

Réduire les inégalités ? A quoi sert le Programme des Nations Unies pour le Développement ?

Jean-Marc Bellot et Jean-Marc Châtaigner

Au sein du système de développement des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) demeure l'une des structures les plus mal connues du grand public, voire des spécialistes du développement. Depuis 1966, année de sa création par l'Assemblée Générale des Nations Unies, il joue pourtant un rôle unique dans la réflexion sur l'aide publique au développement (APD) et l'émergence de nouveaux concepts comme ceux du développement humain, de la lutte contre la pauvreté –bien avant que ce thème ne devienne la vulgate de la Banque Mondiale– ou encore de la sécurité humaine. Il est également pour les pays récipiendaires l'instrument opérationnel et partenarial d'une action originale visant au renforcement systématique des capacités nationales. Il participe enfin activement au processus de réforme des Nations Unies conduit par le Secrétaire Général depuis 1997 et reste un des principaux promoteurs du système de coordination dans les pays membres des interventions des autres fonds et programmes (UNICEF, Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) et Programme Alimentaire Mondial (PAM-), ainsi que de celles des institutions spécialisées.

Méconnu, le PNUD voit aussi l'efficacité de son action sur le terrain parfois contestée:

- les volumes de ressources qu'il administre ne peuvent être comparés avec ceux des institutions financières internationales, des grandes banques régionales de développement, du Fonds Européen de Développement (FED) ou même les montants gérés par les grands organismes américains comme les fondations Gates ou Carnegie;
- la neutralité affichée de ses interventions peut éveiller certaines suspicions de collusion ou d'aveuglement lorsqu'il intervient dans des pays peu démocratiques ou dominés par le népotisme ;
- malgré des efforts importants dans le domaine de la simplification des procédures administratives et financières, le PNUD présente encore les scories d'une administration paralysée par la bureaucratie ;
- l'impact concret de ses interventions, alors qu'il entend se présenter comme agence de conseil des gouvernements et non comme agence de financement ou agence d'exécution de politiques, demeure souvent difficile à mesurer.

Il apparaît donc important de souligner que l'efficacité opérationnelle du PNUD, comme celle d'ailleurs plus largement des Nations Unies, ne peut pas être directement comparée avec celle des autres bailleurs de fonds multilatéraux, bilatéraux ou non gouvernementaux : même s'ils sont par nature complémentaires, les objectifs poursuivis ne sont pas identiques. Le PNUD et le système des Nations Unies travaillent à plusieurs niveaux (1) en agissant comme « assembleur » encourageant des forums nationaux, régionaux ou internationaux ou les différentes parties se rencontrent, analysent des problématiques et résolvent des problèmes, (2) en contribuant à aider les acteurs internationaux à édicter des normes portant sur des problèmes communs grâce à des conférences internationales et ensuite en aidant les États membres dans la détermination de ce qu'ils pourraient faire quant à la mise en œuvre des décisions agréées, (3) en intervenant au plan national, régional et global pour

défendre les objectifs communs agréés, (4) en appuyant des projets et programmes pilotes, leur suivi et évaluation, (5) en jouant un rôle particulier dans la prévention et la résolution de problèmes nationaux, régionaux ou globaux et (6) en cherchant à se poser en coordonnateur de l'aide internationale en vue de réaliser effectivement les engagements pris au plan international, notamment les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les engagements financiers contractés lors de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002).

Cette combinaison et diversité des rôles d'un organisme comme le PNUD et plus généralement des Nations Unies sont uniques et ne sont sans doute pas toujours suffisamment valorisées par les bailleurs de fonds dans leurs décisions d'allocation de ressources.

I LES ORIGINES ET LES TRANSFORMATIONS DU PNUD

Les origines du PNUD, bien décrites par Ruben Mendez¹, trouvent leurs racines dès le début des années 1950 dans la création par l'Assemblée Générale des Nations Unies du Programme Elargi d'Assistance Technique (PEAT ou EPTA en anglais) et la mise en place en décembre 1958 du Fonds Spécial des Nations Unies (FSNU) dirigé par Paul Hoffman, ancien responsable du plan Marshall et de la Fondation Ford. Les activités relativement proches de ces deux organisations et leur complémentarité (assistance technique et mobilisation de capital en faveur des pays en développement) conduisirent l'Assemblée Générale lors de sa vingtième session à décider de leur fusion par la résolution 1029 et la création au 1^{er} janvier 1966 du PNUD.

A DE L'UTOPIE DU DEVELOPPEMENT AU CONSENSUS DE WASHINGTON²

Sous la direction de Paul Hoffman, appuyé par le Français Paul-Marc Henry, qui par la suite rejoindra le centre de recherches de l'OCDE pour en prendre la direction, le PNUD affirma rapidement son originalité dans le monde du développement. A la suite d'une étude conduite par l'Australien Jackson sur le renforcement de ses capacités, une première réforme du programme, avalisée par la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée Générale, fut mise en place en 1971. D'une part, elle restructura l'organigramme de l'organisation en mettant notamment en place au siège new-yorkais des bureaux régionaux chargés de suivre les activités opérationnelles (bureaux régionaux dirigés, contrairement à ce qui était alors la pratique de la Banque Mondiale, par des ressortissants de pays en développement). D'autre part, elle établit, un système d'allocation des ressources fondé sur l'établissement de programmes nationaux par les pays récipiendaires (sur une durée de 5 ans qui fut ramenée en 1995 à 3 ans).

¹ Mendez Ruben, « Research activities : United Nations Development Programme », article publié sous forme électronique et consultable sur le site < <http://www.yale.edu/unsy/UNDPHist.htm> >.

² À la suite de la crise de la dette intervenue en Amérique Latine dans les années 80, le consensus de Washington constitue la traduction libérale d'un ensemble de recommandations visant à rendre les économies sud-américaines plus efficaces. Ce « consensus », formalisé notamment par Williamson John dans son ouvrage *Latin America : How Much Has Happened ?* (Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1990) est à la base des politiques d'ajustement structurel appuyées par les institutions de Bretton Woods (libéralisation des échanges commerciaux et suppression des systèmes protectionnistes, dérégulation et privatisation des entreprises, réduction de dépenses publiques) et marque un recul des idées classiquement défendues par le PNUD.

Une autre décision importante pour l'organisation de Paul Hoffman fut l'établissement du FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la Population) créé dans un premier temps pour suivre les questions de population sous la forme d'un fonds fiduciaire du programme en 1967, dirigé dès 1969 par le Philippin Rafael Salas et reconnu par l'Assemblée Générale en 1972 fonctionnellement indépendant du PNUD (tout en partageant le même Conseil d'administration) par sa résolution 3019 (XXVII).

Les caractéristiques d'intervention du PNUD différencient radicalement, dès les premières années de son existence, des approches adoptées par les institutions de Bretton Woods et de leur système de conditionnalités, ainsi que de celles des bailleurs de fonds bilatéraux dont les critères d'allocation reposaient sur l'alignement politique (donnée prépondérante jusqu'à la fin de la Guerre froide) ou des bénéfices économiques et commerciaux supposés. Parallèlement à son action de financement des projets d'agences spécialisées des Nations Unies comme l'UNESCO ou l'OAA/FAO³, le PNUD mit notamment en pratique dans les années 70, une modalité d'intervention qui n'était guère pratiquée par les autres donateurs, celle de l'exécution nationale des projets par les pays eux-mêmes.

À la suite de Paul Hoffman, la succession plus ou moins heureuse à la tête du PNUD, de plusieurs administrateurs américains, tous choisis par le Secrétaire Général des Nations Unies sur la proposition des États-Unis (premier contributeur de l'organisation), le banquier Rudolf Peterson (1972-1976), l'ancien représentant républicain du Massachusetts Bradford Morse (1976-1986), le financier du parti républicain William Draper III (1986-1993), ne modifia guère l'équilibre général du programme, conçu comme une structure généraliste plutôt proche des intérêts des pays en développement et devant répondre à leurs demandes de financement de projets dans les domaines les plus variés.

Dans les années 80, le PNUD se retrouva naturellement confronté à la montée en puissance des politiques d'ajustement structurel préconisées par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale. Il ne sut pas les remettre en cause dès le départ pour leurs conséquences sociales⁴, comme le firent la Commission Économique pour l'Afrique (CEA) en 1986 ou, avec encore plus de sévérité, l'UNICEF de James Grant en 1988. La légitimité de son action de terrain fut parallèlement contestée avec la disparition des structures de planification qui correspondaient au fonctionnement d'une économie dirigée, mais qui n'avaient plus guère de sens dans une économie libérale. La crise de la dette et les politiques d'ajustement aboutirent en effet dans une très grande majorité de pays partenaires à la promotion systématique des ministères des Finances (partenaires traditionnels des institutions de Bretton Woods) et à l'affaiblissement ou à la disparition des ministères du Plan, correspondants jusqu'alors classiques du PNUD. Devant faire face à la difficulté de définir son avantage comparatif (dans un parfait contre-emploi, William Draper entendit ainsi faire de l'appui au développement du secteur privé un des principaux axes d'intervention du programme⁵), le PNUD se retrouva progressivement considéré par les bailleurs de fonds et

³ Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture, plus connue sous son sigle anglais « Food and Agriculture Organization ».

⁴ De façon assez paradoxale, le PNUD est même parfois venu en appui aux politiques d'ajustement mises en place par la Banque Mondiale : au Mozambique (1988) – appui à la gestion macro-économique ; au Tchad (1986) – appui à l'élaboration de comptes nationaux...

⁵ En outre, William Draper pensait que, pour être plus efficace, le PNUD devait prendre ses distances par rapport au système onusien trop politisé, défendre une pensée indépendante et plus technique dans le domaine du développement. Symboliquement, il fit abandonner au PNUD la couleur bleue des Nations Unies et imposer la couleur verte pour toutes les publications du PNUD.

par les pays récipiendaires eux-mêmes comme un acteur faiblement influent, voire marginal, dans le domaine des politiques de développement.

Dans ce contexte de transition délicat, les efforts de concentration géographique du programme –souhaités par certains pays donateurs comme les pays nordiques ou la France– en faveur des pays d’Afrique subsaharienne et des pays les moins avancés, se heurtèrent à la vocation universaliste affirmée et souhaitée par d’autres. La création, après la chute du mur de Berlin, de bureaux dans les pays d’Europe de l’Est et de l’ancienne Union soviétique, y compris en Russie, accentua la dispersion des ressources financières et humaines contraintes de l’organisation. En 1999, le PNUD finançait ainsi environ 7000 projets dans les 136 pays dans lesquels il était implanté.

B LES LIMITES DE L’AJUSTEMENT STRUCTUREL ET LA RECHERCHE D’UN NOUVEAU PARADIGME

Face à ces difficultés, à sa perte d’influence dans le monde du développement et à la diminution des contributions financières volontaires accordées par les bailleurs de fonds, le PNUD engagea au début des années 90 un processus de réforme portant sur plusieurs volets. En premier lieu, sous la pression des pays du Sud, l’institution cessa de financer des projets des organisations spécialisées des Nations Unies et recourut de plus en plus systématiquement à l’exécution nationale et à de nouvelles formes d’aide programme. En second lieu, les pays occidentaux, entraînés par des délégations nordiques particulièrement dynamiques, notamment la Norvège, la Suède et le Danemark, obtinrent en 1993 par la résolution 48/162 de l’Assemblée Générale des Nations Unies, une profonde révision du système de gouvernance politique du programme. Cette résolution marqua l’établissement d’un Conseil d’Administration à composition restreinte (36 membres, même si les pays nordiques visaient initialement 18 membres), avec un équilibre de représentation entre pays du Sud (24 membres) et du Nord (12 membres) tenant quatre sessions par an (contre deux précédemment), introduisant des méthodes de travail plus opérationnelles (adoption de « décisions » et non de « résolutions », limitation du rôle des observateurs). Encore aujourd’hui, la dynamique de fonctionnement des conseils d’administration des fonds et programmes new-yorkais, particulièrement celui du PNUD, tranche formellement avec le caractère pontifiant et souvent désuet des débats de l’Assemblée Générale ou du Conseil Économique et Social (ECOSOC). En troisième et dernier lieu, ce nouveau Conseil d’Administration approuva en 1995⁶ un nouveau système d’allocation des ressources pour les pays prenant en compte partiellement leur performance et surtout autorisant l’Administrateur à disposer de marges de manœuvre plus grandes pour le financement de programmes régionaux et pour les pays en situation de crise.

Sous la houlette du premier administrateur américain démocrate, Gustav Speth, nommé en juillet 1993 par le Secrétaire Général sur la suggestion du Président Bill Clinton, le PNUD tenta de définir plus précisément les termes de son mandat. Lors de la première session du Conseil d’Administration de 1994, l’Administrateur du PNUD présenta un document significatif intitulé « Édification d’un nouveau PNUD : agenda pour le changement ». Parmi les raisons qui justifiaient le changement, le nouvel Administrateur avait retenu, entre autres, que « *le PNUD lui-même, quand on fait le bilan, n’a plus de mission ni d’axe clairement*

⁶ Décision 95/23 du Conseil d’Administration. Les principaux documents présentés au Conseil d’Administration et ses décisions sont disponibles en anglais et en français sur le site Internet du PNUD : < <http://www.undp.org> >

définis, les ressources financières se modifient aussi, l'APD occupant une place moins grande tandis que les besoins pour les opérations d'aide humanitaire d'urgence et de maintien de la paix sont de plus en plus importants »⁷.

Voulant faire face à la demande de concentration thématique des pays donateurs et enrayer la baisse des contributions volontaires du programme, Gustav Speth plaça résolument l'action du PNUD sous le thème intégrateur du développement humain durable, avec les trois piliers économique, environnemental et social, reconnus par la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement tenue à Rio en juin 1992. Il retint également dans les axes de travail du PNUD un cadre opérationnel de lutte contre la pauvreté, devenu au milieu des années 90, avec notamment le Sommet social de Copenhague, l'alpha et l'oméga de l'intervention des bailleurs de fonds. Universitaire environnementaliste convaincu (proche du Vice-Président Al Gore), il consolida le travail du PNUD dans le domaine de l'environnement en le transformant en partenaire actif, avec la Banque Mondiale et les bailleurs bilatéraux, du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). Il sut enfin réorganiser les appuis traditionnels du PNUD dans le cadre attrayant pour les bailleurs de fonds du soutien à la bonne gouvernance, comme il sut faire accepter ce concept par les pays récipiendaires.

Ce repositionnement du PNUD paraissait d'autant plus opportun que, malgré certains succès en termes de stabilité des prix et des réussites limitées en matière de croissance, les plans d'ajustement structurels (PAS) inspirés par le Consensus de Washington n'avaient pas induit, notamment dans les pays les plus pauvres, une croissance durable et équilibrée. La mise en œuvre de solutions libérales uniformes à des pays dont les situations n'avaient rien en commun s'est en effet traduite par des résultats discutables au plan économique (l'élimination des restrictions aux investissements étrangers ne suffit pas à rendre un pays plus compétitif), social (augmentation de la pauvreté et limitation des services sociaux rendus aux plus pauvres), voire politique (accroissement de l'instabilité dès lors que les PAS ont sapé, sans le remplacer, le modèle traditionnel de redistribution de la richesse en vigueur).

Dans ce contexte qui était plutôt favorable à la réactivation du PNUD, les efforts de rénovation du programme entrepris par Gustav Speth ne furent cependant pas tous, couronnés de succès et ne parvinrent pas à stabiliser le niveau des ressources générales de l'organisation. Plusieurs facteurs peuvent expliquer les difficultés rencontrées par l'Administrateur : (1) son absence profonde de charisme et sa méconnaissance quasi totale des systèmes politiques européens et des pays en développement ; (2) le caractère irrésolu de son action en matière de management de l'organisation (la distorsion constante entre le discours et les actes fut relevé à de nombreuses reprises par des pays comme la France, la Suisse ou l'Allemagne) et la persistance d'un certain nombre de problèmes graves de gestion (avec notamment une crise de sur-programmation des ressources d'UNIFEM⁸ en 1995 et la découverte en 1997 de détournements financiers importants dans la construction de bureaux du PNUD en Afrique) ; (3) l'incapacité de l'Administrateur à arbitrer entre plusieurs directions (la priorité réaffirmée d'une part en faveur de l'Afrique et d'objectifs sociaux et l'utilisation systématique, d'autre part, du PNUD comme institution sous-traitante de la Banque Mondiale en Amérique Latine, y compris pour y mettre en œuvre, comme au Pérou ou en Argentine, les politiques libérales les plus débridées); (4) le flou et la lenteur de la

⁷ Conseil d'Administration du PNUD et du FNUAP, « Rapport du conseil d'administration sur ses travaux en 1994, Conseil Economique et Social », E/1994/35/rev.1.

⁸ Fonds des Nations Unies pour les Femmes, créé en 1984 par la résolution de l'Assemblée Générale 39/125.

réforme du PNUD par rapport aux actions de recadrage énergétique entreprises à la même époque par l'UNICEF, le FNUAP, voire même, lors de l'arrivée de Kofi Annan, par le Secrétariat des Nations Unies ; (5) la difficulté du PNUD à maintenir son originalité face aux institutions de Bretton Woods, dès lors que ces dernières s'approprièrent –sous l'impulsion notamment de James D. Wolfensohn, Président de la Banque Mondiale– le discours de lutte contre la pauvreté et promurent dans les pays les plus pauvres les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

La nomination en juillet 1999 du premier administrateur européen (d'origine britannique) –Mark Malloch Brown précédemment (1996-1999) vice-président de la Banque Mondiale en charge des relations extérieures et des relations avec les Nations Unies– a clairement marqué le souci du Secrétaire général des Nations Unies de dynamiser le fonctionnement du PNUD. En l'occurrence, il s'agissait de recentrer le PNUD comme un acteur d'influence dans la gestion de l'APD, reconnu à la fois par les institutions de Bretton Woods et les donateurs bilatéraux regroupés au sein du Comité d'aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Dans la même logique, il convenait de le conforter comme structure pivot du Groupe des Nations Unies pour le Développement (GNUD) créé en 1997 dans le cadre de la réforme des Nations Unies. La nomination en décembre 1998 d'un administrateur associé (le numéro deux du PNUD) africain francophone –l'ancien Ministre des Finances du Burkina Faso, Zéphirin Diabré– traduisit également le souci de Kofi Annan d'affirmer pour le PNUD une vocation prioritaire pour le développement de l'Afrique.

C LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE AU CŒUR DE LA NOUVELLE STRATEGIE DU PNUD

Tirant le bilan mitigé du cycle des grandes conférences organisé dans la décennie des années 90⁹ (conférences caractérisées la plupart du temps par un grand nombre de déclarations de principe et de promesses sans lendemains faites en faveur du développement et l'absence de tout suivi d'objectifs opérationnels), le Secrétaire général proposa en 2000 aux États membres lors du Sommet du Millénaire l'adoption d'une déclaration précise et concise, endossant des objectifs concrets de réduction de la pauvreté d'ici à 2015. Malgré certaines lacunes (en termes de développement économique ou d'objectifs de gouvernance démocratique), cette déclaration est devenue *nolens volens* le principal cadre de référence de l'intervention des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. Les institutions financières internationales ont notamment été encouragées à placer les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au centre de leurs efforts d'analyse, de conseil et de financement auprès de chaque pays en développement et sont depuis critiquées lorsqu'elles ne le font pas¹⁰. La conférence de Monterrey sur le financement du développement en mars 2002, tout comme le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en septembre 2002, ont reconnu la nécessité d'accroître l'APD dans ce nouveau cadre et consolidé les principes d'un partenariat où les pays riches doivent fonder leur soutien aux pays pauvres sur

⁹ On peut citer le Sommet mondial de New York pour les enfants en 1990, la Conférence de Rio sur le développement durable en 1992, la Conférence du Caire sur la population en 1994, le Sommet mondial de Copenhague sur le développement social en mars 1995, la Conférence de Pékin sur les femmes en 1996, la Conférence d'Istanbul sur les établissements humains, etc.

¹⁰ Cf., PNUD (Éd.), *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, Paris, Economica, 2003, p. 21 : « À aucun moment, les lignes directrices (établies par le FMI et la Banque Mondiale pour l'élaboration des DSRP) ne soulignent que ces obstacles (budgétaires et techniques) peuvent et doivent être réduits, par exemple par une contribution accrue des donateurs afin de permettre aux pays d'atteindre les OMD.

leurs performances plutôt que sur l'idée d'un dû (avec par exemple un engagement d'allègement de dette pour les pays qui s'efforcent d'améliorer leur gouvernance).

L'administrateur du PNUD a logiquement placé les OMD au cœur de la nouvelle stratégie du programme (voir encadré ci-dessous) afin de contribuer le plus efficacement possible au développement humain et à l'éradication de la pauvreté. Il s'est notamment personnellement impliqué dans la conception et la mise en place du projet du Millénaire (*Millenium project*), regroupant un réseau de plus de 300 économistes et spécialistes du développement et dirigé par l'économiste américain Jeffrey Sachs, directeur du *Earth Institute* de *Columbia University*, qui doit d'ici à juin 2005 « identifier les priorités opérationnelles, les moyens organisationnels de mise en œuvre et les structures de financement nécessaires à l'achèvement des OMD »¹¹. Le projet du Millénaire participe au retour du PNUD et plus largement des Nations Unies dans le débat international sur le développement.

LE PNUD ET LES OMD

En septembre 2000, lors du sommet du Millénaire organisé par les Nations Unies à New York, les Chefs d'État et de Gouvernement ont affirmé une déclaration de solidarité sans précédent en faveur des populations les plus pauvres en énonçant notamment des objectifs concrets et chiffrés de développement durable. Les objectifs fixés dans la déclaration du Millénaire sont au nombre de huit, eux-mêmes déclinés en 18 cibles et accompagnés de 48 indicateurs. Les sept premiers constituent le socle de l'ensemble du débat sur le développement humain. Le huitième en appelant à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement parachève le système.

- Objectif 1 : faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim
- Objectif 2 : garantir à tous une éducation primaire
- Objectif 3 : promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- Objectif 4 : réduire la mortalité des enfants
- Objectif 5 : améliorer la santé maternelle
- Objectif 6 : combattre le VIH-SIDA, le paludisme et les autres maladies
- Objectif 7 : assurer la durabilité des ressources environnementales
- Objectif 8 : mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Le Rapport mondial sur le développement humain 2003 distingue pour la mise en œuvre de ces objectifs deux catégories de pays : les premiers, essentiellement africains, au nombre de 59, sont les pays qui allient un développement humain faible et une progression limitée dans la réalisation des OMD ; les seconds sont ceux qui progressent, mais dans lesquels persistent d'importantes poches de pauvreté.

Depuis le sommet du Millénaire, l'atteinte des OMD représente le point essentiel des préoccupations du PNUD, qui cible comme buts à atteindre : (i) la mesure des résultats au niveau pays, (ii) l'implication de l'ensemble du personnel des agences onusiennes partout dans le monde pour œuvrer sur le terrain dans cette direction, (iii) le développement des capacités de suivi et d'analyses des résultats obtenus dans le cadre de la réalisation des OMD, (iv) la promotion de la responsabilisation nationale, (v) la coopération avec la Banque Mondiale et les banques de développement régionales, (vi) l'alignement des politiques et des programmes sur la réalisation des OMD.

D'un point de vue opérationnel, les méthodes de travail du PNUD ont été complètement reprises avec d'une part l'établissement approuvé par le Conseil d'Administration en 1999 d'un cadre de financement pluriannuel¹² (*Multi-year funding framework* ou MYFF en anglais), intégrant une logique de suivi par les résultats (chaque année, l'administrateur du PNUD doit désormais présenter un rapport annuel axé sur les

¹¹ Cf., sur ce point le site Internet : < <http://www.unmilleniumproject.org> >

¹² DP/1999/30, approuvé par les décisions du Conseil d'Administration 99/1 et 99/23.

résultats) et, d'autre part, la mise en œuvre du plan d'affaires 2000-2003 de l'administrateur du PNUD (présenté au Conseil d'administration du programme lors de sa première session ordinaire en 2000¹³). Le plan d'affaires a notamment permis l'articulation de la stratégie du PNUD autour de cinq domaines (politique, partenariat, personnel, performances et ressources). Après avoir appuyé un large éventail de thèmes et de secteurs de développement, le PNUD s'est recentré sur six domaines prioritaires : la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté, la prévention des crises et la reconstruction, les technologies de l'information et de la communication, l'énergie et l'environnement, le SIDA. Ces six domaines prioritaires sont devenus les aires de compétences (*practice areas*) du PNUD, comme clés d'un effort plus large d'acquisition d'une culture interne toujours plus forte. Un fonds thématique a été créé pour chaque secteur de compétence. Le champ thématique peut sembler encore assez large, notamment lorsque sont repris des thèmes comme l'environnement ou la lutte contre le SIDA, mais cette liste marque bien un mouvement de concentration, contrastant avec les pratiques antérieures. On peut pressentir que cette évolution peut se poursuivre, là où le PNUD dispose de véritables avantages comparatifs.

Par ailleurs, de nombreuses initiatives ont été menées par le PNUD depuis 2000 en vue d'atteindre (1) un renforcement des capacités dans la définition de politiques ; (2) l'extension des partenariats au sein des Nations Unies et avec des acteurs extérieurs (institutionnels et non institutionnels) ; (3) le renforcement des compétences des cadres du PNUD et (4) le renforcement de la base des donateurs du PNUD en vue d'une augmentation de ses ressources financières. Pour mesurer les progrès de la transformation, le plan d'affaires comporte une série d'objectifs à atteindre (*scorecard*) qui ont été diffusés à l'ensemble du réseau extérieur en 2001. Il est par ailleurs significatif de noter qu'à la différence de la Banque Mondiale, près de 80% des actions du PNUD sont réalisés au travers des structures nationales avec l'appui d'experts (souvent présents ponctuellement) et non au travers de cellules projets spécifiques, ce qui peut contribuer à rendre le programme moins visible immédiatement, mais garantit sans doute une meilleure appropriation par les administrations nationales concernées.

II FONCTION DU PNUD AU SEIN DU SYSTEME OPERATIONNEL DES NATIONS UNIES

Très tôt, le PNUD a joué un rôle central dans les activités opérationnelles de développement des Nations Unies sur le terrain. Très vite également, toute tentative de réforme visant à améliorer l'efficacité des interventions du système opérationnel s'est soldée par une tentative de redéfinition du rôle du PNUD et a mis en lumière *a contrario* la place centrale qu'il occupe dans le dispositif onusien. Au cours de sa brève histoire, le rôle exact du PNUD a toujours été reconnu au travers des décisions prises par les instances des Nations Unies. Mais au regard du dispositif d'intervention, il n'a jamais fait l'objet d'un consensus opérationnel, l'ampleur de son rôle de coordination faisant même l'objet d'influences contradictoires. Le renforcement du rôle leader du résident coordinateur s'est notamment heurté aux craintes exprimées par les membres les plus conservateurs du Groupe des 77 (G77) quant à l'émergence d'une fonction « d'Ambassadeur » des Nations Unies. Lors d'un discours prononcé à Tarrytown le 6 octobre 2003 devant les résidents coordinateurs, l'Administrateur du PNUD a d'ailleurs clairement affirmé que « si elle devait être recréée dans le monde

¹³ DP/2000/8 en date du 15 décembre 1999.

d'aujourd'hui [...], la présence des Nations Unies sur le terrain devrait être conçue dans une organisation beaucoup plus rationalisée et organisée ».

A COORDONNER ET AMELIORER L'EFFICACITE DES INTERVENTIONS DES NATIONS UNIES

Mis en place comme nous l'avons vu précédemment au début des années 50, le PEAT, premier programme de développement multilatéral financé sur la base de contributions volontaires, avait vocation à coordonner l'assistance technique de l'ensemble des agences spécialisées des Nations Unies, à l'exception de ceux de la Banque Mondiale et du FMI. Le PEAT avait établi un réseau de représentants dans les pays bénéficiant de cette assistance. Ces « représentants résidents » devaient également coordonner l'activité des agences spécialisées (en particulier la FAO et l'Organisation Mondiale pour la Santé –OMS-) qui mettaient en œuvre les programmes d'assistance technique. En 1958, la création à la demande des pays en développement du FSNU visait à disposer d'un fonds spécifique pour promouvoir les investissements. Conçu pour financer des projets de « pré-investissement » et attirer des investisseurs privés ou publics, ce fonds était géré dans les pays par le même « représentant résident » que le PEAT et mis en œuvre par les mêmes agences spécialisées¹⁴. En d'autres termes, les deux structures distinctes étaient représentées dans les pays par une même personne, qui avait autorité sur les agences spécialisées, dont elle finançait la mise à disposition de l'assistance technique et les programmes de terrain.

Dans son rapport de janvier 1964 (E/3850) proposant la création du PNUD par la fusion du PEAT et du FSNU, le Secrétaire Général écrivait que *« si l'on veut accroître la portée, le volume, la cohésion et l'efficacité des services que les institutions des Nations Unies peuvent et doivent rendre dans les années à venir, il y aurait intérêt à procéder à une certaine réorganisation [...] mais aussi à faire en sorte que les institutions des Nations Unies soient mieux à même d'entreprendre des activités inter institutions supplémentaires [...] Les changements envisagés auraient pour objet de simplifier la procédure de transmission et d'examen des demandes d'assistance des gouvernements et permettrait de répondre plus efficacement aux besoins des pays en développement. »* Le rapport était également très clair quant au rôle du représentant résident du PNUD : *« le nouveau programme laisserait le soin aux représentants locaux de maintenir une liaison effective et constante avec les gouvernements [afin de] les aider à établir l'ordre de priorité de leurs demandes qui leur permettrait de tirer le meilleur parti possible de l'ensemble des ressources disponibles. »*

Finalement, le PNUD devait consolider les interventions des agences opérationnelles des Nations Unies ; rôle qu'il tenta d'assumer dans sa fonction d'agence de financement, mais qui fut progressivement remise en cause par les agences spécialisées elles-mêmes. La relation du PNUD avec les départements économiques et sociaux du secrétariat des Nations Unies, notamment lorsque ceux-ci à quelques reprises (en particulier avant leur fusion dans un seul et même département décidée lors de la réforme de 1997) tentèrent de dépasser leur rôle normatif pour conduire eux-mêmes des activités opérationnelles, ne fut pas non plus toujours dénuée d'ambiguïté. Le statut renforcé de l'Administrateur du PNUD comme véritable numéro deux et délégué du Secrétaire général dans la coordination des activités sur le terrain

¹⁴ En 1964, 10 agences spécialisées participaient au PEAT, dont la FAO, l'OMS, l'UNESCO, l'Organisation Internationale du Travail (OIT), mais aussi l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), l'Agence Internationale pour l'Energie Atomique (AIEA) et l'Union Postale Universelle (UPU).

s'est faite au détriment de la hiérarchie du Secrétariat des Nations Unies. Le contraste entre un PNUD « riche » de ses contributions volontaires et un Secrétariat placé sous la contrainte budgétaire pendant les années 90 des arriérés de paiement américains (et du diktat imposé par le Congrès américain d'une croissance budgétaire zéro) a également pu susciter rancœurs et jalousies.

B REMISE EN CAUSE PERIODIQUE DE LA PLACE DU PNUD AU SEIN DU SYSTEME DES NATIONS UNIES

La fonction du PNUD comme agence centrale de financement du système des Nations Unies (certains commentateurs ont pu dire qu'il en exerçait « la tutelle financière ») s'est en fait rapidement érodée. Si en 1968, les crédits du PNUD finançaient 75% des activités opérationnelles du système, en 1983, cette part était tombée à 33%¹⁵. Durant la même période, les fonds, programmes et agences spécialisées ont démontré une capacité croissante à financer leurs propres programmes sur des fonds « hors PNUD », notamment sur des ressources non budgétaires qui sont passées, pour l'ensemble du système opérationnel, de 48 millions de dollars en 1968 à 376 millions de dollars en 1982¹⁶. La concurrence dans les pays en développement par la création de représentations locales des agences spécialisées s'est également exacerbée. Si le PNUD restait la seule structure opérationnelle à disposer d'un réseau mondial, les agences n'ont pas tardé à l'imiter et à nouer des relations étroites avec les gouvernements. Les plus actives furent la FAO, l'UNICEF et l'OMS qui n'ont jamais voulu céder à l'emprise des « représentants résidents » institué dans les années 1950.

« Qu'il soit le pivot réel ou formel du système d'aide multilatérale au développement, le PNUD souffre également d'une absence de conception cohérente et à long terme de ses fonctions » écrivait Ghebali en 1988. Le contexte mondial, notamment l'acceptation par les acteurs internationaux des OMD, semble constituer une opportunité pour adopter une approche unifiée des fonds, programmes et agences spécialisées dans la bataille contre la pauvreté et éradiquer les interventions en ordre dispersées, menée de surcroît dans un esprit de compétition quasi commercial pour l'accès à la ressource.

Le système des Nations Unies a, plusieurs fois, tenté de réorganiser son dispositif opérationnel. À chaque reprise, la question du rôle du PNUD est revenue au cœur des débats :

- la réforme du secteur économique et social des Nations Unies, introduite en 1975, a transformé le représentant résident du PNUD en « coordonnateur résident », *« aux pouvoirs renforcés (et) relevant à la fois de l'administrateur du PNUD et du Secrétaire général. »*¹⁷
- En septembre 1985, dans le contexte de l'Assemblée générale, différentes délégations soulignèrent la nécessité d'une amélioration du fonctionnement administratif et financier des Nations Unies. Dans le cadre de la résolution 40/237, il fut décidé de créer un groupe de réflexion composé de personnalités éminentes. Ce « groupe des 18 » recommanda une refonte du mécanisme de la coopération intergouvernementale, notamment le renforcement de la coordination inter institutions opérationnelles, une réaffirmation du

¹⁵ Ghebali Victor-Yves, « La Crise du système des Nations Unies », La Documentation Française, *Notes et Etudes Documentaires*, (4854), 1988.

¹⁶ Ghebali Victor-Yves, « La Crise du système des Nations Unies », *Notes et Études Documentaires*, (4854), 1998. p. 81.

¹⁷ *Ibid.*

rôle du PNUD et des coordinateurs résidents, une uniformisation du mode de présentation des budgets programmes des organismes des Nations Unies.

- La résolution 44/211 de 1989, qui visait à améliorer la rationalisation des règles des agences des Nations Unies (i) soulignait la « *valeur de la notion de financement central de la coopération technique par le PNUD, afin de promouvoir la coordination et la prise en considération des priorités nationales dans le système de programmation par pays* » ; (ii) demandait aux organismes des Nations Unies d'adapter leurs processus de programmation en « *fonction des programmes nationaux, notamment de s'organiser au niveau des pays en fonction des programmes et non en fonction des structures institutionnelles* » ; (iii) demandait à ce que le coordonnateur résident (du PNUD) « *soit mieux à même d'agir comme chef d'équipe des organismes au niveau pays afin d'assurer l'intégration des apports sectoriels et la coordination efficace de son action dans le cadre du programme national* » ; enfin (iv) chargeait le conseil d'administration du PNUD de mettre au point des mécanismes de coopération technique davantage orientés sur les programmes en vue d'apporter un appui plus souple et plus efficace.
- La résolution 47/199 de décembre 1992 a officialisé la création d'un nouveau processus, appelé « la note de stratégie pays », conçue comme instrument pour harmoniser et intégrer les activités des Nations Unies dans les priorités nationales des pays en développement et fournir une base pour assurer le suivi et l'évaluation des opérations. Cette note de stratégie pays devait être un document du Gouvernement partenaire intégrant toutes les activités des agences des Nations Unies, y compris la Banque Mondiale, et servir de base pour l'élaboration des programmes pays. Le PNUD devait fournir l'appui nécessaire à l'élaboration de ce document. Depuis 1992, l'Assemblée générale, lors de ses examens triennaux des activités opérationnelles de développement¹⁸ du système des Nations Unies, n'a cessé de réaffirmer le rôle central de coordination du PNUD dans les activités conduites sur le terrain par les différentes agences et fonds et programmes.
- Dans le courant des années 90, le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP) du secrétariat des Nations Unies a conforté une pratique, jamais codifiée par les États membres des Nations Unies mais décisive pour la légitimité du PNUD, où dans les pays sortant de conflit, le représentant du PNUD assure la fonction d'adjoint du représentant spécial du Secrétaire général, en sa qualité de résident, coordinateur des activités opérationnelles, afin d'assurer la continuité entre les opérations de maintien de la paix et les opérations de reconstruction.
- Un nouvel élan a été donné à ce processus par Kofi Annan lors de la mise en place de la réforme des Nations Unies de 1997. Les premières idées avancées par le conseiller spécial du Secrétaire général en charge des questions de réforme, le canadien Maurice Strong, allaient dans un sens radical avec le principe d'une intégration complète des fonds et programmes onusiens (le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le Programme Alimentaire Mondial -PAM-) au sein d'une même structure opérationnelle (avec un Conseil d'Administration et une direction uniques) pour en faire un contrepoids à l'influence des institutions de Bretton Woods. Elles se heurtèrent à un triple tir de barrage i) des structures bureaucratiques concernées, en particulier celles de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM, peu enthousiastes à l'idée de voir leur autonomie d'action s'étioler, ii) de nombreux pays du Sud pour qui une telle rationalisation ne présentait pas d'intérêt et pouvait même aboutir à diluer certaines de leurs priorités sociales (actions spécifiques en faveur de l'enfance ou de la santé de la reproduction), iii) de certains pays du Nord mal à l'aise avec le risque de perte d'image, au sein d'un tel groupe, de l'UNICEF (dont le

¹⁸ Cf., notamment les résolutions de l'Assemblée Générale 50/120 du 20 décembre 1995, 53/192 du 15 décembre 1998 et 56/201 du 21 décembre 2001.

financement est assuré à plus d'un tiers par des sources privées). Le compromis résida dans le maintien de l'indépendance des différents programmes et la création du GNUD, structure présidée par l'Administrateur du PNUD et chargée de travailler très concrètement sur tous les problèmes de programmation commune, de mise en place de services et de locaux communs, d'harmonisation et d'efficacité de l'aide des Nations Unies.

- Contrairement aux instances de coordination qui existaient jusqu'alors (comme le Comité Administratif de Coordination créé par l'Assemblée générale dès 1946 qui se réunit deux fois par an et qui associe sous la présidence du Secrétaire général toutes les institutions spécialisées), le GNUD a l'avantage de disposer d'un secrétariat permanent¹⁹, dont le personnel est fourni par les différentes organisations membres, de travailler, de fonctionner à deux niveaux avec un comité exécutif (comprenant les quatre organisations fondatrices –le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et le PAM-, ainsi que le Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme et se réunissant tous les deux mois) et un comité plénier (comprenant 25 membres à part entière et 5 observateurs, se réunissant trois fois par an) et de pouvoir édicter certaines procédures (comme celles relatives au résident coordinateur ou à l'harmonisation).

Dans les progrès constatés, on doit relever la part croissante de résidents coordinateurs qui ne sont plus originaires du PNUD, mais d'autres fonds et programmes, voire d'institutions spécialisées, et qui contribuent ainsi au renforcement de la légitimité du système. La mise en place de séminaires communs pour les équipes pays, les évaluations et les travaux de programmation communs qu'elles sont amenées à faire sur le terrain, la diffusion systématique des bonnes pratiques sont autant de points qui ont contribué à renforcer la cohérence des actions de développement du système des Nations Unies pris dans son ensemble et à éviter des risques de doublons dans les interventions.

Ces évolutions positives pourraient sans doute être encore renforcées par une révision du système de financement du résident coordinateur ne reposant plus exclusivement sur le budget du PNUD, mais aussi sur des contributions financières des autres agences des Nations Unies, voire comme l'avait suggéré la France en 1997, sur un socle de contributions obligatoires. Il conviendrait aussi d'établir une séparation reconnue juridiquement dans les pays où le PNUD développe ses programmes les plus importants, entre les fonctions de résident coordinateur de celles de représentant résident du PNUD. Enfin, comme l'a suggéré Mark Malloch Brown dans son discours du 14 juin 2004 au Conseil d'Administration du PNUD, une simplification plus drastique des programmes, procédures et cycles des Nations Unies serait facteur de progrès.

Les instruments politiques et stratégiques d'aide au développement mis au point par les Nations Unies (les bilans communs pays, les plans cadres des Nations Unies) devraient être en mesure de participer à l'effort global de réforme de l'APD, actuellement surtout conduit par les donateurs bilatéraux au sein du CAD de l'OCDE.

III LE PNUD AUJOURD'HUI ET DEMAIN

Le rôle du PNUD a donc été entièrement revu ces dix dernières années avec l'adoption d'une nouvelle image de marque : le but du PNUD consiste à être le centre de connexion de

¹⁹ Le GNUD dispose d'un site Internet particulier (en anglais uniquement) : < <http://www.undg.org> >

toute l'organisation des Nations Unies et à participer ainsi à la réalisation des objectifs plus larges définis dans le préambule de la Charte des Nations Unies. Dans son rapport annuel présenté au Conseil d'Administration tenu à Genève du 14 au 23 juin 2004, l'Administrateur montre l'importance des changements intervenus. Selon lui, le PNUD est en effet passé (1) d'une structure finançant des projets à une structure spécialisée dans la définition des politiques, (2) d'une structure fondée sur des procédures à une structure privilégiant les résultats, (3) d'une structure rétive aux risques à une structure innovante, (4) d'une structure peu spécialisée à une structure à haut niveau de compétences et (5) d'une structure introvertie à une structure recherchant les partenariats, l'ouverture et la communication. L'ampleur de ces changements peut sans doute être discutée, le mouvement entrepris n'en est pas moins réel et a permis au PNUD de regagner la confiance de ses donateurs. Reste qu'il sera jugé dans l'avenir, comme le souligne Mark Malloch Brown lui-même, sur sa capacité à renforcer l'efficacité globale du système des Nations Unies, voire celle de l'ensemble des institutions en charge du développement, et à faire valoir de véritables avantages comparatifs. Pour ce faire, il doit encore lever un certain nombre d'hypothèques qui peuvent peser sur son fonctionnement.

A UNE ACTION PROFONDEMENT RESTRUCTUREE AU SIEGE ET SUR LE TERRAIN

Avec 929 cadres au niveau central contre 1160 en 2000, le PNUD s'est transformé en un réseau proche du terrain, décentralisé et en une organisation orientée sur la prestation de services. 80 postes de cadres du bureau des politiques de développement ont été transférés du siège à New York dans neuf « centres régionaux de ressources » (SURF= *sub regional resources facilities*) à Addis-Abeba, Bangkok, Beyrouth, Bratislava, Dakar, Pretoria, Katmandou, Panama et Port of Spain, afin que ces derniers fournissent un appui à la demande aux bureaux pays. La combinaison des réseaux thématiques du savoir avec les neuf SURF permet aux fonctionnaires du PNUD d'avoir plus aisément et rapidement accès à l'information pour prodiguer des conseils dans le domaine des politiques de développement, d'engager des forums de discussions et de partager leur expérience avec d'autres bureaux. Autant dire que cette transformation a créé une nouvelle ligne de travail pour le PNUD car outre le financement de programmes pays, le PNUD est maintenant en mesure de fournir à temps des conseils de qualité, tirés de son capital de savoir.

En interne, le PNUD a profondément renouvelé son personnel : l'âge moyen a baissé, entre 45% et 51% des directeurs (suivant leur niveau) sont des cadres nouvellement intégrés au sein de l'institution. La restructuration des bureaux externes, couplée avec une refonte des fonctions et des postes, a été intense. Le plus gros effort du renouveau des compétences a porté sur le recrutement de nouveaux profils et une politique d'affectation de cadres compétents et performants. Cet ajustement des compétences au regard des besoins a été réalisé à tous les niveaux. En particulier, un centre d'évaluation indépendant a été créé pour évaluer l'ensemble des candidats du système des Nations Unies –y compris des cadres confirmés du système– pour occuper les postes de « coordonnateur résident » et les fonctions de responsabilités au sein du PNUD. La qualité de leur processus de recrutement a notamment été citée et louée par le *Financial Times*²⁰. Une autre innovation a été introduite avec la création d'une « Académie du Développement Virtuel » (ADV) en mai 2001. Cette académie représente un élément essentiel du plan d'affaires pour faciliter le processus de changement. La formation permanente à distance que l'académie peut dispenser constitue une donnée

²⁰ *Financial Times*, 4 août 2003.

importante pour consolider le profil des cadres et contribuer à faire du PNUD une instance de diffusion du savoir. Elle permet d'aligner en permanence le niveau du personnel aux besoins de la structure. Enfin, une évaluation plus systématique de l'encadrement a été introduite, y compris de la hiérarchie, ce qui permet une évaluation du haut vers le bas, mais aussi du bas vers le haut.

Le « groupe PNUD » continue à comprendre plusieurs entités distinctes qui offrent pour le programme une source de compétences dans des niches d'intervention bien spécifiques, mais aussi parfois un facteur de dispersion et de surcoûts de gestion. Ces programmes spécifiques et fonds associés qui ont généralement été créés par une résolution de l'Assemblée générale, sont placés sous la responsabilité de l'Administrateur (qui nomme leurs directeurs) et rapportent au Conseil d'Administration conjoint du PNUD et du FNUAP. Cependant, leurs ressources et leurs projets sont gérés de façon autonome par rapport aux cadres nationaux d'intervention du PNUD, et ne font pas l'objet des mêmes procédures d'approbation. Parmi les fonds associés au PNUD, figurent notamment le Fonds des Nations Unies pour les Femmes (UNIFEM), le service des Volontaires des Nations Unies (VNU), le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), le Bureau des Nations Unies pour les Services d'Appui aux Projets (UNOPS), le Bureau de lutte contre la désertification et la sécheresse (BNUS/UNSO). Après avoir connu une grave crise financière dans les années 90, activement appuyé par les pays nordiques, UNIFEM a su développer un avantage comparatif dans la réalisation de projets pilotes jouant un effet de levier pour la promotion de la femme. Le FENU, créé tout comme le PNUD en 1966, a quant à lui profondément transformé son mandat original (financement de petits investissements non pris en compte par la Banque Mondiale et les banques régionales de développement) pour développer dans les Pays les Moins Avancés (PMA)²¹ deux principaux secteurs d'intervention : la micro finance et le développement local. Malgré des approches originales dans la conception de projets conçus par et pour les plus pauvres, aux qualités techniques et participatives reconnues par la Banque Mondiale et les bailleurs bilatéraux, le FENU connaît aujourd'hui de graves difficultés de financement qui pourraient conduire à une intégration plus poussée de ses activités au sein du PNUD. Construit sur le modèle d'une agence d'exécution, l'UNOPS vient pour sa part de traverser, après un démarrage plutôt réussi en 1995, une grave crise de financement, due à un surdimensionnement de son appareil administratif et de ses ambitions, et à une baisse continue du chiffre d'affaires fourni par le PNUD.

À côté de ces fonds et programmes structurés, le PNUD a aussi été conduit, au fil des résolutions et décisions prises par les différentes instances intergouvernementales auxquelles il doit rendre compte (Assemblée générale, Conseil Économique et Social, Conseil d'Administration...) et de la demande de certains bailleurs de fonds soucieux d'affecter leurs ressources à des régions ou à des secteurs d'intervention bien déterminés, à établir des fonds fiduciaires affectés aux sujets les plus divers. Ces fonds ne contribuent pas toujours à la clarté des interventions du PNUD et confortent le plus souvent un sentiment d'éparpillement. Même si des efforts ont été menés par le Conseil d'Administration pour mieux encadrer certaines pratiques, il y aurait certainement matière pour le PNUD à proposer une offre plus structurée de services (pouvant peut être prendre modèle sur la récente réforme des fonds fiduciaires entreprise par la Banque Mondiale qui a établi des seuils planchers et systématisé une déliaison complète des ressources mises à disposition), véritablement organisée autour des thèmes cibles de son mandat. Une telle réforme supposerait sans doute une plus grande

²¹ Recentrage géographique décidé en 1973. Aujourd'hui, le FENU intervient dans une trentaine de PMA, principalement en Afrique subsaharienne.

discipline des fonctionnaires du PNUD, souvent à la recherche de fonds particuliers pour justifier leurs compétences, et surtout une plus grande rigueur des États membres dans les demandes formulées au programme.

B FACE AUX INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS : LE DEFI DE LA MASSE CRITIQUE

Les relations entre les activités de développement des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods font l'objet de débats au sein du système onusien, notamment dans le cadre de l'ECOSOC. La réunion de l'ECOSOC au printemps permet depuis maintenant deux ans aux deux structures de confronter leurs points de vues sur la thématique prioritaire du financement du développement.

Cependant, d'un point de vue opérationnel, le mandat généraliste octroyé au PNUD au moment de sa création, se heurte de plus en plus aux domaines de la Banque Mondiale qui a depuis longtemps étendu son mandat lié à la reconstruction pour intervenir dans le domaine du développement, notamment la lutte contre la pauvreté. Des progrès ont été fait récemment : la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire ont accepté d'intégrer le GNUM. Par ailleurs en mai 2003, le PNUD a signé avec la Banque Mondiale un accord cadre pour renforcer la coopération dans les pays où les deux institutions sont présentes.

Mais la différence de puissance financière entre la Banque Mondiale et le PNUD demeure un sujet sensible, surtout depuis la 13^{ème} reconstitution du fonds AID, où il a été décidé que 20 % des ressources seront utilisables sous forme de subvention. Il en résulte que la Banque dispose d'un produit financier qui la met directement en concurrence avec le PNUD. En 2002, par exemple, les déboursments de l'AID sous forme de dons se sont élevés à 5 milliards de dollars, alors que les ressources disponibles pour les activités opérationnelles du PNUD s'établissaient à 2,1 milliards de dollars. Enfin, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, si le PNUD a le premier lancé le débat (Rapport sur le développement humain de 1990²²), il s'est trouvé souvent marginalisé lors de la préparation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, thèmes prioritaires du PNUD et de la Banque Mondiale²³. De façon étonnante, compte tenu de cette disproportion de moyens (également frappante en termes de ressources humaines, si on compare les effectifs des deux sièges), le PNUD a souvent joué un rôle beaucoup plus novateur que la Banque Mondiale dans l'émergence des nouveaux concepts de l'aide publique au développement. En portent par exemple témoignage, la publication annuelle depuis 1990 du Rapport sur le développement humain (qui se concentre chaque année sur un thème différent²⁴) et les recherches originales dès le milieu des années 90 sur des sources nouvelles de financement du développement ou le lancement initial de la réflexion sur les biens publics mondiaux (réflexion que le PNUD dut ensuite, sous pression américaine, s'abstenir de poursuivre).

²² « Le message central de ce rapport sur le développement humain est que si la croissance du PNB est absolument nécessaire pour réaliser les objectifs humains, il est important d'étudier comment cette croissance se traduit –ou ne se traduit pas– en développement humain. », Avant propos du rapport de 1990, p. iii.

²³ A partir de 1999, la Banque Mondiale a fait de l'élaboration des documents de stratégie de lutte contre la pauvreté une conditionnalité d'accès aux financements à des conditions préférentielles. Le PNUD ne pouvait généralement mettre à la disposition des pays que 0,3 à 0,5 million de dollars pour préparer les DSRP, alors que la Banque mobilisait en moyenne entre 6 et 10 millions de dollars et une équipe d'experts pour aider les gouvernements à préparer ces documents.

²⁴ Pour ne citer que les rapports les plus « révolutionnaires », celui de 1994 sur « la sécurité humaine », celui de 1999 sur « la mondialisation à visage humain », celui de 2000 sur « les droits de l'homme et le développement humain », celui de 2003 sur « les OMD », celui de 2004 sur « la diversité culturelle »...

S'agissant des relations entre le PNUD et la Banque Mondiale et de leur poids respectif dans les processus de décision internationaux sur l'APD, le problème de la cohérence des positions prises par les États membres dans les différents conseils d'administration ne peut pas être totalement éludé. Au-delà des différences formelles qui peuvent exister dans le processus de décision (actionnariat de la Banque où les intérêts des pays donateurs dominant, représentation universelle du PNUD où l'influence des pays du Sud est majoritaire et où un micro État du Pacifique disposera d'une voix comme les États-Unis²⁵), il est frappant de constater qu'un même État donateur ne défendra pas nécessairement les mêmes positions à New York qu'à Washington et n'exercera donc pas une influence propice à la complémentarité des interventions.

C QUEL AVENIR POUR LE PNUD ?

La profonde restructuration du PNUD, le recentrage de ses activités, sa volonté de redéploiement stratégique au sein des Nations Unies n'ont pas résolu le problème de son avenir à moyen terme. Pour asseoir son rôle, plusieurs questions de fond méritent d'être éclaircies :

• Le dilemme du redéploiement du PNUD comme acteur de développement

Le PNUD se présente comme une structure de conseil en politique de développement, couvrant des domaines aussi variés que les politiques budgétaires, les politiques sectorielles pour contribuer à aider les gouvernements des pays en développement à définir des politiques de réduction de la pauvreté adaptées à leur situation et atteindre les OMD. Mais, malgré un effort drastique de révision du portefeuille des opérations, le PNUD gérait encore en fin de l'année 2002 quelques 4500 projets ou programmes dans les 136 pays où il est implanté (réduits à environ 2300 à la fin de 2003). Autrement dit, l'objectif affiché de ne conduire que trois ou quatre opérations ciblées d'envergure par pays n'est pas encore atteint.

Cette fonction d'opérateur transparaît à travers les financements. En 2003, le financement total du PNUD dépassait, pour la première fois, les 3 milliards de dollars. Mais 1,1 milliard proviennent des prêts de la Banque Mondiale ou de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) à des pays d'Amérique latine et mis en œuvre par le PNUD. En outre, quelques 740 millions de dollars réunissent des fonds affectés par les donateurs pour financer des programmes spécifiques. Enfin, le PNUD a exécuté pour 269 millions de dollars des programmes approuvés et financés par le FEM. En somme, pour plus de deux tiers de ses financements, le PNUD n'est qu'une agence d'exécution de programmes conçus et décidés par d'autres instances, mais non élaborés en partenariat entre ses équipes techniques et les gouvernements locaux.

²⁵ Le poids des pays donateurs au sein du PNUD ne doit cependant pas être sous-estimé. Les pays donateurs détiennent un tiers des sièges : les plus importants d'entre eux y ont même des sièges quasi permanents (États-Unis, Japon...). Ils bénéficient des expertises et des compétences nécessaires pour suivre quasiment à plein temps les activités du PNUD, ce qui n'est généralement pas le cas des pays du Sud, et apparaissent à l'origine de 70 à 80 % des décisions prises par le Conseil d'Administration (notamment les plus importantes comme celles liées à l'approbation du budget).

• **Le dilemme du financement ou l'excessive dépendance du PNUD au regard d'un petit nombre de bailleurs de fonds**

La restructuration du PNUD n'a pas permis de redresser le montant des contributions au budget (appelé dans le vocabulaire du Programme « ressources de base ») de ses principaux bailleurs de fonds. Après avoir atteint un plancher de 634,1 millions de dollars en 2000 (contre 1073,8 millions de dollars en 1992), les ressources de base de l'institution se sont élevées en 2003 à 769 millions de dollars (l'objectif initialement fixé était de 900 millions de dollars en 2004 et de 1,1 milliard en 2005 pour assurer la réalisation des services souhaités).

En d'autres termes, les ressources budgétaires –les seules discutées en Conseil d'Administration– ne représentent que 26 % du montant total des ressources. Par ailleurs, sept donateurs (dans l'ordre : les États Unis, la Norvège, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume Uni, le Danemark) fournissent plus de 71 % des ressources budgétaires du PNUD (chiffres 2003)²⁶. En 1983, 113 pays, dans lesquels intervenaient le PNUD, contribuaient au financement des ressources budgétaires. Leurs contributions représentaient 7% du budget. Vingt ans plus tard, seulement 34 pays, dans lesquels le PNUD met en œuvre un programme participent aux ressources budgétaires et leurs versements s'élèvent à peine à 2% du budget²⁷.

EVOLUTION DU FINANCEMENT DU PNUD : 1992 - 2002

(en millions de dollars US)

Type de ressources	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ressources ordinaires	1073,8	909	942,8	911	854,8	766,6	758	681,3	634,1	651,7	670,3
fonds fiduciaires budgétés	55,9	47,3	63,6	78,1	56,4	51,1	85,9	47,6	45,6	50,3	42,5
sous total	1129,7	956,3	1006,4	989,1	911,2	817,7	843,9	728,9	679,7	702	712,8
autres ressources	408	409	646,6	701	916	930,3	1348	1393	1376	1569	1954
fonds fiduciaires dédiés	227,9	79,6	10,6	14,3	28	32	10,5	11,8	13,5	15	19,3
sous total	635,9	488,6	657,2	715,3	944	962,3	1358,5	1404,8	1389,5	1584	1973,3
TOTAL	1765,6	1444,9	1663,6	1704,4	1855,2	1780	2202,4	2133,7	2069,2	2286	2686,1

Au regard de ce contexte financier, comment faire accepter politiquement que le PNUD soit le coordonnateur des activités opérationnelles des Nations Unies ? En outre, les pays qui soutiennent prioritairement le PNUD ne sont pas nécessairement ceux qui appuient fortement les institutions onusiennes romaines (FAO, FIDA) ou genevoises (OMS et BIT notamment). Pourtant, la résolution du problème de la stabilité financière du PNUD, notamment la prévisibilité de ses ressources budgétaires, conduirait à ancrer solidement le PNUD au sein du système opérationnel et à assurer les activités pour lesquelles il dispose d'un avantage comparatif (gouvernance démocratique, sortie de crise, politiques de lutte contre la pauvreté) et de légitimer son rôle de coordonnateur des activités opérationnelles. Enfin, elle mettrait aussi un terme à des pratiques contestables de pays donateurs qui entendent lier bilatéralement leur aide aux activités conduites par les fonds et programmes.

Les propositions de réforme du système des contributions volontaires des activités des fonds et programmes des Nations Unies (qui constituent souvent une variable d'ajustement

²⁶ Status of regular funding commitments to UNDP and its associated funds and programmes for 2004 and onward, DP/2004/20, mai 2004.

²⁷ *Ibid.*

dans les coupes budgétaires des pays donateurs, parce qu'elles ne correspondent pas à des engagements juridiques ou pluriannuels...) ont systématiquement été bloquées depuis le début des années 90. Les États-Unis demeurent en faveur du *statu quo*, car ils ont toujours préféré contribuer volontairement à des fonds et programmes que verser de façon obligatoire au budget du secrétariat des Nations Unies. A l'exception des pays nordiques, forts contributeurs actuels du système²⁸, les pays donateurs n'ont évidemment pas un intérêt financier direct à changer le système et doivent faire face sur ce point aux réserves de leurs ministères des finances. Les pays en développement craignent eux-mêmes la mise en place d'un système de contributions obligatoires ou d'enveloppe pluriannuelle négociée dans lequel il seraient forcés, au nom du principe d'universalité, de s'engager. Il n'en reste pas moins que ce débat ne pourra pas être indéfiniment repoussé : les montants en jeu ne semblent pas hors de proportion (surtout si on les rapproche de ressources qui ont pu être dégagées dans les années récentes par les pays européens pour la reconstitution du IX^{ème} FED ou les efforts accomplis pour mettre en place le Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, le paludisme et la tuberculose) et mettent bien en jeu toute la crédibilité des Nations Unies dans leurs interventions de développement.

• Le dilemme de la répartition des fonctions au sein du système multilatéral

Il s'agit là d'un facteur qui demeure structurellement préoccupant pour rendre le système onusien efficace. Car le partage des tâches entre la Banque Mondiale et les Nations Unies n'est toujours pas clarifié. Certes le PNUD a vocation à appuyer la bonne gestion des politiques de développement et à renforcer les capacités nationales ; comme la Banque Mondiale à pour mission de promouvoir et soutenir les politiques sectorielles et les investissements structurants. Dans cette logique, le renforcement de la cohérence des équipes des Nations Unies dans les pays en développement reste essentiel pour promouvoir le renforcement des capacités nationales. Mais reste à savoir si à l'avenir, des moyens suffisants seront donnés pour clarifier les rôles des acteurs internationaux et définir des complémentarités qui permettraient ainsi une plus grande efficacité.

Pour la première fois dans la brève histoire du développement, nous disposons aujourd'hui d'une politique unique de développement entérinée lors du sommet du millénaire tenu à New York en 2000 : atteindre les objectifs du millénaire pour le développement en 2015. C'est pourquoi, il a été décidé à Monterrey (2002) des moyens financiers qui devaient être mobilisés pour réaliser ces objectifs. Mais il manque clairement un élément pour compléter ce dispositif : définir les moyens techniques pour atteindre les objectifs fixés. Autrement dit, définir –ou redéfinir– les rôles et fonctions des acteurs créés après la Seconde Guerre mondiale qui sont en charge de la mise en œuvre des décisions internationales. Cette réforme dépasse nécessairement celle du PNUD et pose la question plus vaste de l'organisation du système multilatéral de développement, de la relation entre les institutions normatives et les institutions opérationnelles, voire celle d'une gouvernance mondiale à refonder.

²⁸ Sans en retirer nécessairement tous les bénéfices en termes d'influence. Une analyse économique très intéressante a été sur ce point développée par Tony Addison, Mark Mc Gillivray, Matthew Odedokun dans un article publié par l'Université des Nations Unies – Discussion Paper N° 2003/17, « *Donor Funding of Multilateral Aid Agencies : Determining Factors and Revealed Burden Sharing* », feb. 2003.

Addison Tony, Mark Mc , Matthew Odedokun, Université des Nations Unies, Discussion Paper N° 2003/17 « *Donor Funding of Multilateral Aid Agencies : Determining Factors and Revealed Burden Sharing* », feb. 2003.

Gheballi Victor-Yves, « La Crise du système des Nations Unies », *Notes et Études Documentaires*, (4854), 1998.

Mendez, Ruben, « Research activities : United Nations Development Programme », article publié sous forme électronique et consultable sur le site :

< www.yale.edu/unsy/UNDPHist.htm >.

PNUD (Éd.), *Rapport Mondial sur le développement humain : La liberté culturelle dans un monde diversifié*, Paris, Economica, 2004.

Sites internet : < <http://www.undp.org> > (Les principaux documents présentés au Conseil d'Administration et ses décisions sont disponibles en anglais et en français sur ce site),

< <http://www.unmilleniumproject.org> > et < <http://ww.undg.org> >.