

Gestion de la décroissance et reproduction institutionnelle à l'ONUDI

Downsizing and Institutional Reproduction at UNIDO

Daniel A. Holly

Volume 27, numéro 3, 1996

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703627ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703627ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Holly, D. A. (1996). Gestion de la décroissance et reproduction institutionnelle à l'ONUDI. *Études internationales*, 27(3), 501–532.
<https://doi.org/10.7202/703627ar>

Résumé de l'article

This article explores the relationship between environmental changes and the reform process at the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). The basic question it seeks to answer is : how does an organization self-produce in conditions of intense environmental change ? International organizations, while carrying out their mission, are constantly called upon to take notice of changes in their environment and to make accordingly whatever adjustment is required. This adaptive process serves two main purposes : first, to facilitate the pursuit and attainment of the objectives of the organization and, second, to help the organization self-produce, for international organizations like any other social System self-produce through the action it exercises on it self. The reform process undertaken at UNIDO beginning in the late 80s clearly bears out that contention. It sheds light on the conditions and difficulties that surround the undergoing reform process at the United nations.

Gestion de la décroissance et reproduction institutionnelle à l'ONUDI

Daniel A. HOLLY*

ABSTRACT — *Downsizing and Institutional Reproduction at UNIDO*

This article explores the relationship between environmental changes and the reform process at the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). The basic question it seeks to answer is: how does an organization self-produce in conditions of intense environmental change? International organizations, while carrying out their mission, are constantly called upon to take notice of changes in their environment and to make accordingly whatever adjustment is required. This adaptive process serves two main purposes: first, to facilitate the pursuit and attainment of the objectives of the organization and, second, to help the organization self-produce, for international organizations like any other social system self-produce through the action it exercises on itself. The reform process undertaken at UNIDO beginning in the late 80s clearly bears out that contention. It sheds light on the conditions and difficulties that surround the ongoing reform process at the United Nations.

Ce travail sur l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) est une étude des effets, sur la structure et les programmes de l'institution, des développements dans le monde, au cours de la période 1988 à 1995¹. Il vise à démontrer que les réformes entreprises à l'ONUDI dès 1989 sont la conséquence directe des changements en cours dans le monde. Pendant cette période, la société mondiale connaît une évolution importante qui modifie considérablement l'environnement des organisations internationales et force les dirigeants de celles-ci à repenser leur rôle dans le nouveau contexte mondial, à tenter de les y adapter.

Une question est au centre de nos préoccupations : comment une organisation se reproduit-elle dans une situation de changements environnementaux ? En ce sens, il s'agit d'une étude de survie organisationnelle. En général, toute organisation internationale a des relations étroites avec son environnement.

* Professeur au Département de science politique, Université du Québec à Montréal, Canada.

1. 1988 marque une rupture dans l'analyse des développements internationaux par les stratégies de l'ONUDI. Le rapport intitulé *Industry and Development. Global Report 1988/89*, en effet, reconnaît la « légitimité » du libéralisme économique comme mode fondamental d'organisation de l'économie mondiale, approuve l'adoption de politiques néolibérales par les pays en développement et laisse entrevoir un changement de ligne politique de l'ONUDI. Dorénavant, l'action de l'institution sera tout entière vouée à la promotion du libéralisme économique. L'année d'après, en 1989, la Conférence générale lance la réforme de l'ONUDI par la Résolution GC.3/Res. 20.

Mécanisme d'intervention destiné à produire certains effets, sa capacité à mener à terme sa mission dépend, en effet, en grande partie de sa « connaissance » du milieu/lieu de son action. D'où l'obligation pour les dirigeants, au nom de l'efficacité, de suivre de très près l'évolution des choses et des conjonctures. La connaissance des contraintes liées à l'environnement et leur maniement est, de ce point de vue, fondamentale. Elle pèse sur la définition des objectifs de l'organisation, les perturbations et les changements de l'environnement entraînant nécessairement des réajustements de la ligne générale de l'organisation. L'adaptation au changement devient ainsi une condition de l'accomplissement de la mission confiée à l'organisation et, par voie de conséquence, de l'exercice d'une influence sur ce même environnement. Elle est un moyen important de maintien de la pertinence de l'organisation. En ce sens, elle est aussi un instrument de la reproduction de cette dernière. « Les organisations actives des systèmes dits ouverts, [écrit justement Edgar Morin], assurent les échanges, les transformations qui nourrissent et opèrent leur propre survie : l'ouverture leur sert à se reformer sans cesse². »

L'adaptation au changement dans le cours de la reproduction, notons-le, a été discutée par plusieurs auteurs, notamment par E. Morin, qui écrit à ce propos que

L'organisation [d'un système] est traversée par le flux, la dégradation, le renouvellement. La merveille, le paradoxe, le problème sont que cette activité permanente et généralisée produise des états stationnaires, que le turnover ininterrompu produise des formes constantes, que le devenir sans trêve crée de l'être³.

Des réaménagements et des réformes de la structure organisationnelle de l'organisation internationale, à l'initiative de ses dirigeants, accompagnent ce processus adaptatif. En effet, le pouvoir de gestion qui s'exerce dans le cadre d'une organisation⁴ sera porté à définir des objectifs, des normes de fonctionnement et à modifier les formes organisationnelles pour réfléchir cet état de choses. En agissant ainsi sur elle-même, l'organisation se transforme, se produit, tout en se reproduisant. « La société, écrit Alain Touraine, n'est pas seulement reproduction, adaptation ; elle est aussi création, production d'elle-même⁵. » Partie intégrante du système organisationnel du système mondial, une organisation internationale a des « relations inter-sociales » avec d'autres organisations et, à ce titre, a « des objectifs de survie, de conquête, de puissance⁶ ». L'action des dirigeants d'une organisation, on peut l'affirmer

2. E. MORIN, *La Méthode. 1. La nature de la nature*, Paris, Seuil, 1977, p. 135.

3. *Ibid.*, p. 187 ; Cf. aussi, Yves BAREL, *La Reproduction sociale*, Paris, Anthropos, 1972 ; et Michel FREITAG, *Dialectique et société. 2. Culture, pouvoir, contrôle*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1986. On trouve également des développements intéressants sur cette question chez James N. Rosenau. Cf. James N. ROSENAU et E.-O. OZEMPIEL, *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

4. Alain TOURAINE, *Production de la société*, Paris, Seuil, 1993, pp. 252-255.

5. Alain TOURAINE, *op. cit.*, p. 30.

6. *Ibid.*, p. 251.

sans exagération, reflète la « pression écologique », l'introduit en quelque sorte dans l'institution : « l'organisation active et l'environnement sont, tout en étant distincts de l'autre, l'un dans l'autre⁷ ». Et, à ce titre, il est fondamental de tenir compte de cette dimension dans l'analyse. La prise en considération des « nouveaux » objectifs, des réformes envisagées au plan interne et des « nouvelles » procédures devrait permettre de déterminer, d'une part, l'impact des développements internationaux sur une organisation comme l'ONUDI et, d'autre part, sa capacité à assurer sa reproduction⁸.

Pour les organisations du système des Nations Unies, profondément impliquées dans l'aide au développement comme l'ONUDI, l'adaptation se pose en des termes particuliers dans cette conjoncture des années 1988-1995. D'un côté, les ressources consacrées à l'aide au développement diminuent au cours de cette période ; de l'autre, au sein des Nations Unies, sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), les tendances centralisatrices en matière de gestion des fonds disponibles pour l'aide au développement se renforcent. Du coup, les institutions spécialisées sont confrontées à une situation « où l'environnement est dans l'impossibilité de leur fournir les ressources nécessaires au maintien de leur niveau d'activités⁹ », situation marquée, en outre, par l'émergence, sous l'effet des développements en cours dans le monde, de nouvelles demandes d'aide des pays en développement. Elles sont ainsi forcées de gérer la décroissance, avec tout ce que cela suppose d'incidences sur leurs structures organisationnelles et sur l'exécution de leur mission.

L'ONUDI, dont le programme opérationnel dépend des contributions volontaires des États membres et des ressources en provenance du PNUD¹⁰, est particulièrement concernée par cette situation. Elle est une institution spécialisée des Nations Unies chargée de promouvoir le développement industriel des pays en développement et de contribuer également au développement du

7. E. MORIN, *op. cit.*, p. 205.

8. L'adaptation, il faut le noter, est un moyen de la réalisation de la reproduction institutionnelle : « Une forme de reproduction institutionnelle est particulièrement importante...c'est la reproduction de la structure du pouvoir social, c'est-à-dire du réseau institutionnalisé d'interrelations entre ceux qui détiennent une parcelle de pouvoir social, et ceux qui en sont dépourvus. Le pouvoir social est défini comme le pouvoir de domination d'individus ou de groupes sur d'autres individus ou groupes dans l'exercice des fonctions de régulation de la société : il peut être politique, économique, administratif, militaire, policier... ». Y. BAREL, *op. cit.*, p. 450. Souligné par nous.

9. Michel PAQUIN, « Le phénomène de la décroissance et le management des organisations publiques », dans Roland PARENTEAU (dir.), *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 601.

10. L'Acte constitutif de l'ONUDI stipule à l'article 13, que « les dépenses de l'Organisation seront réparties entre les catégories suivantes :... b) dépenses à financer par des contributions volontaires à l'Organisation et toutes autres ressources qui peuvent être prévues dans le règlement financier (appelées le « budget opérationnel »), dans ONUDI, *Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel*, Vienne, ONUDI, 1979, p. 13.

système industriel au plan mondial¹¹. Créée en 1966, en vertu de la Résolution 2152 (xxi)¹², comme organe de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) fonctionnant de façon autonome, elle devient une institution spécialisée en 1986, à la suite de la convocation en 1977 de la Conférence des Nations Unies sur la constitution de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel en institution spécialisée. Ces importantes responsabilités obligent la direction de l'institution à être attentive aux développements internationaux.

Changement, adaptation et reproduction sont, ainsi, les principales dimensions du problème étudié dans ce travail. L'analyse qui suit tentera de répondre à plusieurs questions : Quels sont les développements majeurs dans le monde et aux Nations Unies depuis 1988 ? Quelle en est la portée ? Quelle en est l'appréciation par les responsables de l'ONUDI ? Quel en est l'impact sur l'ONUDI ? L'étude est en quatre points. Le premier point précisera les changements marquants de l'environnement de l'ONUDI. Le deuxième présentera la crise financière qui en découle ; le troisième s'attardera sur la vision des leaders de l'institution de cette évolution. Le dernier, enfin, discutera des mesures adoptées pour relever les défis de la conjoncture.

I – Un environnement en mutation

L'action de l'ONUDI s'inscrit dans un contexte dont les éléments principaux sont, d'un côté, le système mondial qui, avec ses structures, constitue le cadre général à l'intérieur duquel œuvre l'organisation et, de l'autre, le système des Nations Unies. Les rapports de pouvoir au sein du système onusien de même que la position de relative faiblesse de l'ONUDI dans cette structure ont pour conséquence que l'institution est nécessairement affectée par tout changement significatif de cet immense appareil. L'analyse doit donc prendre en compte ces deux aspects de l'environnement de l'ONUDI¹³.

11. « L'Organisation a pour principal objectif de promouvoir et d'accélérer le développement industriel dans les pays en développement... Elle promeut aussi le développement et la coopération industriels aux niveaux global, régional et national, de même qu'au niveau sectoriel », *ibid.*, p. 3.

12. Cf. Nations Unies, *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt et unième session, 20 septembre - 20 décembre 1966*, New York, Nations Unies, 1962, p. 27.

13. Il est bon de rappeler que, des facteurs internes et externes qui sont à l'origine de la décroissance de l'ONUDI, ces derniers sont, à notre avis, les plus influents. D'où la place que nous leur accordons dans l'étude. Qu'il soit bien entendu que ce qui nous intéresse ici ce n'est pas tant le changement lui-même que les contraintes/limites qui en découlent pour l'action de l'organisation, contraintes pouvant s'exercer tant sur la nature des services que celle-ci est appelée à rendre que sur les ressources mises à sa disposition.

A — L'économie mondiale : le resserrement de l'articulation des économies nationales et ses effets

Les mutations de l'économie mondiale, sous-système le plus important du système mondial, importent en ce que l'économie mondiale est le terrain d'intervention par excellence de l'ONUDI¹⁴. On peut penser que les transformations structurelles sont les plus marquantes, en ce sens qu'elles sont les plus significatives, donc davantage susceptibles d'affecter l'action de l'ONUDI. Étant donné leur impact potentiel sur les demandes d'aide des pays en développement, elles retiendront essentiellement notre attention dans les pages qui suivent.

Le resserrement de l'intégration mondiale est la tendance marquante du temps :

Pendant les années 1980, des signes manifestes ont montré que l'économie mondiale connaissait une intégration accélérée. Des tendances de plus en plus nettes concernant le volume du commerce extérieur, l'investissement étranger direct, la diffusion rapide des progrès technologiques et la formation d'un marché financier pratiquement unique qui regroupe New York, Tokyo, Hong Kong, Singapour, Londres et Francfort sont autant d'aspects de ce phénomène¹⁵.

Plusieurs mécanismes sont à l'œuvre qui y contribuent : la déréglementation et, dans sa foulée, l'action de plus en plus prépondérante et structurante de la contrainte extérieure sur les économies nationales, les programmes d'ajustement structurel, etc.

Pratiquée sur une échelle de plus en plus grande, la déréglementation précipite des mutations significatives de l'économie mondiale. Elle oblige les gouvernements, au nom du maintien de la position concurrentielle du pays, à laisser s'opérer, dans toute sa rigueur, la contrainte extérieure. L'alignement des économies nationales sur cette dernière devient la norme. La cohésion des appareils économiques nationaux s'en ressent. Et, de ce fait, l'interdépendance se resserre :

...Avec le double processus de la marchandisation et de la globalisation, se met en place une situation tout à fait nouvelle dans l'histoire : les sociétés de plus en plus dépendantes de l'économie ; des économies de plus en plus tributaires des tensions et des soubresauts d'une sphère

14. ONUDI, *Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel*, op. cit.

15. ONUDI, *Industrie et développement dans le monde. Rapport 1990/91*, Vienne, ONUDI, 1990, p. 43. Cf. aussi Michel BEAUD, « Généralisation du capitalisme et des rapports d'argent. Le basculement du monde », *Le Monde Diplomatique*, octobre 1994, pp. 16-17 ; Robert W. COX, « Dialectique de l'économie-monde en fin de siècle », dans *Études Internationales*, vol. XXI, n° 4, décembre 1990.

monétaire et financière mondiale dont nul n'est en mesure de maîtriser les dynamiques ou d'empêcher la spirale d'une crise¹⁶.

Les programmes d'ajustement structurel imposés à partir de la décennie des années 80 aux pays en développement¹⁷ aboutissent au même résultat. Les réformes du marché, la libéralisation des échanges, la privatisation des entreprises publiques, entre autres politiques, ont pour effet d'obliger les appareils productifs des régions en développement, de suivre le mouvement général. Pour éviter des effondrements majeurs, les dirigeants de ces pays tentent de créer les conditions susceptibles de mettre les entreprises nationales en mesure d'affronter la concurrence internationale. L'économie mondiale impose de plus en plus sa loi. Et le renforcement de l'insertion des économies en développement, champ privilégié d'intervention de l'ONUDI, dans l'économie mondiale y trouve son compte :

Les concepts clefs semblent être ici [note un document de l'organisation] la disparition de la stratégie introvertie d'industrialisation axée sur le remplacement des importations et basée sur l'intervention de l'État et l'émergence ainsi que le développement d'une stratégie d'industrialisation axée sur la libéralisation du commerce et les exportations fondée sur l'application des principes du marché libre... L'industrialisation introvertie basée sur l'aide a été remplacée par une industrialisation extravertie, orientée vers le commerce¹⁸.

Ces développements entraînent une modification du rôle de l'État. En plus de créer les conditions propices à l'essor général de l'économie mondiale, au détriment, parfois, de la cohésion nationale, l'État doit réduire considérablement son rôle économique : « La privatisation, [note un rapport de l'ONUDI], est devenue un phénomène économique d'importance majeure dans le monde entier au cours des années 80... La privatisation est à la mode et, dans de nombreux pays, elle constitue l'un des ingrédients essentiels de la réforme politique et économique¹⁹. » Cette transformation de l'État est ainsi à la fois une conséquence et un moyen du renforcement de l'intégration de l'économie mondiale. Du coup, les « besoins » des États en matière d'aide au développement changent. Ce qui ne manquera pas d'avoir une incidence sur l'action de l'ONUDI. Nous y reviendrons plus loin.

16. M. BEAUD, *op. cit.*, p. 17. Un document de l'ONUDI va dans le même sens. « Parmi les tendances économiques récentes les plus significatives au niveau global, il faut noter, entre autres choses, la déréglementation et le rôle plus important du secteur privé dans le développement industriel; l'accentuation de la concurrence dans les marchés internationaux; des profondes restructurations industrielles... » General Conference, Advice Given, *The Special Advisory Group to the Director-General of UNIDO on Specific Activities of the Organisation, Report of the Fifth Session, 6-8 May 1991*, Vienna, UNIDO, 1991, GC.4/23, p. 2. (Traduit par nous).

17. « Les réformes du marché et la libération des échanges ont été au centre des programmes de stabilisation et d'ajustement qui ont été appuyés par le FMI et la Banque mondiale dans les pays en développement », constate un rapport de l'ONUDI. Cf. ONUDI, *Industrie et développement dans le monde. Rapport 1993/94*, Vienne, ONUDI, 1993, p. 89.

18. ONUDI, *Industrie et développement dans le monde. Rapport 1993/94*, p. 89.

19. *Ibid.*, p. 210.

Tout ceci se déroule sur fond de récession mondiale avec ses répercussions importantes sur les relations économiques internationales. Confrontés à des difficultés économiques croissantes, les principaux pays adoptent des mesures de plus en plus protectionnistes qui aggravent la position des pays en développement, une position déjà fragile étant donné la stagnation relative de l'aide publique au développement et la propension des pays riches à la réduire :

Aujourd'hui, 20 ans après l'adoption par les Nations Unies de l'objectif de 0,7 pour cent, les principaux pays donateurs affectent annuellement en moyenne moins de 0,35 pour cent de leur PNB, soit environ 50 milliards \$, à l'aide aux pays en développement, dont environ un quart est attribué par le truchement des organisations multilatérales, dont l'ONU²⁰.

Ce mouvement de l'aide publique au développement est particulièrement important pour l'ONU^{DI}, dont l'activité opérationnelle dépend si étroitement des contributions volontaires de ses États membres les plus développés. Voilà qui laisse planer la menace d'une crise financière de l'institution, d'autant plus, comme nous le verrons, qu'elle doit également compter avec une chute de ses autres revenus.

En outre, ces développements internationaux affectent les économies nationales en développement entraînant nécessairement les révisions de la politique des gouvernements davantage intéressés à s'adapter au mouvement général de libéralisation qu'à s'accrocher à des pratiques anciennes. Les organisations internationales impliquées dans l'aide au développement en subissent les contrecoups, en ce sens que dorénavant les demandes et attentes des États reflétant ces nouvelles préoccupations, c'est toute leur stratégie qui est désormais interpellée. Voilà qui annonce un tournant qui obligera les institutions internationales intéressées à définir avec beaucoup de rigueur, dans un esprit d'affirmation de leur pertinence, leur domaine d'intervention et ainsi asseoir leur statut de centre d'excellence. Dès lors, l'adaptation à ces changements devient une ardente obligation. Telles sont les implications majeures des mutations de l'économie mondiale pour l'action de l'ONU^{DI}.

B — Les effets du système onusien

Ces transformations, cependant, comme il a été relevé précédemment, ne sont pas limitées au seul environnement international. L'ONU^{DI}, institution spécialisée du système des Nations Unies, a des relations étroites avec les autres instances et institutions de ce vaste ensemble. Elle en subit inmanquablement l'influence. Elle est donc susceptible d'être marquée par tout changement de cet environnement immédiat. Et, c'est ce qui se produit effectivement au cours de la période, lorsque les rapports financiers avec le PNUD sont redéfinis, laissant planer la perspective désagréable d'une chute de revenus.

20. The Nordic UN Project, *The United Nations in Development*, Stockholm, The Nordic UN Project, 1991, p. 81. (Traduit par nous)

En effet, au cours de cette période, à l'initiative de sa direction, les relations du PNUD avec les autres éléments du système des Nations Unies engagés dans l'aide au développement, sont réaménagées. Pour comprendre la portée de ce réaménagement, il est utile de rappeler que, traditionnellement, l'afflux de ressources extrabudgétaires en provenance du PNUD a contribué, dans une très large mesure, à l'essor des activités opérationnelles de certaines institutions spécialisées (UNESCO, ONUDI, FAO...), agissant à titre d'agent exécutif de projets retenus par le PNUD. Aussi, des montants appréciables, pouvant aller jusqu'à 70 % des dépenses prévues au titre de leurs activités de caractère économique et social, ont été alloués à ces institutions²¹. Dans le cas de l'ONUDI, entre 1987 et 1991, ces apports ont évolué de la façon suivante : 72,4 % en 1987 ; 65,1 % en 1988 ; 61,5 % en 1989 ; 60,2 % en 1990 ; et 51,6 % en 1991²². Toute diminution de ces ressources ou toute modification majeure des règles d'attribution des sommes impliquées risque d'entraver l'action internationale de l'institution récipiendaire et de la forcer à restreindre son programme d'activités.

C'est ce qui arrive effectivement en 1991 avec l'adoption, lors de la 38^e session du Conseil d'administration du PNUD, d'une nouvelle politique sur les relations du PNUD avec les institutions spécialisées, en remplacement du système en vigueur jusque-là²³ conformément aux résolutions 44/211 et 47/199 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette modification est d'importance et, vu la nature des relations PNUD/ONUDI, elle mérite qu'on s'y arrête, pour en dégager les dispositions principales et leur signification.

Cette politique s'articule autour de quelques principes clés qui définissent les rapports entre les parties impliquées dans l'aide au développement.

a) Le premier principe affirme que les autorités nationales sont propriétaires et responsables de la direction et du contrôle de tout projet de développement entrepris sur le territoire national²⁴. Il vise le développement progressif des capacités de gestion et d'administration des États récipiendaires de l'aide ; b) il s'ensuit, et c'est le second principe, que tout gouvernement, apte à le faire, a le droit de revendiquer la direction et la réalisation des projets concernés²⁵. L'exécution nationale peut concerner plus de 50 % des projets financés par le

21. ONU, *Étude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement*, vol. II, New York, Nations Unies, 1969, p. 564.

22. Industrial Development Board, *Financial Situation of UNIDO. Operational Budget*, Vienna, UNIDO, 30 September 1994, IDB. 13/28, p. 5.

23. United Nations Development Programme, *Guidelines for 1) Determination of Execution and Implementation Arrangements ; 2) Successor Arrangements for Agency Support Costs*, New York, United Nations Development Programme, October 1992. « Les nouveaux arrangements concernant les dépenses d'appui technique [y lit-on] remplacent un système en vigueur depuis plus de deux décennies. » (Traduit par nous).

24. « The policy framework recognizes that all development projects are nationally owned, directed and controlled », dans *ibid.*, p. 9.

25. La version anglaise dont nous disposons parle d'« execution » et « d'implementation », termes que nous avons traduit, à partir des définitions proposées, par direction et réalisation. Cf. *ibid.*, p. 6.

PNUD²⁶. Dorénavant, les institutions spécialisées ne sont plus les seuls intervenants dans ce domaine ; c) désormais, les fonds disponibles ne seront plus préalablement répartis entre les institutions des Nations Unies ou les différents secteurs²⁷. C'est l'expertise technique des Institutions spécialisées, leur maîtrise d'un domaine et leur excellence qui déterminent leur participation à un projet²⁸.

Ce nouvel arrangement, il faut le noter, a une portée considérable pour le budget opérationnel de l'ONUDI. C'est la base sur laquelle est déterminé le montant des remboursements auxquels l'institution aura droit au titre des dépenses d'appui technique encourues au moment de l'exécution des tâches entraînées par l'implication de l'ONUDI dans la réalisation des projets décidés par le PNUD. Or, ces remboursements sont une source importante de ressources financières pour le budget opérationnel de l'ONUDI. Un document officiel de l'institution affirme d'ailleurs, à ce propos, que

Alors que par « budget opérationnel » la Constitution de l'ONUDI entend le budget financé à partir des contributions volontaires, l'expression désigne souvent les revenus obtenus en remboursement partiel des dépenses d'appui technique encourues et les dépenses financées à partir de ces ressources²⁹.

Ces menaces sont loin d'être hypothétiques, puisque le Directeur général de l'ONUDI constatait en 1995 : « une diminution de fait du financement par le PNUD de la coopération technique, qui passe de 33 pour cent au cours du biennium 1992-1993 à seulement 13 pour cent au cours du présent biennium [1994-1995]³⁰ ».

Voilà qui n'augure rien de bon pour les finances de l'institution.

26. Conseil du développement industriel, *Priorités et réforme structurelle de l'ONUDI*, Vienne, ONUDI, 24 septembre 1993, IDB.11/31, p. 4.

27. Les dispositions politiques sont très explicites : « Vu que les Services d'appui technique au niveau du Programme (TSS-1) sont déterminés sur la base des besoins, les ressources disponibles ne seront plus réparties préalablement entre les secteurs ou les institutions spécialisées... Le PNUD a la responsabilité de mettre en oeuvre les dispositions concernant les Services d'appui technique au niveau du projet (TSS-2) afin d'obtenir de tels services des institutions spécialisées parties prenantes à ce nouvel arrangement, dans leur domaine de compétence respectif. *En conséquence, les ressources disponibles ne seront pas réparties préalablement entre les pays et aucun gouvernement ne pourra prétendre à une part quelconque des ressources du TSS-2, comme c'est le cas avec les fonds du chiffre de Planification Indicative.* » *Ibid.*, p. 16 et p. 24. (Traduit et souligné par nous)

28. *Ibid.*, p. 24.

29. Industrial Development Board, *op. cit.*, p. 2. « Les nouveaux arrangements prévoient le remboursement des dépenses de service opérationnel et administratif (AOS) à des taux variables selon la nature des services fournis. En outre, les services techniques fournis par une institution spécialisée au titre a) du TSS-1 ; et b) du TSS-2 lui sont remboursés directement. » (Traduit par nous)

30. UNIDO, *Opening Statement by Mr. Mauricio de Maria Y Campos, Director-General of UNIDO, to the Sixth Session of the General Conference*, Vienna, UNIDO, 4 Décembre 1995, p. 3.

Ce qui ressort nettement des pages précédentes c'est que l'organisation est confrontée à une réduction de revenus susceptible d'affecter sa capacité d'action, d'entraîner une chute de ses activités et ainsi de miner sa crédibilité et son rayonnement en plus d'être interpellée, conséquence du mouvement de la conjoncture mondiale, par de nouvelles demandes de ses États membres. C'est la réalisation de la mission de l'institution qui est en jeu. Vu l'importance de cette question, il est essentiel, dans les pages suivantes, de faire la lumière sur les difficultés auxquelles l'institution est confrontée à ce chapitre. Nous serons alors mieux à même d'évaluer leur impact sur l'ONUDI et d'apprécier les mesures palliatives adoptées par ses dirigeants.

II – Une crise financière majeure

Les revenus de l'ONUDI ne cessent de diminuer avec le temps, ce qui crée une crise financière importante. Toute diminution de ses moyens financiers a une incidence directe sur sa capacité à mener à bien sa mission et, en cas de prolongation, peut contraindre l'organisation à réviser à la baisse ses objectifs. Qu'en est-il ?

Le budget global comprend deux enveloppes distinctes. D'une part le budget ordinaire, « pourvoit aux dépenses d'administration, aux dépenses de recherche, aux autres dépenses ordinaires de l'organisation [et aux] dépenses d'appui au programme encourues au titre des projets d'assistance technique dans la mesure où ces dépenses ne sont pas remboursées à l'Organisation par la source de financement desdits projets... Le budget ordinaire finance également d'autres activités financées jusqu'ici sur le chapitre 15 du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, à concurrence de six pour cent du total du budget ordinaire³¹ ».

Le budget opérationnel, pour sa part, pourvoit aux dépenses d'assistance technique et autres activités connexes³². Instrument privilégié de réalisation des objectifs de l'organisation, c'est le plus important des deux. Notons, toutefois, qu'une partie des ressources du budget ordinaire y contribue aussi dans la mesure où elles appuient directement l'action opérationnelle en finançant, d'une part, une partie des dépenses d'appui liées à l'exécution des projets d'assistance technique et, d'autre part, le programme ordinaire de coopération technique³³.

Le mode de financement des deux budgets diffère également. Le premier (le budget ordinaire) est financé par les contributions obligatoires des États membres, tandis que le deuxième dépend de leurs contributions volontaires.

31. ONUDI, *Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel*, Vienne, ONUDI, 1979, pp. 15 et 22.

32. *Ibid.*, p. 12.

33. Sur ce dernier point, consulter les *Rapports annuels de l'ONUDI* pour les années 1988 à 1993, en particulier les chapitres portant sur les sources de financement.

A — Une situation alarmante

La situation au niveau du budget ordinaire est marquée par deux développements, l'un historique et l'autre, plus récent, beaucoup plus dangereux pour l'ONUDI et, comme nous le verrons, susceptible d'affaiblir la capacité de l'Organisation à survivre à long terme. La mise en œuvre du budget ordinaire s'est toujours butée à une difficulté que les Directeurs généraux n'ont jamais pu surmonter, à savoir les retards parfois excessifs de plusieurs États membres à verser leurs contributions au budget de l'institution. Dans un rapport daté du 7 mars 1995, préparé à l'intention du Comité des programmes et des budgets, le Directeur général de l'ONUDI constate que

[à la date du 28 février 1995], les contributions non acquittées pour la période 1986-1994 s'élevaient... à un total de 45 388 059 dollars. Les contributions non acquittées pour 1995 s'élevaient à ... 92 002 747 dollars. Le montant cumulatif des arriérés correspond à 137 390 806 dollars. Au 28 février 1995, les sommes recouvrées depuis le début de l'année s'élevaient à 23,68 % du montant des contributions mises en recouvrement pour 1995, et correspondaient aux quotes-parts soit de 1995 (21,56 %), soit d'exercices antérieurs (92,12 %). Au 28 février 1995, 29 États membres seulement avaient acquitté en totalité ou en partie leurs contributions pour 1995³⁴.

Les statistiques sont révélatrices d'un état de choses qui empoisonne le fonctionnement de l'organisation. Sur les 154 États membres de l'ONUDI en 1992, 46 avaient payé en totalité ou en partie leur contribution. L'année d'après, 1993, seuls 41 sur les 161 États membres de l'institution avaient réglé, en tout ou en partie, leur contribution. En 1994, la situation n'avait guère évolué puisque l'on constatait que sur 165 États membres, 54 seulement étaient en règle avec l'organisation³⁵. Voilà qui oblige la Direction de l'ONUDI à compter sur le recouvrement d'une partie des arriérés pour financer les activités prévues au budget de l'année en cours, en complément des contributions exigées des États et effectivement versées pour l'exercice budgétaire courant : « On compte que les contributions perçues en 1995 au titre de l'exercice en cours et des exercices antérieurs atteindront entre 94 % et 97 % du montant des contributions mises en recouvrement pour 1995³⁶. »

L'impact de cet état de fait sur le fonctionnement de l'institution peut être catastrophique si l'on tient compte du fait que les 15 contributeurs les plus importants de l'organisation représentent, en 1994, 82,87 % du total des contributions mises en recouvrement³⁷. Et l'on comprend alors pourquoi le Directeur général de l'ONUDI pouvait déclarer en 1992 que

34. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, ONUDI, Vienne, 7 mars 1995, PBC. 11/7, p. 2.

35. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, Vienne, ONUDI, 16 mai 1994, PBC. 10/10, p. 2.

36. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, PBC. 11/7, p. 2.

37. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, PBC. 10/10, p. 2.

« Pour la période financière allant du 1^{er} janvier au 31 mai 1992, le retard des États membres à verser leurs contributions a été le facteur qui a le plus influencé la situation du budget régulier... L'écart prévu entre les contributions mises en recouvrement et les crédits budgétaires est de 11.0 millions \$, soulignant la nécessité impérieuse pour les États membres d'honorer les obligations (librement consenties au moment de l'adoption du programme et des budgets³⁸. »

Plus important peut-être que les arriérés de contribution est le mouvement de désaffection de l'ONUDI des principaux pays développés à économie de marché, les plus gros contributeurs au budget ordinaire. Cette désaffection est inséparable des débats sur la réforme du système des Nations Unies. Elle s'est exprimée avec force au dernier sommet du G7 à Halifax, au Canada. Le communiqué final de la rencontre des sept pays les plus industrialisés appelait, en effet, au démantèlement de l'ONUDI et d'autres instances des Nations Unies, dont la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et les Commissions économiques régionales. Les dirigeants des pays les plus riches récupèrent ainsi les propositions de la Commission on Global Governance, énoncées dans l'ouvrage intitulé : *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*³⁹.

Ces énoncés d'intention traduisent bien la volonté des pays développés d'adapter la structure des Nations Unies au monde de l'après-guerre froide. Le système onusien doit en être un élément tout en contribuant au façonnement d'un nouvel ordre mondial aux contours encore flous, certes, mais dont quelques-uns des principes organisateurs sont déjà dégagés, notamment en ce qui concerne l'économie mondiale. C'est le libéralisme économique qui doit triompher en matière de relations économiques internationales. C'est pourquoi les institutions qui avaient été mises sur pied en d'autres temps, sur la base d'une philosophie interventionniste, doivent être dissoutes.

Cette attaque contre l'ONUDI et les autres agences onusiennes témoigne aussi de la détermination des pays développés à économie de marché à profiter de la « déroute » des pays en développement au sein des Nations Unies pour consolider la restauration de leur influence dans les instances onusiennes. Il n'est, dès lors, pas surprenant que les institutions visées soient précisément celles qui furent mises en place à l'initiative des pays en développement.

Ces développements sont, reconnaissons-le, porteurs de mauvaises nouvelles. Ils annoncent des lendemains difficiles pour l'ONUDI. On doit, en conséquence, s'attendre, soit à des départs d'États membres de l'organisation, soit à des diminutions de leurs contributions à son budget compte tenu du mouvement global de l'aide publique au développement. C'est précisément la

38. Programme and Budget Committee, *Financial Situation of UNIDO*, Vienna, UNIDO, 18 June 1992, PBC. 8/18, p. 2. (Traduit par nous)

39. Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: the Report of the Commission on Global Governance*, New York, Oxford University Press, 1995.

situation qui se présente lorsque, dans un premier temps, les États-Unis annoncent officiellement, à l'été 1995, une réduction de plus de 50 % de leur contribution, laissant planer en même temps la possibilité de leur retrait de l'ONUDI. Du même souffle, le représentant américain ajoutait que son pays rejetait la pratique d'accumulation des arriérés :

Mr. Ritch (États-Unis) rappela au Conseil qu'il avait porté à la connaissance du Comité des programmes et des budgets... les contraintes budgétaires sévères auxquelles était confronté le Gouvernement des États-Unis, contraintes susceptibles d'affecter sa capacité à verser sa contribution au budget de l'ONUDI.

... Les États-Unis n'appuieraient pas un budget qui ne tiendrait pas compte de ce fait. Ils n'accepteraient pas non plus l'accumulation d'arriérés. Les États-Unis verseraient à l'ONUDI moins que la moitié de leur contribution mise en recouvrement pour 1995...

... Les relations futures des États-Unis avec l'ONUDI sont incertaines. Le Congrès américain discute présentement un projet de loi interdisant tout financement de certaines organisations internationales, dont l'ONUDI⁴⁰....

Du coup, c'est à une chute spectaculaire de revenus qu'est confrontée l'institution. Car la contribution américaine représentait, jusqu'à cette annonce du représentant américain, 25 % des contributions totales exigées des États membres. La gestion de la décroissance devient ainsi davantage contraignante : « L'annonce par les États-Unis d'Amérique en juin 1995 d'une réduction de leur contribution obligatoire et de leur retrait éventuel de l'ONUDI [déclare le Directeur général de l'ONUDI], en plus des indices alarmants concernant le paiement de leur dette d'environ 40 millions \$ a eu un impact dévastateur sur les finances de l'Organisation⁴¹. »

Le comble est atteint avec l'annonce du retrait des États-Unis de l'ONUDI, à l'occasion de la Conférence générale, en décembre 1995. Les menaces qui planaient sur l'organisation se précisent, d'autant plus que ce retrait poursuit un processus déclenché, il y a quelques années, avec celui du Canada. Voilà qui ouvre une période de très grande incertitude et inaugure des lendemains extrêmement difficiles. C'est la poursuite de la mission de l'institution qui est concernée par ces développements.

B — Une mission de plus en plus compromise

Ce sont les contributions volontaires des États membres qui alimentent le budget opérationnel et les autres activités menées au titre de programmes spéciaux, dont les Fonds d'affectation spéciale et le Fonds de développement industriel. Les dépenses d'appui engagées par l'organisation pendant l'exécu-

40. Industrial Development Board, *Fourteenth Session., Summary Record of the First Meeting*, Vienna, UNIDO, 29 June 1995, IDB. 14/SR.1, pp. 7-8. (Traduit par nous)

41. UNIDO, *Opening Statement by Mr. Mauricio de Maria Y Compos...*, op. cit., p. 6. (Traduit par nous)

tion de projets de coopération technique qui lui sont confiés (par le PNUD surtout) lui sont remboursées. Ces « recettes » alimentent le budget opérationnel. Un document officiel de l'ONUDI affirme même que « le budget opérationnel est essentiellement alimenté par des recettes perçues lors de l'exécution de projets de coopération technique⁴² ». Toute réduction, soit des contributions, soit du nombre de projets, affecte nécessairement l'action opérationnelle. C'est précisément ce qui se produit au cours de la période étudiée.

En effet, le *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1991* fait état de dépenses totales [au titre du budget opérationnel] pour l'exercice biennal 1990-1991 qui se sont élevées à 41,7 millions de dollars alors que le montant des recettes était de 40,3 millions de dollars⁴³. On y apprend également qu'en 1991 les dépenses ont été de 22,1 millions de dollars pour des rentrées de 19,3 millions de dollars. La baisse des recettes s'est poursuivie jusqu'à ce jour.

Comme il ressort des estimations ci-dessus [quant à l'état d'exécution du budget opérationnel pour 1994], la situation financière au titre du budget opérationnel est loin d'être satisfaisante. *Toute autre réduction forcée des dépenses pourrait compromettre la capacité de l'Organisation à soutenir les activités de coopération technique*⁴⁴.

Ainsi, c'est bien l'accomplissement de la mission confiée à l'ONUDI qui est menacé. *Le manque de moyens financiers au niveau du budget opérationnel, principal outil d'intervention dans les relations internationales, est surtout dû à la redéfinition des rapports entre le PNUD et l'ONUDI*. En effet, la mise en œuvre des nouveaux arrangements adoptés par le PNUD connaît des retards, ce qui réduit le nombre de projets approuvés par les instances dirigeantes du PNUD⁴⁵. Par la suite, une fois les problèmes de rodage réglés, c'est le mode de détermination du remboursement des dépenses d'appui qui aboutit à une diminution des recettes de l'ONUDI. L'apport du PNUD aux dépenses liées à la coopération

42. Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1990*, Vienne, ONUDI, 1991, IDB. 8/10, p. 107.

43. Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1992*, ONUDI, 1993, IDB. 11/10, p. 143. Le Directeur général écrit dans un rapport au Comité des programmes et des budgets ce qui suit : « Le revenu anticipé au titre du budget opérationnel... est évalué à 18,8 millions \$ pour 1992. Si les niveaux actuels du personnel et l'allocation des ressources demeuraient stables pendant 1992, les dépenses s'élèveraient à 23,5 millions \$, créant un déficit de 4,7 millions \$ » (traduit par nous), dans Programme and Budget Committee, *Financial Situation of UNIDO*, Vienna, UNIDO, 18 June 1992, PBC. 8/18, pp. 3-4. Cf. aussi Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1993*, Vienne, ONUDI, 1994, IDB. 12/2, p. 111 ; et Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, Vienne, ONUDI, 26 mai 1994, PBC. 10/10, p. 1.

44. *Ibid.*, p. 3. Souligné par nous.

45. « En ce qui concerne le budget opérationnel, les revenus ont souffert du ralentissement du rythme des approbations des projets, une situation due principalement au retard dans la mise en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le développement des changements du système tripartite qui ont découlé des nouvelles dispositions (successor arrangements) en matière de dépenses d'appui » (traduit par nous), dans Programme and Budget Committee, *Financial Situation of UNIDO*, PBC. 8/18, p. 2.

technique qui représentait 72,4 % du total en 1987 (70,7 millions de dollars d'un budget total de 97,7 millions de dollars) tombe à 34,6 % en 1993 (41,1 millions de dollars sur un montant global de 118,8 millions de dollars) et à 13 % pour l'exercice biennal 1994-1995⁴⁶.

La crise financière qui secoue l'institution est bien réelle. Les retards persistants dans le versement des cotisations, la réduction unilatérale par certains États de leur contribution au budget de l'organisation et la baisse des ressources en provenance du PNUD créent un marasme préoccupant dans les finances de l'ONUDI. L'institution est ainsi confrontée à une situation qui menace dramatiquement sa capacité de mener à bien sa mission. Voilà qui ne peut laisser indifférente sa direction.

III – Le discours des leaders : un nécessaire et indispensable réalignement

Comment les dirigeants de l'ONUDI analysent-ils l'impact de ces changements? Comment voient-ils l'avenir de l'ONUDI face à ces changements? Et, comment s'efforcent-ils d'y adapter l'ONUDI? Voilà autant de questions qui sollicitent notre attention.

Pour les responsables de l'ONUDI, ces développements imposent un réalignement de la pratique de l'institution. La stratégie de l'organisation doit être repensée et les services offerts, précisés. Ceci tient essentiellement à l'impact de ces changements sur les besoins et les demandes des États membres et sur la demande de services émanant des autres institutions du système des Nations Unies, du PNUD notamment. D'où l'intérêt pour l'ONUDI à dégager les conséquences du mouvement de la conjoncture mondiale et à envisager les mesures à prendre en la circonstance.

A — L'impact de la conjoncture économique

L'objectif de la haute direction de l'ONUDI est de faire de l'institution un élément pivot dans le domaine du développement industriel⁴⁷. Il est fondamental, pour lors, que ses interventions s'appuient sur une évaluation solide des besoins, des contraintes et des demandes des États membres. Dans une dernière étape, elle verra donc à prévoir l'état de la demande future de ses services. Qu'en est-il?

46. Industrial Development Board, *Financial Situation of UNIDO. Operational Budget*, Vienna, UNIDO, 30 september 1994, IDB. 13/28, p.5; cf. aussi UNIDO, *Opening Statement by Mr. Mauricio de Maria Y Campos...*, *op. cit.*, p. 3.

47. « Over time (peut-on lire dans un rapport du Directeur général en 1993), UNIDO should be transformed into a leading international institution in the field of industrial development that can offer competitive world class expertise in specific industry-related field ». *Ibid.*, p. 3.

Selon un document officiel de l'ONUDI⁴⁸, l'observation attentive de la scène mondiale montre que, malgré des différences notables au plan des niveaux et des modèles de développement industriel, les pays en voie de développement partagent un certain nombre de préoccupations dans cette nouvelle conjoncture économique mondiale marquée par le néolibéralisme. Contraints de ce fait d'ouvrir les économies nationales, la plupart des dirigeants de ces pays sont désireux de créer un environnement institutionnel et politique propice à un développement industriel soutenu et au renforcement de la compétitivité internationale de leur pays⁴⁹. La mise sur pied d'institutions de recherche et développement, d'institutions de formation de la main-d'œuvre et de système d'information requis par le développement industriel et par la recherche d'une meilleure posture concurrentielle sont des objectifs majeurs. À cela s'ajoutent la reconnaissance et la consécration du rôle prépondérant du secteur privé dans le développement industriel, un intérêt marqué pour les investissements étrangers, pour le développement des petites et moyennes entreprises et la décentralisation du développement industriel⁵⁰. Voilà qui contraste avec les conceptions et plans d'ensemble des années antérieures et, de l'avis des responsables de l'ONUDI, conduit à des demandes spécifiques d'aide pour la solution de problèmes concernant les divers niveaux de la réalité des pays en développement : le niveau institutionnel, le niveau politique et le niveau des entreprises.

Au plan institutionnel, l'ONUDI s'attend à des demandes d'aide pour la mise sur pied ou le renforcement de toute une série d'institutions d'appui à l'industrie, dans des domaines aussi variés que la normalisation et les contrôles de qualité, le transfert de technologie, la promotion des investissements, etc. Il faudra également voir à lier davantage l'activité de ces institutions à la satisfaction des besoins du secteur privé⁵¹. Les avantages comparatifs de l'institution sont considérables, l'ONUDI ayant développé, au fil des ans, une expertise dans ces domaines.

Par contre, la position de l'ONUDI n'est pas aussi favorable au niveau politique et à celui de l'entreprise. Dans le premier cas, l'ONUDI doit compter avec la présence d'intervenants mieux armés et plus influents, telles la Banque mondiale et les banques régionales de développement, assez actives généralement en matière de définition de politique économique générale. Les services de l'ONUDI seraient requis pour des services de courte durée, pour des problèmes précis de politique ou pour des programmes d'appui à des sous-secteurs industriels spécifiques, domaines qui relèvent bien de l'expertise de l'ONUDI et qui n'intéressent pas particulièrement les institutions financières internationales davantage préoccupées par les politiques macroéconomiques⁵².

48. Industrial Development Board, *Organizational and Staff Structure. The Emerging Pattern of Demand for UNIDO Services: a Synopsis*, Vienna, UNIDO, 27 octobre 1993, IDB. 11/CR p. 7.

49. *Ibid.*, p. 26.

50. *Ibid.*

51. *Ibid.*, p. 27.

52. *Ibid.*

Au plan de l'entreprise, le rôle prépondérant du secteur privé dans le développement industriel forcera l'ONUDI à bien définir son domaine d'intervention et ses créneaux pour éviter d'être complètement écartée de ce niveau.

La détermination de l'état de la demande future des services de l'ONUDI impose que soient prises aussi en considération l'intervention d'autres acteurs et leurs attentes. En effet, la dépendance de l'action opérationnelle de l'ONUDI des contributions extrabudgétaires, en provenance notamment du PNUD, et les exigences des contributeurs influencent dans une très large mesure la nature des services attendus de l'organisation. Dans l'esprit de la réforme du PNUD, les institutions spécialisées doivent surtout fournir dorénavant des services en amont, principalement sous la forme de services d'appui technique aux niveaux des programmes, des secteurs ou des projets. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'elles seront exécutantes :

Même si le financement des activités opérationnelles de l'ONUDI continue de dépendre des apports financiers du PNUD, le rôle de l'Organisation en matière de services opérationnels et administratifs dans le cadre des projets de coopération technique, en toute probabilité, sera moindre. Par contre, la contribution de l'ONUDI s'orientera davantage vers l'analyse sectorielle, les services conseils en politique (policy advice) et d'autres activités au niveau du programme⁵³.

Voilà qui circonscrit assez bien la nature et le genre de services susceptibles d'être demandés. En gros, il s'agit essentiellement d'études et d'analyses, de services consultatifs sur les politiques industrielles, de renforcement d'institutions et de la fourniture d'informations. L'ONUDI peut-elle y répondre ?

B — Des atouts importants

Pour le Directeur général, l'institution est en mesure de satisfaire les demandes des États et/ou des autres instances du système des Nations Unies. Elle possède des atouts incontestables : une connaissance technologique approfondie de la plupart des sous-secteurs industriels ; des services diversifiés relatifs à l'établissement de contacts et à l'instauration d'une coopération entre les entreprises et les organismes industriels des différents pays ; des moyens de recherche permettant d'analyser les tendances qui se dessinent dans l'industrie aux niveaux mondial, régional et national et, partant, d'offrir des avis pertinents et d'entreprendre des activités de promotion ; et, enfin, une abondance de sources d'information, de réseaux et de banques de données statistiques sur tous les aspects du développement industriel⁵⁴.

53. Industrial Development Board, *Organizational and Staff Structure of UNIDO*, Vienna, UNIDO, 1990, IDB.7/33, p.4. (Traduit par nous) Parmi ces services retenons-en les suivants à titre d'exemple : « Appraisal of project proposals and advice on implementation options ; identification and/or organization of training programmes ; Technical monitoring through reports and participation in tripartite and other reviews ; sector analysis, needs identification, opportunity identification ; direct advice and support to Governments and UNDP field offices and request... » *Ibid.*, p. 4.

54. Conseil du développement industriel, *Priorités et réforme structurelle de l'ONUDI*, GC.5/23. 24 septembre 1993, p. 11.

Certes, ces avantages comparatifs ne sont pas nouveaux. Et si l'ONUDI ne s'est pas, malgré tout, signalée par des performances éclatantes dans le passé, c'est bien à cause, d'une part, de la concentration, dans un nombre restreint de pays, des activités de l'organisation au contenu en général assez pauvre⁵⁵ et, d'autre part, d'une propension à l'éparpillement de ses interventions :

Les programmes de l'organisation ont eu tendance à s'éparpiller en un grand nombre de petits projets et activités de faible ampleur ayant peu de liens entre eux, ce qui a pour effet non seulement de réduire l'impact général de cette activité mais aussi de rendre plus floue l'image de l'ONUDI⁵⁶.

L'organisation ayant développé ses compétences dans bien des domaines du développement industriel, c'est en les exploitant et en les mettant davantage en relief qu'elle pourra établir sa pertinence et imposer son caractère incontournable dans le monde. Mais pour cela, il lui faut définir une stratégie conséquente où fins et moyens contribuent ensemble à ce résultat.

IV – Une stratégie appropriée

Pour la direction de l'ONUDI, la reconduction du rôle de l'organisation dans la promotion du développement industriel n'est plus possible, sur la base des anciennes pratiques. La définition d'une nouvelle ligne politique s'impose :

Une meilleure adaptation des services de l'ONUDI aux besoins les plus essentiels des pays en développement, compte tenu des capacités de l'Organisation, suppose une réorientation des programmes et une sélectivité intégrée des activités⁵⁷.

La nouvelle ligne générale devrait préciser les services à fournir aux États et aux autres utilisateurs à partir de la détermination des orientations possibles des demandes de ces derniers. De plus, elle devrait aussi s'articuler autour des avantages comparatifs de l'institution. La mise au point d'une stratégie appropriée traduit ainsi la volonté des responsables d'adapter l'ONUDI à l'environnement international.

A — Principes d'action

C'est autour de deux principes que s'articule la stratégie : la détermination des priorités et une plus grande focalisation pour contrer les tendances à la dispersion.

55. Industrial Development Board, *Organizational and Staff Structure. The Emerging Pattern of Demand for UNIDO Services: A Synopsis*, IDB.11/CRP.7, 27 octobre 1993, p.6.

56. *Ibid.*, p. 5.

57. Conseil du développement industriel, *Priorités et réforme structurelle de l'ONUDI*, Vienne, ONUDI, 24 septembre 1993, IDB. 11/31, pp. 6-7.

La dispersion est un danger inhérent à toute organisation. Pendant les périodes fastes, rares sont celles qui résistent à la tentation de multiplier leurs interventions, parfois au détriment de l'efficacité. L'ONUDI, nous l'avons vu, n'y a pas échappé. Voilà pourquoi ses dirigeants estiment que, dans la nouvelle conjoncture du monde, l'action de l'institution doit être plus focalisée. Mais, pour que le plein effet de cette mesure soit atteint, il faut impérativement fixer des priorités :

Pour veiller à ne pas proposer un éventail de services plus large encore qu'aujourd'hui, il sera nécessaire de fixer des priorités. Les ressources limitées... devront être affectées à des domaines où une organisation internationale du type de l'ONUDI et avec son champ d'action peut avoir le plus grand impact⁵⁸.

L'ONUDI doit donc s'orienter vers plus de spécialisation⁵⁹ et développer les créneaux où elle jouit d'une position dominante. Elle devra également s'assurer de disposer d'une masse critique de spécialistes dans les domaines sélectionnés. En évitant les doubles emplois et en renforçant les complémentarités avec les autres intervenants, l'organisation peut espérer devenir, comme le souhaite sa haute direction, un centre d'excellence pour les questions de développement industriel.

Cinq objectifs prioritaires sont ainsi retenus sur lesquels se grefferont les services à fournir aux États membres : « croissance et compétitivité industrielles et technologiques ; mise en valeur des ressources humaines pour l'industrie ; développement équitable pour l'industrialisation ; développement industriel écologiquement durable, et coopération internationale pour l'investissement industriel et la technologie⁶⁰ ».

Des activités spécifiques sont prévues dans le cadre de chacun de ces objectifs. Ainsi, pour satisfaire les demandes des États en matière de croissance et de compétitivité industrielle, les experts de l'ONUDI affirment que l'organisation peut aider les pays à mobiliser des investissements (étrangers et domestiques), à créer des institutions d'appui et de services à l'industrie. Elle peut, en outre, leur fournir les moyens propres à promouvoir le développement et la diversification des sous-secteurs industriels clefs, en plus de mettre à leur disposition toute une gamme d'autres services couvrant les domaines de la restructuration industrielle, de la réhabilitation et de la privatisation, etc.⁶¹. Il s'agit là d'un exemple intéressant de la façon dont l'expertise développée au fil des ans dans divers domaines (activités promotionnelles et de mobilisation de ressources financières, promotion technologique, etc.) est mise au service d'une intervention dans un secteur d'activité donné.

58. Conseil du développement industriel, *Priorités et réforme structurelle de l'ONUDI*, p. 11.

59. « Étant donné la diminution de ses ressources, l'ONUDI... ne peut se permettre d'offrir des connaissances spécialisées couvrant toutes les industries : elle doit commencer à se spécialiser dans certains sous-secteurs »..., dans *Ibid.*, p. 12.

60. *Ibid.*, p. 8.

61. *Ibid.*, p. 9.

D'une façon générale, l'ONUDI croit être en mesure de fournir les services appropriés pour répondre à chacun des autres objectifs et est prête à le faire⁶².

Les avantages comparatifs de l'institution sont donc au cœur de la stratégie retenue. Son application devrait permettre à l'ONUDI d'imposer, dans les milieux concernés, l'image et la réputation de « centre de coordination pour la technologie industrielle ; intermédiaire loyal dans les activités de coopération industrielle ; centre d'excellence pour les questions de développement industriel ; et source mondiale d'informations industrielles⁶³ ».

Cela suffira-t-il ? Pour le Directeur général de l'institution, on ne saurait se satisfaire du simple réajustement des programmes de l'ONUDI. Les procédures et la structure de l'organisation doivent l'être aussi.

B — L'autre face de l'adaptation : réforme des structures et gestion des coûts et des dépenses

La question de la réforme des structures de l'ONUDI est une préoccupation relativement ancienne pour les dirigeants. Déjà, en 1989, lors de sa troisième session, la Conférence générale de l'ONUDI enjoint, selon les termes de la résolution GC.3/Rés 20, le Directeur général de lui soumettre pour la quatrième session un rapport sur une nouvelle structure organisationnelle (« appropriate organizational and Staff structure ») de l'organisation.

À l'origine de cette demande, il y a une insatisfaction due à la « forte compartimentation aux stades de l'élaboration et de l'exécution des programmes et projets de l'ONUDI, accentuée encore par un travail d'équipe et une coordination insuffisants au sein de l'Organisation⁶⁴ ». Mais, surtout, il y a, de la part de la Direction de l'organisation, un sentiment d'urgence. De l'avis de ses dirigeants, menacée par des développements hors de leur contrôle, contestée par certains de ses membres les plus influents, l'ONUDI ne peut survivre qu'à la condition d'entreprendre des réformes en profondeur. Le vent de réforme qui souffle sur le système des Nations Unies ne leur laisse aucun choix : l'ONUDI doit être à l'avant-garde du changement, pour mieux sauvegarder l'avenir. Vu l'imminence du péril, le Directeur général de l'ONUDI s'engage résolument dans cette voie difficile, convaincu de sa justesse et, en même temps, incertain des résultats :

Depuis la publication du Rapport sur la gouverne mondiale (*Our Global Neighbourhood*), la succession vertigineuse d'événements reliés à l'ONUDI nous a tous troublés, [dit-il]. Nous avons été forcés de changer constam-

62. Les documents de l'organisation sont assez explicites sur ce point. Ainsi, l'un d'eux mentionne au nombre des services pouvant être fournis au titre du développement des ressources humaines ; « services pertaining to the analysis of changing skill requirements ; strengthening institutional capabilities ; and direct training and skill upgrading activities », dans Industrial Development Board, *UNIDO Policy Framework. Organizational and Staff Structure*, Vienna, UNIDO, 12 October 1994. IDB. 13/27, p. 3.

63. *Ibid.*, p. 11.

64. *Ibid.*, p. 5.

ment de vitesse, d'une étape à l'autre, essayant au mieux de réagir aux développements en cours dans des pays clés, dans les forums internationaux et les milieux diplomatiques à Genève, Vienne et New York. Aucune stratégie générale n'aurait pu tenir dans de telles circonstances⁶⁵.

Plusieurs rapports s'ensuivent qui aboutissent à l'adoption, par la Conférence générale, lors de sa cinquième session, de la résolution GC.5/Res.18 approuvant les propositions de réforme de structure soumises par le Directeur général de l'ONUDI⁶⁶. Ainsi, après de nombreuses études et consultations, la réforme est bien lancée. L'objectif stratégique, rappelons-le, est bien l'amélioration des résultats obtenus par l'ONUDI, d'une part, et de sa capacité à répondre efficacement aux besoins des États membres, d'autre part. À ce titre, la restructuration envisagée de l'appareil est indissociable du travail effectué parallèlement sur les programmes de l'institution. Il est important de bien garder cette dimension à l'esprit.

La nouvelle structure répond-elle aux préoccupations de la haute direction de l'ONUDI ?

Un organigramme « moderne »

Le fait marquant de la réforme c'est l'adoption, en 1994, d'un nouvel organigramme comprenant, outre le Cabinet du Directeur, huit divisions en lieu et place des cinq départements caractéristiques de l'ancienne structure. L'annonce du retrait américain, en décembre 1995, force la direction de l'ONUDI à fusionner quatre divisions réduisant ainsi leur nombre à cinq⁶⁷. Ces divisions sont, pour la plupart, organisées à partir des unités regroupées antérieurement dans chaque département. Plusieurs de celles-ci se retrouvaient dans un même département. Ainsi, le Département de développement des programmes et projets de l'ancien organigramme chapeautait, en plus de l'unité des mesures et activités spéciales, les unités responsables des programmes régionaux, des perspectives et politiques industrielles et de la coopération industrielle et de mobilisation des ressources. Celles-ci ont un statut différent dans la nouvelle structure. La plupart accèdent au statut de division. C'est le cas de l'unité responsable des politiques et perspectives industrielles qui devient la Division d'information et de recherches.

La réforme s'organise autour de quelques grands principes : a) la simplification du processus décisionnel en réduisant le nombre des niveaux de prise de décision, d'une part, et en décentralisant le processus en confiant davantage de responsabilités aux directeurs des grandes divisions administratives,

65. UNIDO, *Statement of the Staff by Director-General Mauricio de Maria y Campos*, Vienna, UNIDO, 7 July 1995, pp. 1-2. (Traduit par nous)

66. Cf. *Ibid.* Voir aussi General Conference, *Decision and Resolutions of the General Conference*, Vienna, UNIDO, 15 December 1993, GC.5/INF.4.

67. Les divisions impliquées sont la Division de développement des programmes et de stratégie par pays, la Division de mobilisation et de gestion des ressources financières, la Division des services d'appui opérationnel et la Division d'administration. Cf. UNIDO, *Programme and Budgets, 1996-1997*, Vienna, UNIDO, 4 December 1995, IDB/S.6/2 et PBC/AS.2°2, p. 1.

d'autre part ; b) le regroupement dans une même division des compétences, autrefois réparties un peu partout dans la structure, pour faciliter la fourniture de services de qualité et éviter, en même temps, les doubles emplois ; et c) le dépassement du cloisonnement dû au fait qu'il existe, au sein de la structure organisationnelle, plusieurs divisions administratives.

Le souci de rationalisation et de « simplification » du processus décisionnel caractérise le nouvel organigramme de l'ONUDI. Comparée à l'ancienne, la nouvelle structure compte moins de niveaux décisionnels. Les postes de Directeur-général adjoint sont dorénavant supprimés. Tout un niveau décisionnel disparaît ainsi, ne laissant aucun intermédiaire entre le Directeur général de l'organisation et les directeurs de division. L'autorité et les responsabilités de ceux-ci, en matière de décision, s'en trouvent accrues. Relevant directement du Directeur général, ils ont l'assurance de pouvoir se consacrer au règlement et au suivi de la plupart des questions concernant l'administration et l'affectation des ressources⁶⁸. Tous les directeurs de division rendent compte directement au Directeur général. Aussi est-il prévu un mécanisme pour faciliter les relations entre les acteurs intéressés. À cet effet, un Comité de gestion et de politique est mis en place. Il réunit le Directeur général et les huit directeurs de division. Il se réunit régulièrement pour évaluer les performances générales de l'ONUDI, discuter des politiques à suivre et des problèmes de gestion et assurer la plus grande coordination possible des divisions et de leurs programmes, entre autres choses. Une unité de contrôle et de gestion de coordination (Management Coordination and Monitoring) sera créée au sein du Cabinet du Directeur général. « Il fournira des services aux réunions du Comité de gestion et de politique en plus de réviser et de contrôler l'exécution du programme de travail⁶⁹. »

En outre, pour assurer le fonctionnement optimal de la nouvelle structure, un Comité de révision des programmes et des projets est créé dont la fonction est d'assurer « la coordination et la coopération entre les divisions et, surtout l'uniformité des priorités de l'Organisation et des services offerts⁷⁰ ». Y siègent les cadres supérieurs des divisions et du Cabinet du Directeur général.

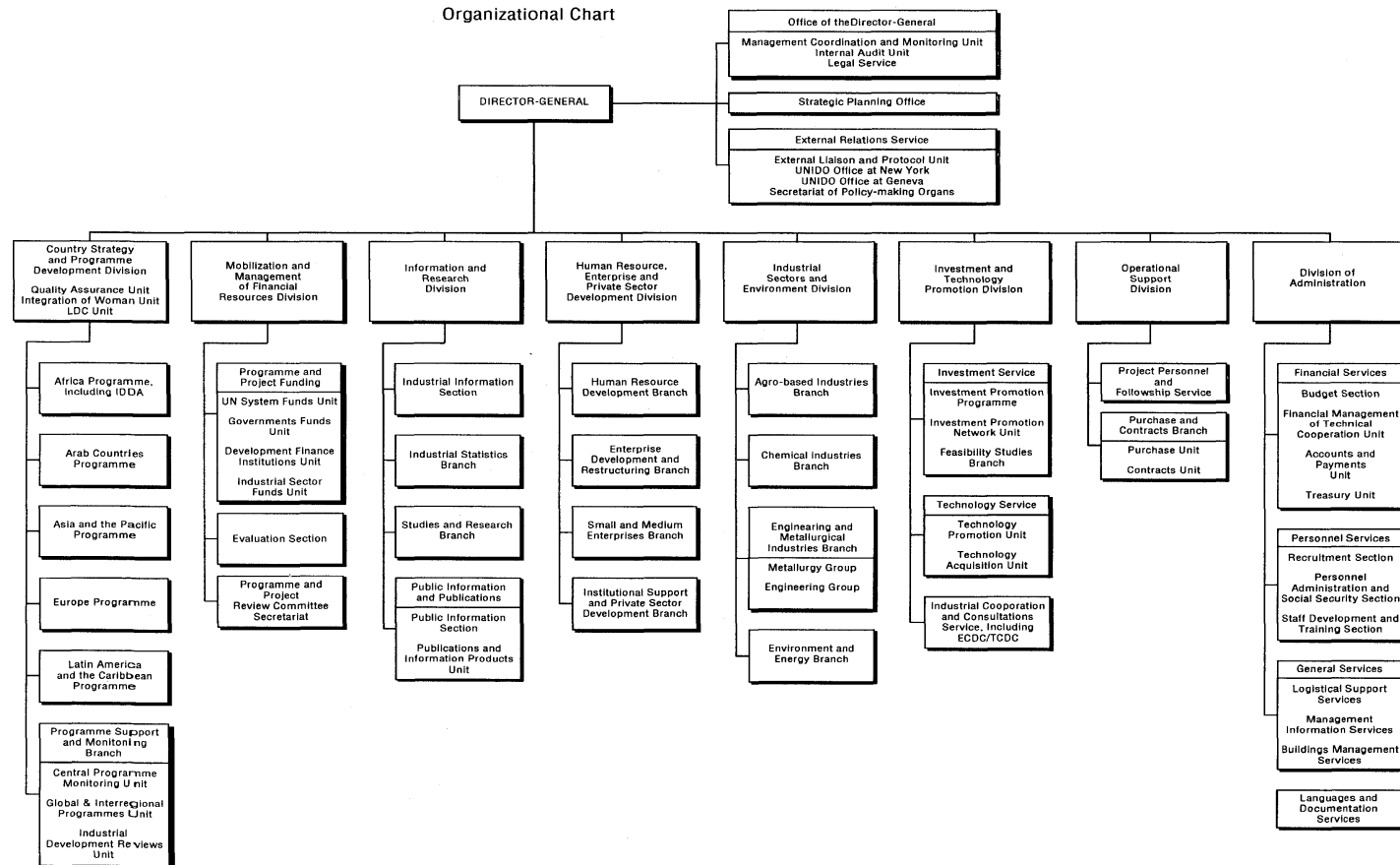
68. Un document de l'ONUDI présente les principales responsabilités et fonctions des Directeurs de division de la façon suivante : a) « Aider le Directeur Général à gérer l'Organisation en accomplissant des tâches de gestion spécifiques dans leur domaine de compétence ; b) faire des propositions au Directeur Général pour les programmes, les sous-programmes et les activités de la division et prévoir un échéancier pour leur réalisation ; c) diriger et gérer les programmes correspondants et rendre compte au Directeur général, d'une part, des progrès faits dans la poursuite de la réalisation des objectifs de la division et, d'autre part, de l'administration des ressources allouées à la division ; d) Assurer une haute qualité de services, une exécution efficace et toutes autres activités connexes ; e) assurer la coordination et la coopération avec d'autres programmes et sous-programmes de l'ONUDI ; f) contrôler continuellement les résultats de la division et assurer la coordination effective des différents sous-programmes ; g) dans le cadre du Comité de gestion et des politiques, revoir et régler les questions d'importance pour toute l'Organisation ou pour les rapports interdivisionnels », dans Industrial Development Board, *Organizational and Staff Structure*, Vienna, UNIDO, 28 October 1993, IDB. 11/CRP. 8, p. 10. (Traduit par nous)

69. *Ibid.*, p. 10.

70. *Ibid.*, p. 11.

Figure 1

Organizational Chart



Source: UNIDO, *Director — General's Bulletin, Terms of Reference for Organizational Units of UNIDO*, Vienna, UNIDO, 20 April 1994, UNIDO/DG/B.175

L'action au niveau de la coordination traduit la volonté de la Direction de l'ONUDI de tout mettre en œuvre pour tirer parti au maximum des compétences de l'institution. On se rappellera que pour les responsables de l'organisation, l'un des points forts de l'ONUDI, c'est non seulement l'expertise accumulée au fil des ans, mais aussi les spécialistes/fonctionnaires qui y travaillent. Et, puisqu'il s'agit de concentrer l'action sur les champs d'excellence de l'ONUDI, il est impératif de mobiliser le personnel derrière les priorités, de les répartir et de les utiliser de telle sorte que le maximum d'effets puisse être atteint. La nouvelle structure se veut une réponse à ces préoccupations.

Cette structure organisationnelle offre l'intérêt de permettre le regroupement de spécialistes autour d'activités bien définies de façon à constituer une masse critique de connaissances spécialisées. L'observation attentive de la figure I montre que chaque division comporte un certain nombre d'unités spécialisées affectées à la poursuite de la réalisation de tâches précises. Il y a peu, sinon absence, de duplication; un danger que l'on veut éviter. Pour neutraliser l'effet d'atomisation sur les services offerts qui aurait pu résulter de cette distribution des responsabilités, et c'est là l'autre aspect intéressant de la réforme, les unités sont tenues d'agir ensemble, de constituer des équipes :

Le secrétariat de l'ONUDI a pris diverses mesures pour éviter l'éparpillement de ses efforts. En fait, la gamme des disciplines et des types de services est limitée et bien plus concentrée que par le passé. La plupart des activités de coopération technique et autres font appel à différentes combinaisons de ces services techniques génériques. *C'est en constituant des équipes débordant les limites des unités administratives* que l'ONUDI peut accumuler une masse critique et mettre en évidence ses avantages comparatifs essentiels⁷¹.

Cette pratique n'est pas restreinte aux seules unités d'une même division. Elle s'étend également aux relations interdivisionnelles. La raison principale en est que les analyses et les consultations menées indiquent que désormais la demande de services intégrés par les États membres sera très forte, des services qui exigent en général un travail multidisciplinaire pour leur conception et leur fourniture⁷².

Programmation concertée

Les dispositions prises en matière de programmation jouent d'ailleurs dans ce sens. Sur la base des cinq objectifs stratégiques retenus⁷³, « sept thèmes programmatiques, [sont définis, en 1995] autour desquels il est proposé d'axer les activités de l'ONUDI⁷⁴ ». Ces thèmes sont : « 1) stratégies,

71. Industrial Development Board, *UNIDO Policy Framework, - Organizational and Staff Structure*, Vienna, UNIDO, 12 October 1994, IDB. 13/27, p. 3. Souligné par nous.

72. Conseil du développement industriel, *Cadre d'action de l'ONUDI - Organigramme et structure des effectifs*, Vienne, ONUDI, 1^{er} juin 1995, IDB. 14/13, p. 2.

73. Cf. plus haut p. 519.

74. Conseil du développement industriel, *Cadre d'action de l'ONUDI. Organigramme et structure des effectifs*, p. 6

politiques et renforcement des institutions au service de l'intégration économique mondiale ; 2) environnement et énergie ; 3) petites et moyennes entreprises ; politiques, réseaux et appui technique de base ; 4) innovation, productivité et qualité au service de la compétitivité internationale ; 5) information, investissements et promotion de la technologie industrielle ; 6) développement industriel rural ; 7) l'Afrique et les pays les moins avancés : liens entre l'industrie et l'agriculture » (p. 61). Ces thèmes sont transversaux, en ce sens que leur traitement exige la participation et l'interaction de différents programmes budgétaires⁷⁵. Ils répondent, d'ailleurs, de l'avis du Directeur général, à la demande avérée de services intégrés et multidisciplinaires⁷⁶. Et, ce sont des équipes de travail interdivisions qui s'en occupent :

Elles auront notamment à élaborer les cadres conceptuels et les programmes et projets intégrés. Ces équipes de travail seront chargées de suivre le thème ou élément dans sa totalité et de présenter des rapports au niveau thématique⁷⁷.

Retenons, en guise d'illustration, le cas de la Division des ressources humaines, des entreprises et du développement du secteur privé. Ses responsabilités sont nombreuses, allant de la coopération technique et des services-conseils nécessaires à l'établissement et au renforcement de la capacité des pays en développement en matière de ressources humaines à l'aide à la restructuration et à la réhabilitation des industries publiques et privées, en passant par l'appui institutionnel et le développement du secteur privé. Ces dernières tâches relèvent de l'unité *Institutional Support and Private Sector Development Branch* qui, dans l'accomplissement de ses fonctions, doit coordonner son action, selon les cas, avec les autres unités de la Division (*Human Resource Development Branch*, *Enterprise Development and Restructuring Branch*, *Small and Medium Enterprises Branch*), d'une part, et d'autres Divisions (*Industrial Sectors and Environment Division*, *Investment and Technology Promotion Division*, *Country Strategy and Programme Development Division*) et unités (*Industrial Statistics Branch*), d'autre part. Cette obligation, notons-le, n'est pas propre à la seule Division des ressources humaines. Elle s'applique à l'ensemble des Divisions et unités⁷⁸. Dans l'esprit des dirigeants, la capacité de l'ONUDI à concevoir et à réaliser des programmes sectoriels et sous-sectoriels intégrés en faisant appel à la diversité de l'expertise disponible au sein de l'organisation s'en trouve renforcée⁷⁹.

Cet agencement des éléments et les relations établies entre eux donnent, selon les dirigeants, plus de flexibilité à la structure. Il est évident que cette organisation du travail facilite la constitution d'équipe : « Si l'on veut [lit-on dans un document de l'institution] que l'ONUDI offre des solutions efficaces à

75. *Ibid.*, p. 6

76. *Ibid.*, p. 3.

77. *Ibid.*, p. 20.

78. UNIDO, *Director-General's Bulletin. Terms of Reference for Organizational Units of UNIDO*, Vienna, UNIDO, 20 April 1994, UNIDO/DG/B.175.

79. Industrial Development Board, *Organizational and Staff Structure of UNIDO*, p. 15.

des problèmes complexes, elle doit pouvoir concevoir et fournir des ensembles de services, lesquels nécessiteront souvent la constitution d'équipes⁸⁰. » Ce qui a l'immense avantage de donner à l'ONUDI une souplesse d'adaptation au changement sans être obligée de procéder à chaque fois à des réformes de structure⁸¹.

La situation confrontée par l'organisation est aggravée, nous l'avons vu, par une crise financière majeure. Dès lors, l'effort de redressement ne saurait être limité à un travail sur les programmes et les structures. La gestion de la décroissance impose que des solutions palliatives soient trouvées au marasme financier. De cela, la direction de l'ONUDI est consciente. Elle cherche activement à surmonter ces difficultés et à en diminuer l'impact sur les programmes de l'institution. Comment s'y prend-elle? C'est ce que nous analyserons maintenant.

La réduction des coûts et dépenses

La baisse des ressources financières de l'ONUDI contraint la direction à adopter un train de mesures pour en atténuer l'impact sur le fonctionnement de l'institution, lui permettant ainsi de maintenir un niveau d'activités tel que la pertinence de l'ONUDI n'en souffre pas. L'institution doit à tout prix garder une certaine pertinence dans le jeu relationnel international. C'est une condition qui doit à tout prix être satisfaite. Sa survie en dépend.

Les mesures adoptées sont de deux ordres. Les unes visent la réduction des dépenses de l'organisation. Les économies ainsi réalisées rétabliront les équilibres budgétaires et devraient permettre la poursuite de toutes les activités prévues au programme d'un exercice financier donné. Les autres, par contre, cherchent à compenser la chute des revenus en tentant de trouver d'autres sources de financement.

Postes vacants

Au nombre des premières mesures, on en trouve une, classique, à savoir, différer le recrutement d'administrateurs. En moyenne 11,4 % des postes demeurent vacants en 1990⁸². Dans la première moitié de 1992, le taux des postes non pourvus dans la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires supérieurs est accru⁸³. On obtient ainsi un « taux moyen de vacance des postes

80. Conférence Générale, *Priorités et réforme structurelle de l'ONUDI*, p. 13.

81. *Ibid.*, p. 13.

82. Comité des Programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI, Utilisation du solde inutilisé des crédits ouverts pour l'exercice biennal 1986-1987*, Vienne, ONUDI, 14 mars 1991, PBC. 7/15, p. 1.

83. Des dispositions précises sont suggérées à cette fin au Directeur général par le Comité des programmes et des budgets: « Le Comité des programmes et des budgets, après avoir examiné des mesures de stabilisation du budget opérationnel, a prié le Directeur général de prendre les mesures nécessaires pour équilibrer le budget opérationnel dès que possible et, au plus tard, à la fin de 1993, grâce notamment... b) à une réduction des effectifs par attrition, conformément à l'article 10.2 du Statut du personnel, par cessation de service, ou par d'autres mesures appropriées », dans Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1992*, p. 143.

de la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur... de 13,6 % en ce qui concerne le budget ordinaire, et 13,8 % en ce qui concerne les postes imputés au budget opérationnel⁸⁴ ». Cette politique est systématiquement poursuivie les années subséquentes.

Ainsi, au 31 août 1994, le taux de vacance se présentait comme suit : approximativement 15 % pour les postes de professionnels et 8 % pour les postes d'agent des services généraux. Des économies de l'ordre de 4,7 millions de dollars en étaient attendues⁸⁵.

L'aggravation de la situation financière de l'ONUDI avec l'annonce officielle de la diminution de la contribution américaine au budget de l'institution force le directeur à réitérer l'engagement de la direction de continuer dans le même sens :

Seuls des postes de gestion stratégique et technique pour lesquels des engagements ont déjà été pris seront comblés en 1995. Il n'y aura pratiquement aucun recrutement en 1996. Le taux le plus élevé de postes vacants sera la règle jusqu'à nouvel ordre⁸⁶.

Toutefois, ceci n'est pas sans contrepartie. Le non-renouvellement des cadres contribue à hausser la charge de travail du personnel en place, sans garantir pour autant un niveau de performance supérieur de leur part, en compensation.

Quoique les coûts soient appréciablement allégés lorsque des fonctionnaires quittent l'Organisation, l'incidence de la réduction de personnel sur les capacités de prestation de services de l'organisation, tant à court terme qu'à long terme, est négative, car il est souvent difficile de rétablir la capacité perdue dans les délais suffisamment brefs. Ce déficit de capacité technique dans certains domaines ne permettrait pas au Secrétaire de répondre adéquatement à des demandes de services techniques émanant des États membres⁸⁷ [constate le Directeur général].

84. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, Vienne, ONUDI, 18 juin 1992, PBC. 8/18, p. 2.

85. Industrial Development Board, *Financial Situation of Unido*, Vienna, UNIDO, 20 september 1994, IDB. 13/22, p. 3.

86. UNIDO, *Statement to the Staff by Director General Mauricio De Maria Y Campos*, Vienna, UNIDO, 7 July 1995, p. 4. Le Directeur général de l'ONUDI stipulait en outre, entre autres mesures que : « I am taking a more cautious approach to the extension of fixed term appointments by limiting the maximum period of extension to one year in the case of both Professional staff and General Staff. There will be no extensions beyond the mandatory retirement age. » (p. 4). (Traduit par nous)

87. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, PBC. 8/18, p. 2. Le même constat est fait en 1993 par le Directeur général : « ... A withholding of allotments representing 11, 2 per cent of the approved 1992 appropriations, combined with the practice of restricted recruitment which resulted in vacancy factors of 14,5 per cent for Professional posts and of 3,0 per cent for General Service posts under the regular budgets as of 31 December 1992. These factors led to a delay in programme implementation which may result in a reduction in the quality and quantity of outputs for the 1992-1993 biennium, » dans Programme and Budget Committee, *Financial Situation of UNIDO*, Vienna, UNIDO, 18 March, 1993, PBC. 9/8, p. 2. Souligné par nous.

Utilisation des surplus antérieurs

Les dirigeants de l'ONUDI font appel également, dans leur lutte contre l'érosion de la base financière de l'organisation, à un autre moyen. Ils demandent aux instances compétentes de l'institution de suspendre certaines dispositions du Règlement financier de l'ONUDI, et d'autoriser la direction à utiliser, à des fins d'équilibre budgétaire d'un exercice en cours, des surplus accumulés d'exercices budgétaires antérieurs.

Déjà la Conférence générale avait décidé à sa troisième session (décision GC. 3/Déc.7) de suspendre les dispositions 4.2 (b) et 4.2 (c) du Règlement financier et d'autoriser l'ONUDI à garder les soldes inutilisés des crédits ouverts pour l'exercice financier 1986-1987. Aussi, lorsque, au vu des dépenses de l'année 1990 et des projections pour 1991 pour ce qui est du budget ordinaire, il apparaît au Directeur général que l'organisation n'arriverait pas à les couvrir, celui-ci demande aux instances compétentes la suspension des dispositions pertinentes du Règlement financier et l'autorisation d'utiliser les soldes non dépensés de l'exercice 1986-1987 pour financer le déficit⁸⁸. Les dépassements de crédits anticipés atteignaient 4,3 millions de dollars⁸⁹.

La requête du Directeur général est agréée par la Conférence générale à sa quatrième session. La décision GC. 4/Déc. 15 prévoit, en effet : « a) un crédit additionnel de 800 000 dollars pour l'exercice 1990-1991 ; b) le financement de ce crédit additionnel, ainsi que le financement du manque à gagner de 3,5 millions de dollars pour d'autres recettes, par l'utilisation du solde non utilisé des crédits ouverts pour l'exercice biennal 1986-1987⁹⁰ ».

Cependant, la situation financière est loin d'être définitivement stabilisée par cette mesure. C'est l'avis de la direction de l'organisation. Aussi, forte des projections pour les années subséquentes, elle demande également à la Conférence générale d'approuver, à sa quatrième session, « la suspension des articles 4.2 (b) et 4.2 (c) du règlement financier pour l'exercice biennal 1988-1989 afin de permettre à l'ONUDI de conserver le solde inutilisé des crédits ouverts⁹¹ ». Elle obtient satisfaction, (décision GC. 4/Déc. 15). Le solde inutilisé des crédits ouverts, soit 6 496 192 dollars, peut être conservé⁹². Voilà une aide

88. Cf. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI. Utilisation du solde inutilisé des crédits ouverts pour l'exercice biennal 1986-1987*, PBC. 7/15. « Le Directeur général propose de financer des crédits additionnels sans avoir recours à des contributions supplémentaires des États membres en 1990-1991. Il conviendrait pour cela de continuer à suspendre l'application des articles 4.2 (b) et 4.2 (c) du règlement intérieur pour 1986-1987 et de se servir du solde non utilisé des crédits additionnels pour 1990-1991. » (p. 2)

89. *Ibid.*, pp. 2-4.

90. Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1991*, p. 133.

91. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, Vienne, 26 mars 1991, PBC. 7/2, p. 3.

92. Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1991*, p. 133.

fort appréciée, susceptible d'aider la direction de l'institution à envisager le court terme avec plus de sérénité⁹³.

Pourtant, en 1993, une demande similaire est formulée par le Directeur général en ce qui a trait au solde non dépensé des crédits ouverts pour le biennium 1990-1991, d'un montant de 8 746 442 \$. Les dispositions prises antérieurement sont incapables de redresser la situation du budget ordinaire. La crise des finances de l'ONUDI semble vouloir s'installer pour un temps⁹⁴.

En fait, le problème demeure presque entier, car la baisse des ressources ne concerne pas uniquement le budget ordinaire. Elle affecte également le budget opérationnel, comme il a été établi précédemment. Pour éviter de couper dans les activités opérationnelles, le Directeur général saisit le Conseil du développement industriel d'une proposition d'amendement de l'article 4.1 du règlement financier l'autorisant à engager des dépenses et à faire des paiements dépassant les limites fixées par le règlement financier. Après examen, le Conseil (décision IDB.7/Dec. 13) transmet la demande à la Conférence générale, à sa quatrième session⁹⁵. Cette démarche échoue. La Conférence générale refuse d'accéder à la requête, et « [prie] le Directeur général de garder la question à l'examen⁹⁶ ». Les considérations de discipline financière dans des temps de pénurie semblent l'avoir emporté, forçant ainsi l'administration de l'ONUDI à recourir à des moyens additionnels de gestion de la décroissance.

Autres mesures

Au nombre de ces mesures supplémentaires, recommandées par un « Task Force » interne sur la rationalisation des dépenses et la réduction mis en place en novembre 1993⁹⁷, citons : un moindre recours à des consultants, la réduction des dépenses occasionnées par les réunions de groupes d'experts

93. Voilà, à ce propos, ce que dit un document de l'ONUDI : « Comme prévu, la décision de la Conférence générale (GC.5/Dec. 14) de suspendre temporairement les dispositions 4.2 (b) et 4.2 (c) des règlements financiers a permis de consolider la base des liquidités (Cash resource base) de l'Organisation, fournissant par là, pour le présent biennium, des liquidités qui contrebalancent en partie les déficits du recouvrement des contributions pour l'année en cours. Les dépenses n'excéderont pas les liquidités disponibles pour l'exercice biennal », dans Industrial Development Board, *Financial Situation of UNIDO*, Vienna, UNIDO, 20 September 1994, IDB. 13/22, p. 2. (Traduit par nous)

94. « Était donné les déficits continus du budget régulier... le Comité [des programmes et des budgets] peut vouloir envisager la suspension des dispositions 4.2 (b) et 4.2 (c) des règlements financiers. Une suspension temporaire permettra à l'ONUDI de garder tout surplus dû au solde inutilisé des crédits budgétaires du biennium 1990-1991, facilitant ainsi la poursuite du travail de l'Organisation qu'un incertain avenir financier aurait autrement compromis », dans Programme and Budget Committee, *Financial Situation of UNIDO*, PBC. 9/8, p. 6. (Traduit par nous)

95. Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1990*, p. 104.

96. Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1993*, p. 111.

97. Cf. Industrial Development Board, *Policy Framework of UNIDO. Organizational and Staff Structure*, Vienna, UNIDO, 6 May 1994, IDB. 12/CRP.4, p.5.

ad hoc, la réduction des frais de voyage du personnel⁹⁸, des modifications aux plans concernant les voyages en mission, le recours moins fréquent à du personnel temporaire, le report de l'exécution de travaux d'entretien des bâtiments⁹⁹, le transfert à d'autres instances onusiennes de services antérieurement assurés par l'ONUDI, etc.¹⁰⁰.

La volonté d'équilibrer le budget opérationnel, dans cette conjoncture difficile de la vie de l'organisation, pousse la direction à renforcer l'application de certaines de ces mesures. Ainsi, en 1993 :

de strictes mesures de contrôle des coûts ont été adoptées, notamment l'annulation de crédits ouverts pour les frais de voyage, les consultants et les dépenses autres que les dépenses de personnel relatives au traitement électronique de l'information¹⁰¹.

Des économies, parfois substantielles, sont attendues de ces décisions. On a estimé les économies réalisées dans l'utilisation des fonds pour les voyages en mission à environ 20 % du prix des billets inscrit au budget ordinaire, pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 1994¹⁰². De même, la réduction du service des bâtiments lors de l'approbation du budget pour l'exercice 1994-1995 a bénéficié grandement à l'ONUDI : « les services des bâtiments [déclare le Directeur général] sont le programme qui a le plus contribué à la réduction réelle des ressources au titre du budget ordinaire¹⁰³ ».

Diversification des sources de financement

La stratégie de la direction de l'ONUDI en matière de gestion budgétaire ne se réduit pas à l'introduction d'un certain nombre de mesures de contrôle des coûts. Convaincue de la nécessité vitale pour l'organisation d'être active et très présente dans la coopération technique internationale, elle cherche en plus à trouver des sources de revenus nouvelles pour compenser la baisse des ressources budgétaires de l'institution en mettant en place un programme de mobilisation de fonds (« fonds mobilization »), comme nous l'avons déjà vu.

98. À ce sujet, le Directeur général écrit que : « l'agent de voyage de l'ONUDI a reçu pour instruction de retenir, dans la mesure du possible, les options les moins onéreuses, en matière de voyages aériens telles que les tarifs APEX, PEX et autres tarifs spéciaux... », dans Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, Vienne, ONUDI, 10 juin 1994, PBC. 10/14, p. 1.

99. *Ibid.*, pp. 1-4. Cf. aussi Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI. Utilisation du solde inutilisé des crédits pour l'exercice biennal 1986-1987*, pp. 1-2.

100. C'est le cas notamment des services des langues et de la documentation dont la responsabilité est transférée de l'ONUDI à l'Office des Nations Unies à Vienne (ONU), en 1995.

101. Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1993*, p. 111. Le Rapport ajoute : « Les postes financés par le budget opérationnel sont tombés de 291 à la fin de 1992 (68 administrateurs et 223 agents des services généraux) à 167 à la fin de 1993 (41 administrateurs et 126 agents des services généraux). Le taux de vacance des postes d'administrateurs était de 56 % dans le cadre du budget opérationnel au 31 décembre 1993. Pour les agents des services généraux, ce taux était de 31,6 %. » (p.111)

102. Comité des programmes et des budgets, *Situation financière de l'ONUDI*, PNC. 10/14, p. 1.

103. *Ibid.*, p. 3.

L'Organisation [note le Rapport annuel pour 1993] a continué de rechercher des sources de revenus nouvelles et novatrices en élaborant des projets de contributions versées à des fonds d'affectation spéciale. De fait la valeur des projets de coopération technique non financés par le PNUD a progressé de 7,4 % (de 71,4 à 76,7 millions de dollars)¹⁰⁴.

La progression de ces revenus est constante, leur apport dépassant même celui du PNUD. Entre 1990 et 1994, leur part dans les dépenses de coopération technique de l'ONUDI a représenté 37,0 % du total en 1990 ; 44,5 % en 1991 ; 54,8 % en 1992 ; et 57,2 % en 1993. Parallèlement, les contributions du PNUD, pour les mêmes années, ont représenté 60,2 % ; 51,6 % ; 43,4 % ; et 34,6 % des dépenses de coopération technique¹⁰⁵. En termes monétaires cet afflux de revenus autres que ceux qui proviennent du PNUD s'est élevé à 59,1 millions de dollars en 1990 ; 65,6 millions en 1991 ; 74,3 millions en 1992 ; 67,9 millions de dollars en 1993 ; et en 1994, 72,1 millions de dollars.

Cet effort, cependant, n'arrive pas à freiner la détérioration de la base financière des activités de coopération technique de l'institution. Les dépenses liées à ces dernières augmentent entre 1987 et 1990. Elles totalisent 97,7 millions de dollars en 1987 ; 119,8 millions en 1988 ; 133,8 millions en 1990. À partir de cette dernière année, on enregistre une baisse graduelle des dépenses liées à la coopération technique. La décroissance est régulière et la chute, impressionnante. Les dépenses ont atteint 147,5 millions de dollars en 1991 ; 135,6 millions en 1992 ; 118,8 millions en 1993 ; et 101,006 millions en 1994¹⁰⁶. On passe ainsi d'un sommet de 159,6 millions de dollars en 1990 à 101,0 millions de dollars en 1994.

Voilà des données qui ne trompent pas. La crise financière qui secoue l'ONUDI est sévère. L'institution est dans la tourmente. La lutte pour la survie est loin d'être gagnée et exigera encore beaucoup de détermination, d'énergie et de sens politique.

Conclusion

Deux ans après être devenue une institution spécialisée des Nations Unies, l'ONUDI doit relever des défis et parer aux menaces d'une rare gravité, ce qui impose des mesures de redressement drastiques. Confrontés à une sérieuse crise, celle de sa pertinence, les leaders de l'organisation ont résolument mis en place une réforme en profondeur des programmes et de la structure organisationnelle de l'institution. Il y va, de l'avis même de ses dirigeants, de sa survie.

104. Conseil du développement industriel, *Rapport annuel de l'ONUDI pour 1992*, p. 143.

105. Industrial Development Board, *Financial Situation of UNIDO*, IDB. 13/28, p. 5. Voir aussi, Industrial Development Board, *Annual Report of UNIDO 1994*, Vienna, UNIDO, 1995, IDN. 14/10, pp. 31-32.

106. Cf. Industrial Development Board, *Annual Report of UNIDO 1994*, p. 32.

Pourtant, les dangers sont loin d'être écartés. La crise financière qui secoue l'organisation n'est pas jugulée. À vrai dire, les lendemains paraissent plutôt sombres et l'organisation semble devoir sabrer encore davantage dans son personnel et ses activités, aggravant du même coup une crise de mission en gestation. L'appui vacillant de ses membres les plus puissants menace du même coup la série de réformes déjà entreprises ou projetées. Ainsi, l'érosion de l'assiette financière de l'ONUDI l'affaiblit considérablement et risque, si elle se poursuit, de provoquer une véritable débâcle. Le sauvetage de l'institution ne peut venir, aujourd'hui, que de l'extérieur.

Or, c'est un extérieur que les dirigeants ne contrôlent pas, comme l'attestent les pages précédentes. Et, c'est là que résident les principales difficultés. L'adaptation au changement du contexte a des limites qui ne peuvent être levées au gré de la direction de l'ONUDI. Les dynamiques à l'œuvre dans le système mondial interpellent toutes les instances du système onusien et appellent à des réformes de l'ensemble de l'appareil. En ces temps de pénurie et de remise en question, l'on doit s'attendre certes à des restructurations importantes, mais aussi et surtout à d'éventuelles fermetures et au transfert des compétences des organisations affectées à d'autres instances du système des Nations Unies. L'ONUDI donne ainsi le ton des réformes à venir, sans pour autant assurer sa pérennité, dans un monde dominé par la volonté des grands pays développés d'orienter l'ordre du monde.