



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

ETUDE DES RECOMMANDATIONS ET DU SUIVI DES CONSULTATIONS 1977-1988

préparée par R. Borrelly,
Université de Grenoble

	<u>Page</u>
I - INTRODUCTION	1
II - LES CHANGEMENTS DANS LES RECOMMANDATIONS ET LE SUIVI DES CONSULTATIONS 1977-1988	2 - 6
1. L'évolution du profil des recommandations	2 - 4
2. La modification de la gestion du suivi	4 - 5
3. Les nouvelles caractéristiques de la procédure de consultation	5 - 6
III - LE POIDS DES EVOLUTIONS ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES	7 - 10
1. L'évolution des rapports Nord-Sud	8 - 9
2. Le nouveau contexte de l'industrialisation du Tiers-Monde	9
3. La "crise" du Système des Nations Unies	9 - 10
IV - LES PROBLEMES ET LES ENJEUX ACTUELS	10 - 13
1. Les effets pervers de la réforme du suivi	10 - 12
2. Le statut du Service des Consultations	12 - 13

Résumé: Le document analyse l'évolution des recommandations et du suivi du Système de Consultations; il souligne sa tendance à la technocratisation et la désactivation de son caractère politique. Il constate que la réforme du suivi aurait gagné à être accompagnée d'une réforme des recommandations. Il évoque aussi les effets possibles d'une modification du statut du Système de Consultations.

ETUDE DES RECOMMANDATIONS ET DU SUIVI DES CONSULTATIONS 77-68

R. BORRELLY

Université de Grenoble

I- INTRODUCTION

L'étude des recommandations et du suivi des quelques quarante réunions de consultations qui ont été tenues depuis 1977 met en évidence une double évolution. Le profil des recommandations (leur nombre, leurs destinataires, leur contenu) a changé de manière significative au cours de ces quinze années et, plus récemment, l'articulation recommandations/suivi a été modifiée. Au total, c'est l'orientation de la procédure de consultation qui présente une allure nouvelle comme on le verra d'abord (Par.II).

Le caractère spontané et progressif des changements intervenus dans les recommandations des réunions de consultation ne donne guère prise à la recherche d'explication mais on ne peut nier le poids des évolutions économique et institutionnelle qui leur étaient parallèles. Les justifications apportées à la modification de la gestion des activités de suivi y renvoient plus ouvertement (Par.III).

Ce cadrage de l'évolution des recommandations et du suivi des consultations permet d'ailleurs d'analyser de manière plus réaliste les problèmes et les enjeux de la pratique actuelle. (Par.IV)

II- LES CHANGEMENTS DANS LES RECOMMANDATIONS ET LE SUIVI DES CONSULTATIONS 77-88

Dans les premières Consultations, les réunions mondiales se concluaient par un nombre très limité de recommandations dont l'objet était principalement de définir les activités que le service chargé du Système des consultations (le Service des Négociations) devait développer en vue de la réunion suivante. La situation est bien différente aujourd'hui et les évolutions qui sont intervenues sont loin d'être seulement formelles.

1- L'évolution du profil des recommandations.

Il est évident que les rapports des consultations où sont consignées les recommandations ont été établis de manière plus rigoureuse et plus élaborée au fur et à mesure du développement du Système de consultations mais les changements du type des recommandations qu'on peut apprécier à partir de ces documents vont bien au-delà d'un simple changement de présentation.

Dans le rapport des premières réunions de consultation, conclusions et recommandations n'étaient pas toujours distinguées de manière formelle mais on peut estimer que le nombre des recommandations était moins élevé que dans les consultations plus récentes. Ainsi on trouve 8 recommandations explicites dans le rapport de la deuxième réunion de consultation sur l'industrie des engrais tenue en 1978 alors qu'il y en a eu 22 dans la première consultation sur l'industrie de la pêche qui a eu lieu en 1987. Ce dernier chiffre donne une bonne approximation du nombre moyen de recommandations qu'on trouve maintenant dans les rapports des réunions de consultation.

Autre changement mis en évidence par la présentation, la multiplication du nombre des organismes et institutions à qui s'adressent les recommandations. Alors que le Secrétariat de l'ONUDI était initialement l'interlocuteur quasi-exclusif des réunions de consultation, les "destinataires" des recommandations comprennent aussi, actuellement, les Etats ou les gouvernements, des organisations internationales et même

les entreprises publiques et privées. Par exemple, la première consultation sur les métaux non ferreux (1967) qui a traité de deux questions (les stratégies de développement de cette industrie et leurs incidences financières; le choix des techniques) a formulé 11 recommandations à l'intention des gouvernements, 13 à celle des entreprises publiques et privées et 9 à celle des organisations internationales.

Il est plus difficile de mesurer avec précision les changements intervenus dans l'objet des recommandations. Les questions à l'ordre du jour varient selon l'industrie ou le problème concerné par la consultation et surtout il est normal qu'elles évoluent entre les réunions successives d'une même consultation. La comparaison empirique des recommandations d'une trentaine de réunions de consultation conduit cependant à retenir le constat suivant:

- d'une part une place croissante a été prise par des recommandations "générales" c'est à dire portant sur le principe et/ou le cadre utiles au développement de telle ou telle activité industrielle,
- d'autre part les actions plus concrètes réclamées par les recommandations continuent à relèver souvent du domaine de la recherche et des études, plus rarement de celui de la production et de l'investissement productif.

Cela est bien illustré par les recommandations de la réunion régionale sur les engrais phosphatés et les pesticides en Afrique qui s'inscrivait pourtant dans le prolongement de la Consultation sur les engrais lancée en 1977, c'est à dire qui arrivait après quatre réunions de consultation à l'échelle mondiale. Sur les quelques 19 recommandations de la réunion, une douzaine portent directement ou indirectement sur des études à mener dans les domaines économique ou technique, les autres concernant principalement la formation de la main d'oeuvre ou celle des utilisateurs d'engrais et l'aide financière. Il y a une différence nette avec les recommandations de la deuxième réunion dont l'essentiel portait sur les procédures contractuelles pour la construction d'usines en régie, sur les moyens de réduire le coût élevé des capacités

de production et sur le contrôle des capacités de production d'engrais dans le monde.

2- La modification de la gestion du suivi

Cette évolution du profil des recommandations a contribué à faire du suivi des consultations un véritable problème.

Le suivi des consultations ne soulevait pas de difficulté particulière dans les premières années de fonctionnement du Système de consultations. Il consistait en un travail de préparation pour la suite de la consultation et les activités qu'il entraînait (études, expertises, contacts avec les parties concernées) relevaient toutes, directement ou indirectement, de la compétence et de la responsabilité du Service des Négociations. Même si aucune expertise du suivi n'a été réalisée pour les consultations de cette période, on peut se reporter aux rapports des réunions de consultations pour vérifier qu'il était effectif. Dans pratiquement toutes les réunions, l'évaluation du travail effectué par le Service des Négociations depuis la dernière réunion constituait une des premières tâches des participants et dans la majorité des cas ce travail était jugé satisfaisant.

Il est devenu patent, au cours des années 80, que le suivi des consultations n'était plus en correspondance avec le profil des recommandations. Le "désajustement" se trouve signalé dans la plupart des documents de l'ONUDI (rapports annuels d'activité, compte-rendus du Conseil du Développement Industriel, documents de la Conférence Générale) qui insistent régulièrement sur la nécessité de renforcer le suivi des consultations. Les efforts faits pour associer les autres services de l'ONUDI aux actions du Service des Consultations, dans le domaine des études comme dans celui de l'assistance technique ont été réels mais ils ne pouvaient combler un besoin qui allait grandissant.

C'est dans ce contexte que la Troisième Conférence Générale de l'ONUDI a adopté une résolution visant à formaliser le suivi des consultations (GC.3/Rés.2). A partir de 1990, chaque

réunion de consultation doit donner lieu à l'élaboration d'un "plan des activités de suivi". Indépendamment des recommandations qui visent la préparation de la réunion suivante, les diverses recommandations d'une réunion sont traduites en activités de coopération technique et de promotion et les unités administratives responsables sont désignées. Des groupes de travail constitués d'experts sont normalement appelés à superviser l'exécution de ce plan.

3- Les nouvelles caractéristiques de la procédure de consultation

Les recommandations et le suivi des consultations sont des phases distinctes de la procédure de consultation mais celle-ci forme un tout et son sens ou son orientation peut se trouver modifiée du fait de l'évolution de ces phases ou de la modification de leur articulation. C'est bien ce qui s'est passé au cours de la période examinée.

La réforme du suivi qui a été décidée en 1989 n'a pas modifié, formellement, la procédure de consultation. Elle est en totale conformité avec le règlement intérieur du Système des consultations qui prévoit que "le Conseil du Développement industriel examine le rapport des réunions de consultation, ainsi que les conclusions et recommandations qui y figurent et décide des mesures appropriées à prendre pour leur donner suite et donne les directives nécessaires à cette fin" (art.8). Elle a cependant entériné un changement de fond.

On peut en effet considérer que la logique -le sens- de la procédure de consultation mise en place en 1977 s'est trouvée affectée par l'articulation que cette réforme établit entre les recommandations et le suivi. D'une part, la formalisation des activités de suivi donne une importance accrue aux recommandations, à leur lettre plutôt qu'à leur esprit. Les recommandations d'une réunion ont vocation à une application directe comme s'il s'agissait d'éléments de politique industrielle. Les réunions de consultation ne sont plus un moment privilégié dans un processus de concertation/négociation entre parties prenantes au développement industriel du tiers-

Monde mais une fin en soi. D'autre part, le lien entre les réunions successives d'une même consultation a tendance à s'estomper. C'est la nécessité même de réunions successives qui est en question.

Il est évident, toutefois, que ce décentrage de la procédure de consultation n'est pas imputable à la seule réforme du suivi. Celle-ci a joué un rôle de catalyseur dans une évolution qui concerne non seulement les recommandations mais aussi la préparation et le déroulement des réunions de consultations. Si la réforme du suivi provoque une certaine déconnexion entre le produit des consultations et l'objectif premier qui leur avait été assigné à Lima -la concertation pour le développement de la coopération- cela tient aussi à la nature des recommandations qui sont faites et au-delà à la représentativité de ceux qui les font.

On rejoint ici un deuxième aspect de l'évolution de la procédure de consultation au cours des années 80: la tendance à la technocratisation. Ici encore la réforme du suivi joue un rôle de catalyseur de tendances qui affectent également les autres phases de la procédure.

Sans revenir sur le contexte de la création du Système de consultations, on peut rappeler le caractère éminemment "politique" de ce programme de l'ONUDI à ses débuts. Cette caractéristique du Système de consultations est aujourd'hui largement désactivée. Le dernier rapport d'évaluation discuté par le Conseil du Développement Industriel au moment de l'adoption de la réforme du suivi en fait état. Parallèlement on a assisté à la montée de l'expertise dans les activités du programme de consultations. Son rôle dans l'orientation des discussions des réunions de consultations n'a jamais été négligeable mais ses interventions étaient pratiquement limitées à la phase de préparation. La réforme du suivi élargit considérablement sa place et si on tient compte de la modification du profil des participants aux réunions, c'est aujourd'hui l'ensemble de la procédure de consultation qui est placée sous son contrôle.

III- LE POIDS DES EVOLUTIONS ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES

Les consultations internationales de l'ONUDI ont été mises en place, à titre expérimental, après la Conférence de Lima et la procédure n'en a été codifiée que plus tard. Cet empirisme de la démarche continue d'une certaine manière, à prévaloir puisque le règlement intérieur du Système de consultations adopté en 1982 n'a jamais été modifié depuis, même lorsque la question s'est posée pour instituer la nouvelle gestion des activités de suivi. Cette souplesse calculée du Système de consultations a certainement facilité son adaptation mais elle l'a en même temps rendu plus sensible à l'évolution de l'environnement économique et institutionnel.

Les années 80 ont vu se modifier le contexte qui prévalait au moment de la création du Système de consultations et qui avait justifié et facilité son développement. L'intérêt pour les consultations ainsi que les moyens disponibles pour ce support de la coopération industrielle ont été notablement réduits pendant cette période. Une partie au moins des changements qui ont été présentés plus haut en ont découlé.

Il ne s'agit pas d'analyser ici de manière détaillée le développement de la crise économique mondiale après 1975 mais d'éclairer l'évolution de la procédure de consultation par une brève évocation de quelques-uns de ses aspects.

1- L'évolution des rapports Nord-Sud

Comme on le sait la Déclaration et le Plan d'Action de Lima n'ont pas été adoptés à l'unanimité mais quand on le réexamine en 1991, le désaccord d'alors paraît mineur. Certes les pays développés et les pays sous-développés présents à Lima ne partageaient la même vision de l'industrialisation du Tiers-Monde mais ils ne refusaient pas d'envisager une coopération. Plus précisément la situation économique des pays développés les incitaient à un redéploiement de leurs industries et dans ce cadre les pays sous-développés pouvaient espérer accéder aux ressources et aux technologies nécessaires à leur développement industriel. Des consultations internationales sur les principaux secteurs de l'industrie étaient à même de concrétiser leur besoin de concertation, sinon de négociation en vue de ce transfert.

Les années 70 ont été, de ce point de vue, un moment privilégié dans toute l'histoire des relations Nord-Sud. Ce n'est pas par hasard que le concept de Nouvel Ordre Economique International a eu autant de retentissement à cette époque. Le rapport de forces qui s'était créé après les indépendances politiques cherchait à s'exprimer dans le domaine économique. La crise économique qui avait commencé à affecter les pays développés donnait avantage au Tiers-Monde pour le négocier. Mais cette situation s'est modifiée à partir du début des années 80. Les "intérêts réciproques" se sont amenuisés et de nouvelles sources de d'oppositions sont apparues -le paiement de la dette par exemple- et on sait maintenant les conflits peuvent aller jusqu'à la guerre. Les relations se sont intensifiées entre les pays développés eux-mêmes, au détriment des relations avec le Tiers-Monde, sans compter le développement des relations de certains d'entre eux avec les pays de l'Est qui vient encore renforcer cette tendance. L'intérêt pour les consultations de l'ONUPI s'en est trouvé affecté comme en témoigne l'évolution de la participation aux réunions qui se tiennent après 1985. Le nombre des pays représentés diminue: les "grands" pays sont souvent absents;

les délégations sont généralement composées de personnel administratif ou diplomatique.

2- Le nouveau contexte de l'industrialisation du Tiers-Monde

Cette évolution des rapports Nord-Sud a accompagné l'évolution de la conjoncture économique. Les années 70 ont été des années d'exceptionnelle activité économique dans la plupart des pays du Tiers-Monde alors que le monde développé faisait à nouveau l'expérience de la récession. Mais la "conjoncture inverse" qui favorisait le Tiers-Monde a disparu au début des années 80 et avec elle, les perspectives d'un développement industriel solide. Un petit nombre de pays seulement n'a pas eu à expérimenter la désindustrialisation. Moins encore sont parvenus, à la date d'aujourd'hui, à relancer l'investissement industriel.

A ses débuts la crise économique a offert des degrés de liberté au Tiers-Monde. Des expériences d'industrialisation rapide ont pu prendre place. Mais la "crise de la dette" a refermé l'horizon et les problèmes qu'affrontent la plupart de ces pays se trouvent maintenant hors du champ normalement visé par les consultations internationales de l'ONUDI.

3- La "crise" du Système des Nations-Unies

Qu'il s'agisse de la désaffection à l'égard des consultations ou des contraintes financières qui font sentir leur poids sur le Système de consultations, les facteurs qui ont influencé la procédure de consultations se retrouvent aussi dans l'évolution des institutions qui étaient associées à l'ordre international né de la crise des années 30 et de la Seconde Guerre mondiale.

L'ONUDI a été créée, comme la CNUCED, en réponse aux besoins spécifiques du Tiers-Monde, besoins mal reconnus ou mal admis par les institutions internationales nées après 1945. Son statut particulier en faisait un cadre privilégié "pour servir d'enceinte aux pays développés et aux pays en développement pour leurs contacts et leurs consultations intéressant l'industrialisation des pays en développement" selon la formule

utilisée à l'alinéa premier du règlement intérieur du Système de consultations. Du moins lorsque la concertation et la coopération étaient à l'ordre du jour des rapports Nord-Sud.

Il est difficile de démêler ce que le changement de statut de l'ONUDI doit à l'évolution du contexte économique international et à la consolidation de sa vocation pour la promotion de l'industrialisation. Le fait est qu'au moment même où l'ONUDI devenait à part entière une agence spécialisée des Nations-Unies, elle avait à affronter les mêmes difficultés - de reconnaissance et de financement - que les autres agences. Et ces difficultés affectaient tout particulièrement le Système de consultations, comme si ce programme était lié, plus que les autres, au sort des relations Nord-Sud. Les débats du Conseil du Développement Industriel sur l'évaluation du Système de consultations peu de temps après l'adoption du règlement intérieur des consultations, puis encore en 1988 ont laissé voir la fragilité de l'existence de ce qui était pourtant reconnu comme l'un des programmes les plus importants de l'organisation. Mieux que la modification de sa place dans l'organigramme, les données budgétaires montrent d'ailleurs un recul sensible de sa position (de 3,8% du budget ordinaire en 1985 à 2,3% en 1990).

IV- LES PROBLEMES ET LES ENJEUX ACTUELS

La formalisation des activités de suivi qui a commencé à être appliquée en 1990 a donné plus d'acuité aux problèmes soulevés par l'évolution de la procédure de consultation en même temps qu'elle a souligné les enjeux qui s'y trouvent engagés.

1- Les effets pervers de la réforme du suivi

En réformant les méthodes de suivi des consultations, le Conseil du Développement Industriel a souhaité accroître l'efficacité du Système de consultations mais le modèle retenu ne présente pas que des avantages.

La mise en oeuvre de la réforme du suivi décidée par la Conférence Générale de 1987 a commencé en 1989 et il est certainement trop tôt pour juger des améliorations qu'elle apportera à l'application des recommandations. Mais les premiers plans d'activités de suivi qui ont été établis sur cette base sont susceptibles d'engendrer des réserves sur les résultats à en attendre.

Le plan des activités de suivi d'une consultation désigne les principaux responsables de l'exécution des différentes recommandations enregistrées lors de la réunion de consultation et traduit chacune d'elles en activités de coopération technique et de promotion que l'ONUDI devra prendre en charge, soit par les services du Siège soit par les représentations régionales ou locales. Le plan de suivi implique un nombre si important d'acteurs et de tâches qu'il est difficile de ne pas douter de sa faisabilité.

Mais là n'est pas l'essentiel. Un examen détaillé des plans de suivi soulève une question plus importante, celle de la valeur effective des recommandations qui vont être appliquées. Cette question concerne à la fois l'opérationnalité et la validité des recommandations enregistrées à l'occasion d'une réunion de consultation.

D'un côté l'évolution du profil des recommandations montre qu'une grande partie de celles-ci ont un caractère général et on peut s'interroger sur le sens et la possibilité qu'il y a de les traduire en activités concrètes. D'un autre côté, même si la place faite aux experts s'est accrue, les recommandations demeurent le produit d'une discussion à laquelle ils ne participent pas directement et dont on a vu qu'elle rassemblait un public hétérogène par rapport aux problèmes traités. Enfin, comme on l'a signalé aussi, ces recommandations peuvent n'entretenir qu'un rapport ténu avec l'objectif premier des consultations: l'industrialisation.

De toute évidence, la réforme du suivi aurait gagné à être accompagnée d'une réforme des recommandations. La réduction de

leur nombre et l'affinement de leur contenu auraient mieux garanti ses résultats, en termes d'efficacité mais aussi en termes de coût. Il est probable en effet que l'application de la réforme aux recommandations telles qu'elles se pratiquent actuellement se traduise par un accroissement des dépenses. Les chiffres disponibles sur le coût de la création des groupes d'experts pour assurer le suivi, sur l'exercice 90-91, de six seulement des consultations en place le laissent penser. Ce sont en effet 225 000 dollars qui sont jugés nécessaires alors que les dépenses du Service des consultations sur le budget ordinaire de l'ONUDI se sont élevées en 1990 à 2 500 000 dollars.

2- Le statut du Service des Consultations

Par plusieurs aspects, les changements intervenus dans les recommandations et le suivi des réunions attirent l'attention vers la place occupée par le Service des consultations dans le dispositif actuel. L'impression qui prédomine est celle d'un équilibre très instable dans les fonctions qu'il a exercées jusqu'ici.

Il y a incontestablement des tendances centrifuges dans les changements observés. On peut considérer qu'à ses débuts le Secrétariat des Négociations avait une fonction politique et que son interlocuteur premier était le Conseil du Développement Industriel. Le Service des Consultations ne semble guère se différencier aujourd'hui des autres services et sa séparation d'avec la Division de la coordination des politiques peut valoir confirmation. Dans le même sens, la coordination engagée avec les autres services pour le suivi des consultations peut conduire le Service à un rôle de simple intermédiaire. Plus fondamentalement peut-être, le déséquilibre entre des réunions de consultations dont l'objet a perdu en importance et des activités de suivi qui gagnent en importance peut conduire à priver le Service de son initiative sur les consultations à engager.

C'est là une question d'importance. Comme la réforme du suivi, une modification du statut de Service des consultations qui ne s'accompagnerait pas d'une redéfinition explicite de l'objet des consultations risque d'avoir des effets pervers.