

Article 58

L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et les activités des institutions spécialisées.

Les méthodes employées par les auteurs de la Charte pour assurer la coordination des programmes et des activités du système décentralisé d'organisations mondiales qu'ils avaient choisi d'adopter sont un peu répétitives. L'article 58 dit que « l'Organisation fait des recommandations » à cet effet (l'article 60 expliquant que par « Organisation » il faut entendre l'Assemblée générale et le Conseil économique et social) ; l'article 62 dit que le Conseil peut... « dans les domaines économique et social » « adresser des recommandations... aux institutions spécialisées intéressées » ; l'article 63, paragraphe 2, dit que le Conseil économique et social peut... « coordonner l'activité des institutions spécialisées » « en leur adressant des recommandations » ; et l'article 64 dit encore que le Conseil « peut s'entendre » avec les mêmes institutions spécialisées « afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations... »

Cette répétition trahit une inquiétude : celle que les recommandations de l'Organisation ne soient pas suivies. Elle montre aussi que l'on a voulu donner des gages à ceux que la décentralisation chagrinait. L'histoire des 40 dernières années a montré que ces inquiétudes étaient justifiées et que les gages verbaux ainsi prodigués n'ont pas permis qu'il soit réellement tenu compte des « recommandations » faites pour la coordination.

Mais elle a aussi permis de s'apercevoir que le problème que l'article 58 se propose de résoudre n'est pas simple, et qu'en tout état de cause il ne se situe pas seulement au niveau d'une controverse entre décentralisation et centralisation.



Ce sont les problèmes de structure et de répartition des pouvoirs de décision qui ont surtout préoccupé ceux qui ont contribué à l'élaboration des chapitres IX et X de la Charte. La conception qu'ils avaient de la nature et du contenu des « programmes et des activités des institutions spécialisées » (et de l'ONU) dans les domaines économique et social semble avoir été assez vague. La lecture de l'article de David MITRANY sur « un système de paix efficace »¹ montre que celui qui passe pour être sinon l'inspirateur, du moins le premier théoricien du « fonctionnalisme », avait de ce qu'il appelle les « actions en commun » entre États, une vision apparemment plus ambitieuse que celle des auteurs de la Charte, et en tout cas que celle qui a été finalement adoptée. Dans le cadre très large défini par l'article 55, il est probable que les participants aux travaux préparatoires imaginaient, plutôt que des grands programmes opérationnels du type de celui de l'UNRRA², des activités du type échange d'expériences, établissement de normes, études d'experts, consultations sur l'harmonisation de politiques, conclusion de conventions, rassemblement de données statistiques, dissémination d'informations à travers des rapports et publications. Ils n'imaginaient sans doute pas non plus que des activités opérationnelles constituées de milliers de petits projets représenteraient un jour la majeure partie des dépenses de l'ensemble du système. La réflexion sur les problèmes économiques et sociaux était au surplus à

¹ David MITRANY, *A Working Peace System*, The Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, Londres, juin 1943, 60 p. Le fonctionnalisme est la théorie suivant laquelle l'association des États par « problèmes » dans des « agences fonctionnelles » tisserait des liens de coopération politique qui permettraient la « croissance pacifique » d'une société internationale. Les auteurs de la Charte semblent avoir été influencés par cette théorie.

² UNRRA: Administration des Nations Unies pour les Secours et la Reconstruction, créée par l'Accord de Washington du 9 novembre 1943 pour fournir une assistance aux régions dévastées par la guerre en Europe, en Asie et en Extrême-Orient.

l'époque plus orientée vers les moyens d'empêcher le renouvellement de la grande dépression des années 1930 et la nécessité d'assurer le « plein-emploi » que vers le développement de territoires alors colonisés par les grandes puissances européennes.

Avant d'en arriver à la notion de « recommandations en vue de coordonner » un système décentralisé d'institutions spécialisées, il fallait au surplus clarifier les relations entre les structures d'un système de sécurité collective et celles d'un système de coopération dans les domaines économique et social, en ayant pour seules références l'expérience de la SDN et des articles 23 et 24 de son Pacte, complétée par les propositions du Rapport Bruce sur la constitution d'un Conseil économique et social. La notion d'institution internationale (malgré les quelques modèles existant, notamment celui du BIT dont le tripartisme est resté exceptionnel) composée d'organes intergouvernementaux (conférence générale et comité exécutif) et d'un secrétariat, n'était peut-être pas non plus très clairement établie dans les esprits.

Ceci explique que l'élaboration des diverses formules qui ont été examinées n'ait, ni nettement distingué, ni traité très clairement, les trois problèmes de structures qui ont été considérés en même temps : celui de la machinerie intergouvernementale, celui du contrôle budgétaire et celui des compétences respectives des secrétariats de l'organisation centrale et des organisations spécialisées.

Ainsi, pour la composition du « Comité central pour les questions économiques et sociales », qui était la proposition essentielle du Rapport Bruce, on a envisagé successivement comme niveau de représentation, celui des ministres des Finances et de l'Économie des États Membres, puis celui des chefs des agences spécialisées, complété par des experts nommés à titre personnel. On a ensuite commencé à distinguer entre le Conseil à composition intergouvernementale et un organe technique qui, à l'intérieur du Secrétariat de l'ONU (sous le nom de « Bureau des Services techniques », puis de « Comité administratif ») aurait des sections dans les divers domaines de compétences des institutions spécialisées afin d'aider le Conseil à coordonner leur travail. On se proposait ainsi d'institutionnaliser une sorte de duplication de compétences entre le Secrétariat de l'ONU et ceux des institutions spécialisées.

Les hésitations sur le nombre des membres du Conseil (15 dans un premier temps, puis 24, pour revenir finalement à 18) ont été liées à cette réflexion sur la division des responsabilités administratives entre les secrétariats et à celles portant sur le contrôle budgétaire que, dans le projet de plan américain de février 1944, on envisageait de concentrer entre les mains de l'Assemblée générale (les budgets de chaque agence représentant un chapitre de ce budget économique global).

La solution finalement retenue dans les chapitres IX et X a le mérite d'une apparente simplicité. Elle crée un système décentralisé d'organisations indépendantes, dotées de leur Secrétariat et de leurs organes intergouvernementaux de décision qui votent leur propre budget. Sa coordination est assurée par les recommandations d'une organisation centrale et notamment de deux de ses organes principaux, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social. Enfin, le Secrétariat de l'ONU est chargé seulement de réfléchir aux aspects globaux des problèmes économiques et sociaux. Cette « solution simple » s'est pourtant révélée à l'expérience comme la source du système de coopération le plus complexe et le plus inefficace que l'on aurait pu imaginer.



Le fait que l'on se soit aperçu dès 1948, après la mise en place d'une première série d'organes subsidiaires, que la coopération était un échec et que le système allait dans le sens d'une indépendance totale des institutions spécialisées, a conduit en effet à compliquer sans arrêt la machinerie de coordination, sans que pour autant l'établissement d'un consensus sur les problèmes économiques et sociaux en ait été rendu plus aisé.

On peut, en simplifiant sans doute beaucoup, distinguer trois grandes étapes dans le développement de ces mécanismes.

LA PÉRIODE 1945-1948 où l'on met en place les premiers organes subsidiaires. Sur les six commissions techniques créées en 1946, trois d'entre elles, la Commission des Statistiques, la Commission des Droits de l'homme et celle de la Population, reçoivent explicitement mandat de donner des avis au Conseil « pour coordonner les activités des institutions spécialisées ». Les formules employées pour les trois autres (Développement social, Stupéfiants et Conditions de la femme) sont moins précises mais impliquent ce souci de coordination. Les mandats des trois premières Commissions économiques régionales - Europe, Asie et Pacifique, 1947, Amérique latine, 1948 - précisent seulement que certaines de leurs activités « ne doivent pas faire double emploi avec celles des institutions spécialisées dans leur région », et « qu'elles doivent aider le Conseil à s'acquitter de ses fonctions en ce qui concerne les problèmes économiques, y compris ceux touchant à l'assistance technique ». En revanche, la coordination des travaux des Secrétariats des institutions spécialisées et de l'ONU est confiée à deux organes de nature différente :

- le Comité Administratif de Coordination (CAC), composé du Secrétaire général de l'ONU (président) et des chefs des Secrétariats des institutions spécialisées, et dont le mandat consiste à « prendre toutes les mesures appropriées pour assurer la mise en œuvre la plus efficace des accords conclus entre les Nations Unies et les agences spécialisées » et à permettre au Conseil de faire des recommandations « sur les questions qui pourraient susciter des différences de vues » entre l'ONU et les agences. Cet organisme commence dès cette période à développer un réseau complexe de comités subsidiaires coordonnés entre eux par le « Comité préparatoire » composé des directeurs généraux adjoints ; il faut noter aussi l'importance du « Comité Consultatif sur les Questions Administratives » (CCQA) chargé des problèmes de personnel et de finances, cependant que nombre d'autres doivent s'occuper de la coordination des programmes en matière d'éducation, de sciences, d'affaires maritimes, d'eau, de statistiques, etc.
- le Comité Consultatif sur les Questions Administratives et Budgétaires (CCQAB), comité d'experts qui est en fait une émanation de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et qui est chargé d'examiner les budgets des agences spécialisées en vue de leur faire des recommandations.

LA PÉRIODE 1960-1972 pendant laquelle la prise de conscience de l'inefficacité des mécanismes mis en place à l'origine conduit à une nouvelle conception des méthodes de coordination, orientée vers un renforcement des contrôles et vers une tentative de meilleure définition du cadre intellectuel. Cette tendance se manifeste par :

- a) La création d'organes subsidiaires nouveaux et notamment :
 - en 1962, du Comité du Programme et de la Coordination³, principal organe subsidiaire à la fois du Conseil et de l'Assemblée générale, pour la planification, la programmation, l'évaluation et la coordination, qui reçoit pour mission, dans le domaine de la coordination « d'examiner les activités des programmes des organismes du Système des Nations Unies secteur par secteur », « de recommander des principes directeurs pour les principaux programmes d'activités », « de déterminer l'ampleur de l'effort coordonné entrepris à l'échelle du Système par les organes des Nations Unies dans certains domaines désignés comme prioritaires par les organes délibérant », « d'étudier les rapports du CAC et les rapports annuels des institutions spécialisées »⁴.

³ Appelé d'abord « Comité spécial de la Coordination » par la résolution 920 (XXXIV) du Conseil.

⁴ Il a d'ailleurs été régulièrement organisé à ce sujet des réunions CACICPC une fois par an, d'une durée de deux jours en juillet. Ces réunions qui auraient pu, théoriquement, permettre une confrontation utile entre les gouvernements et les chefs d'agences, n'ont, de l'avis unanime des participants, donné aucun résultat intéressant (cf. Rapport des Présidents du CPC et du CAC, F11983/98 de 1983).

- En 1964, du Comité de la Planification du Développement, comité d'experts nommés à titre personnel, chargé « d'examiner et d'évaluer les programmes et activités des organes de l'ONU et des institutions spécialisées en matière de planification et de projections économiques » et d'analyser avec le concours de l'ONU et des institutions spécialisées « les grandes tendances de la planification et de la programmation dans le monde, les principaux problèmes de développement et les solutions qui leur sont apportées ».

- En 1968, du Corps commun d'inspection, organe subsidiaire à la fois de l'Assemblée générale et des organes délibérant des organisations spécialisées, dont les membres « ont les plus larges pouvoirs d'investigation dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds » et reçoivent pour mission « d'améliorer la gestion et les méthodes, d'assurer une plus grande coordination entre les organisations » et de proposer à cette fin « les réformes qu'ils jugent nécessaires ».

- b) La définition d'un statut différent de celui des institutions spécialisées déjà existantes pour la création d'organisations nouvelles. La CNUCED créée en 1965 et l'ONUDI en 1966 sont ainsi insérées dans le cadre de l'ONU comme de nouveaux grands départements sans indépendance budgétaire.
- c) La fusion en 1965 dans une nouvelle institution, le PNUD, des divers fonds créés pour les activités opérationnelles.
- d) L'institution et la mise en œuvre, enfin, des stratégies du développement.

LA PERIODE COMMENÇANT EN 1974 marquée à la fois par :

- a) La création, à la Conférence mondiale de l'alimentation à Rome en 1974, d'un organisme nouveau pour la coordination d'un secteur : le Conseil mondial de l'alimentation, organe de l'ONU de 36 membres chargé, au niveau des « ministres ou des plénipotentiaires » de faire rapport à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire de l'Ecosoc, et qui « examine les principaux problèmes et les questions de politique générale influant sur la situation alimentaire mondiale », « les mesures prises en vue de leur solution par ... le système des Nations Unies et ses organismes régionaux » et « recommande le cas échéant des mesures correctives ». En d'autres termes, il s'agit ici d'une tentative pour replacer dans le cadre de l'ONU elle-même, la réflexion au plus haut niveau et l'élaboration des directives générales dans un secteur où trois institutions spécialisées travaillent parallèlement (la FAO, le Programme alimentaire mondial et le Fonds international de développement agricole) et où de nombreuses autres agences jouent un rôle non négligeable.
- b) Le développement dans l'ensemble du système, sous l'impulsion principalement du Comité du programme et de la coordination, de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et du Corps commun d'inspection, des méthodes communes de planification, de programmation et d'évaluation.
- c) L'entreprise dite de « restructuration » qui commence en 1975 par l'établissement du rapport du Groupe d'experts pour l'étude de la structure du Système des Nations Unies, et qui aboutit, après des négociations longues et difficiles, à la résolution 32/197 de l'Assemblée générale.



Ce bref rappel de la complication progressive et des approches diverses du problème montre bien que la préoccupation de coordination n'est restée constante que dans la mesure où elle

était toujours insatisfaisante. L'insuccès permanent est en effet le trait commun à toutes ces tentatives, quel que soit le domaine considéré.

Dans le secteur de la coordination administrative et budgétaire qui, à première vue, pourrait passer pour le plus simple, la routine qui s'est installée dès l'origine a eu essentiellement pour objectif de laisser le maximum d'indépendance à chaque institution. Il suffit de lire quelques-uns des rapports d'ensemble annuels du CAC au Conseil économique et social pour découvrir que leur propos est de démontrer, en établissant un simple catalogue descriptif des activités du Comité, que l'harmonie règne entre les organisations du Système dans tous les domaines, aussi bien pour la définition des objectifs que pour la gestion des activités, qu'elles soient administratives ou de programmes. Les rapports du CCQAB sur les budgets des organisations spécialisées contiennent de leur côté quelques remarques critiques mais ne tendent pas à une harmonisation systématique des présentations et des méthodes de gestion, qui seules pourraient permettre des comparaisons de rendement. En matière de politique de personnel, le cadre général d'un « système commun » a été à peu près maintenu en ce qui concerne la structure des catégories de personnel et le régime des traitements et des salaires. Mais les rapports du Comité consultatif, puis de la Commission, de la fonction publique internationale, n'ont pas tenté de mettre de l'ordre dans les problèmes concernant les méthodes de recrutement, de développement des carrières ou les garanties statutaires. Les efforts faits dans ce sens par le Corps commun d'inspection, qui ont abouti à un début de réforme à l'ONU, n'ont jusqu'ici rencontré aucun écho de la part des institutions spécialisées.

Dans le domaine des activités opérationnelles, ce sont les contradictions conceptuelles au sujet de ce qui pourrait être une réelle coordination qui ont conduit à la situation d'absence à peu près totale de coopération entre les agences que l'on constate actuellement. Le « consensus » établi par le PNUD en 1970 et confirmé par la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale a défini une philosophie de la coopération technique en vertu de laquelle un « programme par pays » établi en fonction du plan général de développement définit la nature et le type des projets qui seront financés par le PNUD (et répartis pour leur mise en œuvre par les organisations du système). La responsabilité de son établissement appartient au gouvernement du pays récipiendaire, qui le formulera « avec les représentants du système des Nations Unies travaillant sous la direction du représentant résident du programme ». Ce « leadership », confirmé par la résolution 32/197 qui confie à un seul fonctionnaire (le coordinateur résident) « la coordination des activités opérationnelles de développement effectuées au niveau du pays », n'a jusqu'ici pratiquement jamais pu être exercé.

Le domaine régional ne doit ici être mentionné que pour mémoire. Les Commissions économiques régionales n'ont jamais été chargées de coordonner les activités du système dans leur région. Au contraire, on a dû s'efforcer d'éviter que leurs propres activités ne viennent concurrencer celles décidées par les institutions spécialisées au niveau central. En fait, il ne s'est même pas institué de réelle coopération entre le Siège de l'ONU et les Commissions économiques régionales.

Le niveau de la coordination des programmes, qui aurait dû être le plus important, est resté le plus décevant. C'est pourtant dans ce domaine que la méthodologie a été le plus développée mais les résultats qu'elle a permis d'obtenir sont restés là encore purement formels.

Au cours des années 1970, quatre des plus grandes organisations - ONU, UNESCO, OIT, OMS - ont institué des plans à moyen terme ; la majorité des organisations ont adopté des budgets-programmes de deux ans ; les cycles budgétaires ont été harmonisés ; des consultations interorganisations ont eu lieu en vue de l'harmonisation de la présentation des budgets-programmes et quelques définitions communes ont été entérinées ; l'ONU dispose maintenant d'un Règlement et de Règles sur le cycle de « planification, programmation, surveillance et évaluation »⁵ qui pourrait servir de modèle à l'ensemble du système.

⁵ AIRES/371234 et 381227; Bulletin du Secrétaire général ST/SGBI204 du 5 juin 1984.

La résolution 32/197 sur la restructuration a demandé que les organisations « définissent en commun des recommandations pour l'établissement de directives politiques et la définition de priorités pour les organes intergouvernementaux du système », que soient effectuées « des consultations préalables en vue d'établir de plus en plus la planification commune dans les domaines d'intérêt commun », enfin, que l'on aboutisse rapidement à « une planification à moyen terme à l'échelle du système ». Cette même résolution a institué les rapports appelés « analyses de programmes interorganisations » destinés à faciliter l'intégration des activités des organisations dans les domaines d'intérêt commun ; elle a défini les grandes lignes d'une réorganisation des départements économiques et sociaux de l'ONU et créé un poste de Directeur général du Développement et de la coopération économique internationale.

La mise en œuvre de cette résolution a notamment permis de créer, outre le Bureau du Directeur général, l'Office de Planification, de programmation et de coordination qui, dans le cadre du Département des Affaires économiques et sociales internationales, a fourni au CPC les rapports nécessaires pour développer son contrôle de la coordination. Enfin, le Comité consultatif sur les Questions de substance (CCQS) est venu compléter la machinerie du CAC pour s'occuper de la coordination des plans et des programmes.

Tout cet ensemble d'efforts, de changements de structures, de travaux sur la méthodologie et de recommandations, pourtant précises et formulées de façon impérative par l'Assemblée générale, a sans doute permis une meilleure description et une meilleure connaissance des programmes, mais il n'a en aucune manière réellement amélioré la coordination. La « planification commune » est restée du domaine des vœux pieux et les stratégies de développement appliquées par chaque organisation ont continué de diverger.

Cette situation est due, au moins en partie, à ce que les efforts faits parallèlement pour la coordination intellectuelle n'ont pas abouti à la définition d'une véritable stratégie commune du développement. Ce n'est que par un abus dans l'usage des mots - procédé familier à l'ONU - que l'on a pu appeler « Stratégie internationale du développement » les deux documents établis en 1970 et 1980 pour les Décennies internationales du développement. Si un premier document (1960) pouvait donner l'espoir que, grâce aux méthodes de planification, une véritable stratégie commune s'élaborerait, les deux derniers - en restant au niveau d'une philosophie politique, acceptée du bout des lèvres et avec de nombreuses réserves par les pays développés - n'ont pas réellement contribué à préciser les politiques qu'il convenait d'appliquer, ni en matière de développement au niveau des pays, ni en matière de coopération technique multilatérale. Si une évolution peut être constatée vers une prise en compte plus efficace des problèmes sociaux et vers un type de développement des pays pauvres davantage axé aujourd'hui sur l'agriculture et sur les régions rurales que sur l'industrie et les centres urbains, il n'en est pas moins vrai que les stratégies effectives préconisées par la CNUCED ou le BIT sont très loin de celles appliquées par le Fonds monétaire international, que les divergences sur les stratégies et la sécurité alimentaire subsistent entre la FAO et le CMA, que les politiques de santé de l'OMS et de l'UNICEF n'ont plus guère de méthodes communes ...



L'échec de la méthode des « recommandations en vue de coordonner les programmes et les activités » d'un système décentralisé a trop souvent conduit à penser que le meilleur moyen de le surmonter était de doter de plus d'autorité formelle l'organisation centrale. Toute l'évolution qui a conduit à la résolution de l'Assemblée générale sur la restructuration s'explique par cette analyse : situer les institutions nouvelles dans le cadre de l'ONU elle-même (CNUCED, ONUDI, CMA), créer un poste de Directeur général, confier une autorité théorique aux Coordinateurs Résidents, etc. Le fait que les problèmes de coordination qui existent à l'intérieur de l'ONU elle-même entre ses divers départements ou instances régionales ne soient pas mieux résolus que ceux qui

concernent le système tout entier aurait dû pourtant permettre de comprendre que la centralisation et l'établissement de lignes formelles d'autorité hiérarchique ne résolvent pas le problème posé.

Ce que l'analyse ci-dessus tend à montrer, c'est que le problème central est celui de la définition des objectifs que les États Membres veulent donner à un système d'organisations mondiales. Le travail permanent de négociations auquel participent les diplomates et les fonctionnaires internationaux s'efforce de le résoudre sans réel succès. En fait, on peut distinguer :

- les domaines où existe un consensus réel ; ce sont ceux concernant par exemple les petites agences techniques - postes, télécommunications, météorologie, etc. - pour lesquels tous les pays acceptent une collaboration véritable et où aucune coordination d'activités au niveau du système n'apparaît nécessaire ;

- les domaines où l'on admet qu'il existe de profondes divergences que l'on s'efforce de réduire : code de conduite sur les sociétés transnationales, stabilisation des prix des matières premières, droit de la mer, etc. Ces questions sont généralement de la compétence de l'ONU seule et en tout état de cause n'exigent pas non plus de grands efforts de coordination dans le système ;

- les domaines, enfin, où les gouvernements s'efforcent de travailler en commun, sans que l'on ait vraiment obtenu de consensus autre que purement verbal grâce à des formules sans signification véritable. Il s'agit ici essentiellement du domaine du développement dont tout le monde admet qu'il relève d'une approche intégrée mais que le système aborde secteur par secteur et souvent avec des stratégies divergentes.

C'est dans ce dernier domaine que toutes les formules envisagées - recommandations pour la coordination ou établissement de hiérarchies - ont tenté avec une sorte de persévérance dans la naïveté de résoudre le problème à travers des structures formelles. L'expérience tend à montrer qu'on ne résout pas un problème qui relève de l'autorité intellectuelle par des formules d'autorité hiérarchique.

Le problème d'une meilleure coordination des programmes et des activités des organisations du système des Nations Unies est d'abord celui des types de programmes que les États Membres pourraient définir à partir d'une vision aussi cohérente que possible des questions de développement et de coopération économique internationale. Sa solution suppose donc que l'on puisse à la fois :

- intégrer les moyens de recherche, de réflexion et de négociations pour dégager cette vision commune ;

- réorganiser les structures du système autour de problèmes (et d'objectifs) clairement identifiés plutôt que par « secteur ».

Mais une solution de ce genre relève d'une réforme d'une tout autre ampleur que celle initiée par la résolution sur la « restructuration ».

Maurice Bertrand