

Peut-on réformer les Nations Unies

Un phénomène politique

Les critiques relatives à la mauvaise gestion de l'ONU et de quelques-unes des organisations de son Système ont acquis la dimension d'un phénomène politique ; elles sont de plus en plus nombreuses et précises ; elles proviennent essentiellement des médias des principaux pays occidentaux et des gouvernements de tous les pays riches y compris l'URSS ; surtout, elles s'accompagnent depuis deux ans environ de mesures de rigueur financière ¹ et de décisions ou de menaces de retrait. ² Si le départ des États-Unis de l'UNESCO n'était que le prélude d'autres mesures du même ordre, l'existence même des organisations mondiales serait mise en question.

Un débat sur la signification exacte du phénomène semble ouvert entre ceux qui pensent que ces critiques sont fondées et ceux qui suggèrent qu'elles ne sont que le prétexte servant à cacher l'insatisfaction politique des pays riches au sujet des orientations fixées par la « majorité automatique » détenue par le Groupe des 77.

À l'appui de la thèse de l'insatisfaction, on peut retenir :

— la formulation très générale, sans démonstrations et sans nuances des critiques elles-mêmes ;

— le fait qu'elles ne concernent que l'ONU et quelques-unes des grandes organisations du Système (UNESCO, FAO, BIT, principalement) comme si les petites agences fonctionnelles (UPU, UIT, OMI, OACI, OMM, etc.) qui font l'objet d'un consensus politique, et les grandes agences financières (FMI, GATT, Banque mondiale) qui sont généralement considérées comme des exécutants de la volonté politique des pays occidentaux, étaient à l'abri de toute critique de gestion ; ³

— l'usage d'arguments purement polémiques comme le « coût exagéré » du fonctionnement d'organisations dont les budgets sont en fait très modestes, ou les « salaires trop élevés » des fonctionnaires de ces organisations alors que les rémunérations des fonctionnaires des autres organisations internationales n'ont pas été aussi sévèrement mises en question (même quand elles sont plus élevées que celles des fonctionnaires de l'ONU) ; ⁴

— l'absence, enfin, de propositions sérieuses de réformes et la quasi-certitude que les mêmes États qui critiquent les défauts des organisations n'apporteraient pas leur soutien à des mesures capables de les corriger.

À l'appui de la thèse de la sincérité des critiques et de la réalité des « faiblesses » constatées, on doit noter en revanche la concordance des témoignages de tous ceux qui connaissent ces organisations au sujet de l'existence de défauts précis en matière de qualité des produits, de doubles emplois, de coordination, de personnel, de contrôle ou d'évaluation.

Le fait qu'il y ait certainement quelque vérité dans chacune des deux thèses en présence n'est pas en soi très satisfaisant pour l'esprit. Un examen plus complet du problème montre en effet qu'il existe bien de sérieuses « faiblesses » dans la gestion des organisations visées, mais qu'une amélioration de la gestion dans le cadre des structures actuelles n'accroîtrait pas sensiblement l'efficacité réelle de l'ONU dans les domaines les plus importants.

L'existence de cette contradiction conduit à penser que le phénomène politique auquel nous assistons correspond à un besoin de changement plus profond que celui que la formulation actuelle laisserait supposer, ce qui exige un type de réponse beaucoup plus audacieux en matière de réforme et de transformation des structures de l'Organisation mondiale.

Les faiblesses réelles

Il est exact, tout d'abord, qu'il existe de très graves défauts.

Le fait que l'ONU et les grandes agences puissent mettre à leur actif des résultats positifs n'enlève rien à la justesse des critiques au sujet de la gestion. On peut sans doute mettre à l'actif de l'Organisation mondiale sa contribution positive au déroulement des opérations de décolonisation, la mise sur pied et la bonne organisation - dans de nombreux cas de forces de maintien de la paix, l'efficacité de nombreuses interventions humanitaires notamment en faveur des réfugiés, des progrès non négligeables du droit international (droit de la mer, droit de l'espace, droit du travail), l'aide directe à la définition de politiques nationales d'éducation, de santé (plans de soins de santé primaires en particulier), l'amélioration, grâce à des études, des publications et l'organisation de conférences internationales, de la compréhension de problèmes difficiles (population, stratégies alimentaires, etc.) et l'on pourrait ajouter de très nombreux exemples de détail pour des interventions plus limitées, mais appréciées par les pays bénéficiaires.

On peut démontrer aussi que l'ONU et son Système exercent par leur existence même des contraintes utiles sur les gouvernements et sur les opinions publiques au plan moral (droits de l'homme), au plan intellectuel (obligation de considérer les problèmes à l'échelle mondiale) et même au plan politique (l'universalité des organisations démontrant qu'il est maintenant difficile à un gouvernement de décider de ne plus participer).

Enfin, il est certain que l'on manque de critères objectifs et de système fiable d'évaluation des résultats permettant de faire, avec d'autres administrations remplissant des tâches du même genre, des comparaisons qui fourniraient des éléments objectifs pour les critiques sur la gestion.

Mais cette argumentation va presque à l'encontre du but recherché : l'existence de bons résultats justifie l'idée que l'on pourrait en obtenir beaucoup d'autres avec de meilleures méthodes ; l'existence de « contraintes », à vrai dire faibles, exercées sur les gouvernements, peut laisser espérer qu'une meilleure gestion en accroîtrait la force ; et l'absence de système objectif d'évaluation globale peut être considérée à juste titre comme l'un des principaux défauts du système existant.

D'autre part, pour établir une critique objective, les sources que l'on peut utiliser ne manquent pas, qu'il s'agisse de rapports⁵ établis par les secrétariats ou par des experts extérieurs, ou des — opinions exprimées par les délégations des États Membres elles-mêmes dans un grand nombre de paragraphes de résolutions, ou dans les rapports réguliers de quelques organes subsidiaires.⁶ Les constatations que chacun peut faire par lui-même en examinant quelques-uns des « produits » des organisations, par exemple quelques publications, viennent aisément confirmer le jugement d'ensemble.

Ainsi, en prenant pour référence les méthodes de gestion appliquées dans les meilleurs services publics nationaux ou dans de grandes firmes privées et la qualité moyenne des publications d'une bonne maison d'éditions universitaires, on peut sans grand risque d'erreur établir un bilan sévère.

Absence de définition des priorités

L'absence de définition des priorités est sans doute le trait le plus frappant. En dépit de tous les efforts déployés en matière de planification et de programmation, aucun choix n'est fait qui permettrait une concentration des moyens d'action en vue d'obtenir dans un délai raisonnable les résultats précis sur quelques questions essentielles. Ce que l'on constate tout d'abord à la lecture des plans et des programmes de l'ONU et des grandes agences, c'est un

phénomène d'extrême morcellement, du non seulement au fait que, pour les activités de coopération technique, les centaines de bureaux de terrain des grands programmes opérationnels et les milliers d'équipes d'experts qu'ils animent ne sont pratiquement pas coordonnés, mais aussi à la quasi-indépendance des centaines d'unités qui, aux sièges des organisations, s'occupent de programmes différents.⁷

À cela s'ajoutent l'imprécision des objectifs de chacun de ces programmes, leur formulation souvent grandiloquente, leur table des matières apparemment universelle et, en tout état de cause, extrêmement diversifiée puisqu'on y trouve le désarmement, les droits de l'homme, les statistiques, le développement industriel, la population, l'administration et les finances publiques, la lutte contre l'alphabétisation, les sciences de la mer, celles de la terre, la préservation du patrimoine culturel, les droits d'auteur, la lutte contre les maladies transmissibles et celle contre les maladies non transmissibles, la production animale, les pêcheries, les forêts et le reste, cette trop longue énumération ne donnant qu'une faible idée de la liste complète.

La multiplicité des fonctions assumées par chacune de ces unités ajoute à la confusion de l'ensemble : non seulement chacune d'elles essaie de couvrir toutes les rubriques de son programme, mais elle s'efforce d'assurer toutes les fonctions possibles. On trouve donc partout, suivant un dosage variable : des recherches et des études, de l'information du public, du travail de soutien de négociations, de la diffusion de normes ou de méthodes, des efforts de coordination d'activités nationales, du travail de soutien de projets de coopération technique, de la formation, du travail de gestion administrative, etc. Tout ceci aboutit, dans la majorité des cas, soit à des réunions, soit à des documents, et ces méthodes de travail donnent aux organisations internationales cette image négative d'activités un peu insaisissables et dont on ne perçoit pas clairement l'impact.

Ce phénomène est d'autant plus frappant que l'ampleur de ces ambitions ne correspond qu'à des effectifs dérisoires. Alors que les administrations nationales, pour les mêmes problèmes, comptent leurs effectifs par centaines, milliers ou dizaines de milliers, la plupart des « programmes » disposent de cinq à vingt administrateurs.

Ainsi, les effectifs du Centre pour le désarmement — qui assure le soutien des négociations, prépare les études et les publications, assure l'information générale du public, organise des séminaires et des cours de formation — sont de vingt-cinq administrateurs.

Le programme des assurances de la CNUCED⁸ a cinq administrateurs, le programme des transports de la Commission économique pour l'Europe en a onze, celui de l'environnement de la Commission économique pour l'Amérique latine en a trois.

D'autre part, la trop fréquente superposition des activités des diverses organisations ou même des divers départements d'une même organisation représente un défaut endémique toujours dénoncé, mais jamais corrigé. Les superpositions sont fréquentes et connues ; de très nombreux programmes s'occupent des mêmes questions : problèmes de la mer, enseignement agricole, coopération économique entre pays en développement, système d'information, science et technologie, énergie, droits d'auteurs, etc. Les études faites sur ce problème à la demande des États Membres (« examens intersectoriels », « analyses de programmes intersectorielles » ou COPAS) s'efforcent d'expliquer que chacun coopère et traite des questions sous des angles différents sans jamais réussir ni à convaincre personne ni à supprimer la moindre superposition.

D'une façon plus générale, la coordination — pour laquelle l'article 58 de la Charte charge l'ONU de faire des recommandations — a été depuis l'origine un échec absolu. On a développé sans cesse la machinerie de coordination sans aboutir à d'autres résultats qu'à une complication bureaucratique supplémentaire. Aux organismes de coordination prévus à l'origine (Assemblée générale, Conseil économique et social, Comité administratif de coordination, Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires), se sont

ajoutés au fil des années, entre autres, le Comité du programme et de la coordination (1962), le Comité de planification du développement (1964), le Corps commun d'inspection (1968), le Conseil mondial de l'alimentation (1974) sur les programmes d'alimentation et d'agriculture ; puis, en 1977, dans l'opération dite de « restructuration », le Bureau du Directeur général du Développement, l'Office de planification, programmation et coordination, le Comité consultatif sur les questions de substance. Tous ces organismes ont permis de mettre mieux en lumière l'étendue et la difficulté du problème, mais, quels qu'aient été leurs efforts souvent méritoires, ils n'ont pas réussi à le résoudre.

Les structures du Système n'offrent pas non plus la possibilité de centraliser au niveau d'un seul organisme dont l'autorité serait clairement définie, la solution des problèmes sur lesquels existerait un consensus mondial. On se trouve au contraire pour des problèmes importants comme par exemple, au niveau régional, la désertification du Sahel, ou au niveau mondial, les problèmes de population ou d'environnement, en présence d'un nombre considérable de centres de décisions différents, ce qui, en dépit des assurances répétées de coopération, crée seulement la confusion et l'inefficacité. Le Comité administratif de coordination — réunion des chefs des agences sous la présidence du Secrétaire général des Nations Unies — n'assure en aucune manière une quelconque coordination⁹.

Une problématique « en miettes »

Enfin et peut-être surtout, la recherche d'une relation intellectuelle entre les diverses questions traitées n'a abouti qu'à des résultats extrêmement décevants.

À première vue, la problématique du Système des Nations Unies apparaît, en effet, si morcelée que l'on peut parler d'une problématique en miettes.

Quand elle est présentée globalement comme par exemple dans les « stratégies internationales du développement » ou dans les rapports à travers lesquels les organisations essaient de faire le point, la problématique mondiale apparaît, en effet, toujours comme une collection de banalités.

On y trouve inévitablement la course aux armements et les menaces qu'elle fait peser sur l'humanité, les ressources qu'elle mobilise et qu'un « désarmement général et complet » permettrait d'affecter au développement économique et social, la pauvreté qualifiée ou non d'« absolue », la faim dans le monde, l'analphabétisme, l'ignorance, la mortalité infantile. On y trouve aussi l'explosion démographique, les dangers qu'elle fait courir aussi bien aux pays en développement qu'à l'humanité tout entière dont les ressources naturelles ne sont pas illimitées, les droits de l'homme et les violations innombrables qu'ils subissent. Le vocabulaire varie d'une analyse à l'autre, mais peu.

Ces énumérations débouchent en général sur des conseils aux gouvernements des pays membres comme ceux du paragraphe 12 du préambule de la dernière stratégie internationale du développement qui ne conseille rien moins que d'en finir sans délai avec « le colonialisme, l'impérialisme, le néocolonialisme, l'interférence dans les affaires intérieures des autres États, l'apartheid, la discrimination raciale, l'hégémonie, l'expansionnisme et toutes les formes d'agressions et d'occupations étrangères qui constituent des obstacles majeurs à l'émancipation et au développement des pays en développement ».

Ce qui est peut-être pire encore que la médiocrité des analyses, c'est que les hypothèses de base qu'elles finissent par faire passer à l'état de lieux communs sont tout simplement fausses. Ainsi, par exemple, de cette idée centrale sur laquelle repose l'ensemble des stratégies pour le développement et selon laquelle à certaines conditions, les taux de croissance des pays pauvres pourraient se maintenir pendant plusieurs décennies à des niveaux plus élevés que ceux des pays riches, permettant ainsi le « rattrapage » des niveaux de vie des premiers par les seconds.

En revanche, le lien entre la liste des problèmes et les programmes des organisations internationales est infiniment plus difficile à percevoir : il existe un grand vide entre cette vague problématique d'ensemble et les activités quotidiennes des organisations. Or ce vide n'est pas comblé par les textes qui présentent les « stratégies » des grands programmes ou programmes dans les plans à moyen terme ou dans les documents équivalents. Il s'agit dans la majorité des cas d'énumérations de lieux communs et de formules générales et vagues. « De trop nombreux textes » dit le rapport du Corps commun d'inspection JIU/REP/82/10, « composant le plan à moyen terme (de l'ONU) se noient ainsi dans une débauche de verbalisme que cet exercice avait précisément pour objet de faire disparaître ». Cette remarque est malheureusement valable pour la plupart des documents du même genre dans les autres organisations.

Ce qui est plus regrettable encore c'est que, dans les rares cas où les stratégies comportent des orientations relativement précises, elles aboutissent, surtout en matière de développement, à des théories ou pratiques divergentes : en matière de santé publique, par exemple, entre OMS et l'UNICEF, en matière de sécurité alimentaire, entre la FAO, le Programme alimentaire mondial et le Conseil mondial de l'alimentation, en matière de politique économique et sociale en général, entre la CNUCED, l'OIT et les organisations financières, etc. Aucune autorité intellectuelle permettant de réduire ces divergences, autrement qu'en les noyant sous une avalanche de formules vagues, ne peut être revendiquée par l'ONU.

La médiocrité des « produits »

Enfin, la médiocrité moyenne des « produits » eux-mêmes, en l'occurrence les projets opérationnels, les études, rapports et publications — vient expliquer dans une large mesure l'insuffisance des analyses d'ensemble et l'absence de résultats effectifs. La qualité des « produits » est sans doute essentiellement fonction de la compétence et des talents des chefs de départements ou de services et de la cohérence et du niveau moyen de qualification des équipes qu'ils ont su réunir autour d'eux. Même s'il est exact que quelques unités ont pu maintenir des traditions garantissant une certaine homogénéité de la qualité du rendement depuis l'origine, et que quelques exemples de progrès quantitatifs et qualitatifs pourraient être cités, l'inégalité des compétences est trop importante et les changements de personnes au niveau des postes de direction sont trop fréquents pour aboutir à une qualité moyenne suffisante.

En matière de projets opérationnels, de nombreuses études font ressortir que, dans l'ensemble, ils devraient être mieux planifiés, avoir des objectifs mieux définis et plus aisément évaluables, que les experts devraient être plus compétents et mieux connaître les problèmes des pays, être nommés dans les délais prévus, etc.¹⁰ En matière de publications, la consultation des chiffres de vente, ridiculement faibles dans la grande majorité des cas, montre qu'en tant que « maisons d'édition » les organisations du Système ne sont ni rentables ni efficaces et la lecture de quelques exemplaires de ces livres destinés au grand public explique facilement leur peu de succès.¹¹

Quant aux innombrables documents et rapports qui encombrant tous les jours la table des délégués, leurs défauts maintes fois signalés ne sont jamais corrigés, en dépit des directives destinées à les rendre plus intéressants, plus accessibles et plus faciles à lire : la lourdeur de leur style, leur présentation qui ne se soucie guère de graphiques, de cartes ou de résumés, la place exagérée qu'ils accordent aux descriptions, la faiblesse ou l'absence d'analyses et de conclusions ou de recommandations précises, les rendent difficilement utilisables par ceux à qui ils sont destinés.

Mauvaises méthodes et personnel insuffisamment qualifié

Que d'aussi pauvres résultats s'expliquent en grande partie par les lacunes de la gestion administrative est difficilement contestable. Les études d'experts chargés de diagnostiquer ces défauts et de faire des propositions constructives montrent que les spécialistes en ces domaines peuvent avoir des approches divergentes sur des points de détail, mais sont dans l'ensemble d'accord pour dénoncer le manque de méthode, d'organisation du travail et l'insuffisance des qualifications des personnels des secrétariats.

L'absence de méthode est particulièrement notable en matière de planification et de programmation et en matière de contrôle et d'évaluation. Des progrès formels ont certes été faits en ces domaines puisque le principe de l'établissement d'un cycle de planification, programmation, surveillance, évaluation, a été approuvé à l'ONU et dans la majorité des agences et que des instruments à cette fin ont été mis au point : plans à moyen terme de six ans et budgets-programmes de deux ans dont les cycles ont été harmonisés, développement de services de surveillance et d'évaluation, rapports d'exécution des programmes, études régulières d'évaluation, acceptation du principe de la consultation entre agences pour harmoniser la préparation des plans et des programmes, reconnaissance d'un objectif de « planification commune », adoption par l'Assemblée générale d'un règlement et de règles du cycle de planification, etc.

Ces exercices purement formels ont finalement permis, ce qui n'est pas négligeable, une meilleure description des activités, mais ils n'ont pas été utilisés aux fins pour lesquelles ils étaient proposés : meilleure définition des priorités, définition d'objectifs accessibles, examen de solutions alternatives, concentration des moyens d'action sur quelques objectifs primordiaux, meilleure organisation et meilleure répartition du travail entre les exécutants, utilisation des leçons des échecs ou des succès constatés par les exercices d'évaluation pour établir de meilleurs programmes. On a mieux décrit les activités existantes, mais on n'en a amélioré ni la conception, ni l'exécution.

Quant aux mécanismes de vérification des comptes et de contrôle de la régularité, ils sont restés d'une faiblesse si insigne qu'il est pratiquement impossible de porter un jugement précis sur la situation en ce domaine à partir des documents et rapports disponibles sur ce point.

Une grande partie de l'explication d'une telle situation se trouve sans conteste dans l'insuffisance moyenne de la compétence du personnel des secrétariats. La situation est en effet en ce domaine des plus mauvaises et très éloignée des principes posés par l'article 101, paragraphe 3, de la Charte.¹²

Le niveau moyen des qualifications de la catégorie des administrateurs — fonctionnaires chargés de la conception, de la gestion, de la recherche, de la rédaction — est sans relation avec les responsabilités qui leur incombent. À l'ONU, par exemple, 25 pour cent du nombre de ces administrateurs n'ont fait aucune étude universitaire, et 10 pour cent ont moins de trois ans d'études de ce type.¹³ Pour l'UNICEF, en 1982, les statistiques indiquent : 30 pour cent sans qualification universitaire, 32 pour cent ayant le niveau de la licence, 38 pour cent seulement ayant atteint un niveau égal ou supérieur à la maîtrise. La situation est comparable dans la plupart des autres agences. Mais c'est probablement dans les postes supérieurs que cette situation d'incompétence ou d'inadaptation des compétences aux fonctions exercées est la plus grave. Les niveaux de directeur (D-I/D-2) comportent à peu près les mêmes pourcentages de fonctionnaires n'ayant pas fait d'études universitaires. Le sens des responsabilités et les capacités de gestion ou d'analyse aux niveaux supérieurs (Directeur, Sous-secrétaire général, Secrétaire général adjoint) varient au hasard de nominations qui sont trop souvent faites sans prendre aucunement en considération les qualifications ou l'expérience professionnelle et administrative. L'absence à peu près totale de définition des

compétences nécessaires pour être recruté et pour accéder aux grades supérieurs, le peu de considération accordée aux qualités de travail et de compétence, l'absence de système de formation en cours d'emploi, créent dans la majorité des situations un climat de travail déplorable dans lequel les meilleurs éléments eux-mêmes ne trouvent plus les motivations nécessaires pour se dévouer à leur tâche.

On ne pourrait renverser une telle situation qu'en définissant et en appliquant avec résolution une politique de personnel ayant pour objectif primordial l'accroissement des compétences professionnelles et du sens des responsabilités. Les missions confiées officiellement au Système des Nations Unies — la paix, la défense des droits de l'homme, le développement — étant parmi les plus difficiles qui soient, il devrait normalement en résulter que la seule manière d'avoir une chance d'y contribuer utilement serait d'y affecter un personnel de qualité exceptionnelle. Or, rien n'indique aujourd'hui que des efforts soient faits de façon systématique, ni pour exiger un niveau très élevé de qualifications, ni pour former les administrateurs aux tâches spécifiques qu'ils auront à remplir. Le laxisme qui règne en ce domaine semble au contraire destiné à favoriser la médiocrité.

À l'ONU, quelques efforts ont été faits pour commencer à définir une politique de recrutement (institution de concours au niveau des grades de début des administrateurs) et pour instituer une politique de développement des carrières (définition de groupes professionnels). Mais ces mesures, non adoptées par les autres agences, sont jusqu'ici restées timides, n'ont même pas été appliquées correctement et rien n'a été fait, ni pour généraliser des méthodes objectives de recrutement à tous les niveaux de grades, ni pour garantir un climat de travail et de responsabilité, ni pour instituer un système de formation ou pour développer dans ce milieu où la communication interculturelle est difficile un « esprit de corps » et de dévouement conforme à la lettre et à l'esprit de la Charte.

On se trouve en définitive dans une sorte de cercle vicieux il faudrait de meilleures méthodes de gestion pour améliorer la qualité des secrétariats, mais l'insuffisance de la qualité actuelle rend la définition et la mise en œuvre de telles méthodes impossibles.

Absence de volonté politique et malaise profond

Une telle situation n'a été évidemment rendue possible que parce que le souci d'une bonne gestion n'a pas été jusqu'ici la principale préoccupation des États Membres eux-mêmes et il est encore certain qu'il n'y a pas aujourd'hui, en dépit des critiques faites par les États les plus riches, de volonté politique réelle d'amélioration et de réforme.

Généralement, cette absence d'intérêt des gouvernements, aussi bien pour la bonne gestion que pour l'efficacité réelle des Organisations du Système dans les domaines économique et social, est attribuée au fait que l'Organisation mondiale ne concerne pas, en ces domaines, les intérêts vitaux des pays riches, que pour la plupart des pays en développement l'aide multilatérale ne représente bien souvent qu'une fraction très faible de l'aide totale et qu'en définitive, on a tendance à ne voir dans l'ONU qu'une organisation politique qui, si elle n'aide guère à résoudre les problèmes de sécurité, reste en revanche un forum de propagande fort utile.

Cette analyse est loin d'être inexacte : elle explique en particulier que la gestion de ces organisations soit confiée à des diplomates qui ne s'intéressent pas beaucoup aux problèmes de gestion sur lesquels, au surplus, ils ne sont généralement pas très informés, et que le personnel fourni par les États Membres à ces organisations, surtout aux postes supérieurs, soit désigné plus souvent pour des raisons politiques ou pour des raisons bureaucratiques propres aux administrations des ministères des Affaires étrangères de chaque pays que pour contribuer utilement à l'efficacité des organisations.

L'explication resterait toutefois incomplète si l'on ne tenait pas compte d'un phénomène qui est encore plus important et qui n'est autre que le malaise éprouvé par les opinions publiques et par les gouvernements eux-mêmes au sujet de ce que fait ou pourrait faire, de ce qu'est en définitive, l'Organisation mondiale elle-même.

C'est ce malaise qui peut seul expliquer que le développement des critiques au sujet de la gestion soit compatible avec cette absence de volonté politique réelle. S'il n'existe pas d'accord sur les moyens qui permettraient d'améliorer les résultats obtenus par l'ONU et par quelques-unes des agences de son Système, c'est aussi parce que nul ne sait très bien quel pourrait être le degré d'efficacité réelle de ces organisations et ce qu'il signifierait exactement¹⁴. L'absence d'accord sur les remèdes montre qu'il n'y en a pas non plus sur la nature de la maladie, ni même sur ce que pourrait être la santé retrouvée. Pour comprendre la profondeur de ce malaise et la nature exacte du phénomène représenté par le développement des critiques sur la performance administrative, il est essentiel de se demander ce que pourrait signifier une meilleure gestion.

Une bonne gestion, pour quoi faire ?

Si, en effet, tous les défauts qui ont été diagnostiqués ci-dessus pouvaient être corrigés, il est loin d'être certain que l'ONU pourrait remplir beaucoup mieux ses mandats essentiels.

C'est sans doute dans le domaine de la paix qu'il est le plus aisé de mesurer la distance qui sépare la notion de performance administrative de celle d'efficacité (effectiveness). Le fait que le Conseil de Sécurité n'est pas chargé de s'occuper des problèmes d'équilibre militaire entre l'Est et l'Ouest, ou que l'ONU n'a pas été en mesure de faire jouer les articles pertinents¹⁵ de la Charte au sujet de la guerre Iran-Iraq n'a évidemment aucune relation avec « la performance administrative » des départements des Affaires politiques ou de celui du Désarmement. Les activités concernant la paix représentent — y compris le Conseil de Sécurité, le Désarmement et les activités de maintien de la paix — un peu moins de 5 pour cent des dépenses totales du Système des Nations Unies¹⁶. L'établissement d'un calcul de coût-efficacité dans un domaine où la conjoncture politique mondiale, la personnalité du Secrétaire général, celle des leaders politiques des principaux pays, jouent un rôle évident, aurait quelque absurdité. S'il existe ici une contradiction entre le niveau d'efficacité réelle de l'ONU souhaité par une partie de l'opinion publique et celui que les gouvernements lui laissent avoir, il est évident que le problème n'est pas principalement d'ordre administratif.

Il en va à peu près de même de la défense des droits de l'homme s'il est incontestable que l'ONU contribue à exercer — grâce à l'amplification qu'elle donne aux informations fournies et aux déclarations faites par les défenseurs de ces droits¹⁷ — une contrainte morale non négligeable sur les gouvernements, le respect effectif des droits de l'homme dans les divers pays ne semble lié que très indirectement au meilleur équipement des secrétariats des diverses Commissions compétentes.

Mais il n'en va pas très différemment pour le secteur économique, social et humanitaire, qui représente plus des neuf dixièmes de toutes les dépenses du Système. L'idée que les activités de ce secteur pourraient être plus aisément comparables à celles d'administrations nationales n'est pas entièrement fausse, mais elle conduit à constater que, dans ce domaine aussi, l'accroissement- de la qualité de la gestion n'aurait en définitive qu'une influence très limitée sur l'efficacité réelle de l'Organisation.

Les activités opérationnelles et humanitaires, bien qu'elles ne représentent qu'une fraction très modeste, (8 pour cent environ en 1983) de l'ensemble des dépenses d'aide publique au développement, sont la partie de beaucoup la plus importante du secteur économique et social du Système des Nations Unies : 70 pour cent environ¹⁸. Or, si pour les

activités humanitaires en faveur des réfugiés (HCR, UNRWA) qui représentent moins du cinquième des dépenses opérationnelles et humanitaires totales, le caractère multilatéral est essentiel pour garantir leur bonne exécution, il n'en va pas de même pour les activités concernant le développement. Leur indépendance politique, et le fait qu'il ne s'agit pas d'une « aide liée » ne sont pas pour les pays bénéficiaires des avantages si importants qu'ils puissent compenser la faiblesse de son montant total, son éparpillement à tous les secteurs économiques et sociaux, l'absence de cadre programmatique, la faible dimension et la nature des projets qui n'atteignent pas, dans la plupart des cas, le stage du pré-investissement, la lourdeur de l'appareil bureaucratique qui l'accompagne. En fait, le rôle des Nations Unies en matière d'aide au développement aurait dû surtout consister à contribuer à la définition des stratégies les plus efficaces, à faciliter la coopération entre les pays donateurs, à aider les pays bénéficiaires à utiliser au mieux l'ensemble des aides.

Au lieu de se consacrer à cette tâche qui eût, exigé un effort, intellectuel considérable et une structure d'intervention fondée sur la notion de stratégies et de programmes plutôt que sur celle de projets, le Système des Nations Unies a multiplié le nombre des organismes (organisations, départements et services de chaque organisation, programmes, centres, fonds spéciaux), n'a pas été capable de coordonner ses propres interventions, encore moins de faciliter la coordination des aides des pays donateurs ni de fournir une base intellectuelle à des approches communes et coordonnées. La notion de « programmes par pays », officiellement adoptée par le PNUD, est restée purement formelle. Les efforts faits individuellement par quelques grandes agences ou programmes (par exemple l'OMS par la stratégie des soins de santé primaires, l'UNICEF par le concept des « services de base », le Programme alimentaire mondial par l'utilisation de l'aide alimentaire pour le paiement de salaires, l'Organisation internationale du Travail par son programme mondial de l'emploi, etc.) pour fournir un cadre intellectuel et programmatique à leurs efforts opérationnels sont restés non coordonnés et dans certains cas contradictoires, accroissant ainsi la complexité de la gestion de l'aide pour les pays bénéficiaires. On peut penser dans ces conditions que ces pays ne perdraient rien si le volume d'aide actuellement gérée par les Nations Unies était transféré par exemple à la Banque mondiale¹⁹.

En tout état de cause, l'accroissement de la qualité des projets opérationnels multilatéraux à l'intérieur de la structure administrative actuelle sans changements très profonds dans leur conception même, ne concernerait qu'un domaine où l'Organisation ne joue qu'un rôle secondaire et complémentaire de celui des aides bilatérales, sans originalité propre.

Quant aux activités économiques et sociales des sièges des Organisations, il en faut bien comprendre la nature pour arriver à définir ce que peut signifier l'accroissement de leur efficacité réelle. Il ne s'agit pas en effet, ici, d'actions en commun du type de celles dont avait pu rêver David Mitrany²⁰ quand il fit la théorie des activités « fonctionnelles » qui devaient aider à construire progressivement un « système de paix ». Il ne s'agit pas, en d'autres termes, de construire ensemble des laboratoires de recherche, des routes internationales, des consortiums industriels ou des stations spatiales²¹. Il s'agit d'activités beaucoup plus modestes, moins visibles, moins faciles à définir et qui ont pour caractéristiques, comme nous l'avons vu ci-dessus, de couvrir presque tous les secteurs, d'être constituées par des « produits » purement intellectuels (documents d'information, études, rapports, publications, organisation de réunions), de correspondre à des objectifs ambitieux et vagues, tendant généralement à une meilleure harmonisation des politiques des États Membres ou à la définition d'un cadre conceptuel et juridique commun, de disposer enfin de moyens d'action extrêmement réduits. Ces « programmes » sont pour une proportion importante, soit à orientation principalement opérationnelle (soutien d'activités de coopération technique), soit des programmes « fonctionnels » ayant pour objectifs principaux la collecte, la distribution ou

l'échange d'informations, soit des programmes d'étude et de réflexion sur un secteur ou sur un problème mondial identifié. Seuls quelques-uns d'entre eux ont pour objectif principal le soutien de négociations (par exemple, droit de la mer, droit de l'espace, code de conduite des firmes multinationales, stabilisation des prix des matières premières, stratégie internationale du développement). La plupart sont des programmes mixtes qui incluent un peu de tous ces types d'activité à la fois.

Il est certain que l'accroissement de la performance administrative devrait aboutir en ces domaines à de meilleurs « produits » : meilleure information, meilleures études, rapports plus pertinents, mieux présentés, mieux écrits, plus facilement utilisables, publications plus intéressantes ayant des chiffres de vente dignes d'une grande maison d'édition, meilleure documentation fournie aux négociateurs.

Il est évident que de tels résultats, si l'on suppose qu'il est possible de les atteindre dans le contexte politique actuel, seraient loin d'être négligeables et que l'image de l'Organisation mondiale pourrait en être améliorée.

Impact intellectuel et cadre de négociations

Mais l'obtention de « produits » meilleurs ne permettrait à l'Organisation mondiale de se rapprocher de ses objectifs finals de meilleure coopération internationale en ces domaines — meilleur cadre conceptuel et juridique, meilleures stratégies de développement, meilleures solutions aux grands problèmes de population, d'environnement, d'éducation, de santé, de lutte contre la faim et les fléaux sociaux, de meilleures communications interculturelles, etc. que :

- si l'impact intellectuel des études et recherches était réellement déterminant pour la définition des politiques des gouvernements,
- et si l'Organisation offrait un cadre de négociations accepté au niveau mondial pour une proportion plus grande des problèmes qui intéressent l'ensemble des pays.

Or, toute réflexion sur les moyens d'atteindre ces deux objectifs conduit à admettre qu'ils devraient inclure des transformations beaucoup plus profondes de l'Organisation mondiale que celles touchant à la seule gestion administrative. L'obtention d'un véritable impact intellectuel suppose en effet réunies d'autres conditions que celle de l'amélioration de la compétence des personnels des secrétariats. Que celle-ci soit absolument essentielle pour sortir de la médiocrité qui a été décrite ci-dessus est évident. Mais elle n'est pas suffisante. Il ne s'agit pas en effet seulement d'obtenir de meilleurs documents ; il faut que les analyses concernent des questions intéressant réellement les États Membres, qu'elles soient d'une qualité exceptionnelle, qu'elles retirent tout le bénéfice d'être effectuées dans un lieu unique où tous les points de vue idéologiques, culturels et nationaux les plus différents peuvent être confrontés, qu'elles n'hésitent pas à souligner les contradictions et les oppositions afin de permettre de rechercher leur conciliation en toute connaissance de cause ; enfin que cette recherche de la cohérence soit, en dépit des difficultés, systématique et même obstinée et que les solutions suggérées ou proposées soient en définitive suffisamment convaincantes pour être prises en considération par les gouvernements.

Outre la qualité individuelle des fonctionnaires affectés à ces travaux, ceci suppose un climat de liberté d'expression qui n'existe pas aujourd'hui à l'intérieur des secrétariats (l'autocensure étant au contraire une des causes les plus directes de la superficialité des analyses proposées). Il faut aussi, non seulement qu'il soit possible de consulter et de faire participer au travail de réflexion les personnalités les plus compétentes en dehors des secrétariats, mais surtout d'obtenir le concours direct de représentants qualifiés des gouvernements ou des organisations publiques ou privées réellement concernées par les

problèmes étudiés et responsables dans leur pays ou leur région des politiques qui seront définies ou appliquées. Or ceci suppose l'existence de structures de discussions dans lesquelles ces représentants acceptent de venir.

Toutes les conditions qui viennent d'être énumérées devraient a fortiori être réunies pour que l'Organisation soit capable d'offrir un cadre de négociations convenable, et accepté au niveau mondial.

Si le système actuel n'est pas satisfaisant, c'est parce qu'il ne permet ni de négocier tous les problèmes qui intéressent, ni d'identifier concrètement en vue d'une négociation au niveau mondial les problèmes qui pourraient intéresser les diverses catégories d'États Membres.

Le forum de négociations de l'Organisation mondiale est en fait limité à la discussion de problèmes de droit international concernant essentiellement le patrimoine commun de l'humanité (droit de la mer, droit de l'espace), le droit humanitaire (droits de l'homme, convention contre la torture, etc.), certains aspects du droit du travail (conventions du BIT), enfin des questions éco-nomiques identifiées par les pays en développement comme la stabilisation des prix des matières premières, le code de conduite des firmes multinationales, les stratégies du développement, etc. Si ce système a montré quelque efficacité au sujet des problèmes concernant le « patrimoine commun », il est resté soit limité géographiquement dans ses résultats (conventions du BIT), soit à peu près inefficace pour presque tous les problèmes identifiés et posés par les pays en développement. A fortiori quand ces derniers ont voulu élargir le débat au niveau de négociations dites globales, l'échec a été total.

Les problèmes économiques les plus importants au niveau du monde sont discutés de façon sérieuse et le cas échéant négociés essentiellement entre les pays les plus riches, soit dans le cadre d'instances où dominant les pays occidentaux (FMI, Banque mondiale, BRI, « sommets » occidentaux), soit dans des forums de négociations bilatéraux, ou multilatéraux mais limités à quelques partenaires, soit entre Occidentaux eux-mêmes, soit entre Occidentaux et pays socialistes. Le rôle des pays du tiers Monde dans la négociation des problèmes monétaires, des problèmes de commerce international, de ceux de l'énergie ou du développement scientifique et technique est de ce fait réduit au minimum. Les discussions superficielles, verbales, idéologiques, qui prennent place dans les Organisations mondiales où les pays du tiers-monde ont la majorité contribuent seulement à cacher la réalité et aboutissent dans ces conditions à des résultats contraires aux intérêts de ces pays.

Mais la manière superficielle et idéologique de définir la problématique mondiale — en matière de paix et de désarmement aussi bien qu'en matière de développement — est finalement nuisible aux intérêts de tous les pays, riches ou pauvres, occidentaux ou socialistes. Un tel système institutionnel n'est pas équipé pour identifier de manière pragmatique ou scientifique les risques que fait courir à l'humanité l'évolution des problèmes à moyen ou à long terme : ainsi, par exemple, étant donné les taux de croissance actuels de la population, le risque de développement massif des migrations vers les pays riches d'un nombre de plus en plus grand de ressortissants des pays du tiers-monde, ou les risques résultant du développement de mouvements culturels, religieux ou idéologiques qui ne partagent pas des valeurs jusqu'ici universellement acceptées.

Pour que l'Organisation mondiale puisse atteindre en ce domaine une réelle efficacité, il faudrait donc envisager des transformations institutionnelles. Il s'agit là d'une question d'une dimension tout autre que celle de la gestion administrative.

Modification des conceptions justifiant une Organisation mondiale

Tout se passe en définitive comme si la question de l'élaboration d'un nouveau type d'Organisation mondiale était posée sans qu'on ose la formuler clairement.

Le développement des critiques au sujet de la gestion de l'ONU n'est en effet que l'une des manifestations d'un malaise de plus en plus profond ressenti dans les pays occidentaux au sujet du rôle et de l'utilité d'une Organisation mondiale. Il est en effet relativement-aisé de comprendre à quoi servent des organisations « fonctionnelles » comme l'Organisation météorologique mondiale ou l'Union postale universelle. Il n'est pas difficile d'admettre que le monde a besoin d'un système d'encadrement des relations monétaires et du commerce international dont les institutions financières des Nations Unies (FMI, GATT, Banque mondiale) assurent le fonctionnement dans des conditions sans doute imparfaites, mais plus satisfaisantes que celles qui avaient conduit le monde à la grande dépression des années 30. Dans un monde épris d'efficacité, il est en revanche de plus en plus difficile aujourd'hui de trouver des raisons sérieuses pour justifier le rôle et les méthodes de l'ONU et des grandes agences non financières qui s'occupent de coopération internationale.

L'ONU et ces agences sont le produit historique d'une idéologie vague, mais puissante, celle de la paix. Les gouvernements de tous les pays, tout en pourvoyant à leur sécurité par des moyens militaires, ont tous, sans trop y croire, sacrifié à cette idéologie de la paix en participant à l'Organisation mondiale et en l'utilisant pour leur propagande. Ce mélange d'idéalisme et de cynisme qui sert ainsi de fondement à ces institutions s'est naturellement modifié au fil des années.

Entre 1945 et la fin des années 70, l'évolution de la composition du mélange a été relativement importante. On a progressivement abandonné l'idée que la paix pourrait être imposée par des mécanismes institutionnels comme le Conseil de sécurité, et largement modifié celle que la construction progressive d'un système de paix durable serait possible grâce au développement de la coopération économique et sociale entre les pays. Quelques nouvelles idées sont apparues celle qu'il était essentiel que l'ONU soit un lieu de rencontres universel pour tous les pays, quelles que soient leur importance, leurs positions idéologiques ou la nature de leur régime ; celle que l'Organisation qui avait joué un rôle utile en matière de décolonisation avait un rôle important à jouer pour le développement du tiers-monde, aussi bien sur le plan théorique (Stratégie du développement) que sur le plan pratique (accroissement de la proportion de l'aide multilatérale passant par l'ONU et les agences dans les dépenses totales d'aide publique au développement). Et cependant que les universitaires continuaient d'essayer des théories sur le rôle des activités économiques et sociales de l'Organisation à travers les réflexions sur le fonctionnalisme, sur le néo-fonctionnalisme, sur les conditions de l'intégration politique, les gouvernements de leur côté se mettaient tous d'accord sur l'idée que l'institution était avant tout un forum de propagande idéologique où l'Occident s'efforçait de rivaliser avec les pays socialistes, cependant que les pays du tiers-monde, forts de la majorité qu'ils détiennent désormais faisaient officiellement adopter par l'Organisation, malgré de nombreuses réserves des pays riches, l'idéologie du Nouvel ordre économique international.

À la fin des années 70, on pouvait considérer que ce mélange d'idéalisme et de cynisme aboutissait finalement à une situation stable, comportant certes des frustrations, mais qui servait à alimenter la vie routinière de l'institution et même son développement bureaucratique.

Or, depuis quelques années, cette stabilité semble disparaître. La confusion demeure, mais la nature du mélange qui la compose est en train, au moins dans les pays occidentaux, de changer rapidement. Avec le développement des critiques sur la gestion qui ont été examinées ici, on voit apparaître tout d'abord l'idée d'une remise en question des procédures de décisions au sein des Organisations mondiales sous la forme de propositions de remplacement par un système de vote pondéré (en fonction de divers critères : contribution, puissance économique, population) du système actuel qui attribue une voix à chaque pays, quelle que soit son importance²². On voit aussi se revivifier l'idée qui avait été développée en

1968 à l'ONU au sujet de la possibilité de prévoir un statut particulier pour les très petits pays (« micro-Etats »).

Une profonde remise en question des idées sur le développement des pays pauvres apparaît aussi depuis quelques années. Elle introduit déjà l'idée de la nécessité de distinguer en matière de développement suivant les types de pays et de situations : par-delà la distinction acceptée par l'ONU en 1971 entre les pays les moins avancés et les autres²³, la Banque mondiale propose de distinguer cinq catégories de pays.²⁴

En même temps, les principes mêmes sur lesquels reposent les méthodes d'attribution de l'aide publique au développement, en l'occurrence l'organisation de projets destinés à transférer la technologie par l'implantation d'outils et de techniques modernes dans les pays en voie de développement, sont fort contestés. On insiste sur la nécessité de développer des stratégies nationales en particulier pour les pays les plus pauvres, des stratégies alimentaires, de conditionner l'octroi de l'aide à l'adoption de ces stratégies, de s'efforcer de transférer davantage de formation et d'éducation plutôt que d'implanter des barrages ou des usines. Cette nouvelle approche conduit inévitablement à mettre en question l'utilité de faire transiter l'aide publique par des organismes déjà nombreux, trop diversifiés et diffusant chacun leur conception propre du développement.

D'une façon plus générale, une approche plus réaliste de l'Organisation mondiale prévaut, au détriment d'un idéalisme de plus en plus dénoncé comme responsable de la confusion actuelle. Les milieux universitaires qui, pendant des décennies, s'étaient efforcés de trouver des solutions ingénieuses au problème de la construction progressive de la paix, s'efforcent aujourd'hui d'expliquer à travers l'utilisation de la notion de « régimes » le développement des institutions internationales sur la base des intérêts nationaux et de leur complémentarité. Il serait difficile d'affirmer qu'un tel système d'analyse permettrait de justifier l'existence du type d'Organisation mondiale dont nous disposons aujourd'hui.

Cette recherche du réalisme pourrait être attribuée à un renouveau des nationalismes dans le monde occidental, si elle ne s'accompagnait justement d'un accroissement considérable de l'intérêt porté au bon fonctionnement de l'Organisation mondiale. Ce qui se manifeste ainsi en définitive, est un besoin de plus en plus grand de disposer d'une Organisation mondiale qui ait une prise sur le réel et que l'on puisse véritablement prendre au sérieux.

Il n'y a pas, d'ailleurs, qu'en Occident que cette évolution se produit : l'échec des « négociations globales » conduit de nombreux responsables du tiers-monde à s'interroger sur l'intérêt et l'utilité de l'approche idéologique des problèmes de développement.

Il est même possible de se demander dans ces conditions si les critiques et les suggestions des pays occidentaux, au sujet de l'Organisation mondiale ne pourraient pas être bientôt considérées comme des tentatives d'ouvrir avec les représentants du tiers-monde un autre type de négociations sur la conception des institutions elles-mêmes, c'est-à-dire, en définitive, sur le cadre de négociations possibles entre le Nord et le Sud.

Rien de très précis n'a pourtant jusqu'ici été formulé et tout semble se passer comme si, bien que l'on sache que le problème existe, l'on n'osait pas le poser dans toute son ampleur. L'idée la plus généralement reçue en ce domaine est qu'une réforme de la Charte de l'ONU est impossible, et qu'il est totalement irréaliste d'y songer puisque toutes les tentatives faites jusqu'ici ont échoué et qu'elles ont révélé des vues divergentes et inconciliables chez les partisans des réformes eux-mêmes et un conservatisme résolu de la part de ceux qui s'y opposaient²⁵. L'absence de possibilité de consensus sur la modification d'un seul article condamnerait donc toute idée de réforme d'ensemble et a fortiori l'idée du remplacement de la Charte par la constitution d'une organisation entièrement nouvelle. La plaisanterie-cliché à ce sujet consiste à dire que ce n'est qu'après une troisième guerre mondiale que la création d'un autre type d'ONU pourrait être envisagée.

Aucun type nouveau d'Organisation mondiale n'a d'autre part jamais été décrit, comme si l'on restait persuadé que le type existant est le seul possible, même s'il fonctionne mal ou doit être amélioré. Et il y a en effet d'excellentes raisons pour que ceux qui seraient tentés de le faire sachent qu'ils risquent d'être taxés de naïveté et trouvent plus confortable de se tenir sur le terrain sûr de la critique de gestion.

On se trouve donc en définitive devant un ensemble de contradictions, la profondeur du malaise ressenti continuant de s'accompagner du refus d'essayer de le faire disparaître.

Possibilité d'un type nouveau d'Organisation mondiale

Il est assez facile d'expliquer ces contradictions et ces hésitations. Le problème n'est pas simple et il est encombré d'histoire, de préjugés, d'habitudes prises, de chasses gardées et d'arrière-pensées politiques et autres. Les idéologies qui se partagent le monde — fiertés et susceptibilités nationales des nouveaux pays, force des nationalismes des vieux pays, visées hégémoniques des plus grands, libéralisme de l'Occident, socialisme des pays de l'Est, Nouvel ordre économique international des pays en voie de développement — ne sont pas prêtes de se faire des concessions mutuelles, et le système actuel d'Organisation mondiale, de par sa faiblesse même, a bien des avantages. En même temps, il semble difficile de croire que l'on pourra longtemps continuer à supporter le mélange de contradictions qui soutient l'existence de l'ONU et de quelques-unes des agences.

Si les exigences de la logique pouvaient s'imposer, elles conduiraient à détruire quelques-unes des idées reçues qui constituent les obstacles majeurs à une clarification du problème.

La première de ces idées est que le type existant d'Organisation mondiale est le seul possible, quels que soient ses défauts, et que les conditions politiques actuelles ne permettent ni de le réformer profondément, ni a fortiori d'en changer. Il devrait au contraire clairement apparaître qu'une novation est absolument indispensable, que le type actuel d'organisation mondiale est un modèle périmé parce qu'il se fonde sur des mécanismes inefficaces de sécurité collective, qu'il est mal équipé pour l'étude des problèmes importants, qu'il n'est accepté comme forum de négociations qu'en des domaines très limités, et que son activité principale consistant à gérer 8 pour cent de l'aide publique au développement n'est pas une tâche spécifique correspondant à son mandat essentiel. Il est au surplus d'autant moins impossible d'imaginer un autre type d'Organisation que le développement des « Sommets » entre les grands pays occidentaux, étendus occasionnellement à quelques représentants du tiers-monde, indique une tendance nouvelle et importante ; et qu'il suffirait que ces instances qui se réunissent maintenant régulièrement se dotent d'un secrétariat permanent, ou établissent des liens plus organiques avec des organisations internationales existantes pour qu'on se trouve en présence d'un type nouveau d'Organisation quasi mondiale.

La définition des exigences auxquelles devrait répondre ce type nouveau n'est pas non plus un exercice aussi difficile et complexe qu'on pourrait l'imaginer. L'examen du problème de l'efficacité fait dans les pages précédentes tend à indiquer qu'une Organisation mondiale devrait être :

- un instrument capable de fournir des analyses de qualité permettant d'identifier les problèmes mondiaux importants, en particulier ceux à moyen et long terme ;
- un lieu de négociations multilatérales recherché par les gouvernements en raison de l'efficacité des mécanismes qu'il propose ;
- enfin, un organisme aussi modeste que possible, c'est-à-dire débarrassé de toute activité non spécifique qui peut trouver place ailleurs.

Pour répondre à ces exigences, il est certain que le problème de la représentation des États et des intérêts de leur population est la question la plus difficile, que la méthode actuelle

attribuant une voix à chaque pays ne résout pas correctement. La manière dont on a jusqu'ici posé le problème — l'idée que la souveraineté absolue des États exige une voix pour chacun d'entre eux s'opposant à l'idée de pondération du nombre des voix en fonction de divers critères comme la puissance économique ou la population — passe à côté de la question essentielle. Il ne s'agit pas, en effet, de créer un organe de décision où la majorité l'emporterait. Aucune Organisation mondiale aujourd'hui ne saurait être chargée de prendre des décisions importantes par ce moyen. Ce dont il s'agit essentiellement, c'est de disposer d'un organe de réflexion et de négociation où ce qui est fondamental est que des représentants suffisamment qualifiés des principales parties du monde, des principaux régimes et des principaux types de problème ? puissent identifier les questions, définir les enjeux et trouver pour des situations conflictuelles des solutions qui puissent être adoptées par consensus.

Il est certain qu'en ce domaine, si par exemple il était envisagé d'institutionnaliser les « Sommets » en les transformant en une organisation permanente, un système qui s'inspirerait des dispositions des traités des Communautés européennes²⁶ pourrait fournir une réponse plus satisfaisante au problème de la représentation que le type actuel d'Organisation mondiale composée d'une Assemblée générale (ou Conférence), d'un Conseil exécutif (ou Conseil de sécurité), et d'un secrétariat dirigé par un Secrétaire général ou un Directeur général. La structure Conseil-Commission dans laquelle le Conseil serait constitué par des représentants des États ou de groupes d'États, et la Commission composée de personnalités choisies par les gouvernements, mais chargées de représenter l'intérêt général en toute indépendance, mériterait en effet de retenir l'attention.

Ces deux institutions, dont le nombre des membres devrait se situer approximativement entre 20 et 24, ne pourraient au niveau mondial comprendre que des représentants des pays les plus importants ou des représentants de groupes de pays. La création d'une institution de ce genre n'exigerait d'ailleurs pas la suppression des Organisations mondiales actuelles ; en revanche elles devraient sérieusement être réorganisées.

De toute manière, la définition d'un projet précis de type nouveau d'Organisation mondiale qui répondrait aux besoins du monde actuel et qui serait acceptable à la fois par les opinions publiques et par les gouvernements, demandera et exigera encore beaucoup de recherches avant même que l'idée ne puisse prendre corps. La clarification intellectuelle de ce problème complexe est le préalable indispensable à toute décision politique. Des recherches théoriques de toute nature peuvent à cet égard être utiles. Mais seule la construction de modèles possibles pourra contribuer à mesurer les objections et les obstacles, à confronter les conceptions et les intérêts des gouvernements, à permettre le choix entre la voie des réformes, celle de la construction d'un système entièrement nouveau, ou celle de la cohabitation du système existant avec un système complémentaire, surtout peut-être à mobiliser l'opinion publique en l'aidant à passer de l'attitude négative actuelle à une attitude positive et constructive.

C'est pourquoi, au lieu d'écarter comme irréaliste l'examen d'idées de réforme, l'étude systématique de projets précis pourrait au contraire ouvrir le seul chemin conduisant vers une solution.

Maurice Bertrand

Notes

¹ Application par les Etats occidentaux "gros contributeurs" aux budgets ordinaires des organisations de la doctrine de la "croissance zéro" à ces budgets; réduction des contributions volontaires pour les activités opérationnelles.

² Retrait des Etats-Unis de l'UNESCO au 1er janvier 1985; menaces de retrait du même type faites par d'autres gouvernements; examen de la participation des Etats-Unis à la CNUCED, etc.

³ L'expression "Système des Nations Unies" est généralement utilisée dans deux sens différents

- le premier désignant toutes les organisations, y compris les organisations "financières", qui sont représentées au Comité Administratif de Coordination (CAC) qui réunit les chefs d'agences sous la présidence du Secrétaire général des Nations Unies;
- le deuxième désignant seulement les organisations non financières.

En fait, le Système au sens large comprend trois types d'organisations à vocation mondiale ou quasi mondiale dont les fonctions et les types d'activité sont sensiblement différents, soit:

a) les organisations "fonctionnelles", qui ont essentiellement pour objet d'établir des règles et d'assurer la coopération de services nationaux dans des domaines d'intérêt commun tels que les postes, les télécommunications ou les transports. On peut ranger dans cette catégorie: l'Union Postale Universelle (UPU), l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), l'Organisation Maritime Internationale (OMI), l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) et l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA). Sauf exception, tous les pays, y compris l'URSS et les pays socialistes sont membres de ces organisations;

b) les organisations "financières" dont l'URSS n'est pas membre, qui utilisent un système de vote pondéré, qui n'acceptent pas les règles communes adoptées par toutes les autres agences pour la gestion et la rémunération de leur personnel et dont l'objet est essentiellement de fournir un cadre pour les relations monétaires et commerciales, et accessoirement d'accorder des prêts pour le développement. Ce sont: le Fonds Monétaire International (FMI), l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT), la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (BIRD) ou Banque mondiale, et ses filiales: l'Association Internationale de Développement (AID) et la Société Financière Internationale (IFC);

c) les organisations à vocation générale, soit l'ONU elle-même et quelques grandes agences qui, bien que chargées en principe d'un secteur économique ou social déterminé, tendent en définitive à traiter de tous les aspects des problèmes économiques et sociaux. On peut ranger dans ces groupes :

l'ONU, qui constitue à elle seule un système complexe comprenant notamment l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI, en cours de transformation en agence spécialisée), la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), les grands programmes opérationnels et humanitaires comme le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le Haut Commissariat des Réfugiés (HCR), l'Office de Secours et de Travaux pour les Réfugiés de Palestine (UNRWA), le Programme Alimentaire Mondial (PAM) et une trentaine de Fonds, Instituts, Centres ou Conseils, ayant une individualité juridique distincte;

- l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), l'Organisation de l'Alimentation et de l'Agriculture (FAO), l'Organisation Internationale du Travail (OIT), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Dans le présent document, les mots "Organisation mondiale" sont utilisés pour désigner ce troisième ensemble d'organisations.

⁴ Les rémunérations et les conditions de carrière des fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI sont, de façon générale, plus avantageuses que celles des fonctionnaires de l'ONU.

⁵ Par exemple, sur l'insuffisance des mécanismes d'audit et d'évaluation: A/6343 par. 60-67; sur l'insuffisance des méthodes de planification et de programmation : A/6343 par. 18-52 et 68-79, E/AC/62/9 par. 104-133, Etude de la Capacité sur les Activités opérationnelles, 1969, divers rapports du Corps commun d'inspection, en particulier JIU/REP/69/7, 74/1, 76/10, 79/5, 81/7, 83/6, 84/7; sur l'absence de politique de personnel: E/AC/62/9 par. 22 et 92-96, rapports du Corps commun d'inspection JIU/REP/71/7, 76/6, 78/4, 80/9, 81/11, 82/3, 84/8, 84/11; sur le très mauvais fonctionnement de la coordination: A/6343 par. 80-104, E/AC/62/9 par. 16 et 85-91, JIU/REP/84/7.

⁶ Voir notamment les rapports annuels du Comité Consultatif sur les Questions Administratives et Budgétaires et ceux du Comité du Programme et de la Coordination (Supplément No 38 des documents officiels de chaque session de l'Assemblée générale).

⁷ A l'ONU, par exemple, il existe 24 "grands programmes" aussi différents que la Lutte contre la drogue, l'Environnement, les Etablissements humains, les Ressources naturelles ou la Population, eux-mêmes divisés en 115 programmes (centraux ou régionaux), répartis à leur tour en 387 "sous-programmes". Le personnel affecté à ces tâches comprend 3000 administrateurs environ, soit en moyenne 26 administrateurs par programme et 8 administrateurs par sous-programme. Le nombre et la diversité des sujets des grands programmes sont au moins aussi grands à l'UNESCO (Droits de l'homme, Paix, Action éducative, l'Homme et son environnement, Transfert et échange d'informations ... etc.) ou à l'Organisation Internationale du Travail (Normes de travail et Droits de l'homme, Emploi et développement, Relations professionnelles, Sécurité sociale, etc.) et les relations entre les divers services qui en sont chargés aussi faibles qu'à l'ONU. Encore ces différents grands programmes sont-ils compris dans les budgets-programmes des organisations. Mais il existe en outre des dizaines de fonds spéciaux, instituts, offices, centres, rattachés à chaque organisation mais ayant une individualité juridique (13 pour le PNUD, 20 pour l'OMS, 18 pour la FAO, etc.).

Au total, plus d'une centaine d'entités individualisées (cf. Annuaire français de Droit international, XXIX, un article de M. André Lewin sur la coordination au sein du Système des Nations Unies).

⁸ Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. Cette organisation semi-indépendante (son budget est inclus dans celui de l'ONU) a été créée en 1965 à l'initiative des pays en développement pour défendre le point de vue de ces pays en matière de stabilisation des prix des matières premières et de commerce international.

⁹ Cf. Martin Hill. *Lé Système des Nations Unies*. UNITAR, Cambridge University Press, 1978; rapport du Corps commun d'inspection 1984/7 sur les Rapports à l'ECOSOC.

¹⁰ Voir notamment à cet égard de nombreux rapports du Corps commun d'inspection, notamment 76/10 sur la Programmation par pays, 78/3 sur le Rôle des experts dans la coopération pour le développement, 85/1 sur la Décennie des transports en Afrique.

¹¹ Cf. le rapport du Corps commun d'inspection JIU/REP/84/5 sur les publications dans le Système des Nations Unies (A/39/239, mai 1984).

¹² L'article 101, par. 3 de la Charte: "La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible".

¹³ Ces chiffres sont indiqués par un rapport du Corps commun d'inspection JIU/REP/71/7 de 1971. La situation n'a guère évolué depuis.

¹⁴ L'incertitude du vocabulaire utilisé pour traduire le sentiment qu'il devrait être possible de faire mieux confirme l'existence de ce malaise. La liste des termes utilisés: "faiblesse de la performance administrative", "mauvaise gestion", "inefficacité", complétée en anglais par la distinction entre manque de "efficiency" et manque de "effectiveness", montre bien l'hésitation sur la nature du diagnostic. Veut-on dire que seules les méthodes utilisées doivent être changées ou met-on en cause la nature des objectifs intermédiaires ou finals, ou encore le type même de structure de l'Organisation? En français, la traduction des deux termes est difficile. On peut dire que l'on entend par "effectiveness" l'efficacité réelle, la capacité d'obtenir les résultats attendus; et par "efficiency" la bonne organisation en vue d'atteindre les résultats mais sans garantir qu'ils le soient.

¹⁵ Notamment les articles 39, 40 et 41 concernant les "mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée (qui) doivent être prises pour donner effet aux décisions" (du Conseil de sécurité). L'article 41 indique qu'elles peuvent comprendre "l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques, et autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques".

¹⁶ Pour 1984, les dépenses annuelles du Système des Nations Unies (fonds budgétaires et extra-budgétaires) étaient environ de 5,5 milliards de dollars. Les dépenses pour les affaires politiques (à l'exclusion de l'UNRWA) atteignaient 240 millions de dollars (cf. rapport du Comité Administratif de Coordination sur les dépenses du Système des Nations Unies en relation avec les programmes. E/1984/70, 6 juillet 1984).

¹⁷ Les dépenses du Système des Nations Unies pour les Droits de l'homme sont estimées pour 1984 à 21,7 millions de dollars (E/1984/70), c'est-à-dire 0,4 pour cent du total des dépenses du Système.

¹⁸ Les statistiques relatives aux activités opérationnelles et humanitaires sont présentées de manière très diverse suivant qu'il s'agit de sources ONU (Rapport sur les activités opérationnelles A/39/417 du 18 septembre 1984; Rapport du CAC sur les dépenses des Organisations des Nations Unies E/1984/70), de la Banque mondiale (Rapport annuel de

la Banque) ou de l'OCDE (Examen 84 de la Coopération pour le Développement). Les chiffres diffèrent suivant qu'ils présentent des contributions annuelles des Etats Membres ou des dépenses effectives. Les chiffres des dépenses eux-mêmes n'incluent pas toujours les dépenses administratives (frais de soutien des programmes). Les dépenses opérationnelles et humanitaires du Système des Nations Unies sont estimées par le Directeur général du Développement à 2.685,2 millions de dollars pour l'année 1983 (dont 2.092,20 pour l'opérationnel et 593 pour l'humanitaire). Ce montant représente 55 pour cent du montant total des dépenses du Système des Nations Unies (organisations non financières seulement) qui s'élevaient pour l'année 1983 à 4.880,5 millions de dollars. Si l'on tient compte des frais de soutien, le montant des dépenses opérationnelles et humanitaires doit être accru de 328 millions de dollars pour les activités opérationnelles; D'autre part, les dépenses humanitaires sont estimées pour l'année 1983 à 710 millions de dollars pour la seule Organisation des Nations Unies par le document du CAC, ce qui conduirait à ajouter 117 millions de dollars aux chiffres précédents. Le total ainsi obtenu, soit 3.130 millions de dollars, représente 64,1 pour cent du total précité des dépenses du Système, soit 71 pour cent des dépenses du secteur économique et social.

¹⁹ Les organisations non financières distribuent de l'assistance technique sous forme de projets de petite dimension (le montant moyen des projets du PNUD en 1983 est de 393.000 dollars) qui comportent pour l'essentiel le financement de main-d'oeuvre d'experts (le prix de revient annuel moyen d'un expert étant de 100.000 dollars). Les organisations financières fournissent soit des prêts à très faible taux d'intérêt remboursables sur de longues périodes (cas de l'AID), soit des prêts à taux normal (Banque mondiale). La majorité de leurs projets sont d'un ordre de grandeur qui varie et qui se situe généralement entre 10 et 40 millions de dollars. Ils comportent une très grande partie d'équipement. La Banque mondiale collabore avec le PNUD comme agence exécutante dans divers projets d'assistance technique, mais elle finance elle-même un nombre important de projets de ce type qui sont très souvent des études de faisabilité. Pour comparer en volume les activités des organisations non financières et celles du groupe de la Banque mondiale, on peut utiliser soit le chiffre des contributions, soit celui des dépenses. Ils fournissent des informations différentes sur l'importance respective des deux groupes. Si l'on se réfère aux chiffres des contributions des gouvernements (Tableau VII.5 du document de l'OCDE), on obtient:

Contributions aux fonds et programmes de l'ONU (PNUD, FNUAP, UNICEF, etc.)	
Contributions aux institutions spécialisées et autres organes, y compris le PAM :	1 300
Contributions au groupe de la Banque mondiale et au FIDA :	1 165,1
Total :	2 465,1 millions US\$

La proportion qui résulte de ces chiffres est de 59 pour cent pour le groupe de la Banque mondiale et de 41 pour cent pour les organisations non financières. Si l'on se réfère aux chiffres des dépenses. fournis par le Directeur général du Développement (A/39/417), on obtient:

Dépenses opérationnelles du groupe ONU (non compris dépenses humanitaires):	2 092
Groupe de la Banque mondiale	
Versements bruts	9 700
Versements nets	7 200
Transferts nets	4 200
(dont concessionnel AID :	1.232
non concessionnel Banque mondiale	2 968
	en millions de dollars US\$

La part du concessionnel du groupe de la Banque mondiale est ici plus faible que celui du Système des Nations Unies (62,5 pour cent pour le système non financier et 37,5 pour cent pour le groupe de la Banque).

²⁰ . David Mitrany· "A Working Peace System", The Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, Londres, juin 1943, 60 pages.

²¹ Des exemples "d'actions en commun" de ce genre se sont développés et se développent actuellement entre pays européens (Centre Européen de Recherche Nucléaire, Agence spatiale européenne, Airbus Industrie, etc.) ou entre l'ensemble des pays riches (projet de station spatiale américaine avec participation des pays européens).

²² Cf. "Les Stratégies de prises de décisions dans les Organisations internationales. Le modèle du Fonds monétaire international", par Frederick K. Lister, Université de Denver, 1984.

²³ Le concept de "pays les moins avancés" apparaît pour la première fois à la Troisième conférence de la CNUCED en 1972 (résolution 62.III). L'Assemblée générale a approuvé le "Programme général d'action pour les pays les moins avancés" par sa résolution 34/210 du 19 décembre 1979.

²⁴ . Les typologies de pays en développement sont assez variées. La Banque mondiale distingue actuellement cinq catégories : les pays d'Afrique au sud du Sahara; l'Inde et la Chine; les autres pays à bas revenus; les pays à revenus moyens fortement endettés; les autres pays à revenus moyens. D'autres typologies avaient distingué (Perspectives économiques de l'OCDE, par exemple) : les pays de l'OPEP; les pays non pétroliers en distinguant les nouveaux pays industriels, les pays à revenus intermédiaires, les pays à faibles revenus, la Chine et divers pays asiatiques.

²⁵ Cf. les travaux du Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation, créé par l'Assemblée générale en 1975.

²⁶ Les organes les plus importants des Communautés européennes sont (outre le Parlement et la Cour de Justice) le "Conseil" et la "Commission" qui sont chacun dotés de leur propre secrétariat, la Commission disposant d'environ 9200 agents (dont 3700 administrateurs) et le Conseil de 2100 (dont 660 administrateurs). Le Conseil (articles 115 à 123 du Traité de Rome et articles 1 à 8 du Traité de fusion de 1965) est formé par les représentants des 10 Etats Membres, chaque gouvernement y déléguant un de ses membres. La Commission (articles 124 à 135 du Traité de Rome et articles 9 à 19 du Traité de fusion) est composé de 14 membres nommés (pour quatre ans) d'un commun accord par les Etats Membres, choisis en raison de leurs compétences générales, offrant toutes garanties d'indépendance et exerçant leurs fonctions dans l'intérêt général des Communautés. La division du travail entre le Conseil et la Commission est claire: dans le Conseil, les gouvernements de chaque Etat présentent leur point de vue national et défendent leurs intérêts nationaux. La Commission est chargée au contraire de dégager un point de vue communautaire, d'étudier les solutions et compromis et de formuler des recommandations. Au surplus, elle exécute le budget.