



**Assemblée générale**

Distr.  
GENERALE

A/40/988  
6 décembre 1985  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarantième session  
Point 120 de l'ordre du jour

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer à l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies" (JIU/REP/85/9).

# **Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies**

*Etabli par*

*Maurice Bertrand*

**Corps Commun d'inspection**



**Genève**

**1985**

## PREAMBULE

### Le concept de réforme et le Corps commun d'inspection

Le mot « réforme » est utilisé par le statut du Corps commun d'inspection pour définir les fonctions des inspecteurs. L'Article 5, paragraphe 5 de ce texte dit :

« Les inspecteurs peuvent proposer les réformes ou faire les recommandations qu'ils jugent nécessaires aux organes compétents des organisations ». Dans le contexte des autres paragraphes<sup>1</sup> de l'Article 5, ce concept de réforme a été interprété par tous mes collègues et par moi-même depuis la création du Corps en 1968, comme signifiant des modifications de méthodes, de pratiques, de procédures, quelquefois de structures, pouvant permettre d'améliorer le fonctionnement d'une organisation ou du Système dans son ensemble. C'est dire que la conception professionnelle que nous avons ainsi adoptée signifiait que nous pensions devoir étudier et proposer des réformes partielles et spécifiques susceptibles d'améliorer le fonctionnement des organisations, mais que nous n'avons jamais cru devoir envisager l'examen d'une réforme profonde de l'ensemble de la structure même des institutions ou du Système.

Un bilan de 17 ans d'activité montrerait que cette méthode a donné quelques résultats. Un rapport en cours de préparation décrira ceux qui ont été obtenus dans le domaine de la planification, programmation, surveillance et évaluation, et dans celui du personnel. L'expérience ainsi acquise semble toutefois démontrer qu'il faut aller plus loin. Le 40e anniversaire des Nations Unies invite à une réflexion d'ensemble. Pour ces raisons, l'interprétation donnée ici au terme « réforme » est beaucoup plus large que celle qui lui a été donnée dans tous les rapports précédents.

---

<sup>1</sup> Article 5, paragraphe 1 : "Les inspecteurs ont les plus larges pouvoirs d'investigation dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds."

# CONTRIBUTION A UNE REFLEXION SUR LA

## REFORME DES NATIONS UNIES

Etabli par  
Maurice Bertrand  
Corps Commmun d'Inspection

### TABLE DES MATIERES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Le concept de réforme et le Corps commun d'inspection .....</b>                  | <b>3</b>  |
| <b>CHAPITRE I.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>L'IDÉE ET LA POSSIBILITÉ D'UNE RÉFORME .....</b>                                 | <b>6</b>  |
| <b>CHAPITRE II .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>DÉFAUTS DE GESTION OU DÉFAUTS DE STRUCTURE .....</b>                             | <b>9</b>  |
| Convergences dans l'erreur .....  | 9         |
| L'extraordinaire complexité .....   | 9         |
| L'extrême émiettement.....  | 10        |
| Le jeu des influences et du pouvoir .....   | 11        |
| L'impossible coordination .....   | 13        |
| Qualité des produits et niveau de qualifications des personnels .....               | 15        |
| Problèmes de structure et conception de l'Organisation mondiale .....               | 17        |
| <b>CHAPITRE III.....</b>  | <b>19</b> |
| <b>LA NATURE ET LE RÔLE DE L'ORGANISATION MONDIALE .....</b>                        | <b>19</b> |
| Confusion intellectuelle et nuages de fumée .....                                   | 19        |
| Irréalisme et verbalisme .....  | 20        |
| Divergences de conception et erreurs communes .....                                 | 22        |
| Place de l'Organisation mondiale dans le système des relations internationales..... | 23        |
| Nature des activités du Système et notion de « consensus mondial » .....            | 25        |
| Fonctions de gestion et fonctions de recherche du consensus.....                    | 27        |
| <b>CHAPITRE IV .....</b>  | <b>29</b> |
| <b>LA POURSUITE DES TROIS OBJECTIFS PRINCIPAUX .....</b>                            | <b>29</b> |
| Sécurité collective et recherche de la paix.....                                    | 29        |
| L'action en faveur du développement.....  | 33        |
| Zones d'influence et morcellement de l'aide bilatérale .....                        | 34        |
| Approche sectorielle et différences doctrinales.....                                | 35        |
| La crédibilité des conseils « à distance » .....                                    | 36        |
| Nécessité de changer les structures du Système .....                                | 38        |
| Le forum mondial, .....   | 39        |
| Quelques exemples de négociations. Décolonisation et droit international .....      | 41        |
| Les droits de l'homme .....   | 42        |
| Le dialogue Nord Sud.....   | 43        |
| L'identification et la discussion de quelques problèmes mondiaux.....               | 45        |
| Le traitement superficiel des problèmes économiques et financiers.....              | 46        |
| L'esquisse de ce que pourrait être un « espace politique mondial ».....             | 48        |
| Le type d'organisation mondiale dont nous disposons aujourd'hui.....                | 49        |
| <b>CHAPITRE V .....</b>   | <b>51</b> |
| <b>LES ORIENTATIONS DE RÉFLEXION EN VUE D'UNE REFORME .....</b>                     | <b>51</b> |
| Les conditions techniques à respecter .....   | 51        |
| La possibilité de modifier le consensus mondial .....                               | 52        |
| La recherche des convergences.....  | 53        |
| L'état de la technique en matière « d'Organisation mondiale » .....                 | 54        |
| Les nouvelles techniques .....  | 56        |
| Les « Agences ou Entreprises régionales de développement » .....                    | 58        |

|   |           |
|---|-----------|
| Les organisations régionales intergouvernementales .....  | 59        |
| Les structures d'identification des problèmes et de négociation : le problème de la représentation .....  | 61        |
| L' « ONU économique » .....   | 64        |
| La formule « Conseil-Commission » transposée au niveau mondial. Le « Conseil de sécurité économique » ... | 65        |
| La transition vers une Organisation mondiale de troisième génération .....                                | 66        |
| <b>CHAPITRE VI</b> .....  | <b>71</b> |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | <b>71</b> |
| <b>NOTES</b> .....  | <b>74</b> |
| <b>ANNEXE I</b> .....   | <b>87</b> |
| <b>ANNEXE II</b> .....  | <b>87</b> |
| Liste de quelques entités juridiquement distinctes rattachées à diverses organisations .....              | 88        |
| <b>ANNEXE III</b> .....   | <b>90</b> |
| Liste des « Grands Programmes » des six organisations les plus importantes .....                          | 90        |
| <b>Annexe IV</b> .....  | <b>91</b> |

## CHAPITRE 1

### L'IDÉE ET LA POSSIBILITÉ D'UNE RÉFORME

1. La thèse qui sera soutenue dans ce rapport dit essentiellement :

- que 40 ans après leur création, il est non seulement souhaitable, mais tout à fait possible aujourd'hui d'entreprendre une réflexion approfondie en vue d'une réforme de l'ONU et de son système d'organisations,
- qu'il est nécessaire que cette réflexion remette en question les conceptions qui sont à la base de l'institution,
- qu'elle doit donc s'orienter, après les deux essais inachevés de la SDN et de l'ONU, vers une Organisation mondiale de troisième génération, réellement adaptée aux besoins du monde moderne.

2. Cette thèse ne prétend pas que l'Organisation actuelle ait échoué. Au contraire, l'idée de réforme est non seulement compatible avec la reconnaissance du rôle historique joué par l'ONU, mais elle implique une affirmation de son importance et de son utilité présentes. Elle dit seulement qu'il est possible de réfléchir à la mise au point d'un système qui soit plus utile encore dans le contexte politique actuel.

3. Cette thèse ne signifie pas non plus que l'on puisse ignorer les difficultés extrêmes d'une telle entreprise. Il est tout à fait exact que les tentatives faites jusqu'ici pour modifier la Charte de l'ONU n'ont pas réussi et qu'il existe un accord tacite entre les gouvernements pour ne pas tenter de recommencer. D'autre part, les États Membres qui critiquent le plus vivement la gestion des organisations du Système 1/ ne se sont pas toujours montrés enthousiastes pour soutenir les diverses propositions de réforme interne qui leur ont été soumises.

4. C'est une vérité d'expérience qu'il est difficile de faire accepter et appliquer aux Nations Unies et dans les agences spécialisées des modifications des structures, des politiques ou des méthodes. Obtenir un consensus des États Membres sur une recommandation technique n'est pas chose aisée, et même quand des résolutions unanimement adoptées décident de changer les règles ou les pratiques en vigueur, les résistances des secrétariats arrivent bien souvent à vider ces décisions de leur contenu. L'auteur du présent rapport en a fait maintes fois l'expérience 2/.

5. Cette situation, toutefois, est en train d'évoluer. D'une part les critiques relatives à la « mauvaise gestion » de l'ONU et de quelques-unes des organisations de son Système ont atteint la dimension d'un phénomène politique. Elles se développent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ONU, proviennent

essentiellement des gouvernements des pays riches occidentaux ou socialistes, et surtout s'accompagnent depuis deux ans environ de mesures de rigueur financière 3/ ou de menaces de retrait 4/. De leur côté, les pays membres du Groupe des 17 s'interrogent, après l'échec des « négociations globales », sur les moyens qui permettraient de sortir d'une situation sans issue. Tout se passe comme si le Nord et le Sud recherchaient un nouveau type de dialogue et examinaient si la gestion et la conception du rôle des organisations mondiales pouvaient en fournir l'occasion.

6. D'autre part, dans un très grand nombre de pays riches ou pauvres, les sentiments de frustration se développent. L'espoir de voir les organisations mondiales contribuer davantage à la paix et à la réduction des armements reste très profond dans l'inconscient collectif ; certaines situations de sous-développement ou de violation des droits de l'homme apparaissent de plus en plus scandaleuses à une opinion mieux informée. Les critiques au sujet de « l'inefficacité » sont faites en fonction d'une vision idéale, quelquefois naïve, mais en tout cas exigeante, du rôle possible de l'Organisation dans ses divers domaines d'activité.

7. La conclusion logique de ce genre de frustrations et de critiques est bien l'idée d'une réforme. Si l'opinion publique s'avisait qu'une réforme capable d'améliorer les performances de l'Organisation sur le plan de la paix, du développement et des droits de l'homme était possible, la pression qu'elle exercerait sur les gouvernements serait telle qu'ils abandonneraient leur réserve actuelle au sujet des possibilités de changement. Il s'agirait d'ailleurs d'un tout autre exercice que les tentatives de réforme partielle du passé qui n'avaient été proposées par quelques pays que pour améliorer la place qui leur est faite au sein de l'Organisation. L'échec de tentatives de ce genre (par exemple, pour trouver au Japon ou à l'Allemagne fédérale un siège de membre permanent au Conseil de sécurité) ne peut être invoqué comme une preuve qu'une refonte d'ensemble de la Charte afin de créer une Organisation totalement nouvelle soit vouée a fortiori, au même sort.

8. Sans doute faudrait-il, pour que l'on commence à considérer sérieusement un changement aussi fondamental, que l'environnement politique du problème soit transformé. Prétendre que la crise actuelle et l'évolution de l'opinion puissent conduire à la mise en chantier d'une réforme d'ensemble peut paraître aujourd'hui utopique. Les critiques actuelles révèlent cependant une prise de conscience du caractère contradictoire, incertain, non adapté aux problèmes actuels du rôle joué par les organisations mondiales (cf. crise de l'UNESCO). La remise en question de la conception même de l'ONU a déjà commencé. Elle se situe non pas dans le sens d'un « renforcement » illusoire des pouvoirs de l'Organisation mais au contraire dans celui d'un plus grand réalisme. Enfin, l'espoir n'a pas diminué qu'un développement de la concertation entre tous les pays puisse permettre de faire prévaloir des solutions pacifiques et raisonnables. Tout se passe donc comme si l'opinion, lasse des formules creuses et des ambitions exagérées, manifestait, maladroitement peut-être, mais clairement, le besoin d'une Organisation mondiale plus efficace et remplissant des

fonctions utiles. Le problème se situe donc en réalité sur un plan pragmatique tout à fait à l'opposé de l'utopie.

9. Une réponse technique précise à de tels espoirs n'existe pas encore. La volonté de changement ne pourra se développer que si des idées claires se dégagent sur le contenu d'une réforme possible. Une réflexion sur ce point ne peut être que collective, ce qui signifie que chacun peut et doit apporter sa contribution. L'objet de ce rapport est précisément de contribuer à cette réflexion.

## CHAPITRE II

### DÉFAUTS DE GESTION OU DÉFAUTS DE STRUCTURE

#### Convergences dans l'erreur

10. L'acceptation par une large fraction de l'opinion et du monde politique, des critiques au sujet de l'ONU et de son Système représente un phénomène politique important et paradoxal. Dans la confusion intellectuelle qui règne au sujet de la nature et des fonctions de l'Organisation mondiale, un accord semble se dégager entre réalistes et idéalistes, et entre Occidentaux et Socialistes, non seulement sur la liste des « défauts », mais sur les causes de « l'inefficacité ». L'essentiel des critiques porte sur les méthodes de gestion et l'idée simple qui semble rallier beaucoup d'esprits est que la correction de ces défauts permettrait d'accroître l'efficacité.

11. Ce chapitre s'efforcera de démontrer qu'il s'agit là d'une convergence dans l'erreur : non certes sur l'importance des défauts dont la gravité est évidente, mais sur leurs causes, qui ne sont pas méthodologiques mais structurelles, et sur la nature des fonctions de l'Organisation mondiale qui, pour l'essentiel, ne sont pas des fonctions de gestion, mais de négociation. L'examen des principaux défauts, tout en justifiant l'urgence d'une réforme, permettra de mieux comprendre pourquoi il ne s'agit pas de méthodes, mais de structures.

#### L'extraordinaire complexité

12. Le défaut le plus évident, aussi bien pour les observateurs extérieurs que pour ceux qui vivent et travaillent dans le Système, est incontestablement le morcellement des efforts, soit l'absence de définition de priorités et de « coordination ». Or, il est aisé de montrer que cette situation est liée aux structures mêmes des organisations. Avant de parler de coordination ou de priorités, il est en effet nécessaire de reconnaître le caractère extraordinaire et inutile de la complexité institutionnelle. L'accoutumance à ce phénomène est en effet telle chez les familiers de l'Organisation qu'ils finissent par trouver cette situation normale et par considérer la « connaissance du Système » comme une sorte de spécialité professionnelle appréciable.

13. Cette complexité structurelle apparaît à l'Annexe I montrant la distribution des ressources budgétaires et extra-budgétaires et des effectifs de personnel entre les principales organisations ou entités diverses dépendant de chacune d'elles. Ceci apparaît plus nettement encore à l'Annexe II qui donne la liste des entités juridiquement indépendantes rattachées à chaque organisation : 20 pour l'OMS, 18 pour la FAO, une dizaine pour l'UNESCO et l'OIT et une quinzaine pour l'ONU, 13 pour le PNUD. On arrive ainsi à plus d'une centaine d'organismes juridiquement indépendants. Mais cette liste impressionnante ne donne pourtant qu'une faible idée de la complexité réelle.

14. Pour la mesurer plus exactement, il faut savoir que le degré d'indépendance d'une division (quelquefois dotée, notamment à l'ONU, d'un comité d'experts ou d'un organe intergouvernemental qui lui est propre) ou celui d'un bureau de terrain est souvent au moins égal à celui d'une entité juridiquement distincte. Le degré de coordination ou de hiérarchisation varie à l'intérieur de chaque organisation, mais est dans la plupart des cas extrêmement faible. La situation est, à cet égard, à peu près la même pour les activités des bureaux des « sièges » des organisations, qui sont décrites dans les documents de planification ou de programmation sous la forme de « programmes » ou de « sous-programmes » 51, et pour les activités opérationnelles « sur le terrain » qui revêtent la forme de « projets ».

### L'extrême émiettement

15. Pour les activités des sièges, l'aspect le plus important est le caractère universel de la table des matières des programmes. Rien ne lui est étranger. On y trouve, dans les domaines économique, social et humanitaire, toutes les questions auxquelles s'adressent les administrations nationales dans chaque pays : le commerce, l'industrie, les ressources naturelles, l'alimentation et l'agriculture, la pêche, les forêts, la science et la technologie, l'éducation, le travail, la sécurité sociale, la santé, la culture, les droits de l'homme, les droits des peuples, les problèmes généraux de développement, l'énergie nucléaire et tous les sous-secteurs que chacun de ces domaines peut comporter. La liste de l'Annexe III, limitée aux titres des principaux grands programmes des six plus grandes organisations, montre les vocations très larges et très variées de l'ONU, de l'UNESCO et dans une moindre mesure de l'OIT et de la FAO, ainsi que les recoupements entre leurs diverses compétences. Mais elle donne une faible idée de la liste complète des problèmes traités.

16. L'extraordinaire ambition de ces listes aboutit à l'extrême émiettement des ressources disponibles. Ceci se traduit dans bien des cas par l'affectation d'un ou deux administrateurs à l'étude et au traitement, sous des angles divers, d'un problème mondial déterminé. À l'ONU, par exemple, un simple calcul statistique montre que, pour les « sous-programmes » dans les Commissions économiques régionales, la moyenne des effectifs est de 2,4 administrateurs, pour les établissements humains : de 2 administrateurs, pour le développement social : de 2,3 administrateurs. On peut aussi citer le programme des assurances de la CNUCED qui dispose de cinq administrateurs, celui de l'environnement pour la Commission économique de l'Amérique latine qui en a trois... 6/.

17. Pour les activités opérationnelles, la dispersion et l'émiettement résultent aussi en premier lieu de leur répartition entre divers organismes indépendants. Le montant total de ces ressources est évalué, pour l'année 1983, à 2 530 millions de dollars, soit 52 pour cent du total des dépenses du Système pour cette année. Ce montant se répartissait à raison de 380 millions pour l'UNICEF, 131 millions pour le Programme alimentaire mondial, 135 millions pour le Fonds de la population,

654 millions pour les fonds reçus directement par les agences spécialisées (une partie en contributions obligatoires et le reste en fonds volontaires) et 630 millions environ pour le PNUD qui redistribue lui-même la majorité des fonds reçus entre les diverses « agences exécutantes ».

18. Il résulte de ce système d'affectation des fonds que, dans un même pays receveur d'aide, interviennent en même temps pour y organiser leurs projets environ 15 organisations différentes (les 11 organisations du Système plus les Programmes précités). Il faut encore y ajouter quelques-uns des 13 organismes indépendants qui dépendent directement du PNUD, comme le programme des Volontaires des Nations Unies ou le Bureau de liaison pour la région soudano-sahélienne 7/. Les projets peuvent aussi être organisés par d'autres organismes indépendants tels que ceux qui ont été mentionnés en Annexe II. L'aide qui transite par le Système des Nations Unies peut donc en définitive être proposée à un même pays par une trentaine d'organismes les plus divers, parfaitement indépendants.

19. Cette dispersion s'accroît encore du fait que tous ces organismes agissent sous la forme de « projets » qui sont dans l'ensemble de dimensions très modestes et dont la composante principale consiste en services d'experts. Ainsi, le montant moyen des projets financés par le PNUD (au nombre de 1 000 environ) en 1983 était-il de 393 000 dollars. Le prix de revient annuel moyen d'un expert étant de 100 000 dollars environ, le projet moyen correspond à la fourniture de deux à trois experts par an, plus une part variable d'équipement. Le grand degré d'indépendance dont disposent les animateurs de chaque projet, pour sa conception et ses méthodes, aboutit ainsi à une atomisation des responsabilités.

20. La complexité de la machinerie intergouvernementale et d'experts reflète le nombre des organismes et des programmes. Au surplus, en raison du nombre des États Membres, les grands comités, qui comprennent un représentant pour chacun d'eux, ne peuvent examiner en détail tous les problèmes. On a donc créé des comités plus restreints, des « organes subsidiaires » spécialisés, et établi un système de rapports des uns aux autres. Puis on a superposé à cet ensemble toute une machinerie de coordination. L'imprécision des mandats, la similitude des compétences d'organes aussi importants que le Conseil économique et social, la CNUCED, les Deuxième et Troisième Commissions de l'Assemblée générale, le nombre et la répétition des « débats généraux » précédant l'examen de points d'ordres du jour qui vont se répétant dans de nombreux comités dont la hiérarchisation n'est pas clairement définie, ont créé, en particulier à l'ONU, une situation de confusion à laquelle, en dépit de nombreux efforts, il se révèle difficile de porter remède. La machinerie des agences spécialisées, généralement limitée à un Conseil exécutif et une Assemblée générale, est sans doute plus simple, mais sa dispersion géographique ne facilite la coordination ni des méthodes, ni des programmes 8/.

### Le jeu des influences et du pouvoir

21. Cette situation entraîne à son tour pour chacun des États Membres l'obligation d'organiser un réseau de représentation auprès des quatre sièges de l'ONU et de ceux de chacune des agences, et auprès des Commissions économiques régionales (soit dans une quinzaine de villes différentes), d'assurer la coordination de ses représentants auprès de chacune de ces organisations ou de ces sièges, d'affecter à ces missions un personnel dont l'importance varie avec la puissance des États, mais qui est toujours nombreux et dont les grades ne peuvent pas être tous très élevés.

Au surplus, la complexité et souvent le peu d'importance des problèmes traités font qu'il est impossible à une administration centrale de donner des instructions sur tous les sujets ; les Ministères des affaires étrangères chargés de cette coordination ne disposent pas de tous les pouvoirs nécessaires pour superviser les positions des représentants des ministères techniques. Aussi, dans de très nombreux cas, en dépit d'un travail bureaucratique considérable, la personnalité des représentants influe-t-elle davantage sur les positions officielles prises par les gouvernements que les directives données depuis les capitales. Il n'y a rien d'étonnant dans ces conditions à ce que les représentants d'un même gouvernement puissent prendre des positions différentes, notamment sur les problèmes administratifs ou financiers, suivant les organisations auprès desquelles ils sont accrédités. La crédibilité de l'ensemble du système de représentation et de négociation en souffre évidemment quelque peu.

22. Il n'y a donc rien d'étonnant non plus à ce que les problèmes de gestion et de fonctionnement de l'ensemble du Système finissent par occuper une place exagérée dans le temps de travail des délégations et des secrétariats. La façon dont fonctionne le moulin devient beaucoup plus importante que celle de la qualité de la farine qu'il produit. Pour dominer les difficultés propres à la complexité de l'ensemble, les délégations sont en effet contraintes non seulement de comprendre comment les mécanismes conditionnent les jeux d'influence, mais encore de suivre de près les questions administratives les plus triviales.

23. Or, le jeu des influences et du pouvoir d'initiative sur les orientations données aux programmes 51 est très différent dans les agences spécialisées et les « Grands Programmes » tels que l'UNICEF, le PAM ou le FNUAP d'une part, et l'ONU elle-même d'autre part. Dans les agences et les « Grands Programmes », le rôle du Directeur ou Secrétaire général de l'Organisation et de son équipe s'il a su en constituer une, peuvent être considérables. Sa philosophie personnelle des problèmes mondiaux, ses conceptions du développement, peuvent avoir une influence directe sur les décisions qui sont prises par son Conseil d'administration ou son Assemblée générale. Il peut influencer sur la définition des objectifs de l'Organisation (puisque'il est responsable de la rédaction des documents de programmation) et sur l'affectation des ressources financières à tel ou tel programme, finalement sur la définition des priorités.

Les pouvoirs dictatoriaux dont il dispose en matière de personnel

et de recrutement accroissent encore ses possibilités d'influence. Au contraire à l'ONU, les délégations ont organisé un pouvoir d'assemblée qui s'exerce jusque dans les domaines administratifs. La plupart des initiatives viennent des délégations elles-mêmes, ce qui conduit en fait à l'immobilisme. Les changements d'orientation de programmes sont peu nombreux et modestes et la création de nouveaux « programmes » est rare. Il résulte de cette situation que les chefs de départements ou de divisions ont des possibilités d'initiative au moins indirectes sur la conception des programmes et sur la collecte des fonds volontaires et qu'ils peuvent ainsi avoir plus d'influence dans leur domaine que le Secrétaire général.

24. Les orientations qui ont été données aux organisations lors de leur création, l'accumulation historique des décisions qui en ont confirmé ou modifié l'esprit, ont doté chacune d'elles d'un caractère propre. Les philosophies de l'action internationale qui se développent à l'intérieur de ces micro-climats sont très différentes à l'OIT, à l'UNESCO 9/, à l'OMS, à l'UNICEF ou au PNUD. La coloration tiers-mondiste de la CNUCED ou de l'ONUDI, la philosophie occidentale des « lumières » qui continue à inspirer l'UNESCO, les spécificités du tripartisme à l'OIT, la diversité des conceptions du développement qui inspirent l'action des agences ou des divers Programmes de l'ONU, contraignent les délégations à tenir compte de toutes ces nuances pour avoir quelque efficacité.

### **L'impossible coordination**

25. On voit mal comment une situation de ce genre pourrait, être corrigée par de meilleures méthodes de gestion. L'examen de l'échec de toutes les tentatives de « coordination » et de « planification » permet de mieux comprendre cette impossibilité. Ce n'est certes pas faute d'avoir prévu toute une machinerie, au niveau des sièges comme à celui du terrain. En fait, la préoccupation de coordination qui a donné lieu au fil des ans à un renforcement continu et à une complication progressive n'est restée constante depuis l'origine que dans la mesure où elle a été toujours insatisfaite.

26. Aux organes créés dans les premières années d'existence du Système : Comité administratif de coordination (composé du Secrétaire général de l'ONU et des chefs des secrétariats des institutions spécialisées), Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires (comité d'experts chargés notamment d'examiner les budgets des agences spécialisées), organes subsidiaires comme certaines commissions techniques du Conseil économique et social, chargés de donner des avis « pour coordonner les activités des institutions spécialisées », sont venus ainsi s'ajouter notamment :

27. Au cours des années soixante : en 1962, le Comité du programme et de la coordination (principal organe subsidiaire à la fois du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale pour la planification, la programmation, l'évaluation et la coordination) ; en 1964, le Comité de la planification du développement (comité d'experts nommés à titre personnel, chargés

« d'examiner et d'évaluer les programmes et les activités des organes de l'ONU et des institutions spécialisées en matière de planification et de projections économiques ») ; en 1968, le Corps commun d'inspection, 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 ont reçu en outre pour mission « d'assurer une plus grande coordination entre les organisations ».

28. Au cours des années 70 : en 1970, l'institution par le PNUD du « Programme par pays » qui, établi pour chaque pays en fonction de son plan de développement, définit la nature et le type des projets financés par cette organisation ; en 1974, le Conseil mondial de l'alimentation composé de 36 membres et chargé « au niveau des ministres de coordonner les activités du Système dans les domaines agricoles et alimentaires » ; en 1975, à travers l'opération dite de « restructuration », l'institution par la résolution 32/197

- d'un poste de Directeur général pour le développement et la coopération économique internationale,
- d'un Office de planification, programmation et coordination, qui examine les problèmes de coordination au niveau du Système propose des études et des analyses de programmes intrasectoriels,
- d'un Comité consultatif sur les questions de substance qui doit permettre aux organisations et à l'ONU de coordonner la préparation de leurs programmes et même de faire de la Planification commune à moyen terme à l'échelle du Système",
- de coordonnateurs résidents qui doivent « coordonner les activités opérationnelles de développement effectuées au niveau de chaque pays ».

29. Cette extraordinaire persévérance n'a donné aucun résultat. 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, n'a en aucune manière amélioré la coordination. La « planification commune » est restée du domaine des vœux pieux, les stratégies de développement appliquées par chaque organisation ont continué de diverger, la « programmation par pays » et la « coordination au niveau du terrain » n'ont jamais été autre chose que des mots vides de sens. La situation est restée à cet égard celle qui a été décrite à de nombreuses reprises dans le passé par divers rapports du Corps commun d'inspection : « Absence de préparation intellectuelle pour le travail de programmation, insuffisance d'analyse de la place de l'aide extérieure des Nations Unies dans l'ensemble des besoins d'aide de chaque pays, absence de conception unifiée du développement, absence de mécanismes satisfaisants au niveau central ou local pour assurer le travail préliminaire à la coordination des contributions des diverses agences, absence de méthodologie commune pour la définition des projets. » 10/. La notion « d'approche intégrée du développement » pourtant adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies et rituellement répétée à chaque Assemblée générale III est restée pour le Système une formule vide. —

30. Cet effort inutile de coordination a d'ailleurs été accompagné depuis une quinzaine d'années par un effort parallèle de planification, programmation, développement de la surveillance de l'exécution des programmes et d'évaluation. Des progrès formels ont certes été faits en ces domaines puisque le principe de l'établissement d'un cycle de planification 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, adoption par l'Assemblée générale d'un Règlement et de Règles du cycle de planification, etc.... 12/

31. Ces exercices formels ont 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 pour établir de meilleurs programmes. On a mieux décrit les activités existantes, mais on n'en a amélioré ni la conception, ni l'exécution 13/.

32. Les améliorations de méthodes n'ont donc pas réussi à corriger des défauts structurels : l'extrême décentralisation du Système, voulue à l'origine, puis aggravée par la création de dizaines d'organes nouveaux, n'a pu être compensée par une « coordination » imposée à des acteurs qui ne voulaient pas être coordonnés. On pourrait croire qu'il ne devrait pas en aller de même pour d'autres défauts qui relèvent dans la plupart des bureaucraties de pures méthodes de gestion, tels que l'insuffisance de la qualité moyenne des « produits » ou du niveau moyen des qualifications des personnels. Or, dans les deux cas, la correction des défauts existants dans le Système des Nations Unies est loin de relever des seules méthodes de gestion.

### **Qualité des produits et niveau de qualifications des personnels**

33. En ce qui concerne la qualité des produits, l'existence de défauts sévères peut se fonder sur des sources précises : rapports établis par les secrétariats ou par des experts extérieurs, opinions exprimées par les délégations des États Membres elles-mêmes dans un grand nombre de résolutions, ou dans les rapports réguliers de quelques organes subsidiaires 14/. Les constatations que chacun peut faire par lui-même en examinant quelques-uns de ces « produits » viennent aisément confirmer le jugement d'ensemble. En prenant en effet pour référence les méthodes de gestion appliquées dans les meilleurs services publics nationaux ou dans de grandes firmes privées, on peut sans grand risque d'erreur établir un bilan sévère.

34. 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 de pays, être nommés dans les délais prévus, etc. 15/ 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 16/.

35. 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 /17.

36. Sans doute y a-t-il des exceptions. La qualité des « produits » est essentiellement fonction de la compétence et des talents des chefs de départements ou de services et de la cohérence et du niveau moyen de qualifications des équipes qu'ils ont su réunir autour d'eux. Mais même s'il est exact que quelques unités ont pu maintenir une certaine homogénéité de la qualité du rendement depuis l'origine et que quelques exemples de bons documents ou de publications intéressantes pourraient être cités, l'inégalité des compétences est trop importante pour aboutir à une qualité moyenne suffisante.

37. Une grande partie de l'explication d'une telle situation se trouve sans conteste dans l'insuffisance moyenne de la compétence des personnels. La situation est en effet en ce domaine des plus mauvaise et très éloignée des principes posés par l'Article 101, paragraphe 3, de la Charte 18/. Le niveau moyen de 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. 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 /19.

38. C'est probablement dans les postes supérieurs que cette situation 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 201. 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 en considération les qualifications ou l'expérience professionnelle et administrative. L'absence de définition des qualifications 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 un climat de travail déplorable dans lequel les meilleurs éléments eux-mêmes ne trouvent plus les motivations nécessaires pour se dévouer à leur tâche.

39. On ne pourrait renverser une telle situation qu'en définissant et en appliquant 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 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 favoriser la médiocrité.

40. 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 établir 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.

#### **Problèmes de structure et conception de l'Organisation mondiale**

41. On se trouve donc en ce domaine devant la même situation qu'en matière de coordination ou de planification : la résistance à toute amélioration est très forte et, quand des mesures formelles sont prises, elles sont exécutées de telle manière qu'elles n'aboutissent pas aux résultats que les États Membres s'étaient proposés d'atteindre. Il est donc sans aucun doute important que tous les aspects de la « mauvaise gestion » des organisations du Système soient connus de l'opinion et des responsables politiques à l'intérieur des gouvernements et des parlements, pour qu'une pression s'exerce dans le sens d'une amélioration. Si cette pression s'accroît, les efforts de remise en ordre s'accroîtront aussi et obtiendront peut-être quelques résultats supplémentaires. Mais deux séries de conclusions nous paraissent à cet égard s'imposer.

42. En premier lieu, si les défauts qui viennent d'être diagnostiqués pouvaient être corrigés, il est loin d'être certain que l'Organisation mondiale pourrait remplir beaucoup mieux ses mandats essentiels. Ce n'est pas de la qualité des rapports ou du bon fonctionnement des secrétariats que dépend directement l'efficacité du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix. Dans un très grand nombre de cas, ce ne sont pas les bons rapports qui peuvent entraîner des décisions politiques convenables. Il en irait de manière un peu différente dans le domaine économique et social et dans celui du développement si l'accroissement de la performance administrative aboutissait à de meilleurs « produits » : meilleures études, rapports plus pertinents, mieux présentés, mieux écrits, publications intéressantes ayant des chiffres de vente dignes d'une grande maison d'édition, meilleurs documents fournis aux négociateurs, meilleurs projets sur le terrain. Au surplus, l'image de l'Organisation mondiale serait ainsi améliorée.

43. Mais la possibilité d'obtenir de tels résultats dans le cadre des structures actuelles est loin d'être démontrée. La raison principale en est qu'il n'est pas certain que les gouvernements le souhaitent en fonction de la conception qu'ils ont du rôle de l'Organisation. Le secrétariat de l'ONU et d'une façon un peu moindre, ceux des principales Agences et Programmes, sont considérés actuellement par les États Membres comme des terrains sur lesquels il faut exercer une influence politique, afin de s'assurer le maximum de contrôle sur les opérations et de placer le plus possible de leurs ressortissants. Tout se passe comme si les élections des chefs des secrétariats, les nominations aux postes supérieurs et celles à des niveaux plus modestes, représentaient une forme d'action diplomatique plus importante que celle consistant à s'assurer de la qualité du travail à effectuer. Une telle situation montre que les gouvernements n'attachent qu'une importance secondaire à la bonne marche des organisations. La médiocrité des produits ne leur apparaît pas, dans la plupart des cas, comme un objet majeur de préoccupations, parce que les bénéfices qu'ils en retirent sont très faibles. En définitive, ils ne voient pas clairement à quoi peut exactement servir une Organisation mondiale, même mieux gérée. C'est donc bien en définitive de la conception même de ce type d'institution qu'il s'agit. La confusion qui règne à cet égard mérite donc un examen attentif.

## CHAPITRE III

### LA NATURE ET LE RÔLE DE L'ORGANISATION MONDIALE

#### Confusion intellectuelle et nuages de fumée

44. Le fait que personne ne sache clairement ce que sont et ce que font l'ONU et son Système d'organisations est un phénomène à prendre en considération. L'histoire apprend que sur les scènes politiques la confusion intellectuelle joue souvent un rôle aussi important que les oppositions d'intérêts ou de sentiments. Ceci est particulièrement vrai des périodes de transition, où les institutions, tout en continuant à porter les mêmes noms, n'assurent plus les mêmes fonctions et où les définitions fournies par les textes ne correspondent plus aux réalités. On aurait certainement beaucoup de mal à comprendre les attitudes des divers gouvernements à l'égard de l'Organisation mondiale actuelle si l'on ne tenait pas compte de l'incertitude qui règne aujourd'hui au sujet de la nature et du rôle de l'ONU.

45. Il n'est certes pas aisé de situer dans le cadre du système des relations internationales ce phénomène historique relativement récent que représente l'ensemble des organisations mondiales. On peut tout d'abord hésiter sur la liste des organisations qui la composent : faut-il s'en tenir à la règle de l'universalité et ne considérer comme mondiales que les organisations auxquelles adhèrent toutes les catégories de pays socialistes ou occidentaux auquel cas il faut se limiter à une liste de 11 organisations <sup>21/</sup>, ou faut-il y inclure les « organisations financières » (FMI, Banque mondiale, GATT) qui, bien que purement occidentales, ont une vocation mondiale et complètent sur les plans monétaires, financiers et de commerce international, les lacunes possibles dans les attributions du Système des Nations Unies au sens étroit. Nous ne traiterons dans ce rapport que du Système le plus restreint et le plus universel, qui seul peut mériter le titre d'Organisation mondiale. Mais, même en se limitant à cet ensemble, il reste difficile de comprendre comment il a évolué depuis l'apparition de la SDN et du BIT en 1919. Le vocabulaire politique ne fournit pas de termes pour le définir : il ne s'agit ni d'une fédération, ni d'un super-Etat ; on ne peut le faire entrer dans l'une des catégories traditionnelles du discours politique.

46. La lecture des textes, résolutions ou documents, ne peut pratiquement rien apporter sur la nature réelle de l'Organisation. Les textes de base Chartes et Constitutions fournissent les premiers exemples de distance entre la réalité et le discours dans la mesure où ils tendent à présenter comme fonctions normales des mandats totalement irréalistes : « Maintenir la paix et la sécurité internationales, "réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire..." (Article premier de la Charte de l'ONU) ;

"Contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre les nations afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion" (Constitution de l'UNESCO).

41. Les milliers de résolutions qui sont annuellement adoptées, les documents de planification et de programmation qui décrivent théoriquement les objectifs et les stratégies des organisations, n'apportent pas beaucoup plus d'informations correctes. Il n'est pas non plus possible de se référer à des documents d'évaluation des résultats obtenus pour la bonne raison qu'il n'en existe pratiquement pas et que ceux qui prétendent jouer ce rôle n'ont, en raison de l'absence de critères et de méthodes pour leur établissement, qu'une crédibilité limitée. Tout se passe en définitive comme si le Système secrétait en permanence des nuages de fumée pour cacher sa véritable nature :

- en définissant ses mandats de façon irréaliste,
- en tentant de faire croire que les produits de ses activités ont une prise directe sur la réalité interne des États,
- en entretenant une confusion permanente entre les fonctions de négociation, ou de recherche d'un meilleur consensus d'une part, et les fonctions de gestion de l'autre.

#### Irréalisme et verbalisme

48. L'irréalisme et le verbalisme ne sont pas limités aux textes des Chartes et des Constitutions. Ils jouent en permanence un rôle essentiel dans la vie des organisations. Sans doute une certaine dose de formulation idéaliste est-elle nécessaire dans la mesure où l'imprécision facilite les rencontres entre représentants de régimes ou d'idéologies qui s'opposent. Le climat artificiel d'idéalisme théorique dans lequel vit l'Organisation mondiale a ainsi quelques avantages : mais si ses manifestations sont exagérées, il aboutit à empêcher l'Organisation de fonctionner. Or, l'on est très proche d'une situation de ce genre. Le verbalisme remplit deux fonctions distinctes, mais qui sont toutes deux nuisibles à l'image comme à l'efficacité de l'Organisation .

49. La première fonction est celle qui consiste à cacher par des incantations que l'on n'est pas arrivé à un accord, peut-être parce qu'il n'y a pas eu de véritables négociations. Le "consensus verbal" remplace ainsi la discussion réelle des problèmes et des oppositions d'intérêts. Cette fonction est assurée par les paragraphes de résolutions énonçant des grands principes ou des truismes auxquels il est d'autant plus aisé de souscrire qu'ils n'ont aucune conséquence. On pourrait citer de très nombreux cas, les déclarations de principe et celles enjoignant aux États Membres de les respecter représentant environ le quart du nombre des paragraphes de l'ensemble des résolutions 22/. Un exemple de formulation de ce type est fourni par le paragraphe 12 de la dernière Stratégie internationale du développement, qui conseille aux gouvernements des pays membres

d'en finir sans délai avec le colonialisme, l'impérialisme, le néo-colonialisme, l'interférence dans les affaires intérieures des autres États, l'apartheid, la discrimination raciale, l'hégémonie, l'expansionnisme, et toutes les formes d'agression et d'occupation étrangère qui constituent des obstacles majeurs à l'émancipation et au développement des pays en développement ».

50. La deuxième fonction du verbalisme est probablement plus nuisible encore : c'est celle dont on trouve de nombreuses illustrations dans les documents de planification et de programmation. On lit, par exemple, dans le Plan à moyen terme de l'ONU pour la période 1984-1989, que les objectifs du grand programme d'Administration publique consistent à « renforcer et élargir la coopération entre pays en développement aux niveaux sous-régional, régional et interrégional, en s'attachant à mobiliser les ressources administratives et institutionnelles dont ils disposent », à « mettre en place une infrastructure administrative dans les, divers secteurs de développement des pays en développement, à « mettre en place et améliorer les capacités d'administration et de gestion des pays en voie de développement en vue de permettre aux cadres de l'administration publique de s'acquitter plus efficacement de leurs tâches ». Une étude approfondie de ce programme révèle que les « produits correspondant à ces tâches ambitieuses consistent essentiellement en quelques publications sans grand intérêt, qui n'atteignent pas leurs destinataires et ne sont vendues à aucun public, en quelques réunions sans relation avec. Les problèmes administratifs des pays concernés, en quelques projets modestes et peu efficaces. On peut donc se demander si ce genre de programme a quelque relation avec la réalité 23/.

51. On lit encore au paragraphe 2416, chapitre XXIV du même Plan à moyen terme que le Programme de développement des transports doit éliminer les goulots d'étranglement et les contraintes de pays en développement, en matière de transports », « identifier les problèmes essentiels, encourager et promouvoir la coopération et la coordination au sein du Système des Nations Unies, faire le point des progrès réalisés par les "gouvernements, diffuser des informations sur les nouvelles technologies des transports et sur les aspects institutionnels d'intérêt mondial, établir des rapports et des études en profondeur, examiner périodiquement les besoins des pays les moins avancés, etc. ». Or, l'unité administrative du secrétariat chargée de ces tâches dispose d'un seul administrateur. On est alors conduit à se demander ce que peuvent exactement signifier ces manifestations d'irréalisme absolu.

52. D'autres exemples tirés du Plan à moyen terme de l'UNESCO, du budget de la FAO ou des documents de programmes d'autres organisations pourraient être cités. Le degré d'irréalisme varie suivant les programmes. Quelques-uns rendent des services précis. Mais d'une manière générale, la dimension mondiale de toutes ces entreprises, la distance qui sépare les ambitions des moyens, le manque de courroie de transmission entre les bureaux des sièges et les services nationaux responsables dans chaque pays, l'incapacité de définir des objectifs modestes, accessibles dans des délais déterminés, font douter qu'en définitive la majorité

des activités aient une prise quelconque sur le réel.

53. On mesure à quel point, dans ces conditions, les présentations purement descriptives ne peuvent guère clarifier le problème. Les descriptions par organisation ou par secteur d'activité qui expliquent les missions complexes de l'ONU elle-même organisation principalement politique, mais ayant aussi des attributions économiques, sociales et humanitaires les missions plus précises de l'UNESCO en matière d'éducation, de science et de culture, de l'OIT en matière de droit du travail, de l'OMS en matière de santé, de la FAO pour l'agriculture, les forêts et la pêche, de l'AIEA pour l'énergie atomique, de l'UPU, de l'UIT, de l'OM et de l'OACI en matière de communications et de transport, de l'OMPI en matière de droits d'auteur, de l'OMM en matière de météorologie donnent une apparence de rationalité à la distribution des tâches comme si les types d'activités à entreprendre étaient les mêmes selon les secteurs. Elles donnent aussi l'impression, contraire à la réalité, que le degré d'efficacité possible, dans les domaines considérés paix, désarmement, transport ou éducation est du même ordre, cachant ainsi les différences de nature des problèmes et des types d'activité.

54. Il est d'autant plus difficile de comprendre la nature de ce Système qu'il a beaucoup évolué depuis sa création : il a reçu de nombreuses missions qui n'étaient pas prévues à l'origine, il a modifié l'interprétation de celles qu'il avait reçues, il s'est largement compliqué et diversifié. Parallèlement, un très grand nombre d'autres organisations internationales ont reçu des mandats comparables aux siens. Enfin, il existe une tendance constante des spécialistes et des initiés à présenter des vues partielles comme représentant l'ensemble du paysage : par exemple à prétendre que l'ONU se résume à ses activités politiques paix, désarmement, Conseil de sécurité, force du maintien de la paix ou en d'autres cas, au contraire, à exagérer la part de l'humanitaire, des droits de l'homme ou de l'opérationnel, sans parler du reste ni mettre le tout en perspective.

#### **Divergences de conception et erreurs communes**

55. On ne saurait donc s'étonner que les idées que l'opinion se fait de l'ONU et de son Système soient à la fois très diverses et très inexactes. Elles dépendent bien entendu, non seulement du degré de connaissance de l'institution, mais des conceptions culturelles et des préférences politiques. On a ainsi un nombre considérable de points de vue sur le Système des Nations Unies qui diffèrent quant à la nature même de l'Organisation, à l'appréciation de ses performances et aux raisons des « insuffisances ». Dans de nombreux pays, la fraction de l'opinion dont le niveau de culture politique n'est pas très élevé, continue à accorder à l'ONU une autorité potentielle qui n'est pas très éloignée de l'idée de supranationalité, et pense qu'un « renforcement de ses pouvoirs » serait le seul moyen de lui permettre d'assurer la paix. Cette image naïve joue un rôle plus important qu'on ne l'imagine souvent.

56. Dans les pays occidentaux, la préoccupation de la paix reste

certainement le principal instrument de mesure de « l'inefficacité » de l'Organisation. On y a adjoint plus récemment des critiques sur la « mauvaise gestion », l'exagération des coûts et celle des traitements des fonctionnaires internationaux, les superpositions de fonctions et le gaspillage. On établit ainsi une relation entre les défauts administratifs et le peu de résultats obtenus par l'Organisation, dans le domaine de la paix ou dans celui des droits de l'homme. En matière de développement, enfin, les sentiments varient entre une appréciation relativement positive des résultats des activités opérationnelles et l'irritation provoquée par les débats politiques et idéologiques dont on comprend mal le propos.

51. Dans les pays socialistes, pour des raisons philosophiques et politiques évidentes, l'Organisation mondiale ne représente pas un phénomène aussi important que pour les Occidentaux. Elle apparaît davantage comme une institution qui devrait servir avant tout à la paix et au désarmement et qui permet d'apporter un soutien aux revendications des pays en développement. Les critiques sur les coûts exagérés et la « mauvaise gestion » rejoignent toutefois le point de vue occidental. Pour les ressortissants des pays en développement, enfin, l'Organisation est avant tout un forum dans lequel il a été possible de lutter utilement pour la décolonisation et qui doit continuer à permettre d'améliorer l'ordre économique international actuel. C'est aussi un ensemble d'organisations qui peuvent fournir un peu d'assistance technique.

58. Malgré leur diversité, ces conceptions de l'Organisation mondiale se ressemblent sur quelques points. Or ces convergences, en raison même des nuages de fumée et des présentations obstinément inexactes qui ont été décrites dans la première partie de ce chapitre, tendent à déformer la réalité. Elles portent essentiellement :

- sur l'exagération de l'importance et de la place actuellement tenue par l'Organisation dans le système des relations internationales,
- sur la croyance que quel que soit le domaine considéré — paix, développement, droits de l'homme, etc. —, l'essentiel des fonctions du Système sont des fonctions de gestion en commun, secteur par secteur et organisation par organisation, de domaines correspondant aux attributions des divers ministères dans un gouvernement national (santé, travail, agriculture, etc.).

La réalité est très sensiblement différente.

### **Place de l'Organisation mondiale dans le système des relations internationales**

59. L'illusion que l'Organisation des Nations Unies occupe encore, malgré son inefficacité, une place centrale et importante dans le système des relations internationales est tenace : les critiques sur l'exagération de ses coûts, par exemple, peuvent laisser croire qu'elle prélève une partie considérable des

recettes publiques dans chaque État ; les regrets qu'elle ne soit pas plus efficace dans le domaine de la paix laissent imaginer qu'elle pourrait détenir des pouvoirs réels. Or, dans le domaine des relations internationales, l'ONU et son Système n'assurent en réalité que des fonctions très limitées. Les questions qui y sont traitées ne le sont qu'exceptionnellement au niveau ministériel, et l'ensemble des ressources est extrêmement modeste.

60. La diplomatie bilatérale reste sur les questions essentielles les relations Est Ouest, l'équilibre stratégique entre les États-Unis et l'URSS, les relations économiques et commerciales entre tous les pays, les relations entre les pays industrialisés et les pays en développement le moyen le plus utilisé pour examiner et résoudre les problèmes concrets. D'autre part, l'énorme réseau des organisations internationales, intergouvernementales qui s'est considérablement développé et renforcé depuis 40 ans, à des niveaux géographiques ou idéologiques plus restreints que le niveau mondial 24/, est utilisé par les gouvernements pour des fins qui sont souvent très proches de celles du Système des Nations Unies.

61. Non seulement, en effet, le nombre des organisations internationales s'est considérablement accru, passant de 37 en 1910 à 93 en 1951 et atteignant aujourd'hui 330 dont 280 organisations régionales et 50 intercontinentales, mais les fonctions qu'on leur a confiées les ont conduites à concurrencer directement l'Organisation mondiale dans les domaines les plus importants. Les organismes ainsi constitués ont joué un rôle de plus en plus considérable dans le domaine militaire (et par conséquent dans celui d'une certaine conception de la paix) par l'établissement d'organisations militaires permanentes et la constitution de blocs relativement rigides à l'Est comme à l'Ouest ; dans l'organisation économique des pays occidentaux (OECE puis OCDE) et des pays socialistes (Conseil économique d'assistance mutuelle) ; dans l'organisation nouvelle de l'Europe occidentale par la constitution et l'évolution des Communautés européennes ; dans l'organisation des zones d'influence des principales grandes puissances ; dans l'officialisation de marchés de produits ; dans toutes les relations techniques et commerciales au niveau mondial ; enfin dans l'organisation régionale par une prolifération d'organisations les plus diverses.

62. Le système des relations internationales s'est ainsi structuré d'une manière qui tend à réduire considérablement le rôle de l'ONU et de son Système. Les fonctions confiées à ce dernier ont été de ce fait, sauf exception, limitées soit à des domaines réduits ou marginaux, soit à des contributions partielles à des tâches exercées par d'autres organisations ou par d'autres moyens. Et les relations diplomatiques ou organisationnelles de ce type tiennent dans les préoccupations des gouvernements une place beaucoup plus importante que celle du niveau mondial. C'est ce phénomène que l'on désigne quelquefois par l'expression « crise du multilatéralisme », bien qu'en fait le multilatéralisme au niveau mondial n'ait jamais été très développé.

63. La place relativement secondaire du Système des Nations Unies est aussi illustrée par le fait que les représentants des gouvernements qui siègent dans les organes intergouvernementaux sont essentiellement des fonctionnaires diplomates ou représentants de ministères techniques, mais non des membres de gouvernements ou des chefs d'État. Dans d'autres organisations internationales, les réunions régulières au niveau ministériel sont la règle (par exemple, Communautés européennes, OCDE, Conseil d'assistance économique mutuelle) ou il existe au moins des réunions annuelles à ce niveau. Aux Nations Unies, on ne peut guère citer que les rencontres informelles entre Ministres des affaires étrangères et quelquefois chefs d'État à l'occasion du débat général de l'Assemblée générale au, mois de septembre de chaque année, ou des réunions de ministres au niveau régional organisées par l'UNESCO ou par les Commissions économiques régionales. Le Conseil mondial de l'alimentation, est la seule instance qui réunisse tous les ans des ministres et dont les délibérations aient des conséquences sur l'orientation des travaux. Les réunions au niveau ministériel à l'ONU sont donc l'exception et influencent peu la vie quotidienne de l'Organisation.

64. Quelques chiffres peuvent enfin fournir une idée de l'importance relative de l'Organisation mondiale. Le montant annuel des ressources affectées au Système des Nations Unies, sous la forme de contributions obligatoires et volontaires, s'élève à environ 5,5 milliards de dollars (en 1984), dont un peu plus de 52 pour cent sont consacrés aux activités opérationnelles, 13 pour cent environ aux dépenses humanitaires en faveur des réfugiés, 30 pour cent à des activités économiques, sociales, fonctionnelles ou techniques, et 4,4 pour cent seulement aux problèmes politiques et de la paix /25 (243 millions de dollars, y compris les dépenses de la gestion de : s forces du maintien de la paix). Ces ressources peuvent être utilement comparées :

- pour les dépenses opérationnelles, au montant total de l'aide publique au développement (APD), y compris les canaux bilatéraux et les autres canaux multilatéraux (tels que la Banque mondiale, l'OCDE, les Communautés européennes, etc.). Le montant d'APD qui transite par le Système des Nations Unies est égal à 6,5 pour cent de ce total 26/ ;
- pour les dépenses en faveur de la paix, des problèmes politiques et de la sécurité, à celles du total des dépenses militaires dans le monde, qui sont elles aussi au service de la sécurité de chaque pays. Il s'agit de 0,03 pour cent de ce total, ou encore un peu moins du dixième d'une journée de dépenses militaires (243 millions de dollars comparés à 800 000 millions de dollars) ;
- pour le chiffre total des ressources (5,5 milliards), à celles des budgets d'autres organisations internationales (Communautés européennes : 25 milliards par an) ou à des budgets de villes « ou de pays : New York, 7 milliards de dollars ; budget fédéral des États-Unis : 800 milliards.

**Nature des activités du Système et notion de « consensus mondial »**

65. Mais plus encore que l'exagération de son importance réelle, l'erreur la plus grave sur la nature des activités du Système consiste à considérer qu'il s'agit d'activités de gestion. La confusion structurelle en quelque sorte, en tout cas entretenue avec obstination entre les fonctions de négociation et celles de gestion, résulte sans doute de l'illusion éprouvée par les créateurs de l'ONU, que le but d'une organisation intergouvernementale est, de permettre à ses membres d'agir ensemble. Mais quelles que soient ses causes, elle empêche de comprendre la nature et le rôle réels de l'institution.

66. Sauf dans quelques domaines précis (déclarations de principe ou établissement de conventions) où il est reconnu que la mission de l'Organisation consiste à faciliter des négociations entre États Membres, la majorité des activités décrites dans les programmes des organisations est présentée (les exemples des paragraphes 48 à 51 le montrent clairement) comme consistant à gérer en commun des domaines déterminés. Or, on ne peut évidemment gérer ensemble que des activités pour lesquelles il y a accord sur les objectifs, sur les moyens et sur les méthodes d'exécution et dont on sait qu'elles ont des chances d'aboutir à des résultats précis. Ces conditions ne sont réunies que très rarement pour l'ensemble des activités présentées comme des activités de gestion en commun dans le Système des Nations Unies.

61. Si l'on souhaite comprendre ce qu'est réellement l'Organisation mondiale, il est donc indispensable de confronter ses activités avec le type et le niveau de consensus existant entre les membres de la communauté internationale. Il est banal de constater que la tâche des organisations internationales est facile dans les domaines où le degré de consensus est élevé, difficile et parfois impossible dans ceux où le degré de consensus est faible ou nul. Mais l'on oublie constamment cette donnée élémentaire dans l'analyse des problèmes mondiaux et dans la définition des fonctions de l'Organisation mondiale.

68. Cet oubli conduit à croire ou à faire semblant de croire que le Système des Nations Unies, parce qu'il dispose de secrétariats et de bureaux hiérarchiquement organisés, exerce des fonctions facilement comparables à celles d'administrations nationales ; ou à penser que des résolutions de l'Assemblée générale peuvent donner autorité à ces services pour accomplir des tâches, comme si des « décisions étaient prises dans un espace politique constitué à l'image de celui d'une nation ; ou encore à rechercher les moyens d'une « meilleure gestion » ou de « Processus de décision » plus efficaces, quand dans la majorité des cas il faudrait se préoccuper surtout d'accroître le rendement des méthodes de négociation.

69. Nul n'ignore que l'ONU et les principales organisations de son Système ont été créées à la fin de la Seconde Guerre mondiale, afin de répondre aux espoirs que suscitait la victoire des Alliés dans l'institution d'un ordre nouveau qui stabiliserait une situation de paix. Tout le monde connaît les textes idéalistes dans lesquels la Charte et les autres Constitutions ont exprimé cette vision des choses. Mais le fait que nul ne refuse de souscrire à ces idéaux cache trop souvent

que le type de consensus existant dans le monde est très éloigné de ces formulations. Dans les pays démocratiques, l'électeur moyen ne confond pas les promesses électorales et les moyens proposés pour les tenir. Or, tout se passe comme si, à propos des organisations mondiales, un sens critique émoussé ne permettait pas ce genre de distinction.

70. Ainsi, l'on croit ou fait semblant de croire que la fonction principale d'une Organisation mondiale est de gérer des activités qui supposeraient pour être effectuées correctement un niveau de consensus qui est loin d'exister entre les États Membres. Cette confusion fondamentale et permanente doit être dissipée. Il n'est simplement pas possible de gérer en commun des activités sur lesquelles il n'y a pas consensus. La fonction normale d'une Organisation mondiale est donc essentiellement la recherche extrêmement ardue d'un meilleur ou d'un autre consensus afin de permettre une progression dans la direction des idéaux lointains énoncés par les Chartes et les Constitutions.

### **Fonctions de gestion et fonctions de recherche du consensus**

71. Il faut avoir cette idée simple présente à l'esprit pour comprendre ce que l'on cherche à faire, souvent de façon si étrange, dans le Système des Nations Unies. Comme ce chapitre l'a montré, l'observateur rencontre beaucoup d'obstacles pour comprendre ce qu'il voit. L'extrême décentralisation, la complexité des structures des secrétariats et de la machinerie intergouvernementale, la spécificité de chacun des organismes, la complexité des relations entre le Système et les gouvernements, les difficultés de coordination, l'importance exagérée des problèmes internes, la médiocrité moyenne des produits, l'insuffisance des qualifications d'une trop large fraction du personnel, l'absence de système d'évaluation des résultats, l'irréalisme des résolutions et des documents descriptifs de programmes, l'extrême émiettement des activités, tout concourt à empêcher une vision claire de ce qu'est et de ce que fait le Système des Nations Unies.

72. Il faut donc un fil d'Ariane pour sortir de ce labyrinthe. Il ne peut être fourni que par la relation qui existe entre ces divers types d'activité et le degré de consensus existant entre les États Membres dans les divers domaines. Cette idée simple permet de s'écarter des descriptions traditionnelles par organisation, par secteur ou par programme, et de s'apercevoir que l'Organisation mondiale dont nous disposons est en réalité la superposition de quatre ensembles très différents.

73. Le premier ensemble est le seul où l'on trouve réellement des activités de gestion : il s'agit de celles de domaines très limités où existe un consensus. On peut y ranger : les activités humanitaires, notamment celles en faveur des réfugiés, gérées par l'UNRWA pour les réfugiés de Palestine (gestion des services d'enseignement, de santé et de secours ou d'aide sociale), ou par le Haut-commissariat pour les réfugiés de tous les pays (protection, accueil, hébergement, santé, secours) 27/ ; les activités normatives, de collecte et de distribution d'informations, de coopération fonctionnelle et de normalisation

technique dans les domaines des transports, télécommunications, météorologie, statistiques, certains aspects de la santé. Elles se trouvent pour l'essentiel dans les petites agences techniques (OMM, UPU, UIT, OACI, OMI, OMPI) et à l'OMS (collaboration internationale dans l'offensive contre certaines maladies, établissement de normes pharmaceutiques, information épidémiologique, établissement d'un règlement sanitaire international). On peut en découvrir quelques-unes à l'UNESCO (établissement d'un système mondial d'informations scientifiques), à l'ONU et dans toutes les grandes agences pour la collecte d'informations statistiques, à la Commission économique pour l'Europe pour quelques activités de normalisation au niveau régional.

74. Un calcul rapide permet de s'apercevoir que tout ceci représente à peu près 20 pour cent du total des dépenses du Système (1 pour cent pour les activités de coopération fonctionnelle et 13 pour cent pour l'assistance aux réfugiés). La frontière est souvent difficile à tracer entre ces activités et l'ensemble des autres dans la mesure où dans les domaines où le consensus est beaucoup plus restreint, il y a aussi un peu de recherche, de diffusion d'informations ou de discussion sur les normes envisageables. On peut toutefois surmonter sans trop de mal cette difficulté.

75. Toutes les autres activités de l'Organisation mondiale se situent dans des domaines où le consensus est très faible ou même nettement opposé aux missions confiées à l'Organisation. Il s'agit essentiellement

- de la recherche de la paix et de la sécurité,
- d'une contribution au développement,
- de l'organisation d'un forum de discussions, de recherche et de négociations sur quelques points précis (droits de l'homme, droit international, etc.).

Il ne s'agit plus ici de « gestion ». Ce n'est que dans le dernier cas que l'institution reconnaît clairement qu'elle est en charge de négociations. Mais la poursuite des deux premiers objectifs paix et développement n'est aussi qu'une recherche difficile d'une intelligence commune des problèmes. Dans les trois cas, c'est l'analyse des méthodes et des structures utilisées pour atteindre les objectifs qui permettra de comprendre pourquoi et comment s'impose aujourd'hui une révision fondamentale des concepts sur lesquels l'Organisation mondiale est fondée.

## CHAPITRE IV

### LA POURSUITE DES TROIS OBJECTIFS PRINCIPAUX

76. L'examen des trois objectifs principaux ne conduit pas dans chaque cas aux mêmes conclusions : chaque problème a ses spécificités et les stratégies adoptées pour les résoudre ont leurs caractéristiques propres. Mais dans les trois cas, le caractère vieilli et périmé des institutions et leur inadaptation aux problèmes du monde moderne ne sont pas difficiles à mettre en évidence.

#### Sécurité collective et recherche de la paix

77. Le système de sécurité collective et de recherche de la paix offre certainement le cas le plus net d'une entreprise sans espoir, dans la mesure où le type de consensus existant dans le monde n'a aucune chance d'être modifié par les méthodes utilisées à l'ONU.

On sait que l'Organisation suit deux méthodes distinctes : le « maintien de la paix et les négociations en vue du « désarmement. Les moyens à sa disposition sont extrêmement réduits :

- Un Conseil de sécurité de 15 membres (dont cinq permanents) où siègent des ambassadeurs (non des ministres) et auquel sont conférés par l'Article 24 de la Charte « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale » et par les dispositions des chapitres VI et VII, les pouvoirs nécessaires pour intervenir en faveur du « règlement pacifique des différends » et pour agir « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression ». Les Articles 41 et 42, notamment, lui permettent de prendre des sanctions économiques ou militaires.
- Le Secrétaire général lui-même, qui, en vertu de l'Article 99 notamment, « peut attirer l'attention, du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.
- Des services de secrétariat assurés par les départements politiques de l'ONU avec des effectifs très modestes (environ 200 administrateurs).
- Le Comité et la Commission du désarmement, l'Assemblée générale et ses comités politiques (Première Commission et Comité politique spécial) 28/.

78. Or, dans les deux domaines, le type de consensus existant dans le monde est bien connu : chaque pays pense que sa sécurité repose sur son armée, sur le niveau de ses armements, sur sa détermination à se défendre contre tout agresseur et sur ses

alliances.

Un accord général existe au surplus sur l'idée que l'usage des armes nucléaires doit être évité, mais que toutes les autres formes de violence sont tolérables. Les conséquences institutionnelles de cette appréciation des problèmes sont que les budgets militaires représentent environ 10 à 15 pour cent des dépenses publiques dans tous les pays et que plusieurs dizaines de millions de soldats de métier sont maintenus en permanence sous les drapeaux.

79. L'analyse des risques existants repose sur l'expérience historique des agressions et des guerres. L'esprit de défense de chaque nation fournit le ciment de l'unité nationale. Les changements qui sont intervenus dans le monde depuis la fin du XIXe siècle n'ont profondément altéré ni les structures mentales ni les politiques militaires. Le développement de l'esprit scientifique, la généralisation de l'éducation primaire et secondaire dans la plupart des pays industrialisés n'ont pas contribué à accroître la rationalité des comportements politiques. L'expérience a seulement démontré qu'en devenant plus scientifique, la guerre devenait plus horrible. En d'autres termes, contrairement aux espoirs qui animaient les rédacteurs de la Constitution de l'UNESCO, ce n'est pas par le développement des « lumières » que le risque de guerre peut diminuer. La multiplication du nombre des États à partir des années soixante a seulement multiplié aussi le nombre des armées nationales.

80. En revanche, les changements importants intervenus depuis 1945 dans les relations internationales ont profondément modifié la géographie des problèmes de sécurité. Alors que les première et seconde guerres mondiales avaient eu pour origine des conflits entre puissances européennes, qui continuaient une tradition millénaire, il s'est établi aujourd'hui en Europe occidentale une situation de coopération économique et institutionnelle si poussée que la possibilité d'un conflit armé entre les pays de cette partie du monde est devenue difficilement imaginable. Des relations pacifiques durables existent aussi entre l'ensemble des pays occidentaux. L'apparition et le développement de l'armement nucléaire, en accroissant les risques d'un conflit jusqu'à celui de la destruction totale des belligérants, ont créé l'équilibre de la terreur, institutionnalisé aujourd'hui dans les négociations périodiques sur le contrôle des armements entre les deux supergrands. Il en résulte une coexistence pacifique entre l'Est et l'Ouest. Ainsi, depuis 1945, les conflits armés ont été localisés dans les zones les moins développées de la planète. Ils ont été de quatre types principaux : ceux dus à la décolonisation, ceux résultant d'insurrections ou de guerres civiles à l'intérieur de nombreux États, les interventions militaires de pays développés dans les pays en développement, les guerres entre pays en développement.

81. Les problèmes auxquels le Conseil de sécurité a dû faire face ont donc été situés dans les pays du tiers-monde : Moyen-Orient, Chypre, sous-continent indo-pakistanaï, Congo, Corée, Afghanistan, Cambodge, Viet Nam, etc. Ce n'est pas ici le lieu de résumer l'histoire des interventions du Conseil. Il suffit de

constater que, dans l'ensemble, l'idée inscrite dans la Charte à travers l'institution du droit de veto, que le maintien de la paix pourrait être assuré par un directoire des grandes puissances constitué par les cinq membres permanents, n'a pas empêché les nombreuses guerres qui se sont produites depuis 1945. Cette situation n'a fait qu'aggraver dramatiquement les différences de situation entre les habitants des pays développés et ceux des pays en développement : l'insécurité et la guerre ont été réservées aux peuples les plus défavorisés.

82. Les dispositions des Articles 41 et 42 de la Charte n'ont pratiquement pas été appliquées 291. Le règlement pacifique des différends et le maintien de la paix se sont donc limités à :

- l'identification des rares problèmes où les grands pays ont accepté de laisser l'Organisation jouer un rôle, y compris la mise sur pied et le déploiement dans certains cas de « forces de maintien de la paix » (notamment au Congo, Moyen-Orient et à Chypre) ;
- la recherche par le Secrétaire général d'opportunités de proposer ses bons offices : interventions morales, appels aux bons sentiments et tentatives de négociations préventives ;
- enfin, dans l'établissement de résolutions par le Conseil de sécurité, dont l'effet est souvent limité \*1.

Ces résultats, qui démontrent l'existence d'une marge politique d'action pour l'Organisation, sont beaucoup moins négligeables qu'on ne l'estime généralement dans la mesure où ils sont paradoxaux. Les secrétaires généraux successifs et leurs collaborateurs politiques ont utilisé d'une manière remarquable un outil inadapté et ils ont longuement réfléchi aux causes de l'inefficacité et aux moyens d'y porter remède.

\*1 Le Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport sur l'activité de l'Organisation en 1982 écrit à ce sujet : « Les gouvernements ont tendance à se comporter à l'ONU comme si l'adoption d'une résolution les dégageait désormais de toute autre responsabilité en la matière... La plus parfaite des résolutions n'aura que bien peu d'effets pratiques si les gouvernements des États Membres ne lui apportent pas ensuite le soutien concret qu'elle appelle.

83. L'idée que le perfectionnement des méthodes ou des mécanismes du Conseil de sécurité pourrait le rendre plus efficace n'a pas été partagée seulement par les partisans naïfs d'un « renforcement des pouvoirs » de l'ONU. Les diplomates les plus chevronnés ont sérieusement considéré qu'il y avait là une voie digne d'être explorée. L'on a ainsi constaté, par exemple, que le Conseil n'intervenait généralement qu'après le déclenchement des conflits, et l'idée que ses interventions étaient inefficaces parce que trop tardives a naturellement paru mériter un examen sérieux.

84. L'actuel Secrétaire général des Nations Unies, M. Perez de Cuellar, dans son premier rapport sur la situation de

l'Organisation en 1982, a attiré l'attention sur ce problème et développé l'idée que les Nations Unies pourraient jouer un rôle préventif. « Les gouvernements, écrit-il, peuvent de bien des façons aider activement ou renforcer le système que prescrit la Charte. L'une d'elles serait de faire appel au Conseil de sécurité sans attendre la dernière minute si le Conseil surveillait de près les situations dangereuses et entreprenait au besoin d'en discuter avec les parties en cause, avant que ne soit franchi le seuil critique, peut-être pourrait-on souvent désamorcer les différends en temps voulu pour qu'ils ne dégénèrent pas en conflits.

85. Cette suggestion de donner aux Nations Unies un rôle de prévention, notamment en développant « une capacité élargie et plus systématique d'établir les faits dans les zones de conflits potentiels » <sup>30</sup>, ainsi que les autres idées relatives aux améliorations de procédures ou de méthodes qui permettraient au Conseil de sécurité de remplir son rôle plus efficacement semblent n'avoir rencontré aucun encouragement réel. Toutefois, la continuation d'efforts techniques en ce domaine doit d'autant moins être découragée que, si nul ne peut prédire l'évolution du climat politique mondial, on peut imaginer, sans grand risque d'erreur, que son amélioration pourrait permettre au Conseil de sécurité d'être plus efficace.

86. L'autre voie utilisée dans la recherche de la paix est celle du « désarmement » : bien que les négociations sur ce problème aient commencé et abouti à la signature de conventions bien avant la création de l'ONU <sup>31</sup>/, les quelques résultats qu'on peut mettre à leur actif ne portent que sur de faibles limitations, soit des types d'armements <sup>32</sup>/, soit des essais pour la fabrication des armes nucléaires <sup>33</sup>/, ou sur des zones géographiques relativement protégées <sup>34</sup>/, ou enfin sur une tentative par les puissances nucléaires de maintenir leur monopole <sup>35</sup>/. L'ensemble de ces efforts, sans doute méritoires, ne peut-être considéré, eu égard à ce qui existe et à ce qui se poursuit, que comme marginal. La course aux armements s'est imperturbablement poursuivie depuis 1945. Elle a porté les dépenses militaires aux chiffres que nous avons indiqués au paragraphe 23 ci-dessus. Elle a permis de passer de cinq engins nucléaires en 1945 à 60 000 aujourd'hui, et elle continuera d'accroître la capacité de destruction de l'humanité. Eu égard au type de consensus décrit aux paragraphes 71 et 12 ci-dessus, il ne semble pas qu'il y ait lieu de s'en étonner. La voie du désarmement ne peut pas dans ces conditions offrir un espoir sérieux de changement positif.

87. Ce que l'on peut retenir de l'ensemble des activités de l'ONU pour la recherche directe de la paix, c'est donc que les méthodes utilisées « maintien de la paix » ou « désarmement » n'ont que très peu de chances d'aboutir à des résultats significatifs tant que le climat politique et le type de consensus sur le maintien de sa sécurité par chacun des États resteront ce qu'ils sont. La construction de la paix devrait donc être recherchée principalement par d'autres moyens et notamment à travers le développement de la coopération économique qui peut à long terme contribuer à la modification des conceptions des intérêts

nationaux et des attitudes au sujet des moyens d'assurer la sécurité. Ce n'est pas là une conclusion nouvelle : la Charte elle-même préconise cette voie du développement des relations amicales et de la coopération internationale. Toute la réflexion autour du « fonctionnalisme » 361 et celle autour de l'« intégration » 371 vont dans cette direction. En revanche, ce qui pourrait être plus nouveau et qui devrait être considéré avec la plus extrême attention, serait de renverser, à l'ONU, l'ordre de priorité existant entre la recherche directe et la recherche indirecte de la paix.

88. Toute l'attention des opinions publiques, des diplomates, des institutions et des États est aujourd'hui retenue par la recherche directe, c'est-à-dire la solution des conflits en cours, en d'autres termes par l'actualité immédiate. Il y a des raisons pour qu'il en aille ainsi. Une émeute qui fait 50 morts ou une guerre qui en fait 500 000 ont plus de chances de retenir l'attention des médias que les progrès de négociations commerciales ou le développement des relations économiques entre divers pays, qui contribuent pourtant davantage à long terme à la construction de la paix que des efforts de négociations sans résultats. Faire passer au premier plan des préoccupations de l'opinion, des gouvernements et de l'Organisation mondiale elle-même les méthodes de construction de la paix à long terme, l'étude et la solution des problèmes économiques et sociaux à travers lesquels cette construction peut s'effectuer, représente donc une reconversion intellectuelle et institutionnelle considérable. L'espoir réel de maintenir la paix, en particulier pour les pays en développement seules victimes directes de la situation actuelle - , n'existe pourtant que dans cette direction. Le reste de ce rapport essaiera de préciser ce que pourraient être les changements méthodologiques et institutionnels nécessaires pour permettre la recherche progressive d'un autre type de consensus en ce domaine. Mais avant d'en préciser les orientations, il est indispensable d'examiner comment l'Organisation mondiale travaille aujourd'hui dans ses autres domaines d'action.

### **L'action en faveur du développement**

89. Le type de consensus existant dans le monde en matière de développement est plus complexe à définir qu'en matière de sécurité. Les idées sur les stratégies de développement sont, comme chacun sait, extrêmement diverses et n'ont pas fini de s'affronter ni d'évoluer. Les mérites respectifs de la planification, de l'industrialisation, de la priorité à l'agriculture ou à tel ou tel autre secteur, des stratégies alimentaires, des pôles de développement ou de l'approche par la base, de l'élitisme ou de la généralisation de l'éducation, de l'intégration dans l'économie mondiale en privilégiant les exportations ou du « découplage » et du développement endogène, seront encore longtemps discutés. Le concept même de développement est compris de manière différente suivant qu'on l'imagine sous la forme de la généralisation du modèle occidental ou que l'on pense à la préservation et à l'enrichissement des cultures existantes.

90. Ce grand débat méthodologique qui occupe le devant de la scène ne doit cependant pas cacher le cadre politique et sociologique dans lequel il se déroule et qui détermine l'essentiel du type de consensus existant. Or, les deux éléments fondamentaux en sont d'une part le principe que chaque pays est responsable de son développement, d'autre part le phénomène politique des zones d'influence. Ces deux phénomènes de nature différente et en apparence contradictoire se complètent pour créer une situation qui n'est guère propice à l'accélération du développement des zones pauvres de la planète.

91. La responsabilité individuelle de chaque pays pour son développement est une conséquence directe de la notion de souveraineté nationale. Les États tiennent d'autant plus à ce principe que leur indépendance est plus récente et qu'ils se sentent menacés par toute atteinte qui pourrait être assimilée à un retour au colonialisme. Mais la contrepartie politique est évidemment le sentiment d'absence de responsabilité directe des pays industrialisés devant les situations de pauvreté ou de misère et les fléaux sociaux les plus divers auxquels sont confrontés la majorité des pays en développement. Au lieu d'être un problème pour la communauté internationale, les situations de ce genre sont aujourd'hui des problèmes nationaux. Les pays riches mesurent le montant des contributions d'aide qu'ils doivent verser au degré d'émotion ressentie par leurs opinions publiques.

#### **Zones d'influence et morcellement de l'aide bilatérale**

92. Cette situation ne gêne en aucune manière le maintien ou le développement des zones d'influence qui se sont substituées aux empires coloniaux sans pour autant recouvrir exactement les mêmes aires géographiques. Elles résultent en effet de l'addition de plusieurs phénomènes :

- le maintien de liens politiques, économiques, culturels et quelquefois militaires entre les pays anciennement colonisés et leurs métropoles, liens qui sont souvent institutionnalisés de façon souple (Commonwealth, etc.),
- le développement des alliances militaires ou des relations d'allégeance entre quelques pays en développement et chacun des deux supergrands avec des nuances dues à la puissance ou à l'importance des pays concernés,
- le développement de liens économiques entre les pays industrialisés n'ayant pas eu d'empires coloniaux et divers pays en développement à travers des aides bilatérales et le développement de relations économiques privilégiées,
- la superposition, enfin, à ces entreprises bilatérales, d'entreprises multilatérales d'aide économique telle que celle consentie par la Communauté économique européenne à travers les accords de Lomé.

93. Ces systèmes d'aide, tendent tout d'abord à créer des liens de dépendance politique entre donateurs et receveurs. Qu'il s'agisse de dons en argent ou en nature (fourniture d'armes, de blé ou paiement de salaires d'enseignants ou d'experts), de prêts

à faible intérêt ou de crédits bancaires aux taux du marché, l'aide est d'abord un moyen d'influence. Dans les rivalités politiques ou économiques entre pays du Nord, les pays du Sud représentent un enjeu (ce qui a les conséquences que nous avons mentionnées sur les problèmes de sécurité dans cet hémisphère). Mais ces méthodes ont aussi de graves inconvénients sur le plan économique. Le morcellement et la concurrence des aides bilatérales (dont le nombre peut atteindre une vingtaine, avec, selon les pays, une, deux, trois ou quatre qui sont prépondérantes et une quinzaine de moindre importance) créent pour les pays receveurs de difficiles problèmes de coordination de l'ensemble de l'aide extérieure et de négociations projet par projet. Le caractère lié de ces aides entraîne des conditions économiques peu avantageuses dues à l'obligation d'achat de fournitures ou de main-d'œuvre dans les pays donateurs.

94. Même pour les pays les plus pauvres par exemple les 25 pays les moins avancés identifiés par l'ONU, il n'a jamais été proposé de mettre au point un système cohérent et collectif d'aide à long terme permettant d'établir des plans et des politiques de longue durée. Les mécanismes des accords de Lomé entre la CEE et les pays ACP 381 offrent le seul exemple d'orientation vers une négociation collective et institutionnelle de l'aide, qui n'a pour l'instant pas été suivi en dehors du cadre européen. Pour les pays en développement les plus avancés, les méthodes d'octroi de prêts bancaires n'ont fait l'objet d'aucun plan : ouverts uniquement en vue de la conquête de marchés pour les producteurs des pays industrialisés, ils ont abouti à l'accumulation d'un montant de dettes qui est devenu insupportable pour l'économie de nombreux pays débiteurs.

### **Approche sectorielle et différences doctrinales**

95. En présence d'une telle situation, on pourrait penser que le rôle de l'ONU et de son Système aurait dû surtout porter sur les problèmes de coordination. Or, c'est exactement le contraire qui s'est produit : le Système des Nations Unies a développé une approche sectorielle qui a accru le morcellement des aides et ajouté à la complexité existante. En faisant intervenir dans les pays receveurs, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, entre 15 et 30 organismes supplémentaires, il a dans presque tous les cas compliqué la tâche des pays en développement au lieu de la simplifier.

96. Ce morcellement des activités n'est au surplus compensé par aucune coordination réelle ni sur le plan intellectuel ni sur le plan méthodologique et institutionnel. Chacune des organisations a en effet non seulement ses méthodes, mais aussi sa doctrine sur le développement et sur les objectifs qui devraient être poursuivis par les pays receveurs. Le PNUD seul fait exception : le « Consensus » de 1910 a décidé de confier aux gouvernements des pays concernés la responsabilité de l'établissement d'un « programme par pays » et dans la mesure du possible l'exécution des projets eux-mêmes. Mais ce cadre théorique n'a pas réellement changé les pratiques consistant pour chacune des « agences exécutantes » à proposer leurs idées de projets aux ministères techniques qui sont leurs correspondants et à se faire

concurrence entre elles pour obtenir la meilleure part du montant des crédits alloués à chaque pays (c'est-à-dire du « chiffre indicatif de planification »). Le système aboutit ainsi à dispenser le PNUD d'avoir lui-même une conception quelconque du développement.

91. Tous les autres organismes du Système des Nations Unies gérant des activités opérationnelles ont en revanche leur conception particulière. Il s'agit en général de privilégier l'importance du secteur dont ils sont responsables : l'industrie pour l'ONUDI, l'agriculture pour la FAO, la santé pour l'OMS, le contrôle des naissances pour le Fonds de la population. Mais à cette division sectorielle se surajoute une division doctrinale. Ainsi, par exemple, la philosophie de l'UNICEF qui a été longtemps fondée sur l'approche dite des « services de base » et tentait de définir des politiques sociales pour les zones pauvres, s'est maintenant concentrée sur quelques objectifs de santé des enfants les plus jeunes (vaccinations, allaitement maternel, etc.), cependant que l'Organisation mondiale de la santé continue de son côté à proposer des politiques plus complètes dans le cadre de l'approche des « soins de santé primaires ».

98. Chaque agence s'efforce de justifier l'importance de son secteur sans qu'aucune de ces approches ne s'insère dans une analyse économique et financière d'ensemble ni ne propose de critères pour déterminer les priorités. Ainsi, les objectifs d'industrialisation de l'ONUDI, ceux d'accroissement de la production agricole de la FAO, les stratégies alimentaires du Conseil mondial de l'alimentation ou du Programme alimentaire mondial, les programmes pour l'emploi ou pour le développement de la sécurité sociale de l'OIT, les plans de développement de l'éducation de l'UNESCO, ne sont pas intégrés dans un système d'analyse cohérent.

### **La crédibilité des conseils « à distance »**

99. Ces différences d'approche doctrinale, qui ont des effets désastreux au niveau des choix des projets sur le terrain, sont peut-être encore plus sensibles au niveau des « activités des Sièges ». Il s'agit pour l'essentiel d'études et de recherches aboutissant à l'établissement de documents, rapports ou publications. Elles portent, secteur par secteur, sur l'identification de problèmes, la définition de principes et de critères, la collecte et la distribution d'informations et sont souvent difficilement dissociables des activités de soutien des projets sur le terrain ou des discussions et négociations. Elles représentent la partie la plus importante du travail des secrétariats et elles sont en majorité destinées aux comités intergouvernementaux ou d'experts. Leurs « produits » sont les éléments de base de « programmes » décrits dans les budgets programmes ou les plans à moyen terme quand ils existent.

100. Ces programmes, pour la partie variable, mais toujours importante qui concerne les problèmes de développement, contiennent essentiellement, comme celui sur l'Administration publique dont nous avons rappelé les objectifs au paragraphe 57

ci-dessus, des conseils aux pays en développement sur des problèmes techniques déterminés :

- « Conseiller et assister les États Membres sur les moyens les plus économiques d'accroître les récoltes en utilisant les techniques d'isotopes et de radiations » (Budget AIEA)
- « Aider les États Membres à améliorer la situation nutritionnelle et alimentaire de leur population » (Budget FAO)
- « Aider les États Membres à mobiliser les ressources financières et humaines requises pour exécuter des projets de développement » (Plan à moyen terme UNESCO, paragraphe 8033)
- « Développer et encourager des méthodes efficaces de planification des établissements humains et de structures et procédures institutionnelles dans les communes urbaines et rurales » (ONU. Plan à moyen terme 1984-1989, paragraphe 1411).

Pour décrire l'essentiel des activités des sièges, les budgets et plans de toutes les organisations utilisent presque uniquement des formulations de ce genre : cette litanie monotone semble impliquer que les services en charge de ces problèmes ont tous un niveau d'expertise et de compétence exceptionnel dans les domaines considérés.

101. Ceci signifie en fait que, dans des bureaux situés à New York, Genève, Vienne, Paris, Rome, ou quelques autres grandes capitales, deux ou trois administrateurs (dont les niveaux de qualification et de compétence sont en moyenne ceux décrits au chapitre précédent) vont établir pour chacune de ces lignes budgétaires des rapports qui seront distribués à un organe intergouvernemental et, dans les meilleurs des cas, à une liste de correspondants dans les services publics nationaux intéressés ; ou qu'ils vont organiser sporadiquement quelques cours de formation atteignant quelques dizaines de personnes 40/. Dans quelques cas, ces activités serviront à préparer une grande conférence pour laquelle une documentation volumineuse sera établie et à laquelle assisteront des représentants de services nationaux.

102. En l'absence d'un système précis d'évaluation, il est impossible de déterminer si ces milliers d'activités sectorielles de tous ordres ont une influence réelle sur l'harmonisation des normes ou sur la définition des politiques des États Membres. Le seuil de crédibilité de ces entreprises n'est franchi qu'à certaines conditions, au nombre desquelles on peut énumérer : le degré de compétence réel et reconnu des unités administratives en charge des programmes, les chiffres de vente des publications, le fait que l'information distribuée parvient aux responsables nationaux compétents, la participation directe de ces responsables aux travaux intergouvernementaux, l'intérêt réel porté par les États Membres aux problèmes considérés. Bien entendu, le degré d'efficacité dépend aussi de la nature des problèmes traités : les conseils en matière de politique sociale, de reconnaissance des droits des travailleurs ou des femmes, de

réforme agraire ou de politique de population, ayant moins de chances d'être réellement pris en considération que ceux concernant les normes techniques forestières. À cet égard, l'un des facteurs les plus importants est le fonctionnement de la machinerie intergouvernementale elle-même. Quand par exemple, dans telle commission où devraient siéger des experts représentant les ministères techniques, siègent en fait les membres des délégations à New York ou à Genève, il est évident que l'influence sur les politiques nationales tend à décroître, quelle que soit la vigueur de la formulation des résolutions adoptées.

103. Or, comme nous l'avons vu au Chapitre II (paragraphe 25 à 27), la coordination de cet ensemble n'est pas assurée. Cette situation est d'autant plus paradoxale que, si au moment de leur création, les institutions spécialisées avaient pour objectif essentiel la confrontation des méthodes, l'harmonisation des points de vue et la définition de normes communes dans un secteur déterminé, la part aujourd'hui accordée à cette coopération internationale s'est progressivement réduite au profit des activités de coopération technique avec les pays en développement. On peut estimer que l'essentiel des ressources du Système, près de 70 pour cent, est aujourd'hui consacré au développement.

#### **Nécessité de changer les structures du Système**

104. En définitive ce sont les structures sectorialisées, décentralisées et morcelées du Système qui sont la cause de son inadaptation à la solution des problèmes de développement. Si en 1945 on a donné au Système des Nations Unies cette structure sectorielle, c'est parce que l'on pensait alors que les problèmes de coopération internationale se résoudraient mieux entre spécialistes de domaines précis qu'entre diplomates chargés de s'attaquer aux problèmes politiques. L'idée n'était pas fautive, mais elle correspondait à une situation différente de l'actuelle. Il s'agissait alors de coopération entre une cinquantaine d'États Membres, dont quelques-uns se trouvaient à la tête d'empires coloniaux importants et entendaient se charger eux-mêmes des problèmes de développement de ces empires. Il s'agit aujourd'hui du développement de plus de 120 pays indépendants, représentant les trois quarts de la population de la planète, qu'il faudrait pouvoir aider à surmonter leur handicap historique et à rattraper leur retard sur les pays du Nord.

105. Or, le développement est un problème intégré. Il s'agit d'aider à résoudre dans chaque pays des questions souvent différentes par leur ampleur, leur nature ou leur type, mais qui ont toutes pour traits communs :

- d'être des questions concrètes exigeant une connaissance approfondie des situations locales, nationales ou régionales et une analyse interdisciplinaire de tous leurs aspects,
- d'exiger des choix politiques à long terme et par conséquent la détermination de priorités,
- de se heurter à une insuffisance de ressources de tous

ordres et à la multiplicité des besoins et des difficultés.

106. Les pays concernés auraient besoin d'une Organisation mondiale capable de faciliter les synthèses, d'organiser la coordination, d'aider à trouver des arrangements financiers à long terme, d'apporter des aides multiformes pour les problèmes les plus urgents. Le Système des Nations Unies leur offre des recommandations divergentes et contradictoires, une trentaine d'organismes dont il faut coordonner l'action avec celle d'une vingtaine d'aides bilatérales, et il ne les aide pas à résoudre leurs problèmes financiers à moyen et long terme. Il paraît donc évident que c'est la structure même du Système qu'il est indispensable aujourd'hui de reconsidérer.

### Le forum mondial,

107. Les problèmes concernant le « forum mondial » sont d'une autre nature que ceux de la paix et du développement. Il ne s'agit plus ici d'apprécier la valeur des méthodes appliquées à la poursuite d'objectifs ambitieux et difficilement accessibles. Il s'agit d'examiner si le cadre dans lequel l'Organisation s'efforce d'élargir ou de modifier directement la nature du consensus mondial est bien celui qui convient. En d'autres termes, puisque l'Organisation aborde ici de front la mission essentielle qu'elle doit remplir, il faut se demander si elle est correctement armée pour le faire ; si les résultats qui ont été obtenus sont satisfaisants ou dérisoires ; si l'Organisation dispose véritablement des organes de réflexion et d'identification des problèmes et du cadre de négociations dont le monde moderne a besoin.

108. Les réponses à ces questions ne peuvent être que négatives : les mécanismes de négociations ne sont pas facilement identifiables et séparables du reste des activités au sein des divers programmes sectoriels et ne constituent pas un système cohérent. Les résultats obtenus ne concernent que quelques domaines limités et ne représentent pas des progrès importants dans le sens de la modification du consensus mondial. Il y a à cette situation des raisons politiques bien connues, mais elles n'expliquent pas tout. En fait, c'est la structure de négociations offerte par l'Organisation mondiale qui est inadaptée aux problèmes du monde moderne.

109. Sans doute faut-il noter que toute négociation multilatérale, et la fortiori la négociation au niveau mondial, a des spécificités et des contraintes propres et qu'en particulier :

- elle privilégie presque inévitablement l'approche idéologique aux dépens d'une approche plus technique. Puisque l'une des fonctions d'un « forum mondial » est de permettre aux diverses « conceptions du monde » de s'affronter et éventuellement de commencer à trouver un terrain de compromis, il n'y a là rien d'étonnant. Mais l'importance de ce facteur déroute quelquefois non seulement l'observateur profane, mais les négociateurs eux-mêmes ;

- elle exige un travail préalable considérable d'identification des problèmes négociables avant de pouvoir commencer une négociation. Ce travail d'identification est complexe et se heurte à des difficultés culturelles, techniques, idéologiques, sémantiques ; il ne se conclut souvent que lorsqu'un premier abord arrive à se réaliser sur un concept ; il n'y a donc non plus rien d'étonnant à ce qu'il implique de nombreuses tentatives de formulations, parfois maladroites, et qu'il soit une source de verbalisme ;
- enfin, la négociation entre 160 parties prenantes présente des difficultés techniques spécifiques, autres que celles concernant la dimension des salles de réunion ou l'organisation de l'interprétation simultanée : elles concernent la définition de groupes d'intérêt, dont la composition et la dimension varient suivant les sujets traités, et de la méthode de représentation de ces groupes. C'est en ayant présentes à l'esprit ces caractéristiques que l'on peut distinguer trois catégories d'activités du Système des Nations Unies en matière d'identification des problèmes mondiaux, d'échanges de vues et de négociations.

110. les efforts de négociations proprement dits, en vue de l'adoption de conventions ou de traités. Ce compartiment « juridique » inclut notamment le développement du droit international, du droit de l'espace et du droit de la mer, les droits de l'homme, le droit du travail. Les mécanismes de négociations, localisés pour la plupart à l'ONU, sont ici très variés : ils comportent soit des commissions spécialisées dont le nombre des membres varie de 30 à 50 en général : Commission des droits de l'homme, Commission des sociétés transnationales, organes subsidiaires du Conseil économique et social ; Commission du droit international, Commission sur le droit commercial international, organes subsidiaires de l'Assemblée générale ; soit des organes ad hoc créés par l'Assemblée générale : Comité sur les usages pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, Comité du fond des mers (en 1969), Comité spécial sur les prises d'otages ; soit le recours à de grandes conférences internationales comme celle sur le droit de la mer qui a travaillé de 1973 à 1982. En dehors de l'ONU, il faut mentionner la Conférence de l'OIT pour les conventions sur le droit du travail ;

111. les discussions économiques, politiques et sociales, sur les relations entre pays industrialisés et pays en développement, que l'on peut regrouper sous le titre de « dialogue Nord Sud ». Ce dialogue, qui porte surtout sur la philosophie politique, se poursuit pratiquement dans tous les organes intergouvernementaux du Système mais principalement au Conseil du commerce et du développement, aux conférences de la CNUCED, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale ;

112. les travaux d'identification de problèmes mondiaux pour lesquels il ne s'agit pas encore de négocier, mais seulement de reconnaître ensemble l'existence d'éléments d'une problématique commune à tous les pays, sans pour autant avoir la prétention de dépasser le stade de l'analyse. Ces problèmes sont traités à tous

les niveaux ; pratiquement dans tous les programmes de toutes les organisations il y a une part de recherche et d'identification de ce genre. Toutefois, seuls certains problèmes émergent progressivement de tout cet ensemble et de sa table des matières universelle que nous avons décrite au Chapitre II, et sont progressivement identifiés comme conduisant à des discussions possibles sur la convergence de politiques nationales ou sur la négociation de normes communes. Ainsi, les questions d'environnement, de population, certains problèmes sociaux, les problèmes économiques et monétaires sont à des stades divers d'identification au sein du forum mondial.

113. L'examen des résultats obtenus depuis 40 ans par cet ensemble de mécanismes montre qu'ils fournissent quelques éléments de ce que l'on pourrait appeler une « problématique mondiale » et qu'ils permettent d'esquisser le cadre possible d'un « espace politique mondial » 411. Mais ils ne concernent que quelques-uns des problèmes qui se posent aujourd'hui à l'échelle de la planète ; ils permettent surtout de mesurer le chemin qui reste à parcourir et d'identifier les difficultés qui restent à surmonter.

#### **Quelques exemples de négociations. Décolonisation et droit international**

114. Entre la fin des années 50 et le début des années 70, le monde a vécu une transformation politique importante. La carte politique du monde a été complètement modifiée par l'apparition d'environ une centaine de nouveaux États, en Afrique ; en Asie, dans les Caraïbes et dans le Pacifique. Les Nations Unies ont contribué à cette opération d'une manière positive qui, si elle n'a pas permis d'éviter quelques graves conflits armés, en a certainement limité le nombre. Le succès de l'offensive anticolonialiste qui s'est déroulée dans le cadre de l'Organisation mondiale est dû à deux phénomènes : le fait que les deux plus grandes puissances mondiales lui aient été favorables, la coïncidence qui existait entre les intérêts des peuples colonisés et les grands principes sur les droits de l'homme et les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, reconnus par l'Occident et déjà utilisés politiquement en Europe et dans d'autres parties du monde au XIXe siècle pour la création de nouveaux États-nations. En l'occurrence, les efforts de l'Organisation ont accompagné une transformation du consensus mondial qui traduisait un nouveau rapport de forces, marqué notamment par le déclin économique et politique des anciennes grandes puissances européennes.

115. À ce résultat important s'est ajouté celui des négociations sur le droit de la mer : elles ont permis de compléter la définition des limites territoriales de la souveraineté des États et elles ont commencé à donner un contenu concret à la notion de « patrimoine commun de l'humanité ». Pour le reste, les conventions, dont l'adoption a été favorisée par l'ONU dans le domaine du droit international, relèvent plutôt de ce que l'on pourrait appeler la « consolidation de l'acquis » : ainsi des travaux de la Commission du droit international (Conventions de Vienne, Loi des traités, succession des États, etc.) et de ceux

de la Commission du droit commercial international (ventes internationales de marchandises, paiements internationaux, arbitrage en matière de droit commercial international, Convention sur les transports maritimes, etc.). Le statut de la Commission du droit international parle de « codification et de développement » de ce droit ; il semble que les deux Commissions de juristes aient préféré dans l'ensemble codifier, ou à la rigueur préciser les détails de règles déjà admises plutôt que de développer véritablement le droit.

### Les droits de l'homme

116. En revanche, les efforts déployés dans les domaines des droits de l'homme et du droit du travail représentent une première tentative pour fournir le cadre général d'une problématique mondiale. C'est une tentative d'origine occidentale et libérale comportant essentiellement une approche juridique. On sait qu'elle a abouti dès les premières années de l'ONU à la Déclaration universelle des droits de l'homme le 10 décembre 1948, qui a été complétée par deux Pactes, l'un sur les droits économiques, sociaux et culturels, l'autre sur les droits civils et politiques (ce dernier complété par un protocole facultatif), adoptés par l'Assemblée générale en 1966. L'ensemble normatif proposé comprend deux parties distinctes correspondant au titre de chacun des deux protocoles :

- l'une traitant de la liberté et de la sécurité des personnes, de l'interdiction de l'esclavage, de la torture et de tout traitement inhumain ou dégradant, de l'interdiction de toute arrestation arbitraire, du droit d'être reconnu par la loi, du droit à un jugement équitable et public, du droit à une nationalité, à la propriété personnelle, à la liberté de conscience, du droit de réunion et d'association, etc.
- l'autre concernant les droits sociaux, économiques et culturels.

117. Ces derniers sont décrits dans la Déclaration universelle comme les droits à la sécurité sociale, au travail, au repos et aux loisirs, à un niveau de vie permettant la santé et le bien-être, à l'éducation, à la participation à la vie culturelle de la communauté. Les droits des travailleurs qui font l'objet des nombreuses conventions de l'OIT se rattachent à la fois au volet civil et politique et au volet économique et social des droits de l'homme. Cet appareil juridique s'est complété par diverses conventions et déclarations concernant notamment l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Déclaration de 1963 et Convention de 1965), à la suppression et à la punition de l'apartheid, aux droits spécifiques des femmes (élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes), aux droits de l'enfant, à la protection des femmes et des enfants pendant les guerres, à l'élimination de toutes formes d'intolérance religieuse... Enfin, les recherches se poursuivent sur les mesures concernant la protection des minorités, sur le droit au développement, sur l'impact de la science et de la technologie sur les droits de l'homme.

118. Tout cet effort de définition, de formulation, de conceptualisation et d'établissement d'un appareillage juridique est complété par des procédures de contrôle des violations des droits de l'homme. La Commission des droits de l'homme, et sa Sous-commission sur la prévention de la discrimination et sur la protection des minorités ont eu recours à de nombreux groupes de travail pour examiner et même inspecter la situation des droits de l'homme dans divers pays. Une contrainte morale, concernant uniquement les droits civils et politiques, a été ainsi exercée sur divers gouvernements, et cette contrainte a été développée par les pressions constantes d'un grand nombre d'organisations non gouvernementales.

119. Les résultats concrets ont été limités. La situation est toutefois sensiblement différente pour chacun des deux principaux volets. En matière de droits civils et politiques, on a obtenu la reconnaissance officielle par presque tous les gouvernements des principes proclamés. Les violations systématiques de ces droits en ont été rendues dans quelques cas plus difficiles. Une marge d'hypocrisie a bien entendu subsisté tant de la part des gouvernements dont les régimes étaient contraires à la reconnaissance de ces droits que de la part des pays qui appliquent ces principes chez eux, mais préfèrent fermer les yeux sur ce qui se passe dans les pays qui ne les respectent pas, afin de protéger des intérêts commerciaux ou des alliances politiques. En matière de droits économiques et sociaux, la reconnaissance dans la Déclaration ou les Pactes du droit à l'éducation, au travail, au repos, à la sécurité sociale n'ont entraîné aucune conséquence pratique. Faute d'un sentiment suffisant de solidarité au niveau mondial pour que puissent être prises les mesures économiques et sociales qui permettraient de respecter ces droits, on est resté en ce domaine dans l'hypocrisie et le verbalisme. Il n'y a pas beaucoup de chances pour que la simple répétition de l'existence de cette catégorie de droits conduise à une modification du type de consensus mondial existant à ce sujet. Il faut toutefois reconnaître que l'Organisation internationale du Travail, en faisant adopter de nombreuses conventions et recommandations, a réussi à avoir un début d'influence sur la mise en oeuvre de quelques-uns des droits économiques et sociaux.

### **Le dialogue Nord Sud**

120. Les efforts de construction du nouvel ordre économique international ont représenté l'autre grande tentative, en provenance du Groupe des 77 cette fois, pour fournir un autre cadre d'ensemble d'une problématique mondiale. L'approche est ici plus économique que celle des droits de l'homme, mais reste pour l'essentiel normative. Ce que l'on appelle le dialogue Nord Sud, continuation de l'offensive sur la décolonisation, s'est déplacé, à partir du moment où les peuples colonisés ont dans leur grande majorité obtenu leur indépendance, du plan des problèmes purement politiques à celui des relations économiques. On sait qu'il s'est établi à partir des revendications des pays en développement, fondées principalement sur une analyse de la responsabilité des pays développés en général et des puissances coloniales en particulier dans l'appauvrissement du tiers-monde et sur une

critique des relations de domination qui, à travers le mécanisme des marchés, aboutissent à désavantager les pays en développement dans la répartition des richesses économiques. Chacun connaît les analyses faites sur la nécessité de stabiliser les prix des matières premières, d'organiser une meilleure division du travail sur le plan international pour faciliter l'industrialisation des pays en développement, sur le transfert des technologies, sur la nécessité de réorienter les flux monétaires et financiers et en particulier de fixer à un taux précis le montant de l'aide publique au développement due par les pays industrialisés, sur les conditions d'utilisation du patrimoine commun de l'humanité, sur l'établissement d'un code de conduite pour les firmes transnationales, sur l'organisation de la coopération économique et technique entre pays en développement, etc.

121. Cette construction philosophique et politique s'est traduite par de nombreuses déclarations et résolutions dont quelques-unes sont connues 42/. L'ensemble a été analysé sous l'angle juridique par le professeur Abi-Saab 431 comme reposant sur deux des principes les plus fondamentaux du droit international contemporain : l'égalité souveraine des États et le devoir de coopérer, le premier comprenant le droit des États de choisir leur système économique, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, le principe d'égalité de participation des pays en développement dans les relations économiques internationales, le deuxième, les cinq principes de traitement préférentiel, de stabilité des ressources d'exportation pour les pays en développement, du droit pour tous les États de bénéficier de la science et de la technologie, le droit des pays en développement à l'assistance au développement, enfin du principe du patrimoine commun de l'humanité.

122. L'entreprise a rencontré les mêmes difficultés que celle des droits de l'homme : d'une part la distance qui sépare la formulation de principes de la possibilité de leur application, d'autre part le même type de différence d'influence entre le premier et le deuxième volet de l'entreprise. Si l'égalité souveraine des États est un principe reconnu de longue date (en fait depuis les Traités de Westphalie) dans le droit international et si les conséquences qui en découlent recueillent même avec beaucoup de réserves une reconnaissance universelle, en revanche la construction normative, fondée sur le principe du devoir de coopérer, est restée plus fragile et n'a pas encore trouvé ni sa pleine justification théorique, ni encore moins une acceptation universelle 44/. Cette difficulté d'acceptation des normes relevant de cette deuxième catégorie de principes s'est accompagnée d'une difficulté du même ordre sur le plan de la théorie économique.

123. Le dialogue Nord Sud, que le Groupe des 77 s'est efforcé de situer dans un cadre normatif en répétant à toute occasion les mêmes principes chaque année, se poursuit aussi sur d'autres plans dans des débats de tous ordres à l'intérieur et à l'extérieur des Nations Unies. Les thèses du nouvel ordre économique international sont contestées par les théoriciens de droite comme de gauche, les premiers faisant remarquer que ses aspects dirigistes et protectionnistes n'ont rien de nouveau et

tentent d'empêcher les lois du marché de fonctionner correctement, les seconds expliquant que les mécanismes proposés tendent seulement à accroître la dépendance des pays en développement, ne bénéficient qu'à une fraction infime de leur population et suggérant comme alternative le découplage (delinking) des économies des pays pauvres et des pays industrialisés. De leur côté, les défenseurs du nouvel ordre économique international ne semblent pas avoir jusqu'ici complètement exploré la théorie économique qui permettrait d'offrir sur ce plan une construction aussi cohérente que celle proposée sur le plan normatif.

124. Les pays occidentaux et socialistes ont présenté divers types de réponses aux propositions des 77. On Y trouve notamment

- l'acceptation, malgré quelques réserves en matière de nationalisation, de la notion de souveraineté et d'indépendance ;
- le refus de respecter les taux de pourcentages d'aide publique au développement, pourtant acceptés en principe ;
- l'acceptation de quelques concessions mineures en matière de commerce international ;
- des recommandations contradictoires sur les stratégies que devraient adopter les pays en développement (rigueur des conditions imposées par le Fonds monétaire international, conseils sur les politiques sociales, etc.) ;
- diverses propositions tendant à distinguer des typologies de pays et de problèmes dans le tiers-monde ;
- des politiques libérales de prêts bancaires suivies de restrictions quand l'insolvabilité des débiteurs apparaît comme un problème.

125. La cohérence de ces diverses attitudes n'est pas absolument évidente et l'on peut dire qu'aujourd'hui le dialogue Nord Sud se poursuit de diverses manières, mais ne semble guère avoir de chances d'aller beaucoup plus loin, si ses bases économiques ne peuvent être davantage précisées.

### **L'identification et la discussion de quelques problèmes mondiaux**

126. L'Organisation mondiale utilise encore une autre méthode d'approche des problèmes mondiaux : celle de l'identification de problèmes relativement précis dont elle souligne l'importance pour tous les pays, quel que soit leur niveau de richesse et leur régime politique ; par exemple sur des sujets identifiés dans le cadre du nouvel ordre économique international : établissement d'un code de conduite pour les sociétés transnationales ou recherche de mécanismes de stabilisation des prix des matières premières (Fonds commun notamment) ; ou sur des sujets entrant plus particulièrement dans les préoccupations des pays industrialisés : croissance de la population mondiale ou problèmes d'environnement.

127. Le Système des Nations Unies ne dispose pas de critères précis pour définir les problèmes qui ont une chance d'être pris

au sérieux par l'ensemble de la communauté internationale. L'identification des problèmes qui doivent faire l'objet de « grandes conférences », par exemple, se fait surtout en fonction de la table des matières sectorielle existante : industrialisation, science et technologie, réforme agraire, population, femmes, environnement, ressources en eau, etc. Mais très souvent les sujets choisis ne représentent pas des problèmes réellement nouveaux ou ne sont que des moyens répétitifs d'insister sur les revendications du Groupe des 77 (accroissement de l'aide des pays industrialisés, etc.). Aussi les grandes conférences de ce genre débouchent-elles souvent sur des « programmes d'action » qui ne correspondent, en dépit de leur titre, à rien de précis et ne contribuent à aucun changement dans les attitudes respectives des participants.

128. Les rares cas où les problèmes identifiés ont eu une influence sur le consensus existant sont dus à l'importance et à la qualité du travail intellectuel investi dans le sujet et à la reconnaissance de risques réels pour la communauté internationale tout entière : ainsi, par exemple, les progrès faits en matière d'environnement ou de population, la croissance de la population mondiale dans le tiers-monde étant ressentie par les pays industrialisés comme un danger de déstabilisation politique, et dans les pays en développement comme un obstacle à leur développement. Ces débuts de changements positifs sur quelques problèmes se traduisent par une modification des perceptions de phénomènes qui n'avaient pas, avant les efforts de recherche et de négociations, été éclairés sous le même jour. Il y a donc là une voie possible de modification effective du type de consensus mondial.

### **Le traitement superficiel des problèmes économiques et financiers**

129. Des progrès du même genre ne se sont pas produits, en revanche, dans des domaines où ont eu lieu pourtant, en dehors du Système des Nations Unies, d'importantes modifications conceptuelles. Les problèmes économiques, financiers et monétaires n'ont été traités que très superficiellement dans les instances de discussions ou de négociations appartenant au Système des Nations Unies. On ne les y a abordés que de manière descriptive ou idéologique, ce qui a conduit soit à déplorer les crises et les difficultés, soit à discuter des revendications des pays en développement. Les forums de la CNUCED et de l'ECOSOC ou de l'Assemblée générale ont ainsi servi seulement à débattre de la place que le Groupe des 77 voudrait avoir dans les discussions entre pays industrialisés ou à critiquer la politique du Fonds monétaire international.

130. Dans les pays industrialisés, l'idée que la croissance des uns est nécessaire à celle des autres est devenue un lieu commun. On sait que l'interdépendance existante interdit à un pays d'adopter une politique économique originale sans tenir compte des méthodes appliquées dans les autres pays. En matière d'économie internationale, le malheur des uns ne fait plus le bonheur des autres. La complémentarité des stratégies économiques est donc devenue un objet de préoccupations, de recherches et de

négociations constantes entre les grands pôles économiques représentés par les États-Unis, l'Europe et le Japon. Or, le Système des Nations Unies n'offre pas d'analyse de la place que pourraient ou devraient tenir dans ces préoccupations les pays en développement et ne propose pas de théorie de la complémentarité économique qui pourrait leur être utile. Les pays en développement, faute d'études sérieuses pour alimenter leur réflexion, se contentent de protester contre les méthodes par lesquelles le Fonds monétaire international les oblige à aligner, sans considération de leurs problèmes sociaux ou spécifiques, leur Politique économique sur celle du monde industrialisé. Mais les protestations ne remplacent pas les propositions concrètes qui manquent cruellement.

131. Ces lacunes sont d'autant plus difficiles à combler que les études prospectives après avoir suscité beaucoup d'espoir il y a une dizaine d'années ont été pratiquement abandonnées. Les économistes et les hommes politiques, échaudés par les changements brutaux de perspectives imposés par les bouleversements les prix du pétrole et des cours des changes, ont eu tendance à devenir trop prudents et à ne plus croire aux prévisions ni aux modèles. Les services économiques de l'ONU n'ont pas été incités à résister à ce renversement de tendance. Or, l'Organisation mondiale devrait être un lieu privilégié pour l'étude des problèmes à moyen et à long terme. Les gouvernements qui ont à faire face aux pressions de l'actualité, ont de grandes difficultés à accorder aux problèmes du futur l'attention nécessaire. L'Organisation mondiale devrait aider à combler au moins une partie de cette lacune : il entre dans sa mission de dénoncer les risques que recèlent pour l'avenir les tendances du présent et de proposer les moyens de les prévenir.

132. Cette prévision reste possible, même s'il est nécessaire de perfectionner les méthodes de prospective. Les tendances d'évolution de la population mondiale, par exemple, sont suffisamment connues ; quelles que soient les politiques nationales appliquées, les prévisions d'ordre de grandeur restent possibles. Elles fournissent suffisamment d'informations pour que l'on sache dès maintenant que le problème des migrations au niveau mondial deviendra l'un des problèmes majeurs de la fin du XXe siècle. Or, l'examen approfondi de ce phénomène, aux conséquences si lourdes sur le plan des risques politiques, n'a pas été entrepris à l'ONU parce que les secrétariats ne disposent pas des moyens suffisants pour le faire et que les organes intergouvernementaux ne l'ont pas demandé.

133. Les grands documents synthétiques, tels que les Stratégies internationales du développement, auxquels beaucoup de temps, et d'efforts sont consacrés, reflètent par leur caractère superficiel l'insuffisance d'équipement de l'ONU sur le plan de la réflexion économique et sociologique. Sans doute l'absence d'intérêt des États Membres pour discuter sérieusement de ces problèmes à l'ONU s'explique-t-elle largement par le fait que les pays industrialisés préfèrent discuter entre eux de ce qu'ils considèrent comme les problèmes essentiels : équilibre des courants de commerce extérieur, monnaie, crédit, investissements, et à tenir à l'écart de ces discussions les pays en

développement. Or cette situation, préjudiciable aux pays en développement, l'est aussi pour l'ensemble de la communauté internationale parce qu'elle la prive d'une dimension dans la réflexion économique et politique qui lui serait bien nécessaire pour la prévision des risques de l'avenir. Pour combler ce vide, il faudrait disposer d'une « ONU économique » véritablement équipée pour traiter de ces problèmes : mais ceci représente une transformation très profonde de la conception de l'Organisation mondiale qui a prévalu jusqu'à maintenant.

### L'esquisse de ce que pourrait être un « espace politique mondial »

134. Les difficultés d'élaboration d'une vision commune des problèmes mondiaux sont liées à celles rencontrées dans la constitution d'un « espace politique mondial ». Or, l'Organisation mondiale actuelle fournit l'esquisse d'un système global. Le fait que l'ONU et son Système aient pratiquement atteint l'universalité a tendance à être aujourd'hui sous-estimé dans la mesure même où cette universalité se réalise au moment où l'Organisation mondiale ne traite plus de problèmes importants. Cette conquête a cependant été longue et difficile, depuis l'admission à l'ONU des pays adversaires des alliés pendant la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la reconnaissance du Gouvernement de la Chine populaire en 1972, en passant par l'admission de tous les nouveaux États nés de la décolonisation. Si l'on ajoute à ce résultat, qui paraît aujourd'hui normal, tous les autres résultats positifs bien que très insuffisants qui ont été mentionnés dans les domaines de la paix, du développement, ou de l'institution d'un forum de négociations, on se trouve en présence d'un phénomène politique qui est finalement plus important que la somme de ses éléments constitutifs.

135. L'universalité, l'existence d'une marge politique d'action pour l'Organisation dans le domaine, de la paix, la construction d'un cadre institutionnel et juridique par la décolonisation et par le développement du droit international, l'exercice d'une contrainte morale dans le domaine des droits de l'homme, l'institution d'un débat prenant en compte à travers le dialogue Nord Sud les intérêts des pays les plus pauvres, l'apport d'un éclairage intellectuel nouveau sur quelques problèmes mondiaux importants, constituent bien l'esquisse d'un « espace politique mondial ». Le débat que le cadre ainsi constitué permet entre les représentants des principales conceptions politiques du monde présente sans doute des défauts d'exagération idéologique, d'hypocrisie et d'insuffisance d'informations et il provoque incontestablement des frustrations. Mais ces défauts ne sont pas plus graves que ceux qu'ont souvent les débats politiques dans les démocraties, à l'intérieur d'espaces politiques nationaux pourtant mieux structurés.

136. L'invention des formules les plus variées n'a pas permis au forum mondial d'être accepté par la majorité des participants comme le lieu normal de discussion des problèmes les plus importants. Pour tenter de rendre viable la négociation entre 159 parties prenantes, de taille et d'importance très différentes, on a eu recours soit à la préparation de positions communes dans des

groupes de pays (systèmes Groupes A, B, C, D, de la CNUCED 46/, préparation comparable à l'Assemblée générale), soit à la définition de groupes ad hoc par sujets (par exemple, pays enclavés à la Conférence du droit de la mer), soit encore à l'établissement d'organes subsidiaires comprenant un nombre restreint de participants élus (tous les conseils exécutifs des agences ou des programmes, les organes subsidiaires de l'ECOSOC, etc.), et à l'organisation d'un système de rapports de ces groupes restreints aux organes pléniers.

137. Mais c'est justement l'insuffisance de ces types de solutions qui a empêché le forum mondial d'être pris au sérieux par l'ensemble des participants. En d'autres termes, le problème de la réunion autour d'une table de partenaires ayant chacun un poids suffisant, en matière de puissance économique et de cohérence des intérêts qu'ils représentent, pour qu'une négociation véritable puisse être entreprise, n'a pas encore été résolu. La question de savoir si cette cohérence, inexistante en l'état actuel d'organisation politique du monde, peut être artificiellement favorisée par des structures de négociations, est un problème fondamental qui exige un examen approfondi. L'Organisation d'un véritable espace politique mondial est l'une des tâches les plus importantes que l'Organisation mondiale devrait pouvoir entreprendre ; mais la négociation sur le cadre de négociations reste encore à organiser.

#### **Le type d'organisation mondiale dont nous disposons aujourd'hui**

138. Le type d'Organisation mondiale dont nous disposons aujourd'hui peut donc être ainsi défini. Il s'agit d'une institution

dont les objectifs généraux, paix, développement, droits de l'homme, recherche d'un meilleur niveau de consensus mondial, correspondent bien à l'idée que l'on se fait de la mission d'une Organisation de ce genre et restent au surplus mobilisateurs ;

dont les résultats d'ensemble sont beaucoup moins négligeables qu'on ne l'estime généralement dans la mesure où ils ont réussi à constituer le début d'un « espace politique mondial » et à esquisser quelques éléments d'une « problématique mondiale » ;

mais dont les structures et moyens d'action sont mal adaptés à la poursuite des principaux objectifs parce qu'ils ont été conçus en fonction de trois idées fausses 47/ que l'on peut ainsi énoncer :

- première idée : que le « maintien de la paix » est possible dans le monde moderne grâce à une institution,
- deuxième idée : que le développement des pays ou des zones pauvres peut être obtenu par une approche sectorielle, donc non intégrée,
- troisième idée : que la négociation pour l'élévation ou la modification du consensus mondial peut être conduite sans qu'aient été préalablement définies des structures de négociations acceptées par tous les participants.

Une réflexion en vue d'une réforme de l'Organisation mondiale passe donc par une remise en cause des idées de base sur lesquelles l'institution actuelle est fondée et par leur remplacement par des conceptions mieux adaptées à la réalité.

## CHAPITRE V

### LES ORIENTATIONS DE RÉFLEXION EN VUE D'UNE REFORME

#### Les conditions techniques à respecter

139. Si nous acceptons l'hypothèse que les conditions sont maintenant réunies pour que l'idée de réforme se développe, il est d'autant plus important de souligner la difficulté de l'entreprise. Il ne s'agit pas seulement de pallier quelques défauts superficiels. Une analyse insuffisante du problème, même si elle recueillait un consensus, risquerait de conduire à un échec. L'expérience faite il y a une dizaine d'années à travers les travaux sur la « restructuration » 48/ a bien démontré que le lancement et l'organisation d'un processus de réflexion sur des réformes possibles étaient des problèmes techniques difficiles, qui, lorsqu'ils sont mal résolus, conduisent à de graves échecs. Par conséquent, les difficultés techniques ne pourront être surmontées que si certaines conditions sont respectées.

140. La première est certainement la reconnaissance de la nécessité de remettre en cause les concepts de base et les structures de l'ensemble du système actuel, afin d'en imaginer d'autres et de construire une Organisation mondiale d'un type entièrement nouveau. Cette première condition en implique une seconde : que le processus de réflexion et de confrontation sera inévitablement long. Si l'on admettait qu'une réforme de l'Organisation mondiale est au moins aussi importante et aussi complexe que celle sur le droit de la mer, par exemple, on ne trouverait pas déraisonnable d'envisager que les travaux de recherche, de discussions et de négociations sur ce sujet puissent durer 10 ans. On admettrait aussi plus aisément :

- qu'un travail approfondi de préparation, capable de susciter les contributions des personnes les plus qualifiées, doit être organisé,
- et que la mise au point des mécanismes permettant la confrontation des analyses et la construction progressive d'une solution mérite une attention particulière.

141. C'est en supposant ces conditions réunies que nous consacrerons ce dernier chapitre aux thèmes de réflexion qu'il paraît nécessaire d'aborder. Le premier devrait être la discussion de la possibilité même de modifier le type de consensus mondial sur les conceptions de base d'une Organisation mondiale. Ceci conduit à examiner non seulement les oppositions philosophiques, mais surtout les domaines possibles de convergence. Le deuxième thème concerne les structures envisageables pour la poursuite des principaux objectifs, ce qui contraint à explorer les possibilités de novations dans un domaine resté jusqu'ici très traditionnel et très stéréotypé. Enfin, le troisième thème est celui du type d'organisation

mondiale auquel pourrait conduire l'ensemble de ces réflexions, ce qui implique la nécessité de définir à la fois un schéma directeur fournissant une image de ce que pourrait être une Organisation mondiale de troisième génération et les mesures de transition qu'il est absolument indispensable d'envisager entre ce qui existe aujourd'hui et l'Organisation de demain.

### **La possibilité de modifier le consensus mondial**

142. Le débat entre idéalistes et réalistes au sujet de la possibilité de modifier le consensus mondial se poursuit depuis que l'idée de l'établissement d'une paix mondiale a commencé d'être débattue. Ce débat n'est lui-même que le reflet de l'opposition entre ceux qui ne croient qu'aux rapports de forces et ceux qui croient à la vertu de l'idéal, des mots ou de la propagande ou encore entre ceux qui pensent que l'infrastructure technico-économique explique seule les idées, les croyances et les comportements et ceux qui pensent que ce sont les concepts et les idées qui conditionnent la manière même, dont chacun, conçoit son intérêt. Le débat est aussi vieux que la réflexion politique elle-même.

143. Les travaux universitaires sur les organisations internationales et sur l'ONU ont reflété ce débat, les uns en adoptant une attitude descriptive et pessimiste, les autres, au contraire, en cherchant à fournir une réponse scientifique à l'intérêt passionné porté à la paix par une grande partie de l'opinion. On est ainsi passé des études sur « la paix par le droit » aux travaux des fonctionnalistes, puis des néofonctionnalistes, puis aux études sur les phénomènes d'intégration, enfin aujourd'hui aux nombreuses monographies sur les « régimes » 49 1.

144. Ces travaux ont apporté des éclairages variés sur ce problème difficile et permis de mieux comprendre le développement de l'ensemble des organisations internationales. Il faut noter toutefois

- qu'ils n'ont eu, depuis la création de l'ONU, aucune influence sur l'évolution de l'Organisation mondiale dont les structures sont restées celles qu'avait suggérées l'état de la réflexion d'avant 1945, soit les idées sur « la paix par le droit » et le fonctionnalisme « sectoriel » ;
- qu'ils ont été inspirés dans l'ensemble par l'idéalisme et la recherche de la paix, puis ont récemment cherché à paraître « réalistes », à travers les études sur les régimes plutôt orientés vers les convergences d'intérêts entre pays industrialisés que vers l'étude des « règles, normes, principes et procédures de décisions » appliqués à la coexistence entre l'Est et l'Ouest ou entre le Nord et le Sud 50/.

En définitive, il serait difficile de dire qu'on dispose aujourd'hui d'un instrument d'analyse théorique permettant de comprendre l'évolution des idées et des pratiques dans le domaine des relations internationales, en particulier en ce qui concerne

les problèmes de la sécurité et de la paix.

145. En revanche, on doit constater que par-delà les oppositions idéologiques qui occupent le devant de la scène, la situation d'équilibre de la terreur entre l'Est et l'Ouest conduit en fait à la recherche des convergences aussi bien sur le plan militaire (négociations entre les deux Grands sur le contrôle des armements) que sur le plan économique et notamment de la continuation et du développement des relations commerciales (exemple des ventes de céréales américaines à l'URSS ou des ventes de gaz sibérien à l'Europe). Il est donc assez logique de penser que le rôle d'une Organisation mondiale, qui a pour mission principale d'aider à maintenir la paix, devrait être de contribuer autant que possible à l'identification et au développement des domaines de convergence, seul moyen sérieux de transformer progressivement l'état de coexistence en état de paix.

### La recherche des convergences

146. Nous vivons dans un monde où s'opposent durement aussi bien les intérêts que les croyances, un monde où la concurrence économique est souvent présentée comme sans pitié et où les idéologies contraires justifient, en raison des craintes qu'elles inspirent, les politiques d'armement les plus coûteuses, les rivalités de zones d'influence, les luttes entre services secrets et où les situations de pauvreté et de dénuement les plus sévères ne suscitent que des réactions éphémères de solidarité. Dans ce monde « dur », l'existence de l'Organisation mondiale s'efforce de traduire la volonté profonde de l'opinion pour un « monde meilleur », c'est-à-dire pour une organisation plus rationnelle des relations internationales permettant de construire la paix. Cet effort vers la rationalité a d'autant plus de chances de succès que l'irrationalité triomphe jusqu'à l'absurde dans le développement des armements nucléaires qui conduit à accroître toujours davantage le nombre et la puissance des fusées et des bombes, justement pour ne pas s'en servir. À l'abri de cette coexistence imposée entre idéologies et régimes politiques contraires, la recherche rationnelle des domaines de convergence s'impose en quelque sorte de fait.

147. Or, la contribution de l'Organisation mondiale actuelle à cette recherche est restée jusqu'ici très faible, en raison d'insuffisances qui sont à la fois conceptuelles et structurelles.

Le fait que l'Organisation construite sur les idées aujourd'hui périmées de « paix par le droit », de « désarmement général et complet », de développement sectoriel, n'ait modifié ni ses conceptions ni ses méthodes explique largement, comme nous l'avons vu, les frustrations de l'opinion publique à son égard. Un effort de renouvellement des concepts est donc particulièrement urgent dans le domaine de la recherche des convergences. Les développements des chapitres précédents ont tenté d'indiquer où se situent les lacunes que cet effort de conceptualisation devrait aider à combler.

148. Il s'agit essentiellement :

- de définir comment on pourrait remplacer la recherche directe de la paix, vouée à l'échec pour toutes les raisons que nous avons analysées, par des mécanismes indirects de construction progressive de la paix, par exemple par le développement au niveau mondial de véritables actions en commun ou entreprises communes, même modestes, dans lesquelles un engagement des gouvernements pourrait démontrer beaucoup plus sûrement leur volonté de paix à l'opinion publique que les discours en faveur du désarmement ;
- d'explorer systématiquement la voie de recherche et de complémentarité des stratégies économiques nationales, non seulement entre pays industrialisés de l'Occident, mais entre l'Est et l'Ouest ou entre le Nord et le Sud ;
- de rechercher comment pourrait se concrétiser institutionnellement, par-delà les souverainetés nationales, la notion de solidarité humaine devant les situations de dénuement et celles de droit à la nourriture, à l'éducation, à la sécurité sociale et au développement ;
- de traduire en des concepts plus précis la notion « d'ONU économique » en complément de la notion actuelle « d'ONU politique », et d'explorer plus en détail comment l'opinion, habituée à l'idée d'une institution mondiale chargée de « maintenir la paix » pourrait adopter de façon plus réaliste l'idée d'une Organisation mondiale qui soit avant tout un centre de négociations pour l'identification et le développement des zones de convergence.

Il va sans dire que cette recherche conceptuelle est indissociable d'une révision profonde des idées sur les structures possibles de l'Organisation mondiale à venir.

#### L'état de la technique en matière « d'Organisation mondiale »

149. La définition des structures d'une Organisation mondiale adaptée aux besoins du monde moderne pose un problème technique. Or, la « technologie » qui a été appliquée pour élaborer l'Organisation mondiale actuelle s'est constituée historiquement de façon artisanale et en fonction de conceptions et de situations qui ont évolué. Si l'outil dont on dispose aujourd'hui ne convient pas aux besoins du monde moderne, c'est que l'invention technique en ce domaine est lente et difficile, et qu'elle reste en quelque sorte toujours en retard sur l'actualité.

150. Le phénomène de « l'Organisation internationale intergouvernementale » n'est apparu que dans la deuxième moitié du XIXe siècle. La technique de relations internationales qui a été mise au point surtout à partir de 1865 a revêtu la forme de « l'Organisation intergouvernementale à caractère fonctionnel ». Il s'agissait d'une méthode simple et efficace en matière de collaboration technique entre gouvernements ou services nationaux pour faciliter la solution de problèmes précis. La création de

l'Union internationale des télécommunications en 1865, de l'Organisation météorologique mondiale en 1873, de l'Union postale universelle en 1874 et d'une vingtaine d'organisations de ce type, à caractère généralement régional, avant la Première Guerre mondiale, a bien montré combien la nouvelle technique correspondait à un besoin. La nouveauté consistait essentiellement dans la permanence de l'organe de contact direct établi entre services nationaux de plusieurs pays, dans l'abandon sur ces questions du monopole des services diplomatiques traditionnels et dans le recours au multilatéralisme. Les représentants des services techniques concernés postes, transports, télécommunications, etc. ont pris ainsi l'habitude de travailler ensemble et la forme de l'instrument, avec ses trois organes principaux Secrétariat permanent, Assemblée générale à réunions presque toujours annuelles, Conseil plus restreint à réunions plus fréquentes s'est très rapidement stabilisée et généralisée 51/.

151. En revanche, la recherche technique sur la forme d'une organisation internationale à caractère universel et politique, après plus d'un siècle d'essais et d'erreurs, est loin d'avoir trouvé une formule définitive. On a d'abord songé à la méthode de l'arbitrage obligatoire, ou de la Cour internationale de Justice, qui réglerait les différends entre États avant que n'éclatent les conflits armés. Les Conférences de la paix de La Haye étaient en train de perfectionner la formule juste avant que n'éclate la Première Guerre mondiale 52/. Mais, en 1919, quand il s'est agi d'établir des relations permanentes au niveau mondial, sous la pression du profond besoin de paix durable éprouvé par les opinions publiques, on s'est contenté, dans le Pacte de la SDN, de reprendre la formule mise au point pour les organisations fonctionnelles et l'on a institué un Secrétariat permanent, un Conseil et une Assemblée (tout en conservant, en deuxième position en quelque sorte, la formule de la Cour de Justice). Il tendait à s'instituer ainsi une confusion entre deux phénomènes différents, celui de « l'Organisation intergouvernementale à caractère fonctionnel » et celui de « l'Organisation internationale à caractère universel et politique » : la technique mise au point pour la première était, faute de mieux, utilisée pour la seconde.

152. En 1945, l'expérience a été reprise et corrigée. Mais on a continué à utiliser la formule type (Secrétariat, Conseil, Assemblée) en la compliquant quelque peu en fonction de cinq considérations principales :

- une volonté de « réalisme », se traduisant par le fait de confier la responsabilité principale de la paix et de la sécurité aux États les plus grands et les plus puissants, à travers l'institution du Conseil de sécurité et du droit de veto ;
- une philosophie « fonctionnaliste sectorielle », consistant à organiser volontairement et systématiquement la coopération au niveau mondial entre spécialistes, secteur par secteur : d'où l'intégration dans le Système des organisations spécialisées qui existaient déjà et la création de nouvelles pour couvrir l'éventail des ministères

- nationaux (éducation, santé, agriculture, etc.) ;
- le souci, dans le domaine économique et financier, d'éviter que ne se reproduisent les phénomènes qui avaient conduit à la grande Dépression des années 30 : d'où un effort pour organiser la libéralisation du commerce mondial, le contrôle des fluctuations monétaires et des problèmes de crédit, en créant des institutions « financières » telles que le FMI, la Banque mondiale et le GATT ;
- une tentative de définir un ensemble de valeurs communes pour l'ensemble de l'humanité en la complétant par un effort de coopération économique et sociale ;
- enfin, la préoccupation de maintenir le prix de revient de cet ensemble d'organisations à un niveau très modeste.

153. C'est la combinaison de ces idées parfois contradictoires et de l'état de l'art existant en 1945 en matière d'organisations internationales qui a donné à « l'Organisation mondiale » la physionomie que nous lui connaissons actuellement : celle d'un système décentralisé et complexe d'organisations indépendantes, chargées de responsabilités distinctes, et entre lesquelles on espérait qu'en tant que de besoin une coopération pourrait s'établir. Le fait que l'URSS et la plupart des États socialistes n'ont accepté de coopérer dès l'origine qu'avec une partie de cet ensemble d'organisations (en refusant de participer aux Organisations de Bretton Woods, au GATT et même à la FAO) n'a pas permis que l'ensemble puisse prendre un caractère universel. Enfin, le Système s'est singulièrement compliqué depuis 40 ans sans que sa structure d'ensemble en soit modifiée.

### **Les nouvelles techniques**

154. On se trouve donc aujourd'hui en présence d'une organisation largement périmée, qui a vieilli sans tenir compte des progrès réalisés au cours des 40 dernières années, dans la technologie de l'organisation internationale. Or, les techniques ont évolué : pour répondre à des besoins nouveaux, on a mis au point des types de structures différents de ceux que l'on connaissait en 1945. Il est donc nécessaire, au moment de réfléchir à un type d'organisation mondiale de troisième génération, de considérer l'état actuel de l'art.

155. La novation est venue essentiellement des Communautés européennes qui n'ont pas adopté la structure "Assemblée-Conseil exécutif-Secrétaire général" mais un système différent que l'on peut appeler "Conseil-Commission plus lancement d'Entreprises communes" 53/. Dans cette formule, le Conseil des ministres permet de réunir les ministres en exercice de chaque gouvernement pour discuter les points de vue de chaque pays et défendre leurs intérêts tandis que la Commission, composée de personnalités choisies par les gouvernements en raison de leur compétence, offrant toutes garanties d'indépendance et exerçant leurs fonctions dans l'intérêt de l'organisation, est chargée de dégager le point de vue communautaire, d'étudier des solutions de compromis, de formuler des recommandations et d'exécuter le budget 541. Au surplus, soit à l'intérieur du système communautaire (par exemple, Politique agricole commune, Fonds

européen de développement), soit à l'extérieur (CERN, Ariane Espace, Airbus Industrie, Esprit, Eurêka...) des entreprises communes à l'ensemble des États Membres de la Communauté, ou seulement à quelques-uns d'entre eux et quelquefois en association avec des États non-Membres, sont lancées de plus en plus souvent, renforçant, sur des objectifs précis, la cohésion communautaire.

156. Une autre formule de coopération internationale beaucoup plus souple, mais embrassant un cadre géographique plus large, est celle des « Sommets » occidentaux Conseil sans secrétariat permanent, mais à réunions régulières dont on sait qu'elle s'est élargie une fois, à l'occasion du Sommet de Cancún, pour inclure une représentation des pays en développement, couvrant ainsi à la fois l'Ouest et le Sud.

157. Sans doute, surtout dans le cas des Communautés européennes, les structures adoptées fonctionnent-elles dans un cadre différent de celui de l'Organisation mondiale. Il ne saurait être question de transposer des institutions imaginées pour un contexte régional avec un objectif d'intégration des économies de pays arrivés à un niveau très voisin de développement et au surplus peu nombreux, à un contexte mondial où les conditions sont très différentes. Mais il n'est pas exclu que l'on puisse en retenir quelques formules techniques et qu'en examinant les problèmes à résoudre et les objectifs à atteindre, les tentatives de transposition « ne puissent aider à mettre en lumière les problèmes techniques spécifiques de l'Organisation mondiale et à leur trouver des solutions structurelles appropriées.

158. Toute réflexion sur les types de structures envisageables ne peut se faire qu'en fonction des objectifs que devrait s'assigner une Organisation mondiale pour la fin du XXe siècle et le début du XXIe. Les analyses qui précèdent ont tenté de montrer qu'il ne pouvait guère y en avoir d'autres que ceux auxquels l'Organisation mondiale actuelle s'efforce de contribuer sans grand succès, c'est-à-dire la paix, le développement et la constitution d'un forum mondial d'identification des problèmes et de négociations. Dans ces conditions, la seule réponse structurelle possible se trouve dans l'organisation de systèmes intégrés de coopération au niveau régional.

159. Il n'est paradoxal qu'en apparence de constater qu'il n'y a pas d'espoir sérieux de pouvoir améliorer les structures actuelles de recherche directe de la paix. La thèse qui a été soutenue dans ce rapport est en effet que seule la recherche indirecte par le développement de la coopération économique et sociale a des chances de réussir 55/. Nous avons déjà indiqué aux paragraphes 77 à 82 ci-dessus que les efforts techniques envisagés pour le renforcement de l'efficacité du Conseil de sécurité ne devaient pas être découragés dans la mesure où toute amélioration du climat politique général leur permettrait de faciliter quelques progrès. Mais nul n'envisage aujourd'hui qu'il soit possible de modifier les structures ou la composition du Conseil de sécurité. Il est tout à fait exact que dans la conjoncture politique actuelle il serait déraisonnable de le suggérer. C'est justement sur ce point précis que les tentatives

de réformes passées ont échoué et il n'y a pas de raison de penser que les conditions soient aujourd'hui différentes. Il serait extrêmement positif, pour qu'un processus de réforme approfondie de l'Organisation mondiale puisse s'engager avec des chances de réussir, qu'il soit admis dès le départ qu'il est sans espoir de tenter de s'attaquer une nouvelle fois au secteur du maintien de la paix. Il serait au surplus inutile de le faire, aucune structure nouvelle capable de réussir mieux que l'actuelle n'ayant été jusqu'à ce jour imaginée 56/. En revanche, des transformations profondes de structures sont à la fois possibles et souhaitables pour les autres objectifs de contribution au développement et d'organisation d'un véritable forum mondial

### **Les « Agences ou Entreprises régionales de développement »**

160. C'est en matière de développement que la reconversion des structures actuelles devrait être la plus systématique et la plus profonde. Nous pensons avoir suffisamment démontré dans les pages qui précèdent :

- que l'approche sectorielle est totalement inadaptée à un problème qui relève d'une approche intégrée et d'une coopération organique entre toutes les parties prenantes ;
- que toute action sur le développement à l'échelle mondiale aboutit à ignorer les spécificités régionales ou nationales et conduit à une vision superficielle des problèmes, aux généralités et finalement au verbalisme.

Dans ces conditions, la seule réponse structurelle possible se trouve dans l'organisation de systèmes intégrés de coopération au niveau régional.

161. L'alternative à l'actuelle décentralisation du Système ne se trouve pas, en effet, dans une centralisation qui conduirait à un monstre bureaucratique et ne représenterait en aucune manière une réponse aux défauts actuels. Ce qu'il faut supprimer, c'est l'approche du problème du développement au niveau mondial et le traitement « à distance » des problèmes concrets se posant dans les zones pauvres de la planète, par des fonctionnaires résidant dans les grandes capitales du monde développé. Il faut une vision d'ensemble et un programme précis à une échelle géographique raisonnable et il faut que le traitement des problèmes soit fait sur place en étroite collaboration avec ceux qui sont concernés. C'est pourquoi la solution ne peut être que régionale (ou sous-régionale) et intégrée. Ceci signifie qu'il faut envoyer « sur le terrain » tous ceux qui ont à s'occuper de développement, donc situer les sièges des organismes concernés dans des capitales régionales ou sous-régionales et qu'il faut centraliser et transférer dans chaque région, dans une Agence ou une Entreprise de développement unique et interdisciplinaire s'occupant en même temps de santé, d'agriculture, d'industrie, d'éducation, etc., tous les organes décentralisés aujourd'hui par secteurs (qu'ils soient situés aux sièges ou dans les régions).

162. L'idée qu'une reconversion aussi ambitieuse soit possible suscitera inévitablement des réactions passionnées de défense de

l'ordre établi et le scepticisme de ceux qui savent quelle est la capacité de résistance des bureaucraties à tout projet de changement. Il faudra donc du temps pour habituer les esprits à l'idée elle-même. L'urgence des problèmes non résolus et en fait insolubles dans le contexte actuel de confusion et d'émiettement des efforts tels que ceux aujourd'hui posés aux pays du Sahel, devrait en revanche conduire à penser que la gravité de certaines situations justifie amplement l'audace dans l'élaboration des solutions.

163. Au niveau du Système des Nations Unies, ceci ne peut signifier qu'une reconversion totale de l'ensemble des structures opérationnelles : c'est-à-dire de tous les grands Programmes tels que le PNUD, le PAM, le FNUAP, l'UNICEF, etc., et de la plus grande part des services de coopération technique des grandes Agences ainsi que les Commissions économiques régionales de l'ONU (à l'exception de la Commission économique pour l'Europe) et des services régionaux des autres grandes Agences, pour constituer, par région ou par sous-région, des Agences ou Entreprises régionales de développement 57/.

164. La première démarche devrait consister à définir les problèmes auxquels il s'agit de répondre : ceux du Sahel ne sont évidemment pas les mêmes que ceux des pays andins ou que ceux des Caraïbes. Un diagnostic des problèmes auxquels pourrait répondre une coopération régionale complétée par l'apport de l'aide extérieure devrait être un préalable à tout effort de réorganisation et de restructuration. Un tel diagnostic devrait déboucher sur la définition de plans d'action précis pour des périodes à moyen terme, assortis d'une description des besoins de financement et des possibilités de coopération des pays de la région et des pays fournisseurs d'aide pour l'exécution de ces plans.

165. La création « d'Agences ou d'Entreprises régionales de développement » devrait représenter un effort de concentration des moyens disponibles autour de problèmes clairement identifiés : concentration des financements, des ressources humaines, fusion et restructuration des organes existants dans toute la mesure du possible. Les structures à envisager pour permettre cette grande reconversion ne peuvent être prévues de façon stéréotypée ; mais tout en tenant compte de la nécessité de les adapter à des situations spécifiques, on peut toutefois penser que d'une manière générale elles devraient comprendre un organe de représentation des gouvernements des pays de la région, un autre organe où seraient représentés les pays extérieurs contribuant au développement de la région, et enfin un Conseil ou une Commission mixtes chargés de l'exécution du plan qui aurait été négocié et retenu.

### **Les organisations régionales intergouvernementales**

166. La complète reconversion au niveau régional de toutes les activités de développement du Système des Nations Unies pourrait aussi offrir l'occasion d'examiner région par région la situation des « organisations régionales intergouvernementales » existantes. On s'émerveille souvent et l'on se félicite

quelquefois de leur prolifération : le chiffre de 280 organisations de ce type que nous avons mentionné ci-dessus (par 61) indique en effet le succès de cette formule. Cela démontre que la coopération régionale correspond à des besoins précis. Il n'est en revanche pas du tout certain que le nombre et la diversité des organisations actuelles apportent à ces besoins la bonne réponse. Il y a au contraire toutes raisons de penser que, dans ce domaine aussi, la technologie utilisée pour définir les structures d'intervention est inadaptée et désuète et que la situation actuelle correspond plutôt à une accumulation historique reflétant des idées ou des problèmes identifiés un par un, qu'à une vision cohérente du problème d'ensemble.

167. On a ainsi, suivant les régions dont l'aire géographique est variable, des organisations politico-économiques destinées à organiser des zones d'influence ou à consolider des liens historiques (Organisation des États américains, Commonwealth, etc.), des organisations politiques des pays de la région (Organisation de l'unité africaine, Ligue arabe, etc.), des banques régionales, des organisations régionales ou sous-régionales tentant d'organiser des « marchés communs » ou répondant à des domaines techniques précis (pêche, transport, etc.), des démembrements des Nations Unies (Commissions économiques régionales) ou d'autres agences spécialisées (telles les régions de l'OMS dont l'aire géographique ne correspond pas à celle des régions de l'ONU), des bureaux régionaux de divers Programmes, etc. La structure de ces organisations est dans la plupart des cas de même type : elles sont donc surtout l'occasion d'un nombre considérable de rencontres, soit au niveau des ministres, soit à celui des fonctionnaires, mais à cause de la faiblesse de leurs moyens d'action, de la limitation de leur niveau de compétence, de l'inadaptation des modèles utilisés aux problèmes locaux 58/, elles ne contribuent souvent qu'à accroître la complexité de la gestion des problèmes nationaux, sans aider ni à identifier, ni à prendre en charge les problèmes spécifiques de la région. Il serait donc peut-être temps d'examiner la possibilité d'une révision d'ensemble, région par région, des structures régionales de coopération intergouvernementale existantes. Cet élargissement de la réflexion, même s'il devait révéler des obstacles difficiles à surmonter, contribuerait à une meilleure appréciation des problèmes d'ensemble.

168. Il serait enfin indispensable que la Banque mondiale et ses deux filiales la Société financière internationale et l'Association internationale de développement soient associées à une réflexion sur le problème et puissent examiner si elles pourraient être concernées elles-mêmes par une réforme de ce type 59/ Les projets de ces trois grandes organisations sont d'une nature et d'une dimension différentes de ceux dont il a été question dans ce rapport. Mais toute réflexion critique sur le besoin d'une approche programmatique les concerne également. Leur participation aux Agences ou Entreprises régionales de développement pourrait avoir un impact décisif et contribuer à faciliter la concertation avec les autres systèmes d'aide multilatéraux (tels que le Fonds européen de développement) ou bilatéraux.

169. De toute manière, le volet de la réforme du Système des Nations Unies concernant le développement doit se situer à un niveau régional. Il exige des études approfondies sur le diagnostic, sur les structures, sur les budgets, sur les méthodes les plus appropriées pour assurer le financement à long terme du développement des pays de la région (ou de la sous-région), sur les types d'investissements publics et privés qu'il faudrait encourager en priorité, sur les méthodes d'association entre pays donateurs d'aide et pays de la région concernée, sur bien d'autres problèmes administratifs et techniques. Cette énumération peut aider à comprendre pourquoi nous parlions au paragraphe 134 ci-dessus d'un processus inévitablement long et complexe qui doit être organisé de façon systématique. Une préparation très poussée de la négociation en ce domaine est d'autant plus indispensable que la réforme du Système des Nations Unies sur le développement au niveau régional ne peut être envisagée qu'en étroite relation avec celle concernant le système de négociation au niveau mondial.

### **Les structures d'identification des problèmes et de négociation : le problème de la représentation**

170. Le problème de la constitution d'un meilleur forum mondial ne pourra être résolu ni même abordé sans une reconversion intellectuelle qui devrait être plus considérable encore que celle qui vient d'être suggérée au sujet du problème du développement. Nous avons tenté, dans les pages qui précèdent, d'expliquer en quoi cette approche avait été jusqu'ici défectueuse :

d'abord parce que, en fonction d'une illusion ou d'une hypocrisie collective, on avait fait semblant de considérer que l'Organisation mondiale pouvait et devait permettre à ses membres de gérer des questions en commun et non des moindres au lieu de leur fournir seulement un cadre de négociation ;

ensuite parce que, dans la mesure où l'on admettait la possibilité d'y négocier, on s'y attaquait, sauf exception, soit aux problèmes les plus difficiles ou simplement insolubles (le désarmement, la paix), soit à des problèmes mineurs (la codification de l'acquis), mais non à ceux qui, comme les problèmes économiques et financiers, permettraient le mieux de développer des convergences.

171. Il est évident qu'il ne suffit pas de poser le problème pour qu'il soit pris en considération. Le système imparfait et complexe de négociations bilatérales et multilatérales qui est actuellement utilisé correspond à peu près à l'analyse des rapports de force et des problèmes mondiaux telle qu'elle est faite par les grandes puissances. Même si quelques acteurs du jeu diplomatique ont conscience que cette manière d'aborder les problèmes dans des forums multiples et partiels, sans vision réelle de l'ensemble, est préjudiciable à tous les pays, ils considèrent qu'il est possible de s'en accommoder : tenter de modifier ces mécanismes complexes serait prendre des risques inutiles et donner plus d'importance qu'ils n'en ont réellement à d'autres acteurs. D'autre part, les pays du tiers-monde, en dépit

de l'illusion d'unité qu'a pu donner le « Groupe des 77 », ne se présentent pas aux tables de négociation avec une grande cohérence, ni au niveau mondial, ni au niveau régional.

172. Il n'y aurait donc guère de chances pour que le problème soit considéré si divers signes n'indiquaient que la situation commence à évoluer : crise actuelle du Système des Nations Unies ; frustrations de plus en plus grandes de l'opinion ; désarroi des représentants des pays membres du Groupe des 77 devant l'échec des « négociations globales » ; soupçon qui commence à exister que le problème des relations Nord-Sud devrait être posé en termes différents. Dans les pays industrialisés, il n'est pas non plus certain qu'on puisse trouver satisfaisante une situation mondiale marquée par des mouvements erratiques des prix de l'énergie et des cours des changes, par l'insolvabilité d'un grand nombre de pays (que les solutions palliatives au sujet de leurs dettes arrivent mal à cacher), par un taux de chômage qui continue de s'accroître, enfin par des événements économiques et politiques dans l'hémisphère Sud, qui, tels la famine en Afrique et l'apartheid en Afrique du Sud, risquent de devenir un jour explosifs.

173. Il faudra du temps pour que l'on prenne pleinement conscience que l'établissement d'un meilleur système de négociations au niveau mondial est un préalable indispensable à la solution de nombreux problèmes mondiaux. Mais au moment où l'on commence à se poser la question, il n'est pas inutile d'explorer les solutions théoriques qu'elle pourrait recevoir. La discussion d'un « schéma directeur » pourrait accélérer la réflexion. Une définition théorique claire est d'autant plus indispensable que le problème est effectivement déjà posé, mais mal posé. De plus en plus, les pays industrialisés commencent à s'interroger sur le pouvoir de décision à l'intérieur des organisations internationales. On a ainsi opposé à l'idée selon laquelle la souveraineté absolue des États exige que chacun d'eux, quelle que soit son importance, dispose d'une voix, l'idée de la pondération des voix en fonction de critères comme la puissance économique ou la population 60/. Ce débat se traduit par des revendications répétées de la part des pays industrialisés pour l'adoption du système de vote pondéré, qui ont d'ailleurs obtenu quelques satisfactions sous la forme des dispositions spéciales insérées récemment dans la Constitution de l'ONUDI ou de l'adoption du vote pondéré dans le texte constitutif du Fonds commun 61/. Ces signes sont importants dans la mesure où ils montrent un début de prise de conscience d'une question fondamentale. Mais cette discussion n'a aucun rapport avec le problème que l'on devrait réellement se poser : celui de la constitution d'un système viable de négociations au niveau mondial.

174. Les discussions actuelles résultent de la conception erronée qu'une Organisation mondiale est, peut ou doit être un organe où des États Membres prennent en commun des décisions. On continue donc de discuter pour savoir comment devrait fonctionner un organe de décision, par exemple pour voter les budgets ou pour adopter des modifications aux programmes. Dans le cadre d'un tel raisonnement, le problème du vote pondéré a en effet une

signification. Mais s'il s'agit de définir un organe de négociation, le problème se pose de façon différente. Il faut alors déterminer comment 160 pays pourraient être vraiment représentés par 20 personnes à la rigueur par 24, mais certainement pas davantage chaque participant représentant soit un grand pays, soit un groupe de pays suffisamment cohérent et important pour que les autres le prennent au sérieux.

175. Si la question se présente ainsi, il n'est pas alors paradoxal de dire qu'elle se pose, non plus pour les pays industrialisés, mais pour les pays en développement. Le problème est bien en effet

- que la majorité dont les pays du Groupe des 77 disposent à l'ONU n'a aucune importance réelle dans la mesure où elle n'a de portée que sur l'adoption de résolutions sans conséquences pratiques ;
- qu'en revanche, l'accès à une table de discussion et de négociation où leurs problèmes seraient pris en compte et où ils pourraient influencer sur les décisions réellement importantes pour leurs économies et pour leur avenir leur a été jusqu'ici interdit.

176. Les pays en développement n'ont jamais encore posé le problème en ces termes. Ils se sont au contraire efforcés d'augmenter le nombre des membres de tous les organes des Nations Unies, afin d'accroître les opportunités de représentation directe de chaque pays et de disposer de la majorité. Ce mouvement inflationniste s'est ainsi propagé à tous les conseils exécutifs d'organisations ou de Programmes, à de très nombreux organes subsidiaires. Les seuls amendements qu'il a été possible de faire à la Charte des Nations Unies l'ont été à cette fin. En 1963, le nombre des membres du Conseil de sécurité est passé de 11 à 15, celui des membres du Conseil économique et social, de 18 à 27, à la même date, puis de 27 à 54 en 1973. Si l'on peut comprendre aisément les raisons de la pression ainsi exercée, les résultats en sont connus : les forums où il eût été possible de négocier sur des problèmes importants se sont vidés de tout contenu, les pays industrialisés refusant d'y traiter toute question pouvant avoir quelque conséquence.

177. Dans la perspective d'une réforme, la considération des problèmes techniques prend toute son importance. La « technologie » peut en effet jouer un rôle essentiel en facilitant l'élaboration d'une solution qui prenne en compte tous les éléments d'un problème complexe : nombre des parties prenantes, inégalité de leur importance et de leur puissance, cohérences ou incohérences régionales sur le plan économique ou idéologique, méthodes d'identification des problèmes à étudier et à négocier, structures possibles des organes intergouvernementaux, structure des secrétariats, types de relations entre les administrations nationales et le « forum mondial ». Il s'agit d'examiner :

- le système d'identification des problèmes négociables,
- la structure des organes politiques de négociation,

- la structure des délégations des États Membres.

### **L' « ONU économique »**

178. La sectorialisation et l'émiettement, si nuisibles à l'approche globale du développement, empêchent aujourd'hui l'ONU et son Système d'identifier correctement les problèmes mondiaux. Le forum actuel, exagérément idéologique, ne permet d'organiser que très rarement de véritables négociations la seule exception notable étant le droit de la mer et ne facilite les échanges de vues et de convergences de politiques que sur des questions qui ne touchent pas directement aux problèmes essentiels la seule exception notable étant la population. Un véritable système d'identification devrait au contraire être en mesure :

- de présenter des analyses approfondies dans les domaines « de convergence » et en particulier dans le domaine économique, et d'aborder les questions importantes pour les États Membres, en particulier les méthodes de financement à long terme du développement et les divers aspects de la complémentarité des stratégies économiques nationales ;
- d'explorer aussi systématiquement que possible les tendances à moyen et long termes et de déterminer les risques sociopolitiques capables de porter atteinte aux relations internationales ;
- de suggérer des solutions, des réflexions, des idées constructives au sujet des méthodes de coopération entre États Membres pour faire face à ces risques, lutter contre les fléaux sociaux, etc.

179. Il faudrait pour cela que l'Organisation mondiale nouvelle soit essentiellement ce que nous appellerons pour simplifier une véritable « ONU économique », c'est-à-dire une Organisation mondiale dans laquelle les problèmes purement politiques ne seraient certes pas exclus, mais où les problèmes économiques prendraient la première place. Ceci signifierait que pour traiter de ces problèmes, on disposerait :

- d'un secrétariat capable de fournir en ce domaine toutes les études interdisciplinaires nécessaires,
- d'un organe intergouvernemental au moins aussi important et aussi prestigieux que l'est actuellement le Conseil de sécurité pour les questions politiques.

180. Le secrétariat dont il faudrait disposer devrait avoir une structure à peu près inverse de celles que nous connaissons aujourd'hui : au lieu de secrétariats sectoriels dispersés entre l'ONU et les grandes Agences, l'on aurait besoin :

- d'un secrétariat central interdisciplinaire ayant des effectifs importants d'économistes, de sociologues et de spécialistes des divers problèmes, d'un niveau très élevé de qualifications,
- de secrétariats sectoriels moins importants subsistant au niveau de chacune des Agences.

Le secrétariat central devrait pouvoir traiter les informations économiques au niveau mondial, établir des diagnostics (éventuellement contradictoires) sur les stratégies économiques nationales, disposer de tous les moyens les plus modernes pour définir les tendances de l'avenir, étudier à fond des problèmes spécifiques. Son statut devrait lui permettre de travailler de manière critique dans des conditions d'indépendance reconnue. Il devrait être spécifié que les études qu'il produirait ne devraient pas cacher les divergences de points de vue ou d'analyses, afin de fournir aux négociateurs une vision claire des problèmes qui leur seraient posés. Les secrétariats sectoriels dans les Agences travailleraient en relation directe avec le secrétariat central.

**La formule « Conseil-Commission » transposée au niveau mondial.**  
**Le « Conseil de sécurité économique »**

181. La définition de la structure des secrétariats est indissociable de la structure du principal organe intergouvernemental. C'est ainsi qu'une transposition à l'échelle mondiale, mutatis mutandis, du type de structure « Conseil-Commission » rappelée au paragraphe 155 ci-dessus, pourrait utilement inspirer les réformateurs. La combinaison d'une table de négociation où seraient représentés les gouvernements, et d'un groupe de personnalités indépendantes choisies par la communauté internationale en raison de leurs compétences conviendrait parfaitement pour le bon fonctionnement d'un forum mondial. Ceci signifierait qu'à la table de négociation proprement dite (Conseil) siègeraient suivant les problèmes, les ministres compétents et que le secrétariat serait dirigé par un groupe de personnalités indépendantes (Commissaires) choisies d'une manière tout à fait différente de celle utilisée aujourd'hui pour les élections des chefs des grandes Agences ou pour la nomination des secrétaires généraux ou sous-secrétaires généraux à l'ONU. Leur désignation (et celle de leur président) serait faite collectivement avec une périodicité de quelques années (cinq ans par exemple) par l'ensemble des États concernés. Quelques-unes de ces personnalités seraient placées à la tête des services du Secrétariat de l'ONU et des principales Agences et travailleraient ensemble dans la « Commission » avec régularité (ce qui permettrait de supprimer la formule actuelle du Comité administratif de coordination CAC)/.

182. Le nombre des membres que pourrait atteindre un organe intergouvernemental de négociations pour fonctionner correctement devrait évidemment être aussi petit que possible si l'on souhaite que les États Membres les plus importants acceptent d'y participer. Les données du problème de la représentation dans un Conseil ou une Commission de ce genre peuvent être ainsi énoncées :

- 10 pays ont un produit national brut (PNB) supérieur à 2,5 pour cent du produit brut mondial. Ces 10 pays représentent ensemble environ 72 pour cent de ce produit brut mondial,
- 7 pays ont une population supérieure à 100 millions d'habitants (et représentent à eux sept un peu moins de la moitié de la population mondiale). Deux d'entre eux ont un

PNB inférieur à 2,5 pour cent du produit brut mondial. En combinant ces deux critères, on obtient une liste de 12 pays 63/. Si l'on réduit le critère du PNB à 0,8 pour cent du produit brut mondial, il faut ajouter 10 pays à la première liste, et si le critère de population est réduit à 80 millions d'habitants, quatre pays viennent s'ajouter à la liste précédente. En combinant les critères à ce deuxième niveau, on obtient 26 pays. Sur les 159 Membres des Nations Unies, 133 pays n'atteignent aucun de ces critères, ce qui n'empêche pas un grand nombre d'entre eux d'avoir leur importance sur la scène mondiale.

183 En tenant compte des chiffres de population et des niveaux de produit national brut des pays de diverses régions du monde non compris dans la liste des 12 pays résultant de l'application des deux premiers critères, on peut envisager qu'ils devraient pouvoir être représentés par l'octroi d'environ 11 places supplémentaires à la table de négociation : par exemple, deux pour l'Amérique latine, une pour les Caraïbes, une pour les pays arabes, deux pour l'Afrique au sud du Sahara, une pour l'Europe de l'Est, deux pour l'Asie du Sud-Est, une pour l'Océanie, une pour les petits et moyens pays occidentaux. On aboutirait ainsi à un chiffre de 23. Si l'on songe à un organe plus large et qu'on veuille y inclure les 14 pays résultant de l'application de critères plus faibles, on aboutirait à un chiffre de 37.

184. Ces calculs permettent de mieux situer le problème du nombre de membres possible des deux types d'organes. La question essentielle pour l'organe intergouvernemental proprement dit (Conseil) est le maintien de la rigueur la plus extrême au sujet du nombre de ses membres. Il pourrait être appelé « Conseil de sécurité économique » pour lui conférer un prestige au moins égal à celui du Conseil de sécurité. En revanche, pour celui des personnalités indépendantes appelées à diriger les diverses branches du secrétariat et à réfléchir ensemble, une plus grande flexibilité pourrait être éventuellement obtenue en constituant soit deux ou même trois Commissions (par exemple, une chargée du court terme, une du long terme, éventuellement une pour le lancement d'entreprises communes), soit des groupes de travail spécialisés autour de problèmes précis.

185. Enfin, si une « ONU économique » de ce type était créée, il faudrait que la composition des délégations des États Membres auprès d'elle comprenne, à côté de l'ambassadeur politique, un ambassadeur économique représentant le Ministère des Finances et de l'Économie de chaque pays. Un lien direct de la nouvelle Organisation mondiale avec les services économiques et financiers nationaux apparaît en effet comme une condition essentielle de sa crédibilité 64/.

### **La transition vers une Organisation mondiale de troisième génération**

186. Réformer signifie créer des institutions nouvelles, mais aussi transformer et supprimer. Les organisations d'une réforme de l'Organisation mondiale ne seront claires que si elles incluent une méthode de transition entre ce qui existe

aujourd'hui et ce que l'on souhaite avoir. Plus précisément, il s'agit de déterminer ce que l'on entend conserver, ce qui doit être transformé, ce qui doit être supprimé, et à établir un plan de transformations assorti de délais et d'indications relatives aux transferts de ressources et de personnel. Ce n'est qu'au moment où un plan de réformes aura atteint ce degré de précision qu'il aura des chances de vaincre les résistances que lui opposeraient inévitablement tous ceux qui ont intérêt à protéger l'ordre existant.

187. À la durée des négociations elles-mêmes, va donc devoir s'ajouter la durée de la période de transition. Pendant ce temps, les institutions devraient continuer à fonctionner. Il est indispensable qu'elles fonctionnent mieux le plus rapidement possible, sans attendre l'achèvement de l'ensemble des opérations. Si un accord se dégageait sur des mesures de meilleure gestion, il faudrait pouvoir les mettre en application sans attendre, tout en vérifiant qu'elles ne compromettent pas des réformes ultérieures. Ceci conduit à prévoir un processus de réforme en plusieurs phases comprenant :

- un schéma directeur, fournissant une idée claire du type d'Organisation mondiale de troisième génération que l'on souhaite avoir,
- un premier train de réformes de gestion immédiatement applicables,
- un plan de transition.

188. Le schéma directeur d'ensemble devrait apporter une image simple du type d'Organisation mondiale recherchée et un projet juridique précis sur les nouvelles institutions. Une image faite de quelques concepts aisément compréhensibles est d'autant plus indispensable qu'il faut détruire les idées fausses que le vocabulaire utilisé jusqu'ici laisse subsister dans les esprits. Il faut remplacer « maintien de la paix », « désarmement », « renforcement des pouvoirs de l'Organisation », « approche sectorielle des problèmes » par d'autres concepts. Ce rapport a tenté d'en proposer quelques-uns : « construction progressive de la paix », « recherche de stratégies complémentaires », « ONU économique ». « Conseil de sécurité économique », « Agences ou Entreprises régionales de développement »... On peut en trouver d'autres et de meilleurs. Mais il est nécessaire qu'ils traduisent de façon aussi simple que possible les améliorations concrètes et les transformations que l'on se propose d'obtenir. La traduction indispensable de ce schéma directeur en projets de textes juridiques ne pourra évidemment être entreprise que lorsqu'un accord sur les principales orientations aura été acquis.

189. Le train de réformes de gestion immédiatement applicables au Système actuel devrait résulter d'un accord sur le caractère inacceptable des défauts décrits dans le Chapitre II de ce rapport. Ils pourraient être corrigés sans réformes profondes de structures, si un processus général de réformes était engagé. Nous avons cité : le niveau insuffisant des qualifications moyennes du personnel, principale cause de la médiocrité de

nombreux produits, le désordre existant dans les pratiques budgétaires et programmatiques des diverses organisations, l'absence de clarté, de modestie et de réalisme dans la formulation des objectifs, l'absence de système d'évaluation. Des mesures simples permettraient d'y mettre bon ordre. Les principales ont été préconisées depuis longtemps :

soit par le Corps commun d'inspection, dans de nombreux rapports concernant notamment les méthodes de recrutement et de gestion des personnels, la méthodologie détaillée du cycle de planification, programmation, surveillance et évaluation, la politique des publications, les méthodes à appliquer dans le domaine de la coopération technique, etc. 65/

- soit par l'Étude sur la Capacité, présentée par Sir Robert Jackson en 1969 et dont nous retiendrons notamment la recommandation concernant la création d'un « Staff College » qui, appliqué à l'ensemble des administrateurs du Système, permettrait de constituer un véritable secrétariat international 66/ ;
- soit dans le rapport du Groupe d'experts de 1975 sur « La nouvelle "structure des Nations Unies pour la coopération économique internationale » (E/AC.62/9), dont de nombreuses recommandations, non retenues dans la résolution sur la restructuration, pourraient être utilement reconsidérées (notamment dans le Chapitre II, paragraphes C et E).

190. L'élaboration d'un « plan de transition » est sans doute l'exercice le plus complexe et le plus sujet à controverse, la capacité de résistance des institutions existantes étant un phénomène bien connu. Le sens général des transformations nécessaires devrait donc être clairement établi. Les orientations qui ont été proposées dans ce rapport conduiraient à ne pas tenter de modifier le secteur de recherche directe de la paix, à transformer très profondément toute la conception de l'aide opérationnelle et par conséquent ses structures, à réorganiser largement le système d'identification des problèmes mondiaux et de négociations. Les transformations les plus importantes à étudier concerneraient donc :

- le transfert des ressources, des attributions et du personnel des structures actuelles d'aide opérationnelle soit tous les Programmes tels que le PNUD, le PAM ou le FNUAP, l'UNICEF, etc. et de la plus grande part des services de coopération technique des grandes Agences aux « Agences de développement régional ». C'est l'opération de reconversion la plus lourde, mais elle permettrait de doter dès le départ les nouvelles Agences régionales de développement de ressources substantielles, puisqu'il s'agit de reconvertir près des trois quarts des activités du Système, soit environ 4 milliards de dollars par an ;
- une réorganisation du Secrétariat de l'ONU et de ceux des plus grandes Agences (UNESCO, FAO, BIT, OMS) afin de concentrer et de développer les services économiques et interdisciplinaires à l'ONU et d'organiser les relations de ce service central avec les secrétariats sectoriels ;

- une réorganisation de la machinerie intergouvernementale, les questions les plus importantes à résoudre concernant ici les décisions à prendre en ce qui concerne le Conseil économique et social, la CNUCED et les organes intergouvernementaux des grandes Agences, si une table de négociations économiques du type de celle préconisée aux paragraphes 178 à 181 ci-dessus était créée ;
- une réorganisation de la machinerie interagences, les mécanismes actuels du CAC, qui ne traite que de problèmes administratifs, n'ayant plus de sens dans le cadre de la réforme ici envisagée ;
- enfin, des réorganisations des relations avec les organisations non gouvernementales et les comités ou commissions de soutien aux diverses organisations.

Les mesures qui viennent d'être énumérées ne concerneraient en aucune manière ni l'Assemblée générale elle-même, ni le Secrétaire général, ni les mécanismes du Conseil de sécurité, ni les petites Agences fonctionnelles du Système. Elles laisseraient subsister toutes les grandes Agences avec toutefois une réduction très importante de leurs activités et de leurs effectifs qui les rendrait en quelque sorte à leur vocation originelle de centres de réflexion et de coordination.

191. Un plan de transition et de réforme devrait également comprendre des mesures financières et de personnel détaillées et proposer un appareil juridique. Il faudrait donc décider si l'on devrait envisager des modifications d'Articles de la Charte des Nations Unies, des Constitutions des agences spécialisées et des accords existant entre l'ONU et les organisations spécialisées. C'est la dynamique de la négociation qui permettra seule de dire si le tabou de l'inviolabilité de la Charte cédera ou non à une volonté profonde de réforme. Pour réorganiser la machinerie intergouvernementale, il est certain qu'il vaudrait mieux pouvoir entreprendre la révision du Chapitre IX et du Chapitre X sur le Conseil économique et social. Mais l'on pourrait à la rigueur se contenter de créer des organes nouveaux, de réorganiser les secrétariats et de modifier le contenu des budgets pour obtenir un résultat déjà satisfaisant 67/.

192. L'esquisse de réforme présentée ici a certainement omis de mentionner de nombreux problèmes et traité trop rapidement de beaucoup d'autres. La seule excuse de l'auteur est que, dans le cadre d'un rapport de ce genre, il était impossible de traiter de tout 68/. L'un des aspects qui aurait certainement mérité des développements complémentaires est celui de l'ouverture de l'Organisation mondiale aux « peuples des Nations Unies ». En d'autres termes, par souci d'efficacité et de réalisme, nous avons considéré que l'Organisation mondiale pendant les prochaines décennies devrait demeurer essentiellement une organisation intergouvernementale. Nous avons pensé que le moment n'était pas venu de songer à une forme quelconque de « Parlement mondial », mais qu'au contraire il convenait de perfectionner le système de négociations multilatérales entre gouvernements souverains. Il n'en est pas moins vrai que toute orientation qui permettrait d'ouvrir davantage l'Organisation mondiale à des représentants des opinions publiques devrait être étudiée. Un

examen approfondi des méthodes possibles est une voie de recherche qu'il est nécessaire d'explorer.

## CHAPITRE VI

### CONCLUSION

Ce rapport n'est pas un constat d'échec. L'auteur espère avoir montré que l'ONU et son Système ont réussi, en construisant pour la première fois dans l'histoire un début « d'espace politique mondial » à démontrer qu'une Organisation mondiale était indispensable. Il n'est pas contradictoire d'affirmer en même temps qu'il faut moderniser l'institution actuelle, en la réformant en profondeur, pour mieux répondre aux espoirs que continue de mettre en elle une grande partie des peuples des Nations Unies.

La thèse qui est ici soutenue peut être ainsi résumée :

1. Une réforme de l'ONU et de son Système est urgente et, contrairement à des préjugés tenaces, il est possible de l'envisager sérieusement.

2. Il est temps de commencer une réflexion approfondie et ambitieuse en vue de la définition d'une Organisation mondiale de troisième génération. La mise au point d'une réforme sera longue et exigera de difficiles recherches et négociations.

3. Les structures du Système actuel reposent sur trois idées fausses soit parce qu'elles l'étaient à l'origine, soit parce qu'elles le sont devenues concernant la possibilité du « maintien de la paix » grâce à une institution, du développement des pays pauvres par une approche sectorielle et de la négociation entre 159 États sans définition préalable de structures de négociation acceptées.

4. Dans le contexte politique actuel, il est irréaliste de croire que des États souverains peuvent gérer en commun des activités en dehors des domaines limités où existe un large consensus. Le rôle fondamental d'une Organisation mondiale ne peut être que la recherche ardue d'un meilleur ou d'un autre consensus afin de permettre une progression dans le sens des idéaux lointains énoncés par la Charte.

5. Dans le contexte actuel, une réforme ne peut pas s'orienter vers la modification des structures du maintien de la paix ou plus généralement de l'ONU politique. Les résultats positifs obtenus à l'aide d'un outil inadapté ont déjà un caractère paradoxal. On doit continuer à encourager, comme le fait le Secrétaire général dans un récent rapport, les États Membres à en tirer un meilleur parti. Mais on ne peut aujourd'hui proposer d'autres structures capables de faire mieux que le Conseil de sécurité.

6. En revanche, la réforme devrait s'orienter vers la

transformation des structures d'appui au développement et l'institution d'un véritable forum économique mondial. Il devrait s'agir de construire une « ONU économique », à côté de l'ONU politique.

7. Le premier volet devrait être une reconversion totale à l'échelle du Système de toutes les structures s'occupant de développement pour constituer des Agences ou Entreprises régionales ou sous-régionales de développement. On pourrait espérer que la dynamique créée par une transformation aussi radicale que cette partie du Système conduirait à un réexamen des autres structures intergouvernementales régionales ou sous-régionales. Il serait évidemment souhaitable que la Banque mondiale considère la possibilité de s'associer à la réflexion et à la réforme et que la concertation entre les autres systèmes d'aide multilatéraux ou bilatéraux se développe à cette occasion.

8. Le deuxième volet d'une réforme devrait permettre la constitution d'un véritable forum mondial traitant essentiellement des problèmes économiques. Les pays en développement ne devraient pas continuer à être tenus à l'écart des tables de discussion et de négociation où se traitent réellement les problèmes économiques et financiers. Cette situation est préjudiciable à la communauté internationale tout entière. Il faudrait songer à remplacer le double forum actuel du Conseil économique et social et de la CNUCED par un conseil restreint, du type de celui prévu par la Charte originelle qui indiquait 18 membres pour le Conseil économique et social. Les calculs montrent que, si ce « Conseil de sécurité économique » avait 23 membres, les principaux grands États et les principales régions du monde pourraient y être représentés. Les secrétariats de l'ONU et des grandes Agences devraient pouvoir être réorganisés sous l'autorité d'une ou de plusieurs « Commissions » composées de personnalités indépendantes. La thèse ainsi proposée n'a d'autre but que de tenter de contribuer à une réflexion à l'occasion du 40e anniversaire des Nations Unies. Pour en faire comprendre l'exigence, l'auteur a été conduit à formuler des jugements critiques dont la sévérité pourra quelquefois surprendre ou choquer. L'éclairage ainsi apporté devrait au contraire aider à mieux comprendre les qualités de compétence, d'analyse, de persévérance et de dévouement de tous ceux qui, en dépit d'un climat politique souvent difficile ou défavorable, malgré l'inadaptation des structures dans lesquelles ils travaillaient, malgré les contraintes internes résultant des défauts bureaucratiques, ont pu obtenir des résultats positifs. Le bilan ne pouvait en être fait ici que sommairement. Dans les secrétariats comme dans les délégations, ce sont les efforts individuels de personnalités, dont bien peu sont connues, qui ont permis, à partir d'idées utopiques, de faire entrer dans la réalité politique l'Organisation mondiale. L'auteur voudrait dire ici combien il a pu lui-même apprécier les efforts et le courage d'un grand nombre d'acteurs, restés anonymes et discrets, qui ont obtenu dans de nombreux domaines, aussi bien dans les sièges que sur le terrain, des résultats utiles. La thèse de ce rapport est que ces mêmes hommes et femmes auraient pu (et pourraient à l'avenir) obtenir bien davantage s'ils avaient travaillé (ou s'il était possible de les faire travailler demain) dans des

structures mieux adaptées. La responsabilité de ceux qui ont les moyens de contribuer à une réforme d'ensemble est ainsi mise en question. L'auteur ne croit pas à la thèse aujourd'hui répandue que c'est par calcul machiavélique que les États et en particulier les plus grands maintiennent l'ONU dans une situation d'incapacité et d'impuissance. Il pense plutôt que de nombreux malentendus existent au sujet du rôle possible d'une Organisation mondiale et que la confusion intellectuelle qui règne à ce sujet est en elle-même un phénomène politique dont les effets nocifs pourraient être atténués par la réflexion et la clarification.

La gravité et l'urgence des problèmes justifient que les recherches s'orientent dans des directions jusqu'ici peu explorées. Proposer d'inventer et de mettre en place des structures entièrement nouvelles au moins sur le plan du développement et sur celui du système de négociation au niveau mondial pourra paraître à quelques-uns audacieux ou utopique, à d'autres insuffisant. L'auteur a voulu ici se limiter au Système des Nations Unies à caractère universel, sans inclure les organisations de Bretton Woods. Il est toutefois évident que la construction d'une « ONU économique » ne pourra se faire sans elles. Il est souhaitable que la réflexion s'élargisse dans ce sens.

La recherche devrait pouvoir continuer et se développer à l'intérieur comme à l'extérieur du Système. Les difficultés extrêmes d'une telle entreprise ne peuvent être minimisées. Un certain climat politique est indispensable pour qu'elle puisse être commencée. Mais l'environnement politique d'un problème est conditionné par la manière dont ce problème est conçu. Le profond besoin de paix qui a abouti à la création de l'ONU n'a pas aujourd'hui diminué. Il est possible en revanche d'explorer d'autres chemins que ceux que l'on a pris il y a 40 ans.

## NOTES

1/ 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 à vocation générale, 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 ce groupe

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 pour les 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'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

(b) Les organisations « fonctionnelles » ou « techniques », 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 météorologique mondiale (OMM), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Sauf exception, tous les pays, y compris l'URSS et les pays socialistes sont membres de ces organisations.

(c) Les organisations « financières » dites aussi Organisations de « Bretton Woods » (désignant le lieu de négociations où la plupart d'entre elles sont nées). L'URSS n'en est pas membre ; elles utilisent un système de vote pondéré, n'acceptent pas les règles communes adoptées par toutes les autres agences pour la gestion et la rémunération de leur personnel et leur 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 (SFI).

Enfin, le FIDA, Fonds international de développement agricole, créé en 1974, ressemble aux organisations financières par ses fonctions.

Dans ce rapport, l'expression « Système des Nations Unies » (et quelquefois « Organisation mondiale ») désigne les organisations classées en (a) et (b) ci-dessus.

2/ Un rapport en préparation sur l'examen des résultats obtenus par le Corps commun d'inspection en matière de politique de personnel et de planification, programmation, exposera les diverses méthodes utilisées par les secrétariats

pour retarder ou ne pas mettre en œuvre les décisions des organes intergouvernementaux. Des exemples peuvent être trouvés dès maintenant dans le rapport JIU/REP/84/11 sur les concours à l'ONU.

3/ Application par les États 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.

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

5/ La présentation et le classement des activités des sièges des organisations en « grands programmes », « programmes », « sous-programmes » et « éléments de programmes » ont été décidés par le Comité administratif de coordination en 1975.

Le niveau 1. « grand programme », correspond à une fonction ou à un but majeur de l'Organisation, pour lequel des objectifs peuvent être fixés (exemple population ONU ; éducation UNESCO ; hygiène du milieu OMS -).

Le niveau 3. « sous-programme », correspond à un ensemble cohérent d'activités visant à réaliser un objectif unique qui peut être évalué en fonction d'indicateurs de production

(exemple : les projections démographiques - ONU - ; la formation professionnelle industrielle - OIT -).

Le niveau 2. « programme », est assez peu clairement défini comme un ensemble de sous-programmes visant à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs qui contribuent à la réalisation des objectifs plus vastes d'un grand programme du niveau 1. (exemple : les programmes relatifs à la population dans la région de la Commission économique africaine ONU ; la formation professionnelle OIT -).

Le niveau 4. « élément de programmes », correspond soit à un projet visant à réaliser un objectif précis en fonction d'une certaine production dans un temps déterminé et dont la réalisation peut être vérifiée, soit à une activité continue dont la production est mesurée. Un élément de programme peut correspondre à un « produit » déterminé : publication, réunion, etc. ou à plusieurs « produits ». (Pour plus de détails, voir le rapport du Corps commun d'inspection JIU/REP/78/11 sur la programmation et l'évaluation à l'ONU).

Dans le présent rapport, le mot « programme » correspond à la définition du niveau 3. Il ne doit pas être confondu avec le mot « Programme » avec majuscule, désignant une organisation annexe de l'ONU financée sur fonds volontaires, comme le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP, etc.

6/ L'Annexe IV fournit la répartition des postes d'administrateurs de l'ONU pour l'ensemble des programmes et sous-programmes. Ce tableau fait apparaître que le nombre des administrateurs par sous-programme varie entre 2,5 et 7 pour la majorité des services, à l'exception notable du Haut-commissariat pour les réfugiés et du Département de l'information publique (dont la situation est particulière en raison du nombre de leurs postes hors siège).

7/ Voir Annexe II.

8/ Pour certaines agences spécialisées, la machinerie d'organes subsidiaires est aussi très complexe.

9/ Voir à ce sujet l'analyse de « La crise de l'UNESCO » par Pierre de Senarclens (revue Commentaires No 30, été 1985). L'auteur, en étudiant les fondements historiques de la crise, montre les contradictions inhérentes au postulat initial qui a abouti à la création de cette organisation, selon lequel « il serait possible de s'entendre au sein de la communauté internationale sur les conditions et les finalités de la paix, sur les termes de la compréhension internationale entre les gouvernements et les peuples, sur les droits de l'homme et les moyens de les mettre en œuvre ».

10/ Rapport JIU/REP/74/1 sur la planification à moyen terme dans le Système des Nations Unies, paragraphes 69 à 80, et rapport JIU/REP/76/10 sur la programmation par pays.

11/ Résolution Assemblée générale 3409/XXX du 28 novembre 1975 ; décision 36/405 du 19 novembre 1981 ; résolution 38/179 du 19 décembre 1983 et résolution Conseil économique et social 1747 (LIV du 16 mai 1973).

12/ Résolution Assemblée générale 36/228A, section 1, paragraphe 2a.

13/ Voir à cet égard les rapports du Corps commun d'inspection JIU/REP/69/7, 7411, 76/10, 79/5, 81/7, 83/6, 84/7. D'une façon générale, les rapports provenant des vérificateurs des comptes intérieurs et extérieurs, n'ont pas apporté d'aide complémentaire sur ces problèmes. Voir document A/6343, paragraphes 60 à 67. La situation n'a pas beaucoup évolué depuis 1966, date de ce document.

14/ 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).

15/ Voir à cet égard divers rapports du Corps commun d'inspection, notamment JIU/REP/76/10 sur la programmation par pays, 7813 sur le rôle des experts dans la coopération pour le développement, 85/1 sur la Décennie des transports en Afrique.

16/ 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).

17/ Cf. rapport JIU/REP/84/7 sur les rapports au Conseil économique et social, particulièrement paragraphes 15 à 21 et 27 à 37, et recommandations 2, 7, 9, 10 et 12.

18/ Article 101, paragraphe 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. »

19/ Cf. rapports du Corps commun d'inspection : JIU/REP/71/7 ; 76/6 ; 78/4 ; 80/9 ; 81/11 ; 82/3 ; 84/8 ; 84/11. Voir aussi document E/AC/62.9, par.22 et 92 à 96. Cf. également « Le Système commun peut-il être maintenu ? Le rôle de la Commission de la fonction publique internationale », par John P. Renninger, Étude de l'UNITAR, 1985.

20/ Les chiffres fournis par le rapport JIU/REP/71/7 n'ont pas beaucoup varié depuis 1971. L'ONU tient maintenant des statistiques sur ordinateur à ce sujet ; malheureusement, la proportion des informations « non disponibles » est telle que, pour l'instant, les pourcentages réels ne sont pas connus ; mais les informations disponibles confirment les pourcentages de 1971.

21/ Cf. Note No 11.

22/ Cf. rapport JIU/REP/84/7 sur les rapports au Conseil économique et social. L'analyse des contenus des paragraphes de résolutions pour l'année 1983 apparaît dans le graphique joint au rapport.

23/ Cf. rapport du Corps commun d'inspection JIU/REP/78/2 sur le programme d'administration publique de l'ONU pour la période 1972-1976.

24/ Sur le réseau des organisations internationales intergouvernementales, voir Le livre de Harold K. Jacobson : « Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System », Alfred A. Knopf, New York. Cf. également « Yearbook of International Organizations », préparé par l'Union des associations internationales à Bruxelles (Robert Fenaux, secrétaire général ; Anthony Judge, secrétaire général adjoint).

25/ Cf. Annexe I. Les calculs de pourcentages varient suivant les sources consultées, mais les ordres de grandeur restent les mêmes. Pour l'année 1983, par exemple, 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 sources OCDE (Examen 84 de la coopération pour le développement). Les chiffres diffèrent suivant qu'ils présentent des contributions annuelles des États Membres ou des dépenses effectives. Les montants des dépenses 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.

26/ Cf. document OCDE : « Examen 1984 de la coopération pour le développement ». Le montant total de l'Aide publique au développement y est estimé à 36,28 milliards. de dollars.

27/ Ces activités de gestion se situent dans un environnement politique souvent complexe. Le cas de l'UNRWA est

particulièrement net : le fait que le consensus soit difficile aboutit à ce que chaque année l'équilibre financier de l'organisation est remis en question. Il reste qu'un financement minimum est assuré pour couvrir les dépenses d'éducation et de santé des réfugiés palestiniens.

28/ Pour mémoire, on peut aussi mentionner l'existence d'une division dans le Département des sciences sociales de l'UNESCO, qui s'occupe de « recherche sur la paix ».

29/ En dehors de l'intervention des Nations Unies en Corée, on ne peut guère citer comme application de ces articles que des sanctions au sujet de l'interdiction de vente d'armes à l'Afrique du Sud et à la Rhodésie.

30/ Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 1982. A.37/1, 7 septembre 1982.

31/ Le Protocole de Genève a été signé en 1925.

32/ Convention sur les armes biologiques, 1972. Convention sur les techniques de modification de l'environnement, 1977. Convention sur les armes Inhumaines, 1981.

33/ Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, 1963.

34/ Traité de l'Antarctique, 1959 ; Traité sur l'espace extra-atmosphérique, 1967 ; Traité de Tlatelolco, 1967.

35/ Traité de non-prolifération, 1968.

36/ Il n'est pas possible de fournir ici une bibliographie sur le fonctionnalisme. L'article de David Mitrany : "A Working Peace System", The Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, Londres, juin 1943, est le texte le plus connu. Sont liés, entre autres, à cette école de pensée, des précurseurs tels que Leonard Woolf, Norman Angell, Robert Cecil, G.D.H. Cole, et des contemporains : Ernst Haas (Beyond the Nation State, Stanford University Press, 1964, A.R. Groom, Joseph Nye, Patrick Sewell et Paul Taylor.

37/ Les théories relatives à l' « intégration » ont été développées principalement par Karl W. Deutsch. Voir en particulier "The Analyses of International Relations", 1968, Prentice Hall Inc., et "Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement", Foreign Policy Analyses Project, Princeton University, 1953. Voir aussi plusieurs ouvrages de Ernst Maas, Joseph Nye, Johan Galtung.

38/ Les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) sont au nombre de 65. La troisième Convention de Lomé a été signée le 8 décembre 1984. Elle fait suite aux deux Conventions de Yaoundé (1963 et 1969) et aux deux premières Conventions de Lomé (1975 et 1979). Elle prévoit un volume de ressources financières de 8,5 milliards d'écus.

39/ Le « Consensus » de 1970 a été approuvé par les résolutions de l'Assemblée générale 2268 (XXV) et 3405 (XXX), cette dernière portant sur les « nouvelles dimensions » de la coopération technique.

40/ Exemple : Programme des Nations Unies pour l'environnement. Budget ONU 1982: « organisation de trois cours de formation dans diverses régions, concernant un certain nombre de questions de toxicologie ».

41/ Le terme « problématique » est un néologisme qui désigne un ensemble de problèmes reliés entre eux, ou plus exactement une approche philosophique et politique qui met en perspective un ensemble de problèmes. Il y a évidemment autant de « problématiques mondiales » que de conceptions du monde. L'expression « espace politique mondial » est proposée par l'auteur pour concrétiser le fait que des relations politiques institutionnalisées commencent à exister dans un monde international resté jusque-là anarchique.

42/ Les plus importantes sont la Déclaration sur les principes du droit international concernant les relations amicales entre États (résolution 2625-XXV), la Déclaration et le Programme d'action sur l'établissement d'un nouvel ordre économique international (résolutions 3201-SVI et 3202-SVI), la Charte des droits et des devoirs économiques des États (résolution 3281-XXIX), la résolution de l'Assemblée générale du 16 septembre 1975 (3362-SVII) sur le développement et la coopération économique internationale.

43/ Document de l'Assemblée générale A/39/504/Add.1 du 23 octobre 1984. « Développement progressif des principes et normes du droit international relatifs au Nouvel ordre économique international ».

44/ Les paragraphes 121 et 122 du rapport de M. Abi-Saab précité mettent en évidence ce problème fondamental :

« 121. Contrairement à l'égalité souveraine, le devoir de coopérer, qui est l'un des principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies, occupe une place assez ambiguë dans le système traditionnel de droit international. Comme on l'a fait observer ci-dessus, ce système traditionnel, qui a été appelé par Wolfgang Friedman « droit international de la coexistence », est né à la suite des guerres de religion en Europe et vise à préciser les conditions de coexistence entre États, en leur reconnaissant la qualité d'États souverains et égaux et en leur imposant des obligations d'abstention, essentiellement passives (ne pas s'immiscer dans leurs activités mutuelles).

122. En d'autres termes, le système traditionnel vise avant tout à créer une distance entre les États plutôt qu'à les réunir. Il ne reste donc que très peu de place, voire pas de place du tout, pour l'obligation positive de coopérer, qui va à l'encontre de l'éthique et de la logique d'un tel système. Même lorsque la situation matérielle demandait de telles obligations positives (par exemple dans les relations entre États voisins ou entre

États utilisant en commun un cours d'eau international), des controverses interminables surgissaient, et continuent de surgir, quant au fait de savoir si de telles obligations positives de coopérer existent et, dans l'affirmative, quels en sont les effets. «

45/Le livre d'Edgar Pisani, « La Main et l'Outil » (Éditions Robert Laffont) présente aux pages 97 à 103 et 166 à 170 une argumentation en faveur de la complémentarité des politiques économiques entre le monde industrialisé et le tiers-monde.

46/ 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. Elle a 168 États membres les 159 des Nations Unies plus le Saint-Siège, les deux Corée, le Liechtenstein, Monaco, la Namibie (Conseil des Nations Unies pour la), Saint-Marin, la Suisse et Tonga. Les quatre groupes comprennent : A. les États d'Afrique et d'Asie, plus la Yougoslavie (95 membres) ; B. les États occidentaux et autres (30 membres) ; C. les États d'Amérique latine (33 membres) ; D. les États d'Europe de l'Est (10 membres). La Conférence se réunit tous les quatre ans. Elle a créé un organe permanent, le Conseil du commerce et du développement, qui a deux sessions régulières chaque année à Genève et qui compte 127 membres. Le Conseil a six Commissions spécialisées et de nombreux autres organes subsidiaires. Des négociations concernant les principales matières premières sont organisées par la CNUCED (bananes, bauxite, cacao, café, cuivre, coton, fibres dures, fer, jute, manganèse, viande phosphates, caoutchouc, sucre, thé, bois tropicaux, étain, huiles végétales).

47/ L'évolution de la situation politique depuis 1945 a contribué à rendre ces idées plus fausses qu'elles n'étaient à l'origine. Le « maintien de la paix » par un directoire des grandes puissances alliées était concevable en 1945 ; l'opposition Est-Ouest l'a rendu utopique et impraticable. L'approche sectorielle pour la concertation des idées et des politiques pouvait sembler raisonnable avant que le problème intégré du développement ne devienne la tâche principale de la majorité des organisations. Enfin, la négociation économique entre les 18 membres du premier Conseil économique et social était davantage concevable qu'entre les 54 membres du Conseil actuel représentant 159 États.

48/ Cf. rapport E/AC.62/9, Nouvelle structure des Nations Unies pour la coopération économique internationale, et résolution Assemblée générale 32/197.

49/ Cf. sur les régimes, le numéro spécial de la revue « International Organization » du printemps 1982 avec les articles de Stephen D. Krasner, Ernst B. Haas, Donald J. Puchala, Raymond F. Hopkins, Oran R. Young, Arthur A. Stein, Robert O. Keohane, Robert Jervis, John Gerard Ruggie, Charles Lipson, Benjamin J. Cohen, Susan Strange. La définition du mot « régime » donnée dans cette revue est « un ensemble de principes implicites

ou explicites, de normes, de règles et de procédures de prise de décisions considérées comme valables par les acteurs dans un domaine particulier de la scène internationale » (traduction de l'auteur).

50/ Voir sur ce sujet Robert O. Keohane, « After Hegemony (Cooperation and Discord in the World Political Economy) » Princeton University Press, 1984.

51/ Cf. Harold K. Jacobson. Op.cit.

52/ Cf. notamment, Hans Wehberg, « La contribution des Conférences de la paix de La Haye au progrès du droit international ». La préparation d'une troisième Conférence de la paix de La Haye commence à Bruxelles en 1910 (à la Conférence de l'Union interparlementaire). Le comité préparatoire devait se réunir le 1er juin 1915. Léon Bourgeois écrivait à ce propos en 1910 dans son livre « Les conditions de la paix » : « Pourquoi donc un mouvement aussi puissant, aussi universel, ne semble-t-il pas produire encore les résultats qu'on en espérait ? » Cf. également « Société des Nations et Organisation des Nations Unies » par Pierre Gerbet, Victor-Yves Gheballi et Marie-Renée Mouton. Institut d'histoire des relations internationales, Éditions Richelieu, 1973.

53/ 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 États 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 composée de 14 membres nommés (pour quatre ans) d'un commun accord par les États Membres, choisis en raison de leurs compétences générales, offrant toutes garanties d'indépendance et exerçant leurs fonctions dans l'intérêt général des Communautés. (l'entrée de l'Espagne et du Portugal va entraîner une modification de ces chiffres).

54/ Au niveau mondial, il y a peu de chances, dans la plupart des cas, de dégager un point de vue « communautaire ». C'est pourquoi le modèle de la Commission européenne devrait être modifié dans sa conception si l'on s'en inspirait à l'ONU. La ou les Commissions devraient plutôt s'efforcer d'identifier les problèmes, d'en analyser tous les aspects et toutes les interprétations divergentes et de dégager les possibilités de convergence à développer par la négociation.

55/ L'auteur de ce rapport partage donc l'idée qui est à la base du fonctionnalisme, en ce sens qu'il croit que le développement des relations économiques, techniques, culturelles, est la voie la meilleure pour, la construction de la paix à long terme. En revanche, il ne partage pas la théorie beaucoup plus étroite du fonctionnalisme « sectoriel » qui préconise la collaboration

entre spécialistes de chaque secteur et qui est contredite par le caractère intégré et interdisciplinaire des problèmes de développement et de coopération économique internationale.

56/ Le Secrétaire général, dans son rapport de septembre 1985 sur l'activité de l'Organisation, propose bien de mieux utiliser la structure actuelle, non de la modifier. Il écrit notamment : « La question qui se pose est de savoir comment renforcer le rôle du Conseil et le rapprocher de celui que lui assigne la Charte. Il est clair qu'il serait éminemment souhaitable de voir s'opérer dans les relations entre les membres permanents le changement qui pourrait le mieux restituer au Conseil la place qui lui avait été assignée à l'origine. Mais, en attendant, il existe à coup sûr des moyens qui pourraient lui permettre d'améliorer sa capacité d'action en suivant la voie où il s'est engagé depuis déjà nombre d'années. (...) Premièrement, je proposerai que les membres du Conseil de sécurité, et en particulier les membres permanents, fassent résolument et délibérément l'effort d'user de leurs prérogatives pour faire du Conseil le gardien de la paix qu'il devait être au départ, plutôt que l'arène où s'affrontent des idéologies et politiques opposées qui n'ont pas directement trait au sujet de la discussion autrement dit qu'ils donnent la priorité aux questions concernant la paix et la sécurité internationales sur les controverses bilatérales. »

Voir sur ces problèmes également, Thomas M. Franck : « Nation against Nation », Oxford University Press, 1985, en particulier chapitres 7 et 9.

57/ Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, d'élaborer davantage l'idée d'Agences ou d'Entreprises régionales de développement. Il paraît toute fois nécessaire d'indiquer :

(a) que dans l'esprit de l'auteur, la reconversion des grands Programmes et des services de coopération techniques des grandes Agences devrait être totale. En d'autres termes, ils devraient disparaître pour être remplacés par les nouvelles structures proposées. Ceci permettrait d'affecter 4 milliards de dollars par an aux nouvelles Agences ou Entreprises, et d'atteindre ainsi une masse critique suffisante pour créer une dynamique ;

(b) que le choix entre la formule d'Agences et celle d'Entreprises peut dépendre des problèmes à résoudre. La formule « Entreprises » paraît plus séduisante dans la mesure où elle implique l'idée de rentabilité. Dans le cadre d'un système convenable de financement à très long terme qui fait actuellement défaut aux pays en développement, il serait possible de définir pour ces Entreprises, à côté de la notion classique de rentabilité financière, un type de rentabilité « sociale » dont l'idée mérite d'être explorée.

58/ Les formules utilisées sont souvent peu adaptées aux problèmes de la région ou de la sous-région concernée. Ainsi, l'idée de constituer des « marchés communs » à l'image de l'Europe occidentale ne correspond quelquefois à aucun besoin ou possibilité réelle, les problèmes de coopération au niveau régional n'étant pas avant tout commerciaux dans de nombreux cas.

59/ Les organisations de ce groupe 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 du Système des Nations Unies 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 « Examen 84 de la coopération pour le développement » de l'OCDE), on obtient :

|   | Millions de dollars |
|---|---------------------|
| Contributions aux fonds et programmes de l'ONU (PNUD, FNUAP, UNICEF, etc.)      | 1 300               |
| Contributions aux institutions spécialisées et autres organes, y compris le PAM | 1 165,1             |
| Sous-total  | 2 465,1             |
| Contributions au groupe de la Banque mondiale et au FIDA                        | 3 586,4             |
|   |                     |
| TOTAL :   | 6 051,5             |

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 Document ONU (A/39/417), on obtient :

|  | Millions de dollars |
|--|---------------------|
| Dépenses opérationnelles du groupe ONU (non compris dépenses humanitaires) | 2 092               |
| Groupe de la Banque mondiale   | 9 700               |
| Versements bruts   | 7 200               |
| Versements nets  | 4 200               |
| Transferts nets  |                     |
| (dont concessionnel AID : 1 232  | 6 051,5             |
| non concessionnel Banque mondiale : 2 968)                                 |                     |

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).

60/ 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.

Voir également : William Dixon, « The Evaluation of Weighted Voting Schemes for the UN General Assembly », International Studies Quarterly, 1983.

61/ L'article 10 de la Constitution de l'ONUDI prévoit un Comité du programme et du budget de 27 membres dont les sièges sont attribués de telle manière que les pays industrialisés y disposent d'un pouvoir de blocage s'ils votent ensemble. Pour le Fonds commun des matières premières, on a prévu un système de vote mixte assez complexe, proche de celui du FMI. Un autre exemple est fourni par les dispositions concernant l'Autorité du fond des mers (Convention sur le droit de la mer) où de très nombreuses décisions doivent être prises à la majorité des deux tiers.

62/ Contrairement au système actuel où aucune concertation sur les problèmes de fond n'est organisée entre les chefs des diverses agences, le système de la « Commission » ici proposé conduirait à une concertation permanente pour l'identification et l'étude des problèmes (la plupart interdisciplinaires) qui seraient soumis au « Conseil ». Dans ces conditions, on pourrait fort bien imaginer que quelques commissaires soient placés à la tête de services et que d'autres disposent seulement d'une équipe de quelques personnes pour les aider dans leurs recherches.

63/ Les 10 pays qui ont un PNB supérieur à 2,5 pour cent du produit brut mondial sont : les États-Unis d'Amérique, l'URSS, le Japon, la République fédérale d'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada, le Brésil et la Chine. Les sept pays qui ont une population supérieure à 100 millions d'habitants sont : la Chine, l'Inde, l'URSS, les États-Unis, l'Indonésie, le Brésil et le Japon. Deux d'entre eux seulement l'Inde et l'Indonésie ont un PNB inférieur à 2,5 pour cent du produit brut mondial. Ce sont donc ces deux pays qu'il faudrait ajouter aux 10 premiers si l'on utilisait alternativement l'un ou l'autre critère d'importance.

64/ Les ministères des Affaires étrangères et les ministères des Finances dans tous les pays sont représentés dans deux réseaux différents d'organisations internationales. Les autres ministères techniques (santé, transports, travail, agriculture, industrie, etc.) ont aussi des liens directs avec les organisations internationales de leur secteur. Mais, alors que les ministères techniques sont dans une certaine mesure politiquement contrôlés par les ministères des Affaires étrangères, les ministères des Finances jouissent d'une plus grande indépendance. Il en résulte une dichotomie regrettable dans la représentation des États dans les organisations internationales ainsi qu'une absence de

relations entre les organisations financières (FMI, Banque mondiale, GATT) et les organisations du Système des Nations Unies au sens utilisé dans ce rapport. La création d'une « ONU économique » devrait à la fois combler une lacune (les organisations financières ne traitent pas de la complémentarité des stratégies économiques au niveau mondial) et établir des liens plus étroits entre les représentants des ministères des Finances et des ministères des Affaires étrangères. Ceci contribuerait à assurer une meilleure coordination au niveau national. La proposition d'institution d'un « ambassadeur économique » à côté de l'ambassadeur politique correspond à cette préoccupation.

65/ Cf. notes 7, 10, 12, 14 et 16.

66/ DP.5, volumes I et II, Genève 1969 (numéro de vente : E.70.1.10)

Extrait du préambule du volume I, page iii, à propos du Système des Nations Unies : « La question doit être posée : qui contrôle cette "Machine" ? Il est évident que ce ne sont pas les gouvernements et que la machine est incapable de se contrôler elle-même intelligemment. Ce n'est pas parce qu'elle manque de fonctionnaires intelligents et capables, mais parce qu'elle est organisée de telle manière qu'il n'est pas possible de la diriger. En d'autres termes, la machine, dans son ensemble, est devenue au sens strict "ingouvernable". Il en résulte qu'elle est devenue de plus en plus lente et plus lourde, comme un monstre préhistorique. » (Traduction de l'auteur)

67/ Le tabou concernant l'impossibilité de réviser la Charte des Nations Unies ne concerne pas le nombre des membres du Conseil économique et social puisque l'Article 61 a été modifié deux fois, en 1965 et en 1975, pour augmenter ce nombre de 18 à 27 puis de 27 à 54. Il suffirait donc éventuellement de le modifier une troisième fois. Voir également 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.

68/ L'auteur voudrait mentionner ici quelques ouvrages fondamentaux qui l'ont aidé dans sa réflexion d'ensemble : Suzanne Bastid, « Le droit des organisations internationales », Paris, Les cours de droit, 1970. Inis L. Claude, "Swords into Plowshares", Random House, 1964. Stanley Hoffmann, « Organisations internationales et pouvoirs politiques des États », Paris, Armand Colin, 1954. Michel Virally, « L'Organisation mondiale », Armand Colin, 1972.

Il doit également être noté que l'Annexe II a été établie grâce à un article de M. André Lewin « La coordination au sein des Nations Unies, mission impossible », publié par l'Annuaire français de droit international, 1983.

## ANNEXE I

**ANNEXE I**      **TABLEAU DE REPARTITION DES RESSOURCES BUDGETAIRES ET DES EFFECTIFS DE PERSONNEL**  
**ENTRE LES PRINCIPALES ENTITES ET ORGANISATIONS DU SYSTEME<sup>1</sup> DES NATIONS UNIES**  
(année 1984)

| Organisations et entités  | Dépenses (estimations)<br>Budget ordinaire<br>(millions de dollars) | Dépenses (estimations)<br>Ress. extra-budgét.<br>(millions de dollars) | Total          | %             | Effectifs    |              | Experts      | Total              |
|---|---|--|----------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
|   |   |  |                |               | P            | GS           |              |                    |
| UPU   | 10,6  | 0,4  | 11             |               | 72           | 81           | 6            | 159                |
| IMO   | 12,9  | 7,7  | 20,6           |               | 83           | 167          | 34           | 284                |
| OMM   | 19,1  | 22,5   | 41,6           |               | 134          | 193          | 63           | 390                |
| OMPI  | 19,8  | 2,5  | 22,3           |               | 89           | 189          | -            | 278                |
| UIT   | 51,1  | 37,8   | 89             |               | 243          | 467          | 165          | 875                |
| OACI  | 29,8  | 60,5   | 90,3           | "             | 311          | 638          | 288          | 1237               |
| <b>Total petites agences</b>  | <b>143,3</b>  | <b>131,40</b>  | <b>274,80</b>  | <b>4,9</b>    | <b>932</b>   | <b>1735</b>  | <b>556</b>   | <b>3223</b>        |
| AIEA  | 95,1  | 42,8   | 137,9          |               | 646          | 1009         | -            | 1655               |
| <b>A. Total partiel</b>   | <b>238,4</b>  | <b>174,2</b>   | <b>412,7</b>   | <b>7,5</b>    | <b>1578</b>  | <b>2744</b>  | <b>556</b>   | <b>4878</b>        |
| OIT   | 127,3   | 118,7  | 246,1          |               | 796          | 1429         | 543          | 2768 <sup>5)</sup> |
| UNESCO  | 210,3   | 108,7  | 319,1          |               | 1131         | 2021         | 207          | 3359               |
| WHO   | 260,1   | 229,8  | 489,9          |               | 1056         | 3533         | 740          | 5329               |
| FAO   | 210,5   | 326,8  | 537,3          |               | 1546         | 3752         | 1692         | 6990               |
| <b>B. Total partiel quatre grandes agences</b>  | <b>802,2</b>  | <b>784</b>   | <b>1592,4</b>  | <b>28,9</b>   | <b>4529</b>  | <b>10735</b> | <b>3182</b>  | <b>18446</b>       |
| <b>C. ONU (total)</b>   | <b>800,6</b>  | <b>1117,7</b>  | <b>1918,4</b>  | <b>34,7</b>   | <b>4714</b>  | <b>11123</b> | <b>1373</b>  | <b>17210</b>       |
| dont ONUDI 1)   | [62,5]  | [95,4]   | [157,9]        |               | [472]        | [660]        |              | [1132]             |
| " CNUCED 1)   | [59,3]  | [40,1]   | [99,4]         |               | [260]        | [220]        |              | [480]              |
| " HCR 1)  | [57,3]  | [403,8]  | [461,1]        |               | [402]        | [674]        |              | [1076]             |
| " CEA 1)  | [24,6]  | [13,5]   | [38,1]         |               | [244]        | [455]        |              | [699]              |
| " CEPALC 1)   | [28,7]  | [37,5]   | [66,2]         |               | [206]        | [458]        |              | [664]              |
| " CESAP 1)  | [19,9]  | [45,4]   | [65,3]         |               | [235]        | [476]        |              | [711]              |
| " CEAO 1)   | [30,6]  | [1,3]  | [31,9]         |               | [115]        | [214]        |              | [329]              |
| " CEE 1)  | [60,3]  | [1,3]  | [61,6]         |               | [123]        | [111]        |              | [234]              |
| " Questions politiques, Conseil de sécurité et opération de maintien de la paix (UNRWA non inclus) 1) | [57,6]  | [179,3]  | [236,9]        |               | [217]        | [1186]       |              | [1403]             |
| " Désarmement 1)  | [6,3]   | -  | [6,3]          |               | [32]         | [26]         |              | [58]               |
| " Questions politiques tutelle et décolonisation  |   |  |                |               |              |              |              |                    |
| " PNUE 1)   | [9,5]   | [53,9]   | [63,4]         |               | [153]        | [310]        |              |                    |
| " CCI   | [8,9]   | [19,3]   | [28,3]         |               | [75]         | [129]        | [65]         | [269]              |
| PNUD  | -   | 96   | 96             |               | 1148         | 4546         | 76           | 5770               |
| UNICEF  | -   | 380,5  | 380,5          |               | 846          | 2076         | 288          | 3210               |
| FNUAP   | -   | 135,5  | 135,5          |               |              |              |              |                    |
| UNRWA   | 5,6   | 248,2  | 253,8          |               | 83(1)        | 12(1)        |              | 95(3)              |
| <b>D. Total prog. opérationnels</b>   | <b>5,6</b>  | <b>860,2</b>   | <b>865,8</b>   | <b>15,7</b>   | <b>2077</b>  | <b>6634</b>  | <b>364</b>   | <b>9075</b>        |
| <b>D. (bis) Total prog. humanitaires (HCR+UNRWA)</b>  | <b>[62,9]</b>   | <b>[652,0]</b>   | <b>[714,9]</b> | <b>[13,0]</b> | <b>[485]</b> | <b>[674]</b> |              | <b>[1159]</b>      |
| <b>E. PAM</b>   | <b>-</b>  | <b>736,8</b>   | <b>736,8</b>   | <b>13,3</b>   | <b>4)</b>    |              |              | <b>4)</b>          |
| <b>F. divers 7)</b>   |   |  |                |               | 190          | 262          | 5            | 457                |
| <b>TOTAL GENERAL (A+B+C+D+E+F)</b>  | <b>1850</b>   | <b>3671,9</b>  | <b>5521,0</b>  | <b>100</b>    | <b>13088</b> | <b>31500</b> | <b>5 475</b> | <b>50066</b>       |

### Sources

Pour les dépenses : doc. E/1984/70, Tableau 1 (sauf indication contraire) les chiffres pour le biennium 1984-1985 ont été divisés par deux pour obtenir les dépenses annuelles

Pour les effectifs : doc. ACC/1985/PER/R.34 (sauf indication contraire)

**N.B.** La colonne GS comprend le personnel de la catégorie des services généraux travaillant aux sièges, dans les bureaux extérieurs et dans les projets de coopération technique.

### Notes

- 1) Chiffres extraits du budget-programme des Nations Unies 1984-1985 (doc. A/38/6.) La colonne "budget ordinaire" inclut également les "apportioned costs" pour l'entité correspondante.
- 2) Les quelque 350 observateurs militaires ne sont pas inclus dans le total.
- 3) Les quelque 18 000 fonctionnaires locaux de l'UNRWA sont exclus de ce total.
- 4) Le personnel du PAM est inclus dans celui de la FAO; en 1984, le PAM avait environ 334 administrateurs et 788 GS.
- 5) Y compris le personnel du Centre de Turin.
- 6) Y compris le personnel PAHO.
- 7) Cette ligne comprend les personnels de l'UNITAR, de la CFPI, de la Cour internationale de la Haye et du GATT pour lesquels les chiffres des dépenses correspondants n'étaient pas disponibles.

## Liste de quelques entités juridiquement distinctes rattachées à diverses organisations

ONU : Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, New York), Fonds international de secours pour l'enfance (FISE-UNICEF, New York), Haut Commissariat pour les réfugiés (Genève), Programme des Nations Unies pour l'environnement (Nairobi), Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP, New York), Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues (FNULAD, Vienne), Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR, New York), Université des Nations Unies (Tokyo), Institut des Nations Unies pour la recherche du désarmement (UNIDIR, Genève), Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine (UNRWA, Vienne et Beyrouth), Institut international de recherche et de formation pour la femme (Saint-Domingue), Institut de recherche sur la défense sociale (Rome), Institut de recherche pour le développement social (Genève), Programme alimentaire mondial (Rome), Conseil mondial de l'alimentation (New York), Fonds d'assistance à la Namibie et aux réfugiés d'Afrique australe, Centre pour les établissements humains Habitat (Nairobi), Fonds de secours pour les catastrophes naturelles (Genève), etc.

OMS : le Centre international de recherche sur le cancer, le Fonds de l'onchocercose, le Fonds fiduciaire Sasakawa pour la santé, le Fonds bénévole pour la promotion de la santé, des comptes spéciaux (contre la cécité, contre les maladies diarrhéiques, pour la recherche médicale, contre « la lèpre, contre le paludisme, pour l'éradication de la variole, contre le pian, contre les zoonoses, contre les maladies sexuelles transmissibles, pour l'approvisionnement public en eau, pour la santé mentale, pour le programme élargi de vaccination, pour la recherche en reproduction humaine, etc.). D'autre part, neuf programmes spéciaux sont mis en œuvre par l'Organisation panaméricaine de la santé en Amérique latine et centrale.

FAO : les programmes d'action spéciaux suivants : engrais, approvisionnement en engrais, assistance à la sécurité alimentaire, prévention des pertes alimentaires, amélioration et développement des semences, développement du secteur des viandes, coordination du développement laitier, lutte contre la trypanosomiase animale africaine, lutte antiacridienne, développement du crédit agricole, pêche dans les zones économiques exclusives, forêts au service du développement des communautés locales, réforme agraire et développement rural, azote, lutte contre la peste bovine et porcine, lutte contre la fièvre aphteuse, opérations spéciales de secours, réserve alimentaire internationale d'urgence, etc.

UNESCO : le Fonds international de promotion de la culture, le Programme intergouvernemental de développement de la communication, les programmes de sauvegarde de certains monuments ou sites exceptionnels (temples de Nubie, Venise, etc.).

OIT : le Centre international de formation professionnelle et technique de Turin, l'Institut international d'études sociales, les Programmes d'éducation ouvrière et de formation syndicale,

etc.

PNUD : le Fonds d'équipement des Nations Unies, le Fonds pour les mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés, le Fonds auto renouvelable pour l'exploitation des ressources naturelles, le programme des Volontaires des Nations Unies, le Bureau de liaison pour la région soudano-sahélienne, le Fonds spécial pour les pays en développement sans littoral le Fonds pour la science et la technique au service du développement, le Fonds pour la coopération technique entre pays en développement (CTPD), etc.

### ANNEXE III

#### Liste des « Grands Programmes » des six organisations les plus importantes

ONU : la coordination des secours en cas de catastrophe, le contrôle International des drogues, l'énergie, l'environnement, l'alimentation et l'agriculture, les établissements humains, le développement industriel, le commerce international, les ressources naturelles, la population, l'administration et les finances publiques, la science et la technologie, le développement social, les firmes transnationales, les transports, les problèmes et politiques de développement.

UNESCO : la réflexion sur les problèmes mondiaux et les études sur le futur, l'éducation pour tous, la communication au service des hommes, la formulation et l'application de politiques d'éducation, les sciences et leur application au développement, les systèmes d'information et l'accès au savoir, les méthodes et stratégies de développement, l'environnement humain et les ressources terrestres et maritimes, la culture, l'élimination des préjugés, de l'intolérance, du racisme et de l'apartheid, la paix, les droits de l'homme et les droits des peuples, la situation des femmes.

OIT : les normes internationales du travail et les droits de l'homme, la promotion de l'égalité, l'emploi et le développement, la formation, les relations industrielles, les conditions de travail et l'environnement, la sécurité sociale.

FAO : les ressources naturelles, la production agricole, le bétail, le développement rural, la nutrition, les politiques agricoles et alimentaires, les politiques de pêche, les ressources forestières, les industries forestières.

OMS : le développement des systèmes de santé, les soins de santé primaires, les personnels de santé, l'information et l'éducation pour la santé, la promotion de la recherche scientifique en matière de santé, la protection et la promotion de la santé, l'environnement de la santé, la technologie de soins et de réhabilitation, la prévention et le contrôle des maladies.

AIEA : l'énergie nucléaire, la sécurité nucléaire, les explosions nucléaires pour usage pacifique, l'alimentation et l'agriculture, les sciences de la vie, les sciences physiques.

**Annexe IV**

**ANNEXE IV**

Décomposition des "Grands Programmes" de l'ONU en "Programmes" et "Sous-Programmes"

Nombre d'administrateurs qui leurs sont affectés

| Grands Programmes                          | Prog. centraux | Sous-Prog. centraux | Prog. régionaux | Sous-Prog. régionaux | Total Prog. | Total Sous-Prog. | Nombre d'administrateurs |                 |              |                |
|--|----------------|---------------------|-----------------|----------------------|-------------|------------------|--------------------------|-----------------|--------------|----------------|
|  |                |                     |                 |                      |             |                  | Prog. centraux régionaux | Prog. régionaux | Total        | Par Sous-Prog. |
| Affaires politiques et conseil de sécurité | 2              | 8                   | -               | -                    | 2           | 8                | 108                      | -               | 108          | 13             |
| Affaires politiques spéciales              | 1              | 3                   | -               | -                    | 1           | 3                | 19                       | -               | 19           | 7              |
| Droit international                        | 5              | 21                  | -               | -                    | 5           | 21               | 60                       | -               | 60           | 2,9            |
| Tutelle et décolonisation                  | 3              | 9                   | -               | -                    | 3           | 9                | 60                       | -               | 60           | 7              |
| Secours aux désastres                      | 1              | 4                   | -               | -                    | 1           | 4                | 24                       | -               | 24           | 6              |
| Droits de l'homme                          | 1              | 4                   | -               | -                    | 1           | 4                | 48                       | -               | 48           | 12             |
| Contrôle international des drogues         | 2              | 8                   | -               | -                    | 2           | 8                | 33                       | -               | 33           | 4              |
| Réfugiés                                   | 2              | 10                  | -               | -                    | 2           | 10               | 473                      | -               | 473          | 47,3           |
| Information publique                       | 1              | 4                   | -               | -                    | 1           | 4                | 227                      | -               | 227          | 56             |
| Politiques et problèmes de développement   | 9              | 11                  | 5               | 19                   | 7           | 30               | 88                       | 186             | 274          | 9,1            |
| Energie                                    | 2              | 5                   | 5               | 13                   | 7           | 18               | 23                       | 32              | 55           | 3              |
| Environnement                              | 1              | 10                  | 5               | 8                    | 6           | 18               | 48                       | 26              | 74           | 4              |
| Alimentation et agriculture                | 1              | 1                   | 5               | 12                   | 6           | 13               | 16                       | 60              | 76           | 6              |
| Etablissements humains                     | 1              | 8                   | 5               | 17                   | 6           | 25               | 90                       | 34              | 124          | 5              |
| Développement industriel                   | 3              | 13                  | 5               | 12                   | 8           | 25               | 328                      | 66              | 394          | 15,5           |
| Commerce international                     | 9              | 19                  | 5               | 21                   | 14          | 40               | 156                      | 88              | 244          | 6              |
| Ressources naturelles                      | 2              | 7                   | 5               | 12                   | 7           | 19               | 11                       | 48              | 59           | 3              |
| Population                                 | 2              | 9                   | 4               | 14                   | 6           | 23               | 55                       | 78              | 133          | 6              |
| Administration et finances publiques       | 1              | 5                   | 2               | 4                    | 3           | 9                | 24                       | 11              | 35           | 4              |
| Science et technologie                     | 2              | 7                   | 5               | 13                   | 7           | 20               | 36                       | 18              | 54           | 2,7            |
| Développement social                       | 1              | 11                  | 4               | 9                    | 5           | 20               | 58                       | 46              | 104          | 5              |
| Statistiques                               | 2              | 8                   | 5               | 13                   | 7           | 21               | 97                       | 60              | 157          | 7,5            |
| Sociétés transnationales                   | 1              | 3                   | -               | -                    | 1           | 3                | 37                       | 13              | 50           | 17             |
| Transports                                 | 2              | 6                   | 5               | 26                   | 7           | 32               | 22                       | 61              | 83           | 2,6            |
| <b>TOTAUX</b>                              | <b>50</b>      | <b>194</b>          | <b>65</b>       | <b>293</b>           | <b>115</b>  | <b>387</b>       | <b>2 141</b>             | <b>827</b>      | <b>2 988</b> | <b>7,7</b>     |