

Réformes administratives et structurelles des Nations Unies (Note)

Yves Beigbeder

Volume 18, Number 2, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702167ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702167ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Beigbeder, Y. (1987). Réformes administratives et structurelles des Nations Unies (Note). *Études internationales*, 18(2), 353–370.
<https://doi.org/10.7202/702167ar>

NOTES

RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET STRUCTURELLES DES NATIONS UNIES

Yves BEIGBEDER*

Le 40^{ème} anniversaire de l'ONU, en 1985, a incité à une réflexion sur le rôle et l'efficacité du système d'organisations des Nations Unies. Depuis plusieurs années, des critiques sont adressées à ces organisations. Elles émanent principalement des milieux conservateurs des États-Unis et de quelques autres démocraties occidentales. Ces milieux attaquent d'une part les positions politiques adoptées par ces organisations, la politisation de leurs programmes. D'autre part, ces mêmes pays, alors soutenus par l'URSS et ses alliés, critiquent les dépenses jugées excessives des organisations, leur gestion interne et s'efforcent de limiter leurs budgets et d'empêcher leur expansion.

Ces critiques se sont matérialisées par le retrait des États-Unis et de la Grande-Bretagne de l'UNESCO, retraits qui seront peut-être suivis par d'autres pays occidentaux. Des menaces planent sur d'autres organisations du système. Et pourtant, les réalisations des organisations des Nations Unies sont indéniables. L'ONU sert de forum politique mondial, elle a facilité la décolonisation, elle a inventé les forces de maintien de la paix. Les organisations spécialisées jouent un rôle technique essentiel dans la coopération économique et sociale internationale.

Ces réalisations ne diminuent pas la nécessité des réformes tant administratives que structurelles. Des organismes comme la Commission de la fonction publique internationale et le Corps commun d'inspection ont proposé de nombreuses réformes, dont certaines ont été appliquées.

Les réformes de structure ont été limitées à reconnaître l'augmentation du nombre des pays membres et en particulier à permettre l'entrée des pays en développement dans les organes directeurs des organisations.

Faut-il procéder à des réformes plus importantes, renforcer les pouvoirs du Conseil de Sécurité ou supprimer le droit de veto? Le Conseil économique et social doit-il disparaître? Les propositions de réforme structurelle qui ont été formulées récemment devraient être examinées sérieusement.

En 1986, la crise financière de l'ONU ainsi que les recommandations du « Groupe des 18 » vont provoquer des réformes structurelles et surtout administratives de l'Organisation.

* *Professeur aux universités de Genève et Paris et « special fellow » de l'UNITAR (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche)*
Revue Études internationales, volume XVIII, n° 2, juin 1987

I – LES CRITIQUES

Les critiques des organisations des Nations Unies portent d'une part sur leur inefficacité, leur partialité politique et d'autre part sur leur mauvaise gestion interne et leurs coûts excessifs.

Sur le plan politique, on reproche à l'ONU d'être incapable de prévenir les conflits, ou d'y mettre fin. Ainsi, l'ONU n'a pas réglé le conflit qui oppose Israël à la plupart des pays arabes, la guerre Iran-Iraq, l'intervention soviétique en Afghanistan. On ne peut pas créditer l'ONU d'avoir évité, jusqu'à ce jour, une troisième guerre mondiale: le crédit doit plutôt être attribué à la dissuasion entre les deux Grands par la terreur nucléaire.

Le Secrétaire général des Nations Unies a reconnu que le Conseil de Sécurité se trouve trop souvent relégué au second plan, alors même qu'on devrait, selon la Charte, utiliser au maximum les possibilités qu'il offre. « On allègue parfois, pour justifier cet état de choses, la partialité du Conseil, son indécision, ou l'incapacité à laquelle le réduisent les divisions entre États membres (Doc. A/37/1, septembre 1982). Les offres de bons offices du Secrétaire général ne sont pas toujours utilisées de manière positive.

Mais qui doit-on blâmer, l'Organisation ou ses États membres, et les principaux d'entre eux, les membres permanents du Conseil de Sécurité? Les milieux conservateurs des États-Unis accusent la majorité de l'Assemblée Générale d'adopter des résolutions anti-occidentales et anti-capitalistes. Les rapports de l'« Heritage Foundation »¹ relèvent que les États-Unis sont condamnés systématiquement comme agresseurs impérialistes, que le sionisme est assimilé au racisme. Ils déplorent que l'ONU aide le terrorisme de l'Organisation de libération de la Palestine et le « SWAPO » (« *South-West Africa People's Organization* » of *Namibia*).

Les institutions spécialisées sont accusées par les milieux occidentaux de politisation, caractérisée par le débordement, c'est-à-dire l'introduction de questions périphériques ou extérieures au mandat des institutions, par l'érosion des principes de la philosophie libérale, par la polémique majoritaire, par l'adoption de résolutions rhétoriques, par des condamnations, des excommunications (Israël, l'Afrique du Sud, le néocolonialisme, l'impérialisme)².

M. Bertrand, ancien inspecteur du Corps Commun d'Inspection des Nations Unies³ dénonce le morcellement des efforts, l'absence de définition des priorités et de coordination, la complexité des structures, l'émiettement des activités, les « produits » médiocres (publications, documents), l'insuffisance des qualifications d'une partie du personnel à tous les niveaux de la hiérarchie.

J.P. Renninger, dans son rapport pour l'UNITAR⁴, estime que l'administration de l'ONU est plus influencée par des facteurs politiques que d'autres organisations des Nations Unies.

-
1. Parmi les « United Nations Studies » de *Heritage Foundation*, voir « The United Nations at 40: 121 Ways to Improve », par Ch. M. LICHENSTEIN, Washington, D.C.
 2. V.Y. GHEBALI. « La politisation des institutions spécialisées des Nations Unies », dans *Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation*, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes, 1985, p. 86.
 3. « Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies », Doc. JIU/REP/85/09, par. 12 à 43. Voir également son livre « Refaire l'ONU! Un programme pour la paix », Genève, Ed. Zoé, 1986, où ses critiques et ses propositions de fond sont reprises dans un même sens.
 4. « Can the Common System be maintained? The Role of the International Civil Service Commission », UNITAR Policy and Efficacy Studies, 1986, p. 69.

« Il y a plus de personnel que nécessaire pour couvrir les incompetents ». L'ONU fait preuve d'un manque de professionnalisme à l'égard des fonctions du personnel les plus élémentaires.

Un autre chercheur, M. Nerfin⁵, constate la prolifération des agences, des programmes, des fonds, des réunions diplomatiques, des rapports bureaucratiques. Pour lui, les motivations des campagnes anti-ONU (dirigées par l'Administration Reagan et ses soutiens, ainsi que par certains médias), seraient liées au déclin de l'hégémonie américaine dans les organisations des Nations Unies, à la résistance des sociétés multinationales américaines aux tentatives de réglementation ou de restructuration des relations économiques mondiales, au rôle de l'idéologie, à une diminution de l'intérêt des pays de l'Europe de l'Ouest pour le multilatéralisme.

Les critiques s'adressent également aux dépenses jugées excessives du système des Nations Unies, dont les trois-quarts sont consacrés à payer les traitements et autres allocations à des fonctionnaires jugés trop payés. Un rapport du Corps commun d'inspection (Doc. JU/REP/84/12) relève que « le Secrétariat (de l'ONU) est devenu la cible de critiques croissantes en raison de l'augmentation rapide de ses coûts qui, paradoxalement, s'est accompagnée d'une efficacité décroissante ».

Pour leur défense, il faut souligner avec N. Jéquier⁶ que les organisations internationales bénéficient (ou souffrent) d'une visibilité qui est sans commune mesure avec leur importance numérique. Leurs 50.000 fonctionnaires et agents sont moins nombreux que les fonctionnaires des Pays-Bas ou de la Suède, ou que les employés d'une multinationale. Les coûts de fonctionnement sont également relativement modestes. Les ressources affectées au système des Nations Unies en 1984 s'élevaient à environ 5,5 milliards de dollars, en comparaison avec le budget de 25 milliards des Communautés européennes.

II – LES CRITIQUES CONCRÉTISÉES

Les critiques ne sont pas restées platoniques : elles ont été suivies par des retraits, ou des menaces de retraits d'États membres, ou par des sanctions financières : la diminution de la contribution financière de certains États au budget de l'Organisation, – ou par un retrait de participation active.

Les États-Unis se sont retirés de l'UNESCO fin 1984, suivis par la Grande-Bretagne, fin 1985. Dans sa lettre du 28 décembre 1983, le Secrétaire d'État américain s'inquiétait « de voir que des tendances dans la politique, l'orientation idéologique, le budget et la gestion de l'UNESCO nuisent à (son) efficacité (Doc. 119 EX/14 du 9 avril 1984). Les autorités britanniques citaient comme source de malaise : les aspects politiques de certains programmes, les attaques contre les valeurs et les idéaux de l'Acte constitutif, et le volume croissant du budget de l'Organisation (Doc. 119 EX/30 du 19 avril 1984). Les milieux occidentaux avaient critiqué pendant des années le caractère étatique du Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication élaboré par l'UNESCO, le manque de concentration des programmes, l'autoritarisme et la « mauvaise gestion » du Directeur général, M. M'Bow.

Ces deux retraits amputent les ressources de l'organisation de quelque 30 % à partir de 1986, provoquant la « mise en réserve » de programmes équivalant à des coûts de personnel

5. « The Future of the UN System – Some Questions on the Occasion of an Anniversary », *Development Dialogue*, Uppsala, 1985:1, pp. 6-9.

6. « Les organisations internationales entre l'innovation... », *op. cit.*, pp. 4-5.

d'un montant de plus de 45 millions de dollars. Quelque 550 postes sont également « mis en réserve » à compter de janvier 1986 (Circulaire administrative no. 1474 (II) du 22 novembre 1985), ce qui entraînera des réductions d'effectifs.

Le retrait de deux membres importants du groupe des démocraties occidentales met gravement en cause le principe de l'universalité des organisations des Nations Unies, et donc de leur représentativité et de leur crédibilité. La perte d'influence de l'Ouest qui en résulte pourrait être compensée par une plus grande influence de l'Est, déséquilibrant encore plus une organisation déjà accusée de partialité. Si ces retraits n'annoncent probablement pas une liquidation progressive du système des Nations Unies, ils constituent à n'en pas douter, un sérieux avertissement aux autres institutions⁷.

Autre résultat de la campagne anti-internationaliste, le gouvernement américain a notifié au Secrétaire général sa décision de revenir sur l'acceptation, en 1946, par les États-Unis, de la « juridiction obligatoire » de la Cour internationale de justice de La Haye⁸.

Ces critiques sont-elles justifiées? Les organisations des Nations Unies sont-elles inefficaces, politisées, dévoreuses de fonds publics, employeurs de fonctionnaires pléthoriques et grassement payés?

Cette image caricaturale doit être relativisée, comme en attestent les réalisations incontestables de ces organisations si contestées.

III – LES RÉALISATIONS

La Société des Nations, première tentative d'organisation politique mondiale, n'a existé que vingt ans et n'a jamais été universelle. Discreditée par les agressions du Japon impérial, de l'Italie fasciste et de l'Allemagne hitlérienne, elle s'est effondrée quand la Deuxième Guerre mondiale a éclaté. Par contre, l'ONU fête ses quarante ans et regroupe presque tous les pays du monde.

Les réunions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité à New York permettent aux représentants de tous les États d'exprimer leurs vues librement sur les grands problèmes politiques actuels. L'ONU est un forum, un lieu de rencontre et de négociations discrètes, où des représentants de pays ennemis peuvent dialoguer.

L'ONU a soutenu fermement le mouvement de décolonisation des années soixante, qui a donné l'indépendance à des centaines de millions de personnes. L'ONU est intervenue en Corée en 1950, au Congo ex-belge en 1960. Elle a joué son rôle pour désamorcer des crises, comme celle de Suez en 1956 et celle de Cuba en 1962. Elle a innové en formant des forces de maintien de la paix à Chypre et au Proche-Orient. Son Secrétaire général est souvent appelé à offrir ses bons offices et à encourager discrètement les négociations en cas de disputes internationales⁹.

Sous l'égide de l'ONU, la codification du droit international a progressé davantage au cours des quarante dernières années qu'elle ne l'avait fait au cours de toute l'histoire connue: ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention contre la torture. Les

7. Les États-Unis se sont retirés de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1977, en raison de la « politisation excessive » et de la « partialité » de l'Organisation. Ils ont repris leur participation en 1980, après que des projets de réforme leur aient donné partiellement satisfaction: voir V.I. GHEBALI. « Vers la réforme de l'OIT », AFDI, 1984, pp. 649-671.

8. *Le Monde*, 9 octobre 1985.

9. Yves BEIGBEDER, « Le rôle politique, opérationnel et administratif du Secrétaire général des Nations Unies », *RISA*, Bruxelles, 1985/4.

conventions internationales de l'OIT protègent la liberté d'association, les conditions de travail des travailleurs. L'Organisation mondiale de la santé a éradiqué la variole et en coopération avec l'UNICEF, sauve la vie d'environ 800,000 bébés du Tiers Monde par an, grâce au Programme mondial de vaccination (Communiqué OMS/22, 23 août 1985). L'Union internationale des télécommunications attribue les bandes de fréquence des radio-communications aux pays membres de manière à éviter les interférences. L'Agence internationale de l'énergie atomique contrôle l'utilisation de cette énergie à des fins pacifiques. L'UNESCO, si critiquée, contribue à l'alphabétisation du Tiers Monde et sauvegarde les Temples de Nubie et Venise. D'autres organisations protègent onze millions de réfugiés, luttent contre la famine et dénoncent les violations des droits de l'homme.

IV – LES RÉFORMES

Ces réalisations ne diminuent en rien la nécessité d'une rénovation, tant sur le plan politique que sur ceux du développement économique et social et de la gestion interne. Une organisation qui ne se renouvelle pas risque le dépérissement et l'obsolescence. Les retraits des États-Unis et du Royaume-Uni de l'UNESCO devraient amener les États membres et les secrétariats à remettre en cause les objectifs, les structures, le fonctionnement des organisations.

Le terrain n'est pas vierge: des réformes administratives ont été mises en oeuvre au cours des dernières années. La Charte des Nations Unies a subi des modifications mineures. Le Secrétaire général a proposé des améliorations au fonctionnement du Conseil de sécurité. Un chercheur a proposé d'associer les peuples, les citoyens, plus étroitement aux travaux des Nations Unies. Un inspecteur du CCI a proposé la création d'une ONU économique.

A — Réformes administratives

Des réformes administratives ont été proposées principalement par deux organes subsidiaires de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et le Corps commun d'inspection (CCI).

1. *Le rôle de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI)*

La Commission, créée en 1975, exerce ses fonctions à l'égard de treize organisations du système des Nations Unies. Elle est chargée d'assurer la réglementation et la coordination des conditions d'emploi dans ces organisations. Composée de quinze membres nommés par l'Assemblée générale à titre personnel, la CFPI a une compétence très large, en partie consultative, en partie réglementaire, pour unifier les normes, les méthodes et les dispositions dans tous les domaines de la gestion du personnel.

En matière de rémunération du personnel professionnel, la CFPI a confirmé le principe Noblemaire qui établit le niveau des traitements par comparaison avec celui de la fonction publique nationale la mieux payée, c'est-à-dire actuellement l'administration fédérale des États-Unis. En 1982 (Doc. A/37/30), la majorité de ses membres proposait le relèvement du barème professionnel, que les organisations voulaient fixer à 5%. L'Assemblée générale refusa cette proposition (Résolution 37/126). Échaudée par les critiques des gouvernements à la Cinquième Commission, la CFPI décidait en 1984 qu'il n'était pas justifié d'augmenter les traitements, rejetant ainsi les recommandations des organisations et de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FAFI), cette dernière ayant demandé une augmentation de 10%. La dernière augmentation du barème avait été accordée en 1975.

Également en 1984, la CFPI soumettait à l'Assemblée générale de nouveaux barèmes de rémunération considérée aux fins de la pension, diminuant ces barèmes pour les grades P.3 à D.2 (Circulaire OMS IC/85/20, 13 mars 1985). Les économies prévues devaient atteindre jusqu'à 7,7 millions de dollars par an (Doc. A/39/30, pp. ix et xi) : l'Assemblée adopta cette proposition (Résolution 39/246).

Toujours en 1984, la décision de la CFPI d'augmenter l'ajustement de poste de New York de 9,6 % en deux étapes, en août et en décembre 1984, fut violemment critiquée par les États-Unis et l'URSS à la Cinquième Commission. La CFPI fut contrainte de faire machine arrière et d'annuler la deuxième augmentation de décembre. Cette décision gela les ajustements de poste pour les fonctionnaires dans les autres lieux d'affectation. La CFPI joue également un rôle déterminant pour la fixation des barèmes des traitements du personnel des services généraux, ainsi que les indemnités et prestations diverses.

Pour assurer une base objective et comparable à la rémunération des fonctionnaires des différentes organisations, et pour mettre en œuvre le principe « à travail égal, salaire égal », la CFPI a institué un système commun de classement des postes au niveau professionnel. Il comporte la rédaction d'une description de poste pour chaque emploi, l'analyse des fonctions et une évaluation systématique par l'attribution de points à différents facteurs, tels que la formation et l'expérience requises, la difficulté du travail, l'importance des décisions, l'indépendance, la supervision du personnel, etc. Ce système est un élément important de rationalisation et de structuration de la gestion du personnel dans les organisations.

En avril 1981, la Commission a recommandé l'utilisation d'un nouveau système et d'une nouvelle formule d'évaluation des services des fonctionnaires, base administrative des décisions concernant les augmentations, les promotions, les prolongations d'engagement. En 1982, la CFPI a publié des rapports sur la planification des ressources humaines, le recrutement, la formation et le développement des carrières. En 1984, elle adressa des recommandations aux organisations concernant les interviews de sélection, l'utilisation des tests, et la politique de promotion (Doc. A/36/30, A/37/30 et A/39/30).

Selon un rapport d'évaluation de 1983 (Doc. A/38/30, par. 170-176 et Annexe IV), il s'est avéré que les organisations appliquaient dans une large mesure les recommandations et décisions de la Commission relatives aux allocations, indemnités, ajustements de poste, barèmes des salaires du personnel des services généraux. Par contre, les organisations ont tendance à adhérer moins souvent aux positions de la Commission concernant l'organisation des carrières, le classement des emplois, le recrutement et la formation. Cette dernière tendance serait due d'une part à une certaine prudence de la Commission dans ces domaines, et d'autre part à la résistance des organisations qui tiennent à conserver une certaine autonomie de gestion.

Selon J.P. Renninger¹⁰, la Commission a joué un rôle généralement positif dans le développement du système commun des Nations Unies, sans qu'on puisse ignorer les sérieuses difficultés qu'elle rencontre : les pressions croissantes des États membres en faveur d'une politique d'austérité et de restrictions financières qui tendent à politiser l'organe théoriquement technique que devrait être la Commission ; – les critiques des associations du personnel qui accusent la CFPI, dont le Siège est à New York, d'être trop influencée par le Secrétariat de l'ONU et les délégations des États membres à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale ; – les résistances des organisations à une unification et une centralisation jugées excessives ; – les accusations portées par les organisations et les associations du

10. J.P. RENNINGER, *op. cit.*, p. 114.

personnel à l'encontre des membres de la CFPI, qui sont en grande majorité des diplomates et non des experts en administration, et qui exécutent souvent les instructions de leurs gouvernements, contrairement aux exigences de leur statut.

2. Le rôle du Corps commun d'inspection (CCI) dans la réforme de l'administration du personnel

Créé en 1968, le CCI est un autre organe inter-institutions, également placé sous l'autorité de l'Assemblée générale des Nations Unies. Organe purement consultatif, son mandat est vaste: il dispose des plus larges pouvoirs d'enquête dans toutes les matières portant sur l'efficacité des services et le bon usage des fonds. Ses onze inspecteurs, tous de nationalité différente sont nommés par l'Assemblée générale. Leurs rapports sont adressés aux organes intergouvernementaux des organisateurs.

Quatre ans avant la création de la CFPI, le CCI publiait un rapport sur les problèmes de personnel aux Nations Unies (catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur – Doc. JIU/REP/71/7, juillet 1971), qui insistait sur la nécessité d'une réforme, pour répondre à l'insatisfaction des États membres, des responsables du Secrétariat et des associations du personnel. Il constatait que le Secrétariat des Nations traversait une grave crise de modernisation, en raison de la croissance de l'organisation, de son budget et de son personnel.

Le rapport recommandait la définition des catégories professionnelles employées par l'ONU et des niveaux de qualification exigés, la définition des postes devant être pourvus exclusivement par promotion interne, par recrutement extérieur, ou par les deux méthodes, l'institution d'un plan à long terme de recrutement, d'un concours pour les administrateurs aux grades P.1/P.2, la création d'un fichier de réserve de recrutement sur ordinateur, l'adoption d'un programme d'ensemble de formation, d'un système de planification des affectations et des carrières, et la réorganisation des Services du personnel.

Treize ans plus tard, le CCI constatait que « ces réformes ont été en partie mises en oeuvre, quelquefois avec prudence, plus souvent avec une lenteur inutile et difficilement admissible ». Le bilan comprenait à son actif: la mise en oeuvre systématique des concours de recrutement aux niveaux P.1/P.2, la définition de 14 groupes professionnels, la modernisation du fichier de recrutement pour les administrateurs et les experts, l'établissement d'un plan de recrutement pluriannuel (Doc. JIU/REP/84/11).

Le CCI a également publié des rapports sur le recrutement au BIT et au FISE, les problèmes de personnel au Programme alimentaire mondial, la distribution géographique à l'UNESCO, la représentation des femmes dans les organismes des Nations Unies. Les organisations siégeant à Genève ont accepté ses recommandations encourageant le recrutement sur place du personnel des services généraux, ce qui a permis de réaliser des économies¹¹.

Deux de ses récents rapports (Doc. JIU/REP/84/12 et JIU/REP/85/8) ont été bien accueillis par certaines délégations à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, mais ils ont été violemment critiqués par les associations du personnel. Le premier rapport critiquait l'augmentation des dépenses du secrétariat de l'ONU, qui s'accompagnerait d'une perte d'efficacité de ses services. Le rapport concluait que le personnel professionnel et supérieur était largement surpayé par rapport à ses homologues de l'Administration fédérale des États-Unis, empiétant ainsi sur le domaine de la CFPI. Son deuxième rapport critiquait les

11. (Doc. JIU/REP/84/3, JIU/NOTE/82/1, JIU/REP/84/8, JIU/REP/82/11, JIU/REP/77/7 et JIU/REP/77/4).

décisions « arbitraires » de la CFPI, les activités syndicales des fonctionnaires, les recours aux Tribunaux administratifs encouragés par les associations du personnel: les Inspecteurs estimaient que les jugements à venir des Tribunaux devraient être revus par l'Assemblée générale. Ils proposaient l'établissement d'un Comité spécial d'experts gouvernementaux pour « aider » la CFPI à réexaminer le système de rémunération du personnel professionnel.

Ces deux rapports excessifs, provocateurs, souvent mal fondés¹², sont cependant révélateurs des graves divergences existant entre, d'une part, certains États membres, et d'autre part, la CFPI, les secrétariats et les associations du personnel: ils représentent assez précisément le point de vue des délégations américaine et soviétique à la Cinquième Commission, qui ont décidé d'obtenir la croissance zéro des budgets des organisations et des réductions des dépenses de personnel, sans tenir compte des études et recommandations de la CFPI n'abondant pas dans leur sens, ni des revendications et des protestations des associations du personnel. Pour ces deux pays, généralement soutenus par les autres pays industrialisés, la réforme de la politique du personnel est une réforme de rigueur, c'est-à-dire de restrictions budgétaires. Par ailleurs les États socialistes et les pays en développement demandent avec insistance une amélioration de la distribution géographique, c'est-à-dire qu'ils voudraient qu'un plus grand nombre de postes soit attribué à leurs ressortissants, dans la limite de leurs quotas.

Il reste aux organisations et à la CFPI de promouvoir des réformes de la gestion du personnel plus ambitieuses, qui devraient garantir la compétence des candidats au recrutement, encourager la formation, la mobilité, faire reconnaître l'avancement au mérite et maintenir l'efficacité, le moral et la motivation du personnel.

B — Autres réformes administratives

En sus des études portant sur la gestion du personnel, le CCI a encouragé la planification, l'évaluation des programmes, la décentralisation, la régionalisation, une meilleure coordination, la rationalisation des procédures, l'usage de l'informatique, des télécommunications et de la bureautique. Il a encouragé les organisations à créer des services communs pour les voyages, les communications, les services d'information du public. Il a proposé des réductions des dépenses de la documentation, des voyages officiels, une meilleure organisation des conférences, il a examiné les activités techniques et administratives de certains organismes (ainsi le rapport JIU/REP/84/4 sur l'Organisation maritime internationale) et formulé des propositions d'amélioration.

Le CCI a constaté que dix-sept organisations et agences des Nations Unies à Genève utilisent des ordinateurs dont le nombre est passé de 4 en 1977 à 427 en 1984 (y compris les ordinateurs personnels), tandis que le nombre des terminaux était porté de 132 à 1.867. Le traitement électronique de texte s'est développé de manière spectaculaire dans la plupart des organisations, comme l'OMS (Doc. JIU/REP/85/2).

Le CCI s'est félicité qu'une douzaine des grandes bibliothèques du système aient fait des progrès considérables pour assurer à leurs utilisateurs des services modernes et appropriés. Par contre, les quelque soixante-dix autres petites bibliothèques sont en retard dans l'application des techniques d'information modernes. Le CCI a formulé un avertissement concernant

12. Voir la position de la FAFI à l'égard du second rapport dans *FICSA News*, no. 31, 23 octobre 1985, « Joyeux anniversaire de la part du Corps commun d'inspection ».

la Bibliothèque de l'ONU à Genève, dont les efforts de collaboration avec d'autres bibliothèques n'ont pas été poursuivis et dont la qualité a considérablement baissé par rapport à celle des autres grandes bibliothèques du système (Doc. JIU/REP/84/1). À la suite des recommandations du CCI, des plans à moyen terme et portant sur la même période ont été mis en oeuvre dans toutes les organisations¹³.

Dans la plupart des organisations, le contrôle budgétaire et financier s'effectue de manière satisfaisante: ainsi, le Commissaire aux comptes de l'OMS dans son rapport de 1982-1983, indique que l'activité du Service de la vérification interne des comptes répondait aux normes professionnelles élevées, en particulier, ses capacités permettaient d'assurer une vérification interne satisfaisante des systèmes informatisés de comptabilité et de gestion (Doc. A/37/8 du 23 mars 1984).

La gestion administrative des organisations est soumise à des examens, des contrôles de divers organes internes ou externes: sur le plan interne, les services de rationalisation de la gestion (*Management Services*), la vérification interne des comptes, les Ombudsmen. Sur le plan externe, les Commissaires aux comptes, la CFPI, le CCI, les Tribunaux administratifs, sans compter les organes intergouvernementaux des organisations¹⁴.

À ces efforts il faut ajouter les réformes de structure réalisées (les révisions de la Charte) ou proposées, ainsi que les propositions d'amélioration du fonctionnement de ces structures.

1. Révision de la Charte

L'article 108 de la Charte prévoit que des amendements doivent être adoptés à la majorité des deux-tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux-tiers des membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité. Les membres permanents peuvent donc exercer leur droit de veto à l'égard de toute proposition d'amendement.

L'article 109 prévoit par ailleurs que la Charte pourrait être révisée par une Conférence générale des membres des Nations Unies: toute révision sera cependant soumise au veto des membres permanents du Conseil de sécurité. Cet article n'a jamais été mis en oeuvre.

Par contre, des amendements portant sur l'élargissement de deux organes ont été adoptés:

- En 1963, le nombre des membres du Conseil de sécurité passe de 11 à 15 (article 23, alinéa 1) et, en conséquence, le mode de vote est modifié: pour les questions de procédure, un vote affirmatif de 9 membres (au lieu de 7) est nécessaire; pour les autres questions, il faudra un vote affirmatif de 9 membres y compris tous les membres permanents.
- En 1965, le nombre de votes requis au Conseil de sécurité pour la réunion d'une Conférence générale de révision est porté de 7 à 9 (article 109).
- En 1963, le nombre des membres du Conseil économique et social est porté de 18 à 27, puis en 1971, jusqu'à 54 (article 61).

En 1970, un projet de réforme qui n'aboutit pas, visait à élaborer un statut des micro-États, sorte de statut subalterne pour des États qui seraient privés du droit de vote. L'échec de ce projet est dû au fait que les petits États ont la majorité et ne veulent pas d'un tel statut.

13. Yves BEIGBEDER. « L'influence de modèles administratifs nationaux sur le système administratif des institutions des Nations Unies, *RISA* 1984/2, pp. 152-153.

14. Yves BEIGBEDER. « L'influence de modèles administratifs... », *op. cit.* pp. 153-155.

La question de la révision de la Charte est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale en 1969, 1970, 1974 et les années suivantes. Le mandat du Comité ad hoc de la Charte des Nations Unies, créé en 1974, a été renouvelé en 1975 sous l'appellation de « Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation » (Rés. 3499(XXX)). Aucune proposition concrète n'a pu être adoptée¹⁵.

Selon H. Mazeran¹⁶, la révision de la Charte peut être envisagée sous deux aspects: un aspect politique, dans le sens d'une plus grande démocratisation, d'une meilleure représentation du Tiers Monde, et un aspect économique, dans sa relation avec l'instauration d'un Nouvel ordre économique international.

L'opposition entre partisans du maintien de la Charte et partisans de la révision correspond à deux conceptions de l'ONU: une conception traditionnelle d'une organisation contrôlée par une aristocratie d'États ayant des responsabilités universelles, d'un Concert des grandes puissances, – et une conception nouvelle souhaitée par des pays qui s'estiment traités en objets des relations internationales et qui veulent venir à bout de ces injustes privilèges, tant politiques qu'économiques.

Les efforts de démocratisation selon les principes de la répartition géographique équitable ont porté sur tous les organes intergouvernementaux des organisations des Nations Unies¹⁷ et plus particulièrement sur le Conseil de sécurité. À l'égard de cet organe central politique de décision, les propositions de réforme vont de la suppression du statut de membre permanent et donc du droit de veto, à une redistribution des sièges permanents sur des bases géographiques, en passant par un moyen terme qui consisterait à ajouter aux actuels membres permanents un autre représentant permanent pour le Tiers Monde, ou deux autres représentants permanents, un pour l'Afrique, un pour l'Amérique latine.

Par ailleurs, il a été proposé d'inclure dans la Charte des dispositions concernant le Nouvel ordre économique international. Le Groupe des 77, appuyé par la Chine, a proposé l'élargissement du Conseil économique et social à l'ensemble des États membres.

Les États opposés à la révision de la Charte sont quatre des cinq membres permanents (États-Unis, France, Royaume-Uni et URSS), les démocraties populaires d'Europe orientale, les États non alignés. Ces États soutiennent que les difficultés ne viennent pas des insuffisances de la Charte, mais de l'utilisation qu'en font les États. Il faut donc appliquer la Charte et non la réformer.

2. *Les propositions du Secrétaire général des Nations Unies*

En raison de ses fonctions, le Secrétaire général peut difficilement proposer des réformes de structure de l'Organisation. Cependant, le Secrétaire général actuel, M. J. Perez

15. Voir le rapport du Comité pour 1984 (Doc. A/39/33) concernant en particulier la proposition de « Création d'une Commission permanente de bons offices, de médiation et de conciliation pour le règlement des différends et la prévention de conflits entre États », – concernant l'élaboration d'un manuel sur le règlement pacifique des différends entre États – et la rationalisation des procédures de l'ONU, – et la Résolution de l'Assemblée générale 39/88 du 13/12/84.

16. « La révision de la Charte des Nations Unies », dans « L'avenir des organisations internationales », INEDIP, Paris, *Economica*, 1984, pp. 50-72. Voir également « La Charte des Nations Unies, commentaire article par article » sous la direction de J.P. COT et A. PELLET, Paris, Bruxelles, *Economica/Bruylant*, 1985, articles 108 et 109.

17. Ainsi, la Conférence internationale du Travail a adopté un instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, le 24 juin 1986, prévoyant, entre autres, l'augmentation du nombre des membres du Conseil d'Administration de 56 à 112.

de Cuellar, dans son premier rapport annuel (Doc. A/37/1) a proposé des améliorations dans le fonctionnement de ses organes, en soulignant la nécessité de renforcer la capacité des Nations Unies dans le domaine de la sécurité collective.

Il estime que la possibilité de donner effet aux mesures sévères envisagées au Chapitre VII de la Charte (emploi de forces armées) est presque inconcevable dans notre communauté internationale divisée. « Nous sommes périlleusement proches d'un nouvel état d'anarchie internationale ».

Pour le Secrétaire général, les gouvernements devraient faire appel au Conseil de sécurité de façon plus systématique, 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 avant qu'ils ne dégèrent en conflit. L'une des conditions *sine qua non* de l'efficacité du Conseil est l'existence de relations de travail satisfaisantes entre ses membres permanents.

D'autre part, 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. En fait, les résolutions, et en particulier celles qu'adopte le Conseil de sécurité à l'unanimité, devraient servir d'appui à l'action résolue des gouvernements et leur dicter leur politique à l'extérieur de l'organisation.

Pour éviter que le Conseil de sécurité n'intervienne trop tard dans des situations de crise, peut-être le Secrétaire général devrait-il jouer un rôle plus direct en attirant, en vertu de l'article 99 de la Charte, l'attention du Conseil sur des situations pouvant devenir dangereuses. Le Conseil pourrait trouver des méthodes plus rapides et plus efficaces pour décider de l'envoi de missions d'enquête ou de bons offices, d'observateurs militaires ou civils, ou encore d'une présence de l'ONU là où peuvent se produire des affrontements. Il proposait alors de convoquer une réunion du Conseil de sécurité au plus haut niveau possible, dont l'objet pourrait être de discuter de façon approfondie de ces problèmes.

Dans son rapport de 1984 (Doc. A/39/1), il ajoutait que si l'une ou l'autre des parties en cause pousse trop loin l'affrontement au sein des organes délibérants, il devient impossible d'arriver à un consensus sur lequel pourrait se fonder une action pratique.

S'élevant implicitement contre la politisation des institutions spécialisées, il estimait qu'il fallait se garder d'estomper les différences entre les fonctions spécifiques des principaux organes et des institutions spécialisées, en les utilisant comme des instances interchangeables où poursuivre les mêmes buts politiques, sans quoi la fièvre provoquée par une ou deux d'entre elles risque d'envahir tout le corps politique de l'Organisation. Il s'élevait également contre la prolifération des résolutions non appliquées.

Dans son rapport de 1985 (Doc. A/40/1), J. Perez de Cuellar demandait à nouveau que les membres permanents du Conseil de sécurité donnent la priorité aux questions concernant la paix et la sécurité internationale sur les controverses bilatérales. Il proposait que le Conseil fasse un effort résolu et concerté pour résoudre un ou deux des problèmes principaux dont il est saisi. Enfin, il suggérait que tous les États membres s'engagent à nouveau à respecter les obligations de la Charte. Suggestions simplistes, comme les a qualifiées lui-même le Secrétaire général? Quoiqu'il en soit, elles n'ont pas été suivies.

Concernant le désarmement, il proposait que l'expérience unique de l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui veille à l'observation des dispositions relatives à la non-prolifération et s'assure que l'énergie nucléaire est utilisée à des fins pacifiques, que cette expérience soit utilisée pour surveiller l'application d'accords sur les armes nucléaires, en

recourant à des stations sismologiques, à des inspections sur place ou à l'observation par satellite.

Enfin, il reconnaissait l'immense valeur des organisations non gouvernementales et souhaitait que l'ONU oeuvre en association beaucoup plus étroite avec ces organisations, pour obtenir l'appui de groupes nationaux dans chacun des États membres.

Deux personnalités, Marc Nerfin et Maurice Bertrand ont formulé récemment des critiques et des propositions de réformes des organisations des Nations Unies.

3. *Les propositions de réforme institutionnelle*

Marc Nerfin¹⁸ observe que nous vivons une crise de mutation, résultant de crises économiques et financières, crise de l'environnement, crises sociale, culturelle, idéologique, politique, crise de la sécurité, du Tiers Monde et de la coopération du développement. L'enjeu est la survie, qui demande un nouveau développement, aux dimensions nationales, régionales et globales. Au plan global, le seul instrument dont nous disposons est le système des Nations Unies. Les Nations Unies ont besoin d'être renforcées. Leur *aggiornamento* ne viendra pas seulement des gouvernements: un mouvement d'opinion est nécessaire.

Les Nations Unies doivent s'ouvrir aux nouvelles réalités, dont l'émergence aux multiples facettes du Tiers Monde, et aux nouvelles aspirations des peuples. Le système de vote, un pays-une voix, devrait être réexaminé. Les Nations Unies devraient bénéficier d'une plus grande autonomie financière, basée entre autres sur une taxe sur les dépenses militaires. Le Secrétariat devrait devenir vraiment indépendant.

Mais la proposition la plus nouvelle concerne les trois Assemblées. Selon M. Nerfin, les États et les gouvernements, malgré leur importance, ne reflètent pas la richesse des sociétés. Même s'ils sont élus démocratiquement, les gouvernements ne représentent au mieux que la majorité de la société, et non son tout. Il y a d'autres acteurs sociaux, ceux qui représentent la puissance économique, les multinationales et le système bancaire international – les mouvements religieux, pacifistes, les unions de consommateurs, les syndicats, etc.

La représentation actuelle de certains de ces mouvements par les organisations non gouvernementales avec statut consultatif auprès des organisations des Nations Unies n'est qu'un arrangement bureaucratique insuffisant. Il s'agit de rétablir les relations des Nations Unies avec les peuples et leurs associations.

M. Nerfin propose une ONU à trois Assemblées:

- l'Assemblée du Prince, regroupant les États-nations et s'occupant essentiellement de questions politiques;
- l'Assemblée du Marchand, regroupant les institutions financières (FMI et Banque mondiale), les organisations à vocation économique et industrielle, ainsi que les entreprises multinationales;
- l'Assemblée des Citoyens, représentant les peuples et leurs associations.

La séparation ainsi préconisée entre les différents acteurs et les différentes fonctions dans le système international permettrait d'éviter la confusion actuelle des fonctions et des compétences dans les organisations internationales, confusion qui est une source fondamentale d'inefficacité.

18. « Development Dialogue », 1985: 1, « The Future of the UN System. Some Questions on the Occasion of an Anniversary ». Cette étude est le résultat d'un effort collectif lancé par la « International Foundation for Development Alternatives »; Nyon, Vaud, Suisse.

L'auteur n'a pas élaboré ces propositions, qu'il présente comme une base de discussions ultérieures. Elles soulèvent différentes questions. L'Assemblée du Prince semble correspondre à l'Assemblée générale actuelle, dont la compétence serait cependant limitée aux problèmes politiques. Le Conseil de sécurité serait-il maintenu dans sa forme actuelle?

Le regroupement des institutions financières, actuellement dominées par les États-Unis et les autres pays industrialisés occidentaux, avec le Conseil économique et social, la CNUCED, l'ONUDI, la FAO, dans une Assemblée du Marchand se heurterait à l'opposition catégorique de ces pays, qui tiennent à maintenir leur contrôle sur les programmes internationaux de financement.

Les organisations à vocation sociale comme l'OIT et l'OMS ne pourraient pas participer à l'Assemblée du Marchand. Devrait-on créer une quatrième Assemblée sociale? Que faire des organisations techniques spécialisées comme l'Union internationale des Télécommunications, l'Organisation météorologique mondiale et l'Organisation de l'aviation civile internationale, dont la vocation n'est ni strictement économique, ni sociale?

Les États souverains pourraient-ils accepter la création d'une Assemblée des Citoyens, qui mettrait en cause leur propre représentativité? Comment cette Assemblée serait-elle composée, qui désignerait ses membres, quelle en serait la compétence?

Maurice Bertrand propose de mettre en chantier une organisation mondiale de « troisième génération ». Pour lui, une réforme de l'ONU et de son système est urgente, mais sa mise au point exigera de difficiles recherches et négociations¹⁹.

Selon M. Bertrand, les structures du système actuel reposent sur trois idées fausses:

- le maintien de la paix grâce à une institution;
- le développement des pays pauvres par une approche sectorielle;
- et la négociation entre 159 États sans définition préalable de structures de négociations acceptées.

Dans le contexte actuel, une réforme ne devrait pas modifier les structures du maintien de la paix ou plus généralement de l'ONU politique. Les quelques résultats positifs (les forces de maintien de la paix et l'utilisation des bons offices du Secrétaire général) obtenus à l'aide d'un outil inadapté ont déjà un caractère paradoxal. Mais l'impuissance flagrante de l'ONU à empêcher ou arrêter les conflits régionaux et à assurer le désarmement, révèle qu'une mission impossible a été confiée à l'ONU dans ce domaine. Il n'est donc pas utile de proposer d'autres structures dans le domaine politique.

En revanche, la réforme devrait s'orienter vers la création d'une ONU économique. Les efforts de « Restructuration des secteurs économique et social des Nations Unies n'ont abouti concrètement qu'à la création d'un poste de « Directeur général pour le développement et la coopération économique internationale » (Résolution 32/197 du 20 décembre 1977) chargé également d'une mission impossible: son titulaire doit assurer une « coordination d'ensemble à l'intérieur du système » sans disposer d'aucun pouvoir à l'égard des institutions spécialisées.

Le premier volet d'une véritable réforme devrait être une reconversion totale à l'échelle du système de toutes les structures s'occupant actuellement de développement pour constituer des Agences ou Entreprises régionales ou sous-régionales de développement. Les structures actuelles comprennent tous les fonds volontaires qui transitent par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds international de secours à l'enfance (FISE), le

19. Maurice BERTRAND, *op. cit.*

Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour la Population et par les grandes institutions spécialisées.

Les nouvelles Agences ou Entreprises régionales devraient comprendre un organe de représentation des gouvernements de la région ainsi qu'un organe de représentation des pays extérieurs participant aux activités régionales et un Conseil d'administration ou une Commission associant les deux catégories de pays à la gestion commune de l'exécution du plan.

Cette régionalisation rappelle celle de l'OMS, avec ses structures de Comités régionaux réunissant les pays de la région et son secrétariat régional. L'un des objectifs de M. Bertrand est cependant de coordonner les aides sectorielles, comme celle de l'OMS, en vue d'un développement intégré.

Le deuxième volet de la 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. Il faudrait remplacer le double forum actuel du Conseil économique et social et de la CNUCED par un Conseil restreint, un « Conseil de sécurité économique ». Ce Conseil, au niveau ministériel si possible, se limiterait à 23 membres, y compris les principaux grands États et les petits et moyens États regroupés par sous-régions. Il faudrait réorganiser les secrétariats de l'ONU et des grandes institutions spécialisées sous l'autorité d'une ou plusieurs « commissions », composées de personnalités indépendantes.

Cette seconde proposition s'inspire de la structure Conseil-Commission des Communautés européennes: le Conseil permet de réunir les représentants des pays pour défendre les intérêts nationaux, et la Commission est chargée de dégager le point de vue communautaire.

Pour l'auteur, les Nations Unies devraient s'orienter vers l'établissement d'un système de négociation plutôt que de gestion. C'est dans les domaines où les convergences sont possibles que les efforts doivent porter. L'organisation mondiale devrait être un lieu privilégié pour l'étude des problèmes à moyen et à long terme de façon interdisciplinaire, synthétique et globale.

M. Bertrand s'attend à de « très fortes résistances à l'intérieur même des Nations Unies où tous les efforts seront faits pour étouffer toute velléité de changement »²⁰. En effet la plupart des institutions spécialisées sont opposées à des propositions qui tendent à les réorganiser au niveau central et à les fondre dans des Agences ou des Entreprises au niveau régional. Elles y voient une nouvelle tentative de la part de l'ONU pour détruire leur indépendance et pour assumer leurs fonctions alors qu'elles se considèrent généralement comme plus compétentes, plus efficaces, mieux gérées et moins politisées que l'ONU²¹.

20. « La Suisse », 24 octobre 1985.

21. Le Directeur général du BIT, M. F. Blanchard, a exprimé son opposition à la création d'un « *superbody* », ou d'une organisation « parapluie » unique, concept qui suppose que la race humaine est proche du but idéal d'un gouvernement mondial. Pour lui, ce but ne peut pas être atteint actuellement ni dans un avenir prévisible. Par contre, les organisations du système des Nations Unies doivent mieux coordonner leurs programmes, et les États membres devraient changer leur attitude actuelle à l'égard du multilatéralisme et redonner aux organisations leur confiance et des moyens (*International Herald Tribune*, 16 et 18 janvier 1986). En avril 1986, le Comité administratif de Coordination, qui réunit périodiquement les chefs de secrétariat de toutes les organisations des Nations Unies ne formula aucune observation à l'égard du rapport de M. Bertrand, le considérant comme une vision personnalisée du système des Nations Unies: voir Doc. OMS EB79/34 du 17 nov. 1986, para. 5.

Les propositions de M. Bertrand, comme celles de M. Nerfin, cherchent à susciter débat et réflexion, qui pourraient servir de base à de véritables réformes.

V – LA CRISE FINANCIÈRE DE L'ONU

En avril 1986, le Secrétaire général estimait que le budget de l'ONU aurait un déficit de 76 millions de dollars fin 1986, sur un total de 978 millions de dollars de contributions dues (Doc. ONU A/40/1102 du 12 avr. 1986, para. 13).

La crise financière chronique de l'ONU s'est aggravée en 1986 pour diverses raisons. Depuis les années cinquante, un certain nombre de pays, dont l'URSS et la France, ont refusé de contribuer aux opérations de maintien de la paix au Proche-Orient et au Congo ex-Belge pour des motifs politiques et juridiques. Ils ont refusé de prendre en compte l'Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 20 juillet 1962, qui déclarait que les dépenses autorisées pour les opérations de maintien de la paix étaient bien « des dépenses de l'Organisation » au sens de l'article 17.2 de la Charte.

D'autre part, de nombreux États paient leurs contributions avec retard. Enfin, la législation votée par le Congrès des États-Unis en 1985 devait diminuer sensiblement le montant des contributions de ce pays aux budgets de l'ONU et des autres institutions des Nations Unies.

En vertu de l'Amendement Kassebaum au *Foreign Relations Authorization Act* pour 1986 et 1987, les États-Unis s'engageaient à rechercher le vote pondéré en ce qui concerne les questions budgétaires aux Nations Unies et dans les institutions spécialisées. Si le vote pondéré n'était pas acquis en 1987, les États-Unis ramèneraient leur contribution de son niveau actuel de 25 p.cent à 20 p.cent.

Le remplacement du principe de l'égalité des États membres dans le vote à l'Assemblée générale prévu par l'article 18.1 de la Charte (une voix par pays), par un vote pondéré, comme dans les institutions financières, est peu probable. La proposition américaine ne trouverait une majorité pour la soutenir ni au Conseil de sécurité ni à l'Assemblée générale.

Cette loi traduisait le mécontentement des États-Unis à l'égard de la manière dont les décisions sur les questions budgétaires et financières sont prises par l'Assemblée générale, c'est-à-dire par une majorité d'États qui ne paient qu'une faible proportion des budgets.

La deuxième loi américaine est le *Gramm-Rudman-Hollings Act* qui vise à réduire le déficit budgétaire des États-Unis et à atteindre l'équilibre en 1991. Enfin la dépréciation du dollar des États-Unis en 1986 a augmenté le déficit du budget de l'ONU d'environ 30 millions de dollars (Doc. ONU A/40/1102, para. 14).

Devant le risque d'insolvabilité, le Secrétaire général prit de lui-même en janvier et mars 1986 des mesures d'économies se montant à environ 30 millions de dollars. Ces mesures affectaient d'une part le personnel (gel du recrutement et des promotions, réductions des heures supplémentaires, suspension des ajustements de coût de vie) et d'autre part limitaient la documentation et reportaient des travaux immobiliers.

Le Secrétaire général obtenait de l'Assemblée générale, convoquée par ses soins en avril-mai 1986 un nouveau train d'économies équivalant à environ 30 millions de dollars, concernant le report de dépenses d'équipement, le report ou la suppression de réunions et conférences, la diminution des publications.

Ces mesures étaient courageuses et nécessaires, mais elles ne résolvait pas le problème de fond, de nature essentiellement politique: le 22 décembre 1986, le Secrétaire général annonçait un nouveau déficit de 85 millions pour 1987 et maintenait les mesures d'austérité déjà appliquées en 1986 (Doc. ONU ST/SGB/222).

La crise financière, provoquée par les pressions américaines, n'épargnait pas les agences spécialisées des Nations Unies. L'OMS annonçait le 19 novembre 1986 une réduction de 35 millions de dollars de son budget pour 1986-1987 (sur un total de 543 millions), 50 millions devaient être réduits du budget pour 1988-1989 (sur un total de 637 millions). Au 31 décembre 1986, les États-Unis n'avaient payé que 7,3 millions de dollars sur les 62,8 millions de leur contribution²².

Le 21 novembre 1986, les États-Unis annonçaient qu'ils ne quittaient pas la FAO, mais qu'ils gelaient jusqu'au 1^{er} octobre 1987 la contribution qu'ils acceptent de verser: 25,4 millions de dollars pour 1986, sauf 4,8 millions promis dans l'immédiat. Pour 1987, les États-Unis n'ont pris aucun engagement²³.

VI – LE GROUPE DES 18

À l'initiative du Japon, l'Assemblée générale a créé le 18 décembre 1985 (Résolution 40/237) un Groupe de 18 experts intergouvernementaux de haut niveau qui devait « procéder à un examen approfondi de la situation administrative et financière de l'ONU, en vue de déterminer les mesures à prendre pour continuer à améliorer l'efficacité des questions politiques, économiques et sociales ».

Le rapport du Groupe (Doc. A/41/49 du 15 août 1986) ne contient pas de recommandations concernant la crise financière à court terme ou les problèmes politiques, questions qui ne faisaient pas partie de son mandat. Les questions administratives et financières des institutions spécialisées n'étaient pas non plus de la compétence du Groupe.

Parmi les 71 recommandations du rapport, on peut souligner les propositions suivantes:

- la réduction du nombre des réunions et du volume de la documentation;
- un autre organe devrait examiner la structure intergouvernementale de l'ONU dans les domaines économique et social, jugée trop complexe;
- la réduction du personnel de 15 p.cent sur 3 ans, et du personnel supérieur (secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux) de 25 p.cent en trois ans;
- la restructuration des départements des affaires politiques, économiques et sociales;
- la réduction des dépenses d'engagements de consultants de 30 p.cent et des frais de voyage de 20 p.cent.

Le 19 décembre 1986, après des mois de négociations difficiles, l'Assemblée approuvait, pour l'essentiel, les recommandations du Groupe (Résol. 41/213). Le Conseil économi-

22. Voir Doc. OMS EB79/4 du 19 nov. 1986 et EB79/22 du 13 janv. 1987. Le Représentant des États-Unis au Conseil exécutif de l'OMS expliqua que les ressources disponibles pour les organisations internationales étant insuffisantes, les fonds avaient été accordés en priorité aux organisations en situation financière critique: le retard du paiement dû à l'OMS ne constituait donc pas un jugement négatif à son égard, mais un tribut à sa bonne santé financière... (Doc. OMS EB79/SR.1 du 12 Janv. 1987, p. 9.)

23. *Le Monde*, 5 décembre 1986.

que et social était chargé d'étudier le mécanisme intergouvernemental dans les domaines économique et social.

L'Assemblée paracheva les travaux du Groupe en acceptant que le Comité du programme et de la coordination pratique le consensus pour décider du montant du budget pour chaque exercice biennal, donnant ainsi satisfaction aux exigences américaines²⁴.

VII – CONCLUSION

Il est clair que le système international est en crise, que la coopération multilatérale est remise en question, que les organisations des Nations Unies sont soumises à des critiques concernant tant leurs structures que leur gestion.

Les propositions de réformes de structure se heurtent à des obstacles considérables: l'opposition de la plupart des membres permanents du Conseil de sécurité à une révision de la Charte, les oppositions probables des organes intergouvernementaux et des secrétariats des institutions spécialisées à toute intégration ou fusion de leur organisation dans un ensemble dirigé et dominé par l'ONU, sans compter les problèmes financiers et les problèmes de réorganisation bureaucratique qui en résulteraient.

Par contre, il est possible et souhaitable de tenter d'améliorer le fonctionnement et la gestion interne des organisations. Les problèmes budgétaires des organisations, la crise de l'UNESCO, le mécontentement de certains États membres, les critiques des médias, l'inquiétude des personnels, les innovations technologiques, pourraient servir de levain à ces réformes.

Plus directement, les pressions financières américaines et les recommandations du Groupe des 18 vont permettre la mise en oeuvre de la première réforme d'ensemble de l'ONU. Ce processus de rénovation devrait s'étendre progressivement à toutes les institutions des Nations Unies.

Les réformes devraient s'effectuer sur l'initiative des chefs des secrétariats, avec le soutien des organes intergouvernementaux et l'encouragement de leur personnel. Les associations du personnel pourraient utilement réorienter leurs activités du terrain limité et contesté de la revendication salariale, de la défense du corporatisme, vers celui du progrès et d'une meilleure efficacité et donc d'une meilleure image de « leur » organisation.

Le champ d'action des réformes pourrait inclure:

- Une évaluation plus critique (par des évaluateurs indépendants extérieurs à l'organisation) des programmes, de l'efficacité des services des secrétariats, alliée au courage d'arrêter des activités inutiles sans résultats évidents, de redéfinir des programmes trop vastes ou trop vagues, de supprimer des services stériles ou obsolètes.
- Une plus grande concentration des programmes par la mise en oeuvre de priorités, pour mettre fin à l'émiettement actuel des crédits et des activités.
- La mise en oeuvre de critères de recrutement plus stricts et une évaluation plus rigoureuse de la qualité des services des fonctionnaires et agents, afin de récompenser et encourager

24. Ces deux questions sont examinées plus en détail dans l'article « La crise financière de l'ONU et le Groupe des 18 » à paraître dans l'Annuaire français de Droit international, Paris, et dans le livre *Management Problems in U.N. Organizations: Reform or Decline*, chapitre 11, à paraître aux Éditions Frances Pinter, Londres, en 1987, tous deux par Yves BEIGBEDER.

la compétence, l'initiative, l'efficacité et le loyalisme international, et d'éliminer les incapables et les amateurs.

- Une meilleure application des réformes proposées par la Commission de la fonction publique internationale, le Corps commun d'inspection et les Commissaires aux comptes. En ce qui concerne la CFPI et le CCI, la sélection de leurs membres devrait être améliorée par l'application plus stricte de critères de compétence et d'expérience, et non plus pour des raisons de répartition géographique et de patronage politique.
- On pourrait envisager l'élargissement du financement des organisations en leur assurant des ressources propres par la taxation, la vente de produits ou de services, les revenus de brevets, selon les modèles des cartes du FISE, de l'exploitation des ressources du fond des océans, ou des brevets de l'OMS. Ceci diminuerait en partie la dépendance des organisations par rapport aux États membres.
- Comme l'a proposé le Secrétaire général des Nations Unies, on pourrait envisager une plus grande participation des organisations non gouvernementales nationales et internationales aux délibérations et aux activités des organisations, ainsi qu'une plus grande participation des jeunes, par exemple par une expansion du Programme des volontaires de l'ONU.

Enfin, les efforts de rénovation et de réforme devraient bien entendu s'adapter à la situation de chaque organisation du système des Nations Unies.