

Les fonctions du système des Nations Unies

L'image des Nations unies et des organisations de son système est aujourd'hui assez caricaturale pour alimenter la théorie de la « crédibilité limitée » à la mode. En raison de son appartenance au Corps commun d'inspection, cette petite institution indépendante, créée en 1968 à la suite des réflexions entraînées par la crise du Congo et devenue un organisme doté de pouvoirs d'investigation très larges, l'auteur propose un diagnostic moins brutal.

Il faut d'abord tenir compte de la nature de la mission confiée aux organisations des Nations unies, « mission impossible » qui consiste à tenter d'accélérer et de contrôler l'intégration de la société mondiale. Les types de fonctions assurées varient suivant le degré d'intégration de cette société. Les forces qui jouent et qui assurent la dynamique des organisations sont essentiellement celles du tiers-monde et une opinion publique mondiale qui se constitue lentement. La problématique des « stratégies internationales » comprend des plans de réforme audacieux. Mais, le seul moyen d'action dont on dispose pour les faire appliquer ce sont les mots, si bien que le phénomène de « conceptualisation » joue un rôle fondamental. Les pays riches luttent contre ces tentatives en limitant le budget des organisations et en répandant à leur sujet une idéologie réductrice. L'enjeu du débat est à la fois l'élargissement de la problématique mondiale et l'avenir des organisations.

Mme le président de l'Académie des Sciences morales et politiques a pensé que mon appartenance au Corps commun d'inspection des Nations unies pouvait m'habiliter à fournir quelques explications différentes des idées reçues sur les fonctions du système des Nations unies. Je crois qu'il s'agit d'une hypothèse optimiste, mais je dois au moins essayer de la justifier.

Le Corps commun d'inspection est une institution qui a été créée essentiellement, sur les recommandations faites par l'un des membres de votre académie en 1968. L'occasion de cette création a été la crise financière de l'ONU, qui était elle-même le résultat de la crise politique provoquée par les événements du Congo en 1962. Il faut se souvenir dans quelles conditions Dag Hammarskjöld avait décidé d'organiser l'intervention des Nations unies dans ce pays. On sait que ses décisions n'avaient obtenu l'approbation ni du gouvernement soviétique, ni du gouvernement français, et qu'en conséquence, plusieurs États membres avaient refusé de participer à la couverture des dépenses ainsi engagées. Il résulta de ce refus un déficit financier, dont on n'arrivait pas vers 1966 à connaître même le montant. On réunit donc un comité pour évaluer ce déficit, pour en examiner les causes et on le chargea de faire des recommandations pour trouver une solution à la crise et en éviter le renouvellement. Ce comité, dit « Comité des 14 » prit son travail au sérieux et fit 124 recommandations concernant les méthodes de gestion administrative et financière de l'organisation ; la 67 concernait la suggestion de créer un Corps commun d'inspection.

Il s'agissait d'un organisme très modeste, huit membres à l'origine, aujourd'hui onze, de nationalités différentes, choisis parmi des personnes compétentes dans les domaines administratifs et financiers, et qui recevaient pour mission de travailler à l'amélioration du fonctionnement des institutions de la famille des Nations unies (c'est-à-dire d'une douzaine d'institutions comprenant outre l'ONU, le Bureau international du travail, l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture, l'Organisation mondiale de la santé, l'UNESCO, l'Agence atomique internationale et quelques autres petites organisations techniques spécialisées dans les transports, la poste, les télécommunications, la météorologie, la propriété intellectuelle, etc.

Le statut du Corps accorde à ses membres des pouvoirs d'investigation très larges et leur donne la possibilité de proposer des réformes. Les inspecteurs, dont l'indépendance vis-à-vis des chefs des secrétariats est garantie, s'adressent directement aux

organes intergouvernementaux et, en particulier, à l'assemblée générale de l'ONU et ils prennent la responsabilité individuelle, sous leur propre signature, des rapports qu'ils

établissent. Ils ne sont donc pas obligés de travailler en commun, ce qui permet d'éviter le style gris et le manque de vigueur des documents qui exigent un consensus.

Ces caractéristiques devraient donc faire du Corps commun d'inspection un poste d'observation privilégié. En fait, il ne permet d'observer qu'une très faible partie du paysage et il ne peut contribuer à le modifier que de façon imperceptible. La modestie des moyens dont il dispose, l'énorme capacité de résistance au changement des secrétariats des organisations et le fait que les problèmes techniques sont souvent des problèmes politiques expliquent facilement ce peu d'efficacité.

Le C.C.I. a tenté, par exemple, d'améliorer les conditions de recrutement du personnel de façon à obtenir par l'institution de méthodes objectives la réduction de la politisation qui tend naturellement vers la médiocrité, et d'instituer des méthodes de planification et de programmation pour obtenir une plus grande précision des objectifs et pour assurer une meilleure coordination des activités.

Quelques changements ont été obtenus : par exemple, l'ONU recrute maintenant, par concours organisés progressivement dans tous les pays du monde, ses administrateurs au niveau de début, et des plans à moyen terme coordonnés et portant sur la même période existent dans toutes les grandes organisations. Mais il s'agit là de progrès modestes par rapport à l'importance des problèmes qui restent à résoudre.

En d'autres termes, ce n'est pas grâce à son efficacité que le Corps commun d'inspection permet de mieux comprendre les activités du système. Ce serait plutôt en raison de ses échecs ou, en tout cas, de son expérience des difficultés.

Les théories de la crédibilité limitée

Un auteur américain a écrit : « Les organisations internationales doivent être étudiées parce que c'est intéressant et parce que c'est important. » Il ajoute même que « c'est intéressant parce que c'est important ». Il me semble que ce genre d'humour ne peut être apprécié complètement qu'en France où, en raison d'une

tradition bien établie, on continue de penser que l'Organisation des Nations unies est une sorte de théâtre où se joue la comédie de l'hypocrisie, ou encore une sorte de fabrique de discours et de documents inutiles, en bref, suivant l'expression bien connue du général de Gaulle : « un machin ».

En réalité, l'on n'en est même plus au niveau du mépris, ce qui serait encore une manière d'accorder une certaine importance à cette institution. Chacun se représente l'ONU comme un forum politique où se poursuivent des discussions interminables sur le désarmement et des débats sans conséquence avec les pays du tiers-monde. On sait aussi qu'elle est responsable des « Casques bleus » qui, au Moyen-Orient, offrent une protection fragile contre quelques risques d'incendie ; mais on ne la croit pas capable de rendre des services sérieux lorsqu'apparaissent des menaces réelles de conflit. Les organisations spécialisées et les fonds volontaires chargés principalement de la coopération technique et de l'aide humanitaire ont une réputation très inégale. Enfin, on reconnaît que quelques résultats ont été obtenus : l'éradication de la variole par l'Organisation mondiale de la santé, ou) il y a déjà quelques années, le sauvetage des monuments de Nubie par l'UNESCO. Mais ces rares exceptions ne rendent pas l'ensemble réellement intéressant ou important.

Cette image caricaturale s'accompagne généralement d'une critique des insuffisances, de l'inefficacité et des coûts de la bureaucratie internationale. Tout ceci constitue ce que l'on pourrait appeler une théorie de la « crédibilité limitée ». Je crois que cette théorie est inexacte et qu'elle ne rend pas compte de la capacité paradoxale qu'ont les institutions mondiales d'exercer des contraintes institutionnelles, morales et intellectuelles sur leurs propres États membres. Je n'ai pas l'intention ici de réfuter cette théorie à la mode point par point, mais plutôt d'essayer d'expliquer en quoi consistent les fonctions de ces organisations. Cet exercice est nécessaire, parce que ces fonctions sont difficiles à comprendre et en fait mal comprises.

S'il en est ainsi, c'est parce que l'on utilise des instruments d'analyse classiques, mais qui ne conviennent pas pour le phénomène qu'il s'agit d'observer ? .

Ces instruments d'analyse sont ceux appliqués traditionnellement aux administrations nationales dont les fonctions nous sont familières. Chacun sait bien à quoi servent et ce que produisent les services des travaux publics, de l'éducation, de la police ou des douanes, en revanche, on sait moins bien à quoi servent et ce que produisent les organisations du système des Nations unies, et, si on juge de leur productivité en utilisant les mêmes critères que sur le plan national, on est conduit presque inévitablement à un diagnostic sévère.

Ce que l'on constate tout d'abord, c'est un phénomène d'extrême morcellement, dû non seulement au fait que, pour les activités de coopération technique, les centaines de bureaux de terrain des grands programmes opérationnels et les milliers d'équipes d'experts qu'ils animent ne sont pas très coordonnés, mais aussi à la quasi-indépendance des centaines d'unités qui, aux sièges des organisations, s'occupent de « programmes » différents. L'absence de coordination, aussi bien entre organisations qu'à l'intérieur de la plupart des grandes organisations, et, en particulier, à l'ONU, est une maladie chronique bien connue du système des Nations unies.

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

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

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

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

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

La faiblesse de ces effectifs est encore aggravée par le fait que les qualifications du personnel affecté à ces tâches sont très inégales et souvent inférieures à celles que l'on rencontre généralement dans les bonnes administrations, universités ou centres de recherches nationaux.

Enfin, le morcellement des activités semble correspondre aussi à un morcellement des problèmes et il ne paraît pas illégitime de se demander si la relation intellectuelle entre les diverses questions traitées n'est pas aussi faible que la coordination administrative et hiérarchique. À première vue, la problématique du système des Nations unies apparaît, en effet, si morcelée que l'on peut parler d'une problématique en miettes.

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

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

Ces énumérations débouchent en général sur des conseils aux gouvernements des pays membres comme ceux du paragraphe 12 du préambule de la dernière stratégie internationale du développement qui ne conseille rien moins que d'en finir sans délai

avec « le colonialisme, l'impérialisme, le néocolonialisme, l'interférence dans les affaires intérieures des autres États, l'apartheid, la discrimination raciale, l'hégémonie, l'expansionnisme et toutes les formes d'agressions et d'occupations étrangères qui constituent des obstacles majeurs à l'émancipation et au développement des pays en développement ».

En revanche, le lien entre la liste des problèmes et les programmes des organisations internationales est infiniment plus difficile à percevoir : il semble qu'il existe un grand vide entre la problématique d'ensemble et les activités quotidiennes des organisations.

Enfin, on ne peut pas ne pas constater que malgré leur apparente universalité, ces analyses ne traitent par exemple ni du contrôle et de la limitation des armements stratégiques (sujet trop sérieux pour être traité autrement qu'entre les deux supergrands), ni des relations économiques ou financières entre pays riches qui sont réservées à d'autres instances plus fermées. En définitive, la diplomatie bilatérale ou multilatérale entre gens sérieux reste celle où l'on réfléchit ensemble aux choses importantes et ce qui est laissé à l'ONU n'est finalement que d'intérêt secondaire, au moins pour les puissants.

La mission d'intégration de la société mondiale

Cette analyse confirme donc dans l'ensemble la vision pessimiste que l'opinion publique des pays riches a du système des Nations unies. Sans doute pourrait-on plaider que les résultats obtenus dans un très grand nombre de domaines ne sont pas aisément évaluables, que la coopération technique multilatérale rend des services souvent appréciés par les pays en développement, que les petites organisations techniques rendent, pour des coûts infimes, des services indispensables, que les doctrines élaborées par l'O.M.S. ou par l'Unicef en matière sociale, par l'UNESCO en matière de planification de l'éducation, etc., ont été adoptées par de très nombreux pays. Mais ce genre de plaidoyer n'a que peu d'intérêt, car il ne fait que corriger très légèrement un diagnostic tout à fait insuffisant établi avec des instruments d'analyse inadéquats, limité à la surface des choses et ignorant les phénomènes les plus profonds et les plus importants.

Pour comprendre réellement à quoi servent et ce que peuvent produire les organisations mondiales, il faut élargir beaucoup plus le champ de l'analyse et tenir compte :

- de la nature et de l'importance de la mission qu'elles assument ;
- de la nature des forces qui y sont en œuvre ;
- et de l'ordre de grandeur des moyens qui sont nécessaires

pour contribuer utilement à la solution des problèmes mondiaux.

Il faut, en effet, mesurer d'abord le degré de difficulté de la mission qui leur a été confiée et qu'elles sont les seules à pouvoir assumer : pour reprendre le titre d'une célèbre émission de télévision, je dirai qu'il s'agit d'une « mission impossible », et que pourtant elles sont en train de commencer à la remplir. Les chartes et les constitutions parlent « d'élever dans l'esprit des hommes les défenses de la paix », de maintenir la sécurité internationale, « d'encourager le respect des droits de l'homme » et de « résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel et humanitaire ». Il n'y a que deux attitudes possibles devant ce genre de formule : ou bien les considérer comme des vœux pieux, inaccessibles et tourner en dérision toutes les activités qui prétendent s'en réclamer, ou bien les prendre au sérieux et tenter de réfléchir et de travailler modestement à leur mise en œuvre.

Dans le second cas, cela signifie que la mission confiée aux organisations internationales consiste à accélérer et à contrôler l'intégration de la société mondiale. Or, c'est une banalité de rappeler que cette société est fort peu intégrée, ou plutôt très inégalement intégrée, mais en cours d'intégration progressive. Sans doute, la notion d'intégration peut être discutée. On peut employer d'autres expressions pour désigner le même phénomène : interdépendance économique, interpénétration des cultures, unification des techniques et des méthodes, etc., et surtout on peut avoir des vues divergentes sur les objectifs qu'il faudrait atteindre en matière d'intégration politique.

En revanche, on ne peut éviter de constater que les processus d'interdépendance, d'harmonisation ou d'intégration se développent beaucoup plus rapidement sur les plans technique et économique que sur les plans politique, idéologique et social. Il n'est pas nécessaire d'insister sur le fait que les variations des prix du pétrole influencent l'économie de tous les pays, que les phénomènes d'inflation et de chômage sont contagieux, que les politiques énergétiques ou alimentaires nationales ignorent les frontières comme les idéologies ou que la généralisation des transports aériens et des communications par satellite fait partie de la vie quotidienne. En ces domaines, l'unité du monde existe déjà.

On ne peut non plus essayer de cacher que c'est la culture technique et économique dominante qui se charge d'intégrer les autres : le développement des firmes transnationales n'est qu'un des aspects de ce phénomène de domination.

En revanche, les risques de guerre, les divergences idéologiques, les énormes différences sociales font aussi partie de notre paysage et l'intégration mondiale est ici si inaccessible qu'il paraît utopique d'y réfléchir. Or, cette mission qui consiste à tenter de combler l'abîme qui sépare les niveaux d'intégration de la société mondiale dans les domaines technique et économique et tous les autres est pourtant celle qui est confiée aux organisations mondiales. Et cette mission comporte des fonctions de nature différente suivant le niveau d'intégration atteint.

Au premier niveau, celui où la société mondiale est pratiquement déjà intégrée, c'est-à-dire celui des transports, de la poste, des télécommunications, de la météorologie, des collectes de statistiques, etc., il s'agit d'assurer pour l'essentiel des fonctions de gestion. Quelques organisations dites techniques, généralement de taille très modeste (I.U.T., U.P.U., O.A.C.I., O.M.C.I., O.M.M.) et quelques départements d'autres organisations ont ainsi pour mission principale d'assurer à des coûts très faibles la coordination d'activités nationales. Sans doute font-elles aussi de la coopération technique et assurent-elles quelques négociations sur des points de détail, mais la fonction administrative principale a ici quelque ressemblance avec celle assurée par des services nationaux.

Le deuxième niveau, celui où, en l'absence d'intégration, on a pu néanmoins obtenir un consensus sur des questions précises, comprend toutes les activités de coopération technique, les activités opérationnelles d'intervention en faveur du maintien de la paix, quelques programmes intergouvernementaux tels que ceux concernant l'océanographie, l'environnement ou la surveillance météorologique, enfin la gestion des organisations internationales elles-mêmes. Il s'agit ici aussi d'organiser la coopération internationale, de poursuivre des études et des recherches et de préparer un peu plus de négociations qu'au premier niveau.

Mais ce n'est que lorsque l'on a atteint le troisième niveau, celui où il n'y a ni intégration ni consensus, que l'on touche enfin au cœur du problème. À ce niveau, il n'y a place que pour les négociations et les fonctions des secrétariats consistent seulement à soutenir ces négociations. Ces domaines sont ceux du désarmement et de la sécurité internationale, des accords de stabilisation des prix des matières premières, des conditions du développement, des relations Nord-Sud en général, des droits de l'homme, du droit de la mer, du droit de l'espace, etc. Or, le travail de soutien des négociations consiste à produire beaucoup de documents de séance et à faire des études et des recherches pour aider les délégations dans leur travail.

Ce troisième niveau a deux caractéristiques :

- c'est celui qui est le plus mal compris de l'opinion ;
- c'est celui qui exige le plus d'imagination et même d'invention, la mission des organisations mondiales pouvant être considérée comme consistant à essayer de faire passer les problèmes du troisième niveau au deuxième, et du deuxième au

premier. Le jeu des forces qui jouent en ce sens et de celles qui s'y opposent constitue la dynamique des organisations mondiales.

Réformisme, conceptualisation et chances d'élargissement de la problématique

Or, la dynamique du système des Nations unies est assurée aujourd'hui en premier lieu par le tiers-monde, en second lieu par une opinion publique mondiale qui se constitue lentement et pour laquelle les considérations morales prennent de plus en plus d'importance.

Ces forces ne sont pas révolutionnaires ; celles qui peuvent arriver à s'exprimer et à se faire écouter par ce club de gouvernements ne peuvent être que réformistes et doivent cacher leurs audaces sous un vocabulaire acceptable. Cela explique en grande partie le genre de la maison : le lieu commun y fleurit, ainsi que le style de l'exhortation. Il faut toutefois noter en passant que ce n'est pas un résultat tout à fait négligeable que de réussir à faire approuver des lieux communs à un niveau planétaire, même s'ils ne comportent pas des obligations très précises. On pourrait même dire que la « banalisation » des objectifs, des méthodes et des programmes des gouvernements de tous les pays est un élément fondamental d'un programme d'intégration. D'autre part, il ne faut pas s'étonner que les « stratégies » ou les problématiques se concluent par des exhortations aux gouvernements de tous les pays. Elles ne font en cela que refléter la situation politique actuelle, où les principaux centres de décision restent nationaux.

Mais ces propositions réformistes ne sont pas anodines : les recommandations contenues dans la troisième stratégie internationale du développement et qui tendent à la création d'un fonds commun pour la stabilisation des prix des matières premières, au développement et à l'accélération des réformes agraires, à la réforme du système monétaire international, à l'établissement de codes de conduite pour les sociétés transnationales et à la fixation pour l'an 2000 d'objectifs sociaux raisonnablement — accessibles constituent un programme à l'échelle mondiale qui, s'il était réalisé, modifierait radicalement les structures de la société actuelle et les conditions d'existence de milliards d'êtres humains.

Que les chances de mise en œuvre pratique d'un tel programme soient minces est aujourd'hui évident, mais c'est justement la raison pour laquelle il est important de comprendre les méthodes qui sont utilisées par les forces qui, dans cet espace politique mondial à peine constitué, essaient de jouer dans le sens du changement.

Les seuls moyens d'action dont elles disposent réellement, ce sont les mots. C'est par les mots qu'elles tentent de convaincre une partie de plus en plus importante de l'opinion publique mondiale, et d'utiliser la pression que cette opinion, dans chaque pays, exerce directement ou indirectement sur l'attitude des gouvernements. Ce phénomène est connu sous le nom de « conceptualisation ». Cette création de concepts nouveaux est, en effet, la seule méthode capable de faire apparaître à la fois l'existence d'un problème intéressant et une orientation vers sa solution, c'est-à-dire que c'est le travail préalable indispensable à l'ouverture de nouveaux champs de négociation.

Or, pour trouver les mots justes qui permettent d'ouvrir par leur vertu magique des portes jusqu'ici fermées, il ne faut pas hésiter à en essayer beaucoup. Le verbalisme si critiqué, si préjudiciable au bon renom des organisations internationales n'est en définitive qu'un instrument de travail.

Il faut avoir cette situation présente à l'esprit si l'on souhaite comprendre comment se constitue lentement une véritable problématique mondiale. Les concepts nouveaux et utiles ne sont trouvés que dans l'excitation de la lutte entre des problématiques différentes qui ont ici la possibilité de s'affronter. C'est parce qu'il y a conflit que les formulations, en s'efforçant de devenir plus persuasives, plus percutantes trouvent finalement les concepts qui font réussir. L'exemple de succès le plus connu est celui de l'expression « patrimoine commun de l'humanité » qui, appliqué pour la première fois par le professeur Pardo au « fond des mers » qui n'était jusque-là que *res nullius*, est devenue tout d'un coup à la fois la chose de tous et la forme autour de laquelle un énorme processus de négociation s'est déclenché, puisque des conférences se tiennent régulièrement depuis plus de huit ans sur le droit de la mer. L'application du même concept à l'espace extra-atmosphérique fournit aussi une base de négociations. On sait aussi que la formule « *trade not aid* » c'est-à-dire « commerce au lieu

d'aide » a été à l'origine de la création de la C.N.U.C.E.D. et que toutes les négociations sur la stabilisation des prix des matières premières s'en sont suivies.

Enfin, les concepts vagues en apparence, ceux qui paraissent vides et qu'il faut remplir peuvent aussi rendre de réels services. Tel est le cas par exemple du concept « nouvel ordre économique international ». C'est bien parce que personne ne savait exactement ce qu'il signifiait à l'origine qu'il a permis de poursuivre des programmes de recherches et d'études pour aider à sa définition, puis d'ouvrir des négociations permettant de remettre beaucoup de choses en question.

Mais d'autres exemples montrent que les affrontements passent parfois par les conflits entre concepts eux-mêmes : des discussions considérables ont eu lieu autour des termes « pauvreté absolue » ou « besoins essentiels », les représentants des pays en développement se méfiant des contraintes que les pays donateurs essaient de faire peser sur la conception de leur politique sociale, les pays riches, de leur côté, insistant pour que leur effort d'aide financière ne profite pas aux seules élites du tiers-monde, mais soit orienté directement vers les couches les plus déshéritées.

Enfin, comme l'on sait, les négociations globales sont à l'ordre du jour malgré les résistances que leur lancement rencontre de la part des pays développés. Même si elles doivent traîner en longueur et ne pas donner des résultats très positifs, elles montrent combien les pays du tiers-monde ont pris conscience de la nécessité de l'élargissement de la problématique mondiale.

Les pays riches, au contraire, n'en sont pas persuadés ; pays occidentaux et socialistes soutiennent à cet égard des idées très voisines. Ils pensent qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de tenter d'élaborer une véritable problématique mondiale aux Nations unies ; les pays du tiers-monde, d'ailleurs divisés, ne sont pas assez importants ni économiquement ni militairement, pour qu'il soit utile de leur donner plus de poids politique en discutant avec eux de l'avenir du monde. Ils affirment que les organisations internationales font trop de place aux petits pays ; que leur bureaucratie coûte cher et qu'il faut maintenir leur niveau de dépenses au minimum possible ; enfin, que l'aide aux pays pauvres est sans doute nécessaire, mais qu'elle ne saurait dépasser un niveau raisonnable, et que, de toute manière, elle est plus efficace quand elle est accordée sous forme bilatérale. Quant aux problèmes

de sécurité internationale, c'est l'affaire des pays qui comptent militairement et non des autres : mais on peut laisser l'ONU parler de désarmement.

Pour appuyer un tel discours, les pays riches disposent de moyens puissants puisque ce sont eux qui financent pour plus de 80 % les budgets des organisations et qu'ils détiennent, dans leur secrétariat, des positions encore très fortes, en dépit de la pression de plus en plus vive exercée par les pays en développement pour une distribution géographique équitable des postes d'administrateurs. Mais l'idéologie qu'ils développent au sujet des organisations elles-mêmes — crédibilité limitée, inefficacité, gaspillage, coût — est certainement l'arme la plus importante qu'ils utilisent avec persévérance. Ces moyens sont très efficaces dans la mesure où, en maintenant les organisations à un niveau de ressources très faible, ils ne permettent pas à la plupart des programmes d'atteindre leur seuil d'efficacité, et, en rendant impossibles d'autres formes d'action, ils contribuent à maintenir les organisations dans leur routine.

En définitive, il apparaît donc que les organisations mondiales sont à la fois le lieu où s'affrontent ces conceptions divergentes et, pour une part non négligeable, l'enjeu même du débat.

L'issue de ce combat est incertaine : l'état des forces en présence montre toutefois qu'il y a quelques chances d'évolution, au moins à long terme, en faveur du tiers-monde. Son poids économique et intellectuel ne peut que s'accroître et le nombre de ses alliés est en train d'augmenter. Une partie croissante de l'opinion publique dans les pays riches prend de plus en plus au sérieux les considérations morales. Le discours sur les droits de l'homme, sur le caractère inadmissible de la pauvreté absolue, sur le droit au développement, sont de plus en plus écoutés et les gouvernements des pays riches approuvent à l'ONU les résolutions de principe qui vont dans ce sens. Le nombre des pays riches qui commencent à approuver la majorité des positions du tiers-monde est aussi en train de s'accroître : on sait qu'aux pays

nordiques et aux Pays-Bas, qui votent généralement dans ce sens, est venue s'ajouter récemment la voix du gouvernement français.

L'enjeu du débat est d'ailleurs loin d'être limité au seul problème des relations entre pays riches et pays pauvres.

L'idée se répand de plus en plus que les problèmes économiques et sociaux des pays du Nord pourraient trouver une partie de leurs solutions dans l'établissement de politiques plus ambitieuses de développement des pays du Sud. Des entreprises du type plan Marshall pour les pays pauvres, où tous les partenaires trouveraient leur intérêt, sont évoquées avec insistance. Cela

signifie donc que les problèmes que les pays riches essaient de résoudre aujourd'hui entre eux ne seraient plus séparés de la problématique d'ensemble.

Mais, pour qu'existe une problématique mondiale digne de ce nom, il est bien évident qu'il faut qu'elle comprenne le problème de la paix qui est au cœur de la mission confiée aux organisations mondiales. Il n'est pas exagéré de dire que traiter de ce problème sous la forme du débat sur le « désarmement général et complet » revient à l'exclure de la problématique d'ensemble. Or, divers signes montrent que des tentatives sont faites en vue de sa réintégration. Tous les efforts de recherche sur la guerre et la paix, qui se sont développés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et, en particulier, ceux faits dans les pays nordiques et aux États-Unis sous le nom de « peace research » ont maintenant des chances d'être pris davantage au sérieux. L'UNESCO, par exemple, s'est, depuis quelques années, efforcé de développer un programme intergouvernemental de « recherche sur la paix », offrant ainsi une porte d'entrée dans la problématique officielle à tout un courant de pensée qui en avait été écarté. Une large fraction de l'opinion publique — qui n'est pour autant ni « pacifiste » ni « neutraliste » — est de plus en plus inquiète des risques que la course aux armements fait courir à la sécurité internationale qu'elle devrait contribuer à assurer. Elle commence aussi à se demander s'il ne faudrait pas tenter d'explorer des voies nouvelles pour établir les bases psychologiques de la paix, par exemple le lancement de grandes actions en « commun » sur le plan international, au nombre desquelles on pourrait mettre ces plans ambitieux et collectifs de développement du tiers-monde dont nous venons de parler.

Les conditions sont donc peut-être réunies pour qu'une véritable problématique mondiale naisse enfin des efforts des organisations mondiales. Je ne suis pas certain qu'on puisse encore l'affirmer, mais j'aimerais avoir contribué à vous persuader que les problèmes qui concernent ces organisations sont sinon intéressants, du moins un peu plus importants qu'on ne le croit en général aujourd'hui.

Maurice Bertrand