

ÉVOLUTION DES STRUCTURES ET ACTION DES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE

par

Jacques LEPRETTE
Ambassadeur de France

Gardons-nous de remonter trop loin dans le passé. Tout évolue si vite. Mais pour appréhender « l'évolution des structures et de l'action des Nations Unies dans le domaine économique », il convient de noter que le point de départ de cette évolution représentait déjà un pas en avant important par rapport à ce qu'étaient les préoccupations de la communauté internationale dans le domaine économique avant le 2^e conflit mondial, c'est-à-dire quelques années avant San Francisco.

Si l'on considère que la SDN était alors la seule institution internationale ayant vocation à exprimer, si imparfaitement que ce fut, la conscience universelle, on constate d'abord que, par sa composition, elle était très loin de pouvoir représenter le monde ; on constate aussi que ses aspirations et ses ambitions dans le domaine économique étaient particulièrement modestes. Tout est contenu dans les articles 22 et 23 du Pacte relatifs aux colonies et aux Territoires non autonomes. Rien dans le préambule. Sans doute faut-il ne pas négliger, en marge de la SDN, l'OIT et quelques unions à incidence économique. Mais la liste est vite close.

Le désastre des années 40 a cette fois mis nettement en évidence que la paix pouvait être sauvegardée et une certaine stabilité établie dans le monde si une insuffisante attention n'était pas portée aux facteurs économiques et sociaux. A cet égard on peut mesurer, dans les réflexions des principaux responsables, l'évolution déjà accomplie entre la date de la Charte de l'Atlantique (1941) qui fait figurer, au nombre des quatre libertés, la « libération du besoin » (notion nouvelle en poli-

tique internationale), les travaux de Dumbarton Oaks, inspirés par le souci de rétablir et de réhabiliter l'économie mondiale en créant pour ce faire des instruments spécifiques (la Banque mondiale pour la reconstruction et le développement et le Fonds monétaire international ont été créés à Bretton Woods en juillet 44) et la Charte de San Francisco qui a édifié l'Organisation sur le triple fondement de la solidarité devant la menace à la paix et à l'agression, de la solidarité devant la misère et de la solidarité devant la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article 1 § 3 et les chapitres IX et X inscrivent nettement les préoccupations économiques et sociales au nombre des facteurs de la stabilité et de la paix mondiales.

Mais ces dispositions sont malgré tout schématiques et incomplètes.

On ne retracera pas ici chronologiquement les étapes du long cheminement qui, sur un période de quarante années, a comblé peu à peu les lacunes manifestes de la Charte, en suscitant d'ailleurs de nouvelles interrogations et de nouvelles querelles. Le parti adopté conduira à présenter une sorte de tableau schématique des structures du système des Nations Unies à trois étapes successives de leur évolution : 1950, 1970, 1985 en notant, à cette occasion, les raisons et les conséquences de ces changements.

I

1950

Les Nations Unies comptent 59 membres.

L'Organisation elle-même aborde et traite les problèmes économiques par le truchement de trois organes principaux :

- L'Assemblée générale,
- Le Conseil économique et social,
- Le Secrétariat.

Au sein de l'Assemblée générale c'est à la 2^e Commission qu'incombe la responsabilité du « débat économique ». Chacun des Etats membres peut s'y exprimer.

Le Conseil économique et social répond à une autre préoccupation : il s'agit de favoriser l'étude des problèmes et de coordonner les actions jugées nécessaires. Pour cela une assemblée serait trop nombreuse. Il

faut donc un organe à composition limitée (18 membres). A lui revient la charge non seulement de stimuler les études (art. 62 de la Charte) mais aussi de coordonner l'activité des Institutions spécialisées (art. 63), de faciliter l'exécution des recommandations de l'Assemblée générale (art. 66), de créer des Commissions (art. 68) ou de consulter des Institutions extérieures.

Le Secrétariat est doté de services qui seront bientôt placés sous l'autorité d'un Secrétaire général adjoint des Nations Unies.

Cette structure montre qu'il s'agit surtout d'analyser, d'échanger des idées, le cas échéant de coordonner des actions prenant leur source dans le système des Nations Unies. Le concept de développement n'est pas absent, mais une grande partie des régions sous-développées du monde vit encore dans un régime colonial. Les Nations Unies sont tenues en lisière de ces espaces immenses. Pour le reste, la philosophie qui imprégnait l'esprit des grands responsables vers la fin de la guerre domine manifestement les structures subsidiaires ou complémentaires. Il s'agit d'être pratique :

a) Pour combattre la famine dans le monde, la Conférence de Hot Springs fonde l'*Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture* (1943).

b) Pour réhabiliter le monde détruit par la guerre on crée en juillet 1944 la *Banque mondiale pour la reconstruction et le développement*. Cet établissement consentira des prêts aux Etats. Il utilisera un capital constitué par les souscriptions des Etats membres selon un système de versements réels (10 %) et de garanties (90 %), système rigide qui implique des conditions financières sévères et, par conséquent, ne répond guère aux situations souvent dramatiques des pays pauvres.

c) On instaure un code de bonne conduite monétaire entre les pays : c'est le *Fonds monétaire international*, créé également en 1944 à Bretton Woods. Le Fonds est dominé par les puissances monétaires significatives, en fait par les Etats-Unis. Ce n'est pas le lieu de décrire le mécanisme du Fonds. Disons qu'il vise à faciliter les ajustements monétaires rendus nécessaires par les difficultés conjoncturelles dues au déséquilibre de leur balance des paiements. Deux règles doivent être respectées (et le système imaginé doit y conduire, selon les créateurs du Fonds) :

- la stabilité des parités de change ;
- la convertibilité obligatoire des monnaies entre elles (avec néanmoins, une ou deux dérogations, art. 14).

d) Pour reconstruire l'Europe, les Etats-Unis proposent le *plan Marshall* (1947).

e) Pour favoriser la liberté du commerce mondial un *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) est signé en octobre

1947. La tentative de transformer cet accord provisoire en organisation internationale du commerce (La Havane 1947) échoue. L'Accord secrète progressivement une institution dont le siège est fixé à Genève et qui est connue sous le nom même de GATT. Deux règles pour libérer les échanges :

— la non discrimination (traitement de la nation la plus favorisée ; principe de réciprocité ; clause du traitement national) ;

— le désarmement douanier.

f) Toujours selon le même esprit « pragmatique » sont créés :

— en 1944 : l'Organisation de l'Aviation civile internationale (OACI),

— en 1946 : l'Organisation mondiale de la Santé ; la même année l'Organisation mondiale du Travail est remodelée.

— en 1947 : l'UNESCO.

**

De par la composition même des Nations Unies et des Institutions spécialisées ci-dessus mentionnées, les tâches entreprises concernent presque exclusivement les pays développés.

Mais l'arrivée sur la scène internationale de nouvelles nations comme l'Inde, le Pakistan, l'Indonésie et les pays arabes, la conscience acquise pendant la guerre dans les pays d'Amérique latine du sentiment qu'ils appartenaient à un monde sous-développé, l'accession de l'Union soviétique au rang de très grande puissance et l'entrée des « pays socialistes » au sein de l'Organisation mirent en évidence des besoins et des ambitions que les auteurs de la Charte, il faut le reconnaître, n'avaient pas pressentis.

En 1947 sont créées par le Conseil économique et social la *Commission économique pour l'Europe* et la *Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient* pour répondre à une recommandation de l'Assemblée générale.

L'année suivante, après un long combat, est fondée la Commission économique pour l'Amérique latine, la première qui place en tête de ses priorités non pas, comme les deux précédentes, les besoins nés de la guerre, mais la nécessité de combattre le sous-développement par une action concertée, orientation qui conduisit à réajuster le mandat de la CEAEQ.

Ces préoccupations nouvelles inspirent la création d'un *Programme commun d'assistance technique* (1949), ébauche institutionnelle de ce qui deviendra seize ans plus tard le PNUD !

Il y a lieu de marquer d'une pierre la naissance du Programme élargi. Son objectif était d'aider les pays à renforcer leur économie nationale, grâce au développement de leur industrie et de leur agriculture, de favoriser leur indépendance économique et politique dans l'esprit de la Charte des Nations Unies et de permettre à leur entière population d'atteindre un niveau plus élevé de bien-être économique et social.

Dans la mise en place progressive des structures économiques des Nations Unies, il faudrait aussi mentionner d'autres rouages à la limite de l'économie, mais très certainement utiles au développement social et culturel : l'UNESCO déjà nommée (1947), mais aussi le Fonds des Nations Unies pour le secours à l'enfance (1946-1947), etc.

La critique du parti adopté par les auteurs de la Charte en 1945 quant à la mission des Nations Unies dans le domaine économique (des structures centralisées faibles ; une évaluation trop courte des problèmes de sous-développement ; une préférence marquée pour la recherche et le discours) est connue. On ne peut retirer aux fondateurs de l'Organisation le mérite d'un certain pragmatisme. Faute d'avoir tout prévu du monde à venir, ils ont du moins imaginé un système évolutif les lacunes ont été comblées au fur et à mesure.

Cet ajustement a commencé dès 1946. Sans doute tout ceci s'est-il fait en ordre dispersé et parfois avec trop de lenteur. Pour remédier à cette tendance, l'ECOSOC a créé en 1947 un Comité administratif de coordination présidé par le Secrétaire général et comprenant les chefs des Secrétariats des Institutions spécialisées. Les résultats ont été assez décevants, les grands barons du système s'attachant, tout en déplorant longuement chaque année l'insuffisance de la coordination, à préserver jalousement leurs prérogatives et n'hésitant pas le cas échéant à aller chasser sur le terrain d'autrui.

En 1970, où en est-on ?

II

1970

La situation a considérablement changé. En 1960, au cours d'une session à laquelle participent à New York les grandes vedettes de la scène internationale, celles qui avaient fait connaître à Bandung, cinq

ans plus tôt, les aspirations du Tiers Monde, une quinzaine d'anciens territoires coloniaux sont admis au sein de l'Organisation en qualité d'Etats indépendants. Si dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales les choses évoluent peu, en revanche les thèmes du développement commencent à prendre une place de premier plan dans les travaux de l'Organisation. Les grandes puissances ne sont plus en mesure de manœuvrer à l'aise au sein d'un monde dont la majorité ne leur appartient plus.

Les Nations Unies comptent 126 membres.

Le Conseil de sécurité est élargi, en 1965, de 11 à 15 membres (sa composition n'a pas varié depuis). Le Conseil économique et social passe de 18 à 27 membres (il en compte 54 aujourd'hui).

L'accent mis sur les problèmes économiques apparaît dans la convocation de *Conférences intergouvernementales sur les produits de base* : étain (1950 ; 1953 ; 1960), le sucre (1913 ; 1957 ; 1959) le thé (1955 et 1956 ; 1959 ; 1962), l'huile d'olive (1955), le cuivre, le plomb et le zinc (1958), le café (1962), le cacao (1966). Une Commission provisoire des Nations Unies pour les ententes internationales relatives aux produits de base créée en 1947 a lancé ce vaste effort de consultation. En 1954 l'ECOSOC a créé un organe subsidiaire appelé la *Commission du commerce international des produits de base* dont le mandat a été élargi les années suivantes.

En septembre 1961, l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité, sur l'initiative des Etats-Unis, une résolution proposant que la décennie en cours reçoive le nom de *Décennie du développement* afin d'orienter les efforts et les travaux de la communauté internationale sur la croissance économique et plus particulièrement celle du Tiers Monde. L'objectif est de parvenir, dans chacun de ces pays, à un taux minimal annuel de croissance du revenu national de 5 % à la fin de la Décennie. A cet effet, les Etats membres et les institutions spécialisées sont invités à appliquer certaines politiques. Le Secrétaire général de l'Organisation est chargé de présenter des propositions après avoir procédé aux consultations nécessaires. Ces propositions sont soumises à l'ECOSOC à sa session d'été en 1962.

Le Conseil en approuvant ces recommandations demande aussi que soit « atteint promptement » l'objectif de 150 millions de dollars pour le *Programme élargi d'assistance technique et le Fonds spécial des Nations Unies* : un appel est lancé pour donner plus d'élan à la *Campagne contre la faim et au Programme alimentaire mondial*.

En 1965 un rapport est présenté par le Secrétaire général pour évaluer la tâche accomplie « A mi chemin de la Décennie des Nations

Unies pour le développement ». Dès ce moment, il apparaît que les objectifs assignés en 1961 ne seront pas atteints.

Parmi les efforts entrepris à partir de 1961 pour donner une plus grande dimension au développement figurait en 1964 la convocation à Genève d'une *Conférence sur le Commerce et le Développement* qui groupait 120 pays.

Dès la fin de l'année 64 l'Assemblée générale décidait de conférer à cette initiative un caractère permanent : ce fut l'acte de naissance de la *CNUCED*. Objectifs : favoriser l'expansion du commerce international des principes et des politiques concernant le commerce international et les problèmes annexes du développement économique ; faciliter la coordination des activités des autres institutions du système des Nations Unies dans ces domaines, etc.

Depuis sa création et jusqu'en 1972, la Conférence s'est réunie trois fois. Elle dispose d'un organe permanent de 55 membres : le Conseil, et d'une administration dirigée par un Secrétaire général. Le Conseil a créé pour sa part quatre Commissions paritaires (articles manufacturés ; invisibles ; produits de base ; transports maritimes).

L'activité de la CNUCED mériterait de longs développements. Retenons que, par rapport à 1945, à San Francisco, les Nations Unies se sont dotées, dans ce domaine, d'un instrument d'une grande importance dont l'efficacité a été mise en doute par certains, mais qui de toute façon a offert à la communauté internationale des moyens dont elle était jusque-là dépourvue dans ces domaines.

Dans le domaine industriel, et selon un cheminement analogue, les Nations Unies ont créé en 1967 une *Organisation des Nations Unies pour le développement industriel* dont le siège a été établi à Vienne.

C'est en 1965 que l'Assemblée générale a décidé de fusionner le Programme élargi d'assistance technique (1950) et le Fonds spécial (1959) en un « *Programme des Nations Unies pour le Développement* ». Le PNUD devait devenir l'instrument principal non pas de l'assistance au développement (il y a aussi la BIRD, mais nous en avons relevé plus haut le caractère très classique) mais de la coordination et de la formation dans le domaine de l'assistance technique.

En 1970 les fonds mis à la disposition du PNUD dépassaient 220 millions de dollars (ils sont aujourd'hui quatre fois plus importants). Le Programme, placé sous la responsabilité d'un Administrateur, dispose d'un Conseil de 37 membres (aujourd'hui 48) se réunissant au moins deux fois par an. On estime qu'en 10 ans, les Nations Unies avaient mis à la disposition d'une centaine de pays du Tiers Monde 60.000 experts en assistance technique et offert des moyens de formations à plus de 40.000 nationaux originaires des pays en développement. Le recense-

ment des « projets » engagés au titre de l'assistance technique mériterait, à lui seul une étude.

Pour donner une idée plus complète de la mobilisation des moyens au service du développement entre 1950 et 1970, il faudrait non seulement mentionner les efforts accomplis dans le domaine des *statistiques*, de la *démographie*, des *transferts*, de la *recherche* (UNITAR 1965), mais il faudrait aussi retracer le développement des activités des *Commissions économiques régionales* ainsi que des grandes institutions financières, bancaires et culturelles créées dès l'origine. Les limites assignées à cette note ne le permettent pas (1).

Bornons-nous à constater que l'Assemblée générale et l'ECOSOC n'ont pratiquement jamais fait obstacle à la création ou au développement de tel ou tel instrument réputé nécessaire à la recherche ou à l'action dans le domaine économique.

Cependant des griefs n'ont pas cessé d'être présentés. Les uns sont reliés aux conséquences d'une telle prolifération : celle-ci s'est révélée nuisible à l'action dès lors qu'il apparaissait clairement que l'argent dépensé ne l'était pas toujours à bon escient et que les doubles emplois étaient nombreux.

Sans doute un effort a-t-il été fait. En 1947 on avait créé le Comité administratif de coordination réunissant, sous la présidence du Secrétaire général, tous les grands féodaux du système. Quinze ans après on crée le *Comité spécial de coordination* composé d'Etats membres et non plus des seuls « barons ».

En 1960 avait été constitué un Corps commun d'inspection (des finances de l'Organisation et des institutions spécialisées).

Ces mesures, en 1970, paraissaient n'avoir pas atteint les objectifs visés.

Les autres accusations ont un caractère plus politique et expriment une plus grande amertume : la Décennie a échoué. Il n'est plus suffisant de créer des instruments ; il faut mobiliser des ressources beaucoup

(1) Deux filiales de la Banque Mondiale ont été créées :

En 1956 : la Société financière internationale ayant pour vocation première d'encourager la croissance du secteur privé dans les économies en développement. A la différence de celui de la BIRD le capital souscrit est entièrement versé. La SFI intervient par des prêts (à des conditions assez sévères) ou des prises de participation.

En 1960 : l'Association internationale de développement qui prête à des conditions particulièrement avantageuses.

Sur le fonctionnement de ces institutions qui, avec la Banque, constituent le « Groupe de la Banque Mondiale » voir J. Touscoz « Le Groupe de la Banque Mondiale face aux exigences du développement », *Revue belge de droit international*, 1970.

plus considérables. Il faut surtout faire basculer les tenants de l'ordre économique ancien, qui finalement se survit grâce à des institutions « d'un autre âge ». Ces revendications se font de plus en plus vives dans les discours (2). La crise de l'énergie va ouvrir à cette campagne, à partir de 1974, des perspectives nouvelles.

III

1985

Les Nations Unies comprennent 159 membres.

Il faut admettre qu'en dépit d'un effort immense mais désordonné, malgré la création de structures nombreuses et élaborées, malgré une analyse remarquable des faiblesses de l'économie mondiale (faut-il parler « d'ordre » ?), la presque totalité des pays de la planète se débattent dans des difficultés inextricables. L'indépendance n'a résolu, pour le plus grand nombre, que certains problèmes. La crise économique insaisissable se prolonge au-delà des attentes raisonnables. Le désordre monétaire fait des ravages. L'angoisse tenaille les pays pauvres et faibles.

Survient la crise de l'énergie. Le prix du pétrole maintenu artificiellement bas par les puissances industrialisées connaît en 1974 une hausse brutale. C'est le premier choc pétrolier. Les Etats occidentaux non producteurs de pétrole prennent conscience de leur vulnérabilité, tandis que les détenteurs du nouveau pouvoir énergétique réalisent qu'ils disposent peut-être du levier qui jusqu'ici a fait défaut au Tiers Monde dans sa querelle avec les pays industrialisés.

De 1970 à 1985, le débat et le discours, la stratégie et la tactique changent aux Nations Unies plus que les structures. Ou du moins l'effort de la nouvelle majorité (3) se concentre sur un point : pour tourner les citadelles en apparence irréductibles que sont les grandes institutions du système des Nations Unies où les majorités n'ont pas toujours suivi le mouvement du monde, il faut faire de l'Assemblée générale ou,

(2) Voir les thèmes développés au cours de l'Assemblée générale marquant en 1970, le 25^e anniversaire de l'Organisation et proclamant la deuxième Décennie du Développement.

(3) Voir notamment les travaux de la 4^e Conférence des non alignés à Alger en septembre 1973.

pour la circonstance, de la Conférence qui sera convoquée pour réformer l'ordre économique mondial, le centre des décisions qui s'imposent.

Coordonner, rationaliser, restructurer... oui, sans doute. En 1978, de grands efforts seront déployés pour réaménager non sans succès le secteur économique du Secrétariat des Nations Unies.

Mais l'essentiel n'est pas là. Il faut appréhender le monde dans sa globalité et substituer aux relations économiques d'un âge en disparition un nouvel ordre économique international. En d'autres termes le développement, dans son acception classique et qui implique un retard rattrapable, n'a sans doute pas la vertu qu'on en attend. Il convient de repenser les relations économiques mondiales dans leur ensemble pour préparer l'avènement d'un ordre intégré (4).

On va donc assister pendant toute cette période de quinze années :

1) A la poursuite des travaux déjà engagés à tous les niveaux du système des Nations Unies (III^e à VI^e CNUCED) lancement de la 3^e Décennie des Nations Unies pour le Développement (1983).

2) A diverses initiatives se situant dans les mêmes perspectives :

— 1972, Conférence de l'Environnement à Stockholm (création du PNUE) ;

— 1974, création d'une Commission des sociétés transnationales ;

— 1974, Conférence de la Population à Bucarest ;

— 1975, création, à la demande de l'Assemblée générale, d'un « troisième guichet » à la BIRD (prêts à des taux bonifiés pour les pays les plus touchés par la crise) ;

— 1975, Année internationale de la Femme (Mexico) ;

— 1978, restructuration du secteur économique du Secrétariat des Nations Unies ;

— 1979, Conférence de Vienne sur la Science et la Technique du service du développement ;

— 1979, accord de principe à Genève sur la Constitution d'un Fonds commun pour les matières premières.

3) A une tentative majeure suscitée par les pays en développement (et inspirée par le mouvement des non alignés) pour faire accepter par les Nations Unies la réforme du système économique existant par le moyen de négociations globales.

Le 1^{er} mai 1974, la 6^e session extraordinaire de l'Assemblée générale adopte une *Déclaration et un Programme d'action* comportant une liste

(4) Voir sur ce sujet l'ouvrage de M. Bedjaoui *Pour un nouvel ordre économique international*, UNESCO, 1978.

détaillée des revendications du Tiers Monde. En décembre de la même année l'Assemblée précise ces objectifs dans une *Charte des droits et des devoirs économiques des Etats* dont les éléments seront confirmés ou complétés à la faveur de toutes les grandes conférences des Nations Unies :

— *Conférence alimentaire mondiale* (1974) ;

— *Conférence sur les établissements humains* (1976) ;

— *Conférence sur l'eau* (1977) ;

— etc.

Une expérience est tentée de resserrer le débat dans le cadre d'une réunion à composition limitée (Conférence de Paris sur le dialogue Nord-Sud entre décembre 1975 et juin 1977).

Cette série de réunions, utile dans la mesure où elle permet d'identifier mieux les problèmes et les positions des uns et des autres, n'aboutit à aucune conclusion.

Le mouvement des non alignés reprend alors du champ et préconise la réintégration du débat dans son cadre universel : l'Assemblée générale. Un *Comité plénier* est créé en son sein.

Pour les pays en développement, l'Assemblée générale devait être chargée d'un rôle majeur dans la conduite des négociations globales. L'organe central, émanation de l'Assemblée, devait avoir toute facilité pour réexaminer les différents accords conclus au sein des institutions spécialisées des Nations Unies ; les décisions à prendre devaient enfin l'être conformément aux règles de procédure en vigueur, c'est-à-dire à la majorité simple, et être contraignantes pour tous.

Cette approche parut inacceptable à la plupart des pays industrialisés, au premier rang desquels les Etats-Unis firent montre d'une très grande fermeté. Selon eux c'était au FMI, à la BIRD ou au GATT (et non à l'Assemblée générale qui n'aurait pas compétence pour ce faire) de prendre les décisions conformément à leurs procédures institutionnelles, décisions qui seraient ensuite enregistrées au sein d'un accord global mis en forme par l'Assemblée générale. Au surplus toute décision devait être adoptée par consensus et il ne pourrait s'agir d'accord contraignant mais simplement d'engagements pris par les Gouvernements d'appliquer les mesures arrêtées.

La « Philosophie » des pays industrialisés avait été énoncée au Sommet de Cancun (octobre 1981). Elle fut accueillie avec un grand sentiment de déception par les 77.

Depuis 1981, les échanges de vues se sont poursuivis, mais sans aboutir. Il n'entre pas dans le cadre de cette note succincte de retracer

toutes les péripéties de ce dialogue. Les étapes significatives ont été les suivantes :

- 1982 : « Sommet » de Versailles (industrialisés) ;
- 1983 : 38^e Assemblée générale des Nations Unies ;
- 1983 : Sommet des non alignés à New Delhi ;
- 1984 : 39^e Assemblée générale.

Le dialogue Nord-Sud n'est pas sorti de l'ornière même si les délibérations ont été conduites de façon plus modérée et avec le souci de faire progresser les choses.

Le désenchantement des pays en développement ne s'est pas exprimé par une attitude conflictuelle. Mais le pessimisme domine, car la « reprise » n'est pas assez nette. Elle suscite même, chez certains, une forme d'angoisse tant est réelle la crainte de voir le bénéfice de cette reprise échapper au plus grand nombre.

Finalement la majorité de l'Assemblée générale, faute d'avoir fait admettre le concept d'une action frontale et globale sanctionnée par un vote à la majorité en est revenue à l'approche plus classique, celle des priorités :

- l'Afrique,
- les problèmes monétaires et financiers du Tiers Monde.

Les négociations globales n'ont pas commencé et, pour certains, elles sont condamnées.

Cette impasse atteint l'autorité des Nations Unies et pose des questions fondamentales.

*
**

Si, il y a quarante ans, on pouvait considérer que le dispositif imaginé par les auteurs de la Charte dans le domaine économique était incomplet et quelque peu paternaliste dans son inspiration, rien n'a été négligé par l'Assemblée générale pour créer les instruments complémentaires jugés nécessaires. La seule énumération de ces instruments prendrait plusieurs pages. La prolifération institutionnelle a engendré une confusion qui déjoue les efforts de coordination constamment recommencés (5).

(5) « Nous vivons dans une société institutionnelle... parsemée d'organisations internationales » R.-J. Dupuy.

Devant cette situation, les pays en développement ont tenté de faire prévaloir une approche globale des problèmes appelant des décisions prises à la majorité. Les pays développés, (si même la Communauté européenne a montré un plus grand esprit d'ouverture), ont invoqué les textes organiques existant pour préconiser une approche coordonnée, compartimentée des problèmes. Rien n'indique qu'une telle démarche conduirait à des solutions aussi neuves et positives que le souhaiteraient les 77.

On se trouve aujourd'hui, au-delà de la crise économique qui perdure, devant une interrogation : les Nations Unies, telles que créées en 1945 et sans cesse adaptées depuis lors, sauront-elles répondre à ce défi ?

Il est certain qu'un rétablissement de la croissance économique atténuerait la tension qui marque actuellement, aux Nations Unies le débat économique. Mais les termes de ce débat ne peuvent être éludés : d'un côté une majorité puissante revendique un changement radical des relations économiques qui opposent, selon elle, les Etats démunis, victime de l'impérialisme, et les Etats industrialisés, qui ont bâti leur prospérité sur l'exploitation du premier groupe.

Il est grand temps, pour les 77, d'établir une véritable égalité entre les membres de la communauté internationale. Les Etats mis en accusation s'inquiètent, pour leur part, des conséquences qu'aurait pour eux une « égalité » qui finalement établirait au bénéfice du plus grand nombre une autre domination.

Les discussions laborieuses qui, pendant dix ans, ont occupé le devant de la scène aux Nations Unies, ont sans doute permis de progresser dans la connaissance des problèmes, mais elles n'ont pas été sanctionnées par un arbitrage. Les Nations Unies n'en avaient d'ailleurs pas le pouvoir.

Les considérations juridiques n'ont pas été absentes de ce grand débat sur le nouvel ordre économique international. Elles l'ont, en quelque sorte, ennobli, même si certains arguments ont été jugés désuets par certains ou spécieux par d'autres.

Mais on ne voit guère comment redonner mouvement à ce qui paraît complètement figé. A moins que l'on accorde une plus grande attention à un facteur qui fait encore cruellement défaut celui de la confiance. Il serait temps de s'employer, de part et d'autre, à consentir les sacrifices qui la ferait naître ou renaître. Les politiques en ont le devoir ; les juristes aussi. Ils savent que, sans la confiance, la règle de droit demeure précaire.