Le role de l'administarion internationale et des états dans le processus de décision : le cas de la cnuced

Autor(en): **Nye, J.S.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **9 (1969)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171442

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LE ROLE DE L'ADMINISTRATION INTERNATIONALE ET DES ÉTATS DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION : LE CAS DE LA CNUCED

par

J. S. NYE,

Professeur à Harvard University

C'est un fait bien accepté maintenant qu'il est nécessaire d'étudier le processus de décision au niveau national en faisant appel à la méthode empirique et que l'on risquerait de se fourvoyer en utilisant seulement l'analyse des pouvoirs constitutionnels ou des organigrammes formels. On reconnaît aujourd'hui qu'un gouvernement est un conglomérat d'organisations toutes guidées par le même intérêt national peut-être, mais chacune d'entre elles le percevant de ses propres yeux avec les lunettes créées pour ses propres besoins: argent, travail, position, et ses propres rites. Aussi, reconnaît-on que les dirigeants ont des stratégies de pouvoir administratif différentes.

Mais si cette approche est maintenant acceptée pour l'étude du processus de décision national, on ne la trouve que rarement au niveau de l'analyse des administrations et des organisations internationales. L'étude des organisations internationales est le plus souvent très formelle, peut-être parce qu'à l'origine elle relève de l'étude de droit, mais peut-être aussi parce que beaucoup de fonctionnaires internationaux veulent préserver le mythe protecteur qui fait d'eux de simples serviteurs de leurs gouvernements. Mais est-il vrai qu'ils n'ont aucune indépendance ? Mais en tant que simples serviteurs des gouvernements, comment agissent-ils lorsque les gouvernements diffèrent ? un gouvernement reçoit-il plus de services qu'un autre ? une administration internationale n'a-t-elle pas besoin d'une stratégie de pouvoirs administratifs pour guider ses actions quotidiennes ? Ces stratégies diffèrent-elles beaucoup ?

Je voudrais illustrer les réponses à ces questions et aborder le problème du rôle de l'administration internationale et des Etats dans le processus de décision en examinant un cas très intéressant: la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement: CNUCED.

Bien que l'analyse de la structure formelle ne suffise pas pour décrire un processus de décision au sein d'une organisation internationale, on ne peut pas la négliger, du moins comme point de départ. Par exemple, il est important de noter que la CNUCED est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU et pas une agence spécialisée (comme l'OIT) [1]. Son budget et son personnel relèvent en dernier ressort de l'ONU à New York, et le secrétaire général de la CNUCED est nommé par le secrétaire général de l'ONU à New York. Cela a donné un certain moyen de contrôle au secrétariat à New York, malgré le fait que le secrétariat de la CNUCED (mis à part un bureau à New York) est à Genève. Le premier secrétaire général de la CNUCED, le Dr Prebisch, a pris soin de maintenir des bonnes relations avec l'ONU à New York, même dans quelques cas où les délégués des pays sous-développés à la CNUCED avaient réclamé une ligne d'action plus indépendante — par exemple en fondant un nouveau comité sur le versement de la technologie. Et quand les pays en voie de développement ont voté à la deuxième conférence triennale de la CNUCED à New Delhi, en mars 1968, pour recommander l'exclusion par l'Assemblée générale de l'Afrique du Sud de la CNUCED, la décision ne fut pas acceptée par l'Assemblée générale. Dans d'autres organisations plus indépendantes de New York, comme l'OIT, l'Afrique du Sud a été exclue.

Un autre aspect quasi formel de la CNUCED, qui est très important pour comprendre le processus de décision, est le système des groupes. Une annexe à la résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale qui est la « constitution » de la CNUCED spécifie que les 55 sièges au Conseil de la CNUCED sont à répartir entre quatre groupes:

Le Groupe « D » qui représente les pays à économie socialiste de l'Europe de l'Est;

Le Groupe « B » qui représente les pays développés à économie de marché;

Le Groupe « C » qui est composé d'Etats d'Amérique latine et des Caraïbes;

et le Groupe « A » qui est composé d'Etats d'Afrique et d'Asie.

Les groupes « A » et « C » se sont groupés et forment actuellement le groupe des 77 (actuellement 87) qui est vraiment une coalition des groupes régionaux de l'Afrique, de l'Asie, de l'Amérique latine. Ce système de groupes a donné à la CNUCED une certaine importance politique, mais ce système a créé aussi une certaine rigidité [2].

Le secrétariat de la CNUCED comporte 478 postes (dont 209 au niveau professionnel). Il dispose d'un budget de 8,4 millions de dollars. Ce budget est presque entièrement dépensé entre les séances triennales de la conférence

---

[1] Pour une description plus complète, on peut citer, entre autres: RICHARD GARDNER, « The United Nations Conference on Trade and Development », *International Organization*, XXII (Winter 1968), 99-130; BRANISLAV GOSOVIC, « UNCTAD: North-South Encounter », *International Conciliation*, No. 568 (May 1968), 5-80; DIEGO CORDOVEZ, « The Making of UNCTAD », *Journal of World Trade Law*, I (May, June 1967), 243-328; KAMAL HAGRAS, *United Nations Conference on Trade and Diplomacy* (New York, Praeger, 1965).

[2] Gosovic, p. 9-30.

et les séances annuelles du Conseil, les quatre comités principaux et les recherches effectuées sur des problèmes de commerce et de développement à la requête de ces organes. L'année passée, le secrétariat a également innové un modeste programme d'assistance technique [1].

On peut reconstruire le processus de décision pendant les permiers quatre ans en étudiant plusieurs cas au moyen de documents et interviews avec les fonctionnaires et les délégués. On peut constater que la CNUCED, sous Prebisch, était une organisation du type qu'on appelle « orienté vers le chef exécutif ». Cela ne veut pas dire que Prebisch a contrôlé les délégués ni même les délégués latino-américains. Au contraire, plusieurs fois même, les 77 l'ont critiqué pour être trop modéré. Et Prebisch, en contraste par exemple avec Eric Wyndham-White, ancien sous-directeur du GATT, qui passait beaucoup de temps avec les délégués, était fréquemment critiqué pour passer trop de temps hors de Genève, à New York ou dans les capitales nationales, et pour n'être pas à la disposition des délégués. Ses absences de Genève ont eu aussi un mauvais effet sur l'efficacité de l'administration du secrétariat, particulièrement quand elles étaient combinées avec le fait, par exemple, que les gouvernements n'arrivaient pas à s'accorder sur un député pour Prebisch, ou le fait que quelques sections du secrétariat étaient affaiblies par des nominations de personnel, pour des raisons de distribution géographique dans le système de l'ONU.

Quel a été le rôle effectif de Prebisch ? Pour simplifier un peu, son style était celui d'un prophète. Il a emprunté des idées à plusieurs sources et les a recréées dans une synthèse claire et orientée vers l'action. Ses rapports étaient au centre des deux conférences de la CNUCED. Ils ont joué le rôle de catalyseur pour les idées économiques du tiers monde.

Prebisch écrivait lui-même ses rapports [2]. Il s'enfermait pendant plusieurs semaines pour les écrire. Lorsqu'il prenait la parole en public, il s'exprimait avec facilité, parlait sans notes, et, en général, ne tenait pas compte des projets que lui préparaient les membres du secrétariat. Dans le secrétariat de la CNUCED, les idées venaient du haut plutôt qu'elles ne venaient de la base. Le rôle du secrétariat n'était pas tellement d'avoir des idées nouvelles, mais plutôt de documenter les idées du secrétaire général. En résultat, la plupart du secrétariat était un peu passif, sauf quelques sections dirigées par d'anciens collaborateurs du Dr Prebisch.

L'influence dans le secrétariat ne s'effectuait pas par nationalité. Prebisch a pris garde de ne pas s'appuyer sur les Latino-Américains. Parmi les 50 fonctionnaires les plus élevés dans l'organisation, il n'y avait que 6 Latino-Américains. La division la plus importante se manifestait entre anciens fonctionnaires de l'ONU et fonctionnaires recrutés plus récemment dans des gouvernements et des universités. Certaines sections dirigées par

---

[1] UNCTAD, *Financial Implications of Actions of the Board.* TD/B/181, 2 August 1968.

[2] Les plus importants étaient: *Towards a New Trade Policy for Development* (1964) et *Towards a Global Strategy of Development* (1968). U.N. Publication Sales Nos. 64.II.B.4; E.68.II.D.6.

d'anciens collaborateurs du Dr Prebisch étaient presque indépendantes, et elles ont bénéficié du partage du budget. Ces hommes, avec d'autres dans le bureau personnel de Prebisch, étaient ceux qui avaient le plus d'influence sur l'administration. En général, ce cercle des personnes influentes dans l'administration n'étaient pas proches des gouvernements et de leurs délégués.

Parmi les délégués, il y avait 8 sources importantes d'influence dans le processus de décision [1]:

1. Votes

Il y a une clause formelle de processus de conciliation à la CNUCED, clause que les gouvernements peuvent invoquer pour retarder un vote en matière de substance. En fait, elle n'a jamais été invoquée formellement, mais le processus de conciliation en lieu de votation a été accepté en matière de substance. En même temps, en matière de procédure ou d'organisation ou de principe, la coalition des pays en voie de développement a le pouvoir de voter.

2. Ressources matérielles

En matière de substance, le fait que les pays du groupe « B » sont responsables à 70 % du commerce global et que la votation ne peut pas faire des concessions aux pays en voie de développement, est la source la plus importante de leur pouvoir dans l'organisation. Il y a toujours le risque que les pays riches refusent de continuer à jouer le jeu de la CNUCED.

3. Budget

Plus de deux tiers des frais de la CNUCED sont payés par les pays du groupe « B ». Etant donné qu'il n'y a pas de veto sur les postes individuels dans le budget, si les 77 tiennent à poursuivre un certain programme, ils peuvent le faire; mais ils savent en même temps que le budget global de l'organisation, comme partie du budget de l'ONU, dépend des pays développés.

4. Représentation permanente

Pour les pays développés, la représentation à Genève et une large association avec l'organisation n'est pas un facteur prépondérant dans leur influence. Ils reçoivent des instructions précises de leur capitale nationale. Pour les pays en voie de développement, au contraire, à part certains jouissant de bons services administratifs dans leurs pays, les délégués ne reçoivent

[1] Cet exposé est fondé sur interviews faites par l'auteur à Genève pendant 1968-69.

pas d'instructions strictes. Comme un délégué africain le disait: « Nous sommes les seuls ambassadeurs plénipotentiaires qui restent dans le monde. Tous les autres restent en communication par télex avec leurs capitales nationales. » Le résultat est que les bons représentants permanents à Genève, qui ont une longue association avec l'organisation, peuvent instruire et préparer leurs collègues régionaux qui arrivent à une réunion sans bien connaître l'ordre du jour.

5. L'administration nationale

L'autre aspect de cette même situation est que ceux des pays qui jouissent d'une bonne administration nationale, comme l'Inde ou le Pakistan, et qui préparent bien leurs positions ont un rôle influent malgré les changements de personnel. Dans d'autres cas, les pays jouent un rôle influent tant qu'ils sont représentés par un homme doté d'une forte personnalité; mais qu'il vienne à partir, ils cessent complètement de jouer un rôle.

6. Expertise

Plus la réunion est restreinte, et plus le sujet est spécifique, plus grand est le rôle de l'expertise. En général, le président de chaque groupe (choisi selon le principe de rotation alphabétique) est le porte-parole du groupe, mais quand un délégué est un expert reconnu, il peut être le porte-parole dans ce cas particulier.

7. Légitimité idéologique

Plus la réunion est grande et générale, plus grand est le rôle joué par la légitimité idéologique. Il est intéressant de noter que quelques régimes, comme l'Algérie ou la Tanzanie, qui jouent un rôle important lors des grandes conférences, jouent un rôle moins important lors de séances plus spécifiques. Il est aussi intéressant de noter que des régimes comme l'Afrique du Sud et Israël, qui ne jouissent pas d'influence et sont exclus des élections au Conseil en raison de leur illégitimité aux yeux du tiers monde, peuvent jouer un rôle important sur des sujets particuliers — par exemple, le rôle important de l'Afrique du Sud, lors d'une séance consacrée à un accord sur le sucre, en 1968.

8. Flexibilité de position

En raison de la rigidité du système des groupes à la CNUCED, ce sont ceux qui sont les intransigeants qui jouent un rôle important, mais en même temps, aux derniers stades de chaque séance quand nombreux sont ceux qui veulent « sauver la séance », quelques délégués avec des

positions plus flexibles comme ceux des pays nordiques, des Philippines ou de la Nigeria, jouent alors un rôle en construisant un « chapeau diplomatique ».

Mais cette description de l'influence dans le processus de décision à la CNUCED soulève deux questions plus fondamentales. Que veut-on dire par *décision* dans une organisation internationale; et que veut-on dire par *organisation internationale* ? Si par les mots « organisation internationale » nous voulons dire une diplomatie permanente de conférence avec un secrétariat associé, la description ci-dessus de l'influence dans le processus de décision est intéressante. Nous pouvons remarquer, par exemple, que les Etats de l'Europe de l'Est ne jouent pas le rôle important que l'on attendrait de leur rang économique dans le monde; qu'ils ont un rôle plus grand dans les décisions symboliques, qui ne coûtent rien, que dans les décisions de substance parce qu'ils s'intéressent surtout au commerce Est-Ouest et qu'ils n'ont pas de concessions économiques à offrir aux pays en voie de développement. On peut aussi noter que plusieurs pays du tiers monde comme l'Indonésie ou l'Algérie jouent un rôle plus modeste qu'on en attendrait, en raison des problèmes internes ou en raison de la qualité de leur représentation. Mais il reste la question de ce que l'on entend par *décision* dans telle ou telle organisation. Nombre de décisions sont comme un jeu de ping-pong, où un comité décide de renvoyer un sujet au Conseil et plus tard le Conseil décide de renvoyer le sujet au comité. Les délégués les plus influents passent de longues heures pour arriver à une résolution acceptable pour tous, mais quand on l'examine, on voit que les compromis sont tous au niveau du langage et non des actions. Pour reprendre les termes d'un diplomate un peu cynique, ces résolutions ne sont que des *ordures*.

Est-il dans le vrai ? Pour essayer de répondre, il faut considérer l'organisation internationale dans une perspective plus large: comme tous les acteurs au secrétariat, à la conférence *et* dans les capitales nationales qui ont un effet direct sur les buts d'une organisation. De ce point de vue, que j'appelle le perspectif des politiques nationales, les acteurs les plus déterminants à la CNUCED sont les fonctionnaires et politiciens dans une demi-douzaine de capitales nationales.

De ce point de vue, le rôle de l'administration internationale paraît plus complexe, car chaque chef exécutif doit préalablement faire le choix d'une stratégie pour ses relations avec les gouvernements. Et dans un sens, ne pas choisir est choisir. Si un administrateur international accepte un rôle traditionnel, comme simple exécutant des gouvernements, s'il préserve le mythe que chaque pays et gouvernement est une unité au lieu d'un conglomérat des services administratifs et d'intérêts particuliers, chacun percevant l'intérêt national de ses propres yeux, il a choisi une stratégie passive. Ce n'est pas nécessairement un mauvais choix, particulièrement pour certains sujets. Mais ce n'est pas le seul choix possible. Par exemple, Prebisch a choisi une stratégie tout à fait différente pour la CNUCED. Il est possible que son choix ne réussisse pas, mais beaucoup de critiques de la CNUCED oublient

qu'il a essayé de faire de l'organisation quelque chose de différent du rôle de l'administration internationale et des Etats dans le processus de décision [1].

Prebisch ne voulait pas accepter le statu quo pour les pouvoirs actuels dans les relations économiques internationales. Au contraire, il voulait changer le système pour mieux, à son avis, aborder le problème commun de développement. Aussi doit-on voir le rôle de l'administration internationale dans une perspective dynamique plutôt que statique. Selon la stratégie de Prebisch, il y a trois stades différents lorsqu'on cherche à utiliser une organisation internationale pour faire de grands changements, et le rôle de l'administration diffère dans chacun d'eux. Le premier stade consiste à présenter et dramatiser un problème commun dans une nouvelle analyse. Pendant cette étape, il faut que le secrétariat joue un rôle idéologique, ignorant les vœux des gouvernements puissants, et préservant son indépendance intellectuelle. Parce que ce rôle crée des difficultés pour les administrations nationales et pour les intérêts établis, il aboutira à des charges de biais et à une aliénation entre le secrétariat et quelques gouvernements. Selon Prebisch, ce sera une malperception temporaire des gouvernements.

La deuxième étape est une étape de controverse et de confrontation entre les gouvernements qui acceptent et ceux qui refusent les idées nouvelles lancées par le secrétariat. Pendant cette étape, le secrétariat doit se retirer un peu et laisser les gouvernements se combattre dans l'arène de la diplomatie de la conférence. La CNUCED en est plus ou moins maintenant à cette deuxième étape.

Ce n'est qu'au troisième stade qu'apparaissent des signes que la situation est mûre et que les gouvernements sont prêts à accepter des compromis. Le secrétariat entre à nouveau en scène et reprend un rôle actif, mais maintenant comme courtier plutôt que comme prophète, explorant les limites du possible et assistant la négociation des compromis au lieu d'esquisser des solutions idéales. Selon Prebisch, les deux rôles du secrétariat sont compatibles à la condition de reconnaître qu'ils s'effectuent à des stades différents et que le secrétariat préserve assez de flexibilité pour remplir les deux. Pour mettre en évidence qu'il est possible de concilier les deux rôles, Prebisch cite le rôle du secrétariat dans les négociations en vue d'un accord sur le sucre de l'année 1968.

Mais pourquoi les gouvernements changeraient-ils leurs positions et deviendraient-ils « mûrs » pour les compromis et les négociations de la troisième phase ? Parce que le secrétariat ne joue pas de rôle passif, et qu'il peut favoriser les changements indispensables de son milieu.

1. Par sa recherche et les rapports du secrétaire général, il offre un pôle à la coalition des 77 qui donne à la CNUCED son importance politique.

---

[1] Cet exposé est fondé sur une interview avec Prebisch. On peut voir aussi les documents TD/B/222, 22 janvier 1969 et TD/B/AC.6/2, 23 janvier 1969.

2. Par la documentation qu'il prépare pour les séances, il exige que les administrations nationales accordent une partie de leur temps à ses propositions, ne serait-ce que pour les réfuter.

3. En faisant double emploi avec certaines des fonctions d'autres organisations comme le GATT ou l'IMF, il contribue à faire changer les autres organisations.

4. Par les visites fréquentes du secrétaire général aux capitales nationales, il essaye de changer les opinions de ces fonctionnaires et les parties de l'administration nationale qui sont les plus accessibles aux thèses libérales.

5. Par des discours et des rapports fréquents, il essaye de créer une nouvelle idéologie des relations économiques internationales, au moins pour les éléments de gauche ou les universités qui sont les plus ouvertes aux problèmes du tiers monde.

Une telle stratégie pourrait-elle réussir ? Prebisch cite son expérience quelque peu analogue dans la commission économique pour l'Amérique latine où ses idées hérétiques de la décennie 50 ont été reprises dans l'«Alliance for Progress » du Gouvernement américain de la décennie 60.

Mais le cas le plus intéressant peut-être est le cas d'un système global de préférences sur les marchés développés pour les produits manufacturés dans les pays en voie de développement [1]. C'était un des points les plus importants de l'ordre du jour de la première conférence de la CNUCED à Genève en 1964, et un des points qui fut rejeté par les pays du groupe « B », particulièrement les Etats-Unis. Néanmoins, en avril 1967, à une conférence des présidents latino-américains, le président Johnson a annoncé son appui de principe pour un tel projet et une commission de l'OCDE était chargée de trouver une proposition acceptable aux pays du groupe « B ».

Bien sûr, la CNUCED n'était pas la seule cause du changement de la politique américaine. Il y avait plusieurs facteurs, mais la CNUCED en était un important. Prebisch s'est entretenu à plusieurs reprises avec Anthony Solomon, le nouveau Assistant Secretary of State for Economic Affairs qui, plus sympathique que son prédecesseur, a rouvert le dossier de la question. Il y avait aussi des pressions de la part des Etats latino-américains en faveur de préférences des Etats-Unis, quelques-uns demandant des préférences hémisphériques, d'autres un système global comme le préférait Prebisch. Ce fut pour mieux protéger à long terme le principe de la « nation la plus favorisée » face à la prolifération des préférences hémisphériques entre l'Europe et l'Afrique et face aux demandes des Etats latino-américains que les Etats-Unis ont décidé d'accepter en principe un système temporaire mais

---

[1] SIDNEY WEINTRAUB, *Trade Preferences for Less-Developed Countries* (New York: Praeger, 1967).

global à la CNUCED. Mais le catalyseur dans le changement de position des Etats-Unis fut la décision par l'Australie, en 1965, d'octroyer une partie des préférences que la CNUCED avait demandées. Quand le GATT approuva ce système partiel australien, en 1966, avec, comme seul opposant, les Etats-Unis, il aboutit à une alliance au niveau politique pour un changement, dans l'administration américaine, entre ceux qui pensaient que les Etats-Unis étaient trop isolés du point de vue tactique, ceux qui étaient un peu favorables aux demandes de la CNUCED, et ceux qui voulaient faire quelque chose face à la pression des Etats latino-américains. La décision de faire intervenir un changement était prise au niveau politique avec l'accord du président, malgré une certaine réticence de la part des fonctionnaires permanents. Bien qu'on ne connaisse pas encore les résultats finaux des discussions à l'OCDE et à la CNUCED sur la question des préférences, la CNUCED a joué un rôle dans ce changement de la politique nationale. Il est intéressant de remarquer, cependant, que ce ne furent pas tellement les arguments de l'administrateur de la CNUCED qui ont contribué à ce changement, mais une certaine constellation des pressions [1].

En conclusion, quel sera le futur de la CNUCED et cette stratégie de l'administration internationale ? Il est difficile de le prédire en raison du successeur de M. Prebisch, Manuel Perez-Guerrero, du Venezuela, qui est une personnalité différente dont on ne connaît pas la stratégie. Mais il apparaît déjà cependant que le niveau de représentations aux réunions de la CNUCED a diminué. Aussi l'organisation n'a pas gagné en loyauté ou en appui dans les Etats du groupe « B », sauf, peut-être, dans les pays nordiques et dans certains milieux aux Pays-Bas.

Toutefois, et quel que soit le futur de l'organisation, la CNUCED restera un cas intéressant pour illustrer le rôle de l'administration internationale et des Etats dans le processus de décision.

[1] Cet exposé est fondé sur des interviews faites par l'auteur à Washington pendant 1968.