

EXAMEN DES RÉSEAUX D'INFORMATION PUBLIQUE DES NATIONS UNIES

Réorganisation du Département de l'information publique

Etabli par

Alain Gourdon

Corps commun d'inspection



Genève

1989

AVANT-PROPOS

Ce rapport-ci a été rédigé dans des conditions qui nous semblent d'autant plus mériter qu'on les porte à la connaissance des organes délibératifs des Nations Unies que les défaillances constatées n'ont rien de nouveau. En la présente circonstance, on observera que plusieurs lettres et telex pour demandes de renseignements ou d'éclaircissements ont été adressés au cours du premier semestre de 1988 à l'USG responsable du Département de l'information publique ainsi qu'au Directeur de la Division du CLAS et que ceux-ci n'ont pas cru devoir y donner la moindre suite. Les principaux responsables du DPI ainsi que les directeurs des UNICs qui ont fait l'objet d'un examen sur place ont cependant permis à l'Inspecteur de mener son travail à terme.

Il convient en outre de signaler que la procédure en vigueur du Corps commun d'inspection qui comporte l'envoi de commentaires par les administrations concernées n'a pas été respectée. Bien que les projets de rapports aient été en effet envoyés suffisamment à l'avance et qu'une date limite ait été impérativement fixée, vingt-cinq jours après l'expiration du délai imparti, l'Inspecteur attendait encore et en vain la réponse escomptée du DPI ainsi que celle du Secrétariat. C'est dans ce climat et dans un contexte qui ne paraît pas refléter un esprit de coopération suffisant que le rapport a été en définitive établi. On se bornera à souhaiter qu'il soit pris bonne note pour l'avenir de cette mise au point.

EXAMEN DES RESEAUX D'INFORMATION PUBLIQUE
DES NATIONS UNIES

Réorganisation du Département de l'information publique

par Alain Gourdon
Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	1 - 8	1
I. LES PRINCIPES ET LES BUTS DE LA REORGANISATION EN COURS	9 - 36	2
A. Les circonstances et le contexte	9 - 16	2
B. Les précédents de la réforme	17 - 24	4
C. Délimitation du champ d'application	25 - 28	5
D. Identification des carences et des objectifs	29 - 36	6
II. LES CONDITIONS ET MODALITES D'ELABORATION DE LA REFORME	37 - 66	8
A. Les difficultés intrinsèques d'une réforme du DPI	37 - 45	8
B. L'insuffisance des travaux préparatoires	46 - 58	9
C. Le recours aux consultants extérieurs	59 - 66	12
III. L'ENCHEVETREMENT ET L'INCOHERENCE DES COORDINATIONS	67 - 96	13
A. L'ambiguïté de la situation du directeur du CLAS	67 - 75	13
B. Les interférences du CLAS et du BPO	76 - 80	15
C. La dévalorisation de la liaison avec les Comités	81 - 89	16
D. Nécessité d'une réappréciation du rôle du CCINU	90 - 96	17
IV. COMPLEXITE DES ARTICULATIONS DE LA PROMOTION ET DE LA PRODUCTION MEDIATIQUES	97 - 132	18
A. Programmation et promotion	97 - 104	18
B. Décompositions et recompositions des sections thématiques	105 - 112	20
C. Les relations du CPMS et de l'IPD	113 - 120	21
D. Lourdeurs et confusions du processus de réalisation des projets médiatiques	121 - 132	23

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Pages</u>
V. DUPLICATIONS ET CHEVAUUREMENTS DANS LE DOMAINE DE LA DIFFUSION	133 - 155	26
A. L'éclatement de l'ancienne Division des relations extérieures	133 - 143	26
B. La création d'une nouvelle Division des Centres d'information	144 - 148	28
C. Les transferts et remembrements nécessaires	149 - 155	29
VI. LES MANDATS PARALLELES ET LE REGROUPEMENT DES FONCTIONS INFORMATIVES	156 - 198	31
A. Position initiale du problème	156 - 165	31
B. Le DPI et l'information sur les thèmes prioritaires	166 - 171	33
C. Le DPI et l'information sur les thèmes fondamentaux	172 - 181	34
D. La particularité du cas du Centre pour les droits de l'homme	182 - 192	36
E. Vers une distinction et une division nouvelle des tâches	193 - 198	38
CONCLUSIONS D'ENSEMBLE	199 - 218	40
RECOMMANDATIONS		44

INTRODUCTION

1. Ce rapport a pour objet de procéder à un examen critique des structures et des réseaux de l'information publique établis par le Secrétariat des Nations Unies. Il se propose d'évaluer les conditions de leur organisation et de leur fonctionnement, leur situation et leur rôle au sein du système. Il inscrit d'autre part les recommandations, qui le concluent, dans le cadre que tracent les mandats impartis par l'Assemblée générale et les propositions du Groupe des Experts intergouvernementaux de haut niveau. Il ne manque pas de tenir compte des contraintes de tout ordre qu'aucune réforme du DPI (Département de l'information publique) ne peut éluder.

2. Par ses recommandations 15 et 37, le Groupe des Experts avait demandé une "révision complète des fonctions, des méthodes de travail et des orientations du DPI" en vue d'actualiser son rôle et de renforcer sa capacité informative. Par sa résolution 41/213, l'Assemblée générale a approuvé ces recommandations et a confié au Secrétariat la responsabilité de la réforme voulue, qui devait être terminée en 1989. Dans son premier rapport intérimaire, daté du 23 avril 1987 (A/42/234), le Secrétaire général a en conséquence défini les principes de la refonte envisagée.

3. Il a cru devoir remarquer dans ce rapport que l'Organisation, qui s'était jusque là attachée à communiquer avec les Etats Membres, avait quelque peu négligé ses relations avec ses seconds mandants, "les peuples du monde". Il a aussi préconisé une meilleure utilisation des appuis et des relais que constituent pour l'ONU, les universités et les parlements, les ONG et les organes de presse. Il a enfin émis le voeu que les jeunes générations puissent de la sorte être mieux aidées, "à découvrir et à apprécier les bienfaits tangibles" que l'oeuvre des Nations Unies procure.

4. Au regard de ces principes, l'analyse des activités du DPI a commencé au cours du premier trimestre de 1987 et un nouveau Secrétaire général adjoint a alors été nommé à la tête de ce Département. Il avait été prévu que le premier semestre de cette même année serait consacré à l'exploration des possibilités et des orientations de la réforme ainsi conçue et aux questions relatives à la gestion administrative, à l'emploi des techniques et au financement. Au cours d'une seconde phase, qui devait prendre fin avant la 42ème session de l'Assemblée générale, seraient examinés les problèmes de la répartition des ressources humaines, techniques et budgétaires ainsi que les moyens d'une distribution et d'une communication améliorées. La troisième phase devait comporter la mise en place d'une nouvelle organisation du Département pour la fin de 1987.

5. La restructuration du DPI a été approuvée par le Secrétaire général pour prendre effet du 2 novembre 1987. Cependant le calendrier n'a pu être tenu. A la fin de 1988, la réforme ne se trouvait que partiellement réalisée. Au niveau des échelons centraux du DPI, 1989 devrait marquer l'entrée dans un régime de croisière. Mais les problèmes de réorganisation, de redéploiement et de coordination des services extérieurs du Département, à la fin de 1988, n'avaient reçu qu'un faible commencement de solution.

6. Les études préalables de la première phase se sont en effet prolongées au-delà du délai initialement fixé. Entreprise en même temps qu'on procédait aux réductions d'effectifs, conformes à la recommandation 15 du Groupe des Experts, la restructuration a subi de ce fait certains retards. On peut donc s'interroger sur la validité d'une procédure qui consistait à effectuer parallèlement deux opérations qui, tout en répondant à des exigences différentes, comporteraient des interactions évidentes. Il était en effet à

craindre que les réductions d'effectifs et les ventilations de postes retenues modifient les orientations de la réforme ou que les orientations de celle-ci commandent la répartition des postes à supprimer, au risque de nuire à la réorganisation décidée, ou au moins de la perturber.

7. On peut aussi se demander, comme l'ont fait les représentants du personnel du DPI, si avaient été respectées les conditions mises par l'Assemblée générale à l'application de la recommandation 15. La résolution 41/213 invitait en effet le Secrétariat général à agir avec souplesse, à éviter que les réductions d'effectifs ne portent atteinte aux programmes et aux structures du Secrétariat et à préserver "les plus hauts niveaux d'efficience, de compétence et d'intégrité du personnel, au regard d'une équitable distribution géographique".

8. Quoi qu'il en soit de ces risques, de ces défauts et de ces retards, la réforme en cours du DPI apparaît assez avancée pour qu'on puisse dès maintenant tirer certains enseignements de l'analyse de ses principes, de ses lignes de force et de ses premiers résultats. Elle semble cependant assez éloignée de son achèvement pour qu'on puisse peser par des recommandations sur sa mise en oeuvre et opérer les infléchissements et les redressements nécessaires.

I. LES PRINCIPES ET LES BUTS DE LA REORGANISATION EN COURS

A. Les circonstances et le contexte

9. La réforme du DPI ne constitue qu'un chapitre, d'ailleurs important, d'une réforme globale du Secrétariat décidée par l'Assemblée générale. Néanmoins, elle est aussi le point d'aboutissement d'une évolution. L'ONU, qui est à la fois un miroir et une tribune, a subi en un demi-siècle de sérieux bouleversements. L'information est devenue une matière de plus en plus mouvante et de plus en plus sensible à traiter au regard des révolutions de l'audiovisuel et des nouvelles techniques de communication de masse. Le nombre des Etats Membres s'est considérablement accru et les nations en développement ont pris une part toujours plus importante dans la détermination des résolutions de l'Assemblée générale. Il en est résulté des changements de dimension et d'orientation qui ont eu une forte incidence sur la diffusion de l'information publique des Nations Unies et sur sa gestion.

10. Au cours des dernières années et au moins jusqu'à la modification du paysage survenue en 1988, l'image des Nations Unies avait subi une certaine détérioration. Bien que déjà ancienne, une étude du Comité commun de l'information des Nations Unies (CCINU) de 1983 fournit une utile analyse de celle-ci. Elle met ainsi en valeur une méconnaissance des institutions des Nations Unies et une ignorance flagrante de ses mandats, de ses compétences, et de ses objectifs. Elle souligne aussi l'insuffisance et l'incohérence des réponses faites ou à faire aux critiques émises, et les inconvénients d'une multiplication et d'un brouillage des audiences et des cibles. Elle insiste sur le déséquilibre des courants mondiaux d'information et sur les dangers qu'entraîne le contrôle par quelques pays industrialisés d'un trop puissant réseau médiatique.

11. Des sondages plus récents ont montré qu'il existait moins d'hostilité que d'indifférence à l'égard de l'ONU et que son travail était dans l'ensemble estimé utile. Au moins dans un groupe limité mais influent de pays, on a cependant pu observer une désaffection progressive de l'opinion publique. Les erreurs qui touchent au rôle des Nations Unies, la désinformation parfois et un doute plus sceptique que critique dominant encore trop d'attitudes et de

comportements. La réforme du DPI s'impose donc d'autant plus que si l'ONU n'est pas entendue elle ne sera pas soutenue et que pour être entendue, il lui faut d'abord être écoutée.

12. La crise de crédibilité des Nations Unies n'est d'ailleurs pas seulement liée à une érosion de son image, mais à l'indigence relative de ses ressources financières, à la raréfaction de ses ressources humaines, à l'imperfection et à l'inadaptation des méthodes, des documents et des techniques. A la détérioration de l'image a correspondu une crise du message qui tenait à son obsolescence, à l'insuffisance des capacités et des qualifications de ceux qu'on avait chargés de son élaboration ainsi qu'à la difficulté de répondre avec des moyens plus faibles à des besoins plus nombreux et plus diversifiés.

13. Au cours des dernières décennies, la part des dépenses affectée dans le cadre de l'ONU à l'information publique sur des programmes en progression permanente n'a fait que diminuer. En quarante ans, le budget du DPI a décliné de 12,7 à 5,3 pour cent par rapport à celui des Nations Unies, alors qu'il fallait désormais répondre aux exigences de 159 Etats Membres, utiliser une douzaine de langues et assumer une liste de demandes qui avait entre-temps décuplé. Il est à peine nécessaire d'ajouter que la crise financière qui affecte l'ensemble du système ne pouvait que rendre plus contraignant ce manque chronique de ressources.

14. L'emploi de ces ressources déjà maigres n'a pas toujours été très productif. Les politiques de recrutement, de recyclage et d'aménagement des carrières du personnel n'ont pas correctement satisfait aux besoins spécifiques de spécialité et d'expertise que requérait l'information publique. Les responsables du DPI se sont donc souvent trouvés dans l'impossibilité d'user judicieusement des nouvelles techniques de communication à quoi une formation administrative ne préparait pas son personnel de manière appropriée.

15. Trop longtemps aussi, aucune réflexion en profondeur n'a été menée en vue d'identifier les milieux et les audiences, les relais et les procédures de la rétroaction, les effets et les résultats des informations que diffuse le DPI. Or, pour promouvoir l'action de l'ONU et lui permettre de jouer à plein son rôle de catalyseur et de multiplicateur, l'information publique doit s'appliquer à détruire les clichés et les stéréotypes qui portent atteinte à son prestige, tout en se montrant plus lisible et plus audible, et de ce fait plus mobilisatrice.

16. La nécessité d'une rénovation du DPI apparaît dans ce contexte des plus urgentes. L'ONU est à la fois un système institutionnel fort complexe et une organisation qui semble des plus lointaines, sinon des plus abstraites. Les mandats qu'elle assume sont parmi les plus étendus et les plus généraux. Mais si ses tâches sont d'une difficulté redoutable, ses résultats n'ont rien de spectaculaire et se révèlent même d'autant plus probants que la discrétion ou le secret les conditionnent. Aussi importants que soient son rôle et ses missions, l'ONU n'est cependant pas le gouvernement des gouvernements de ses Etats Membres. Elle n'a de pouvoir que de convaincre et le Département de l'information publique constitue donc l'arme stratégique et le véhicule privilégié de son message.

B. Les précédents de la réforme

17. Depuis sa création, la configuration du DPI a subi d'assez fréquents changements. A son origine, le Département a conformé ses structures aux recommandations du Comité consultatif et technique de l'information, prises sur résolution de l'Assemblée générale du 13 février 1946. Placé sous l'autorité d'un Assistant Secrétaire général, conçu et établi comme une des huit divisions majeures du Secrétariat, le Département comportait cinq bureaux (presse et publications, radiodiffusion, films et information visuelle, bibliothèque, services spéciaux). Il était chargé de favoriser, "dans toute la mesure du possible" et "chez tous les peuples du monde" une compréhension de l'oeuvre et des buts des Nations Unies, "fondée sur des informations suffisantes".

18. Les recommandations du Comité consultatif et technique de l'information demandaient en leur paragraphe 7 que les compétences au sein du DPI soient réparties, "comme il semble naturel", en fonction des media utilisés. Cette organisation ne devait pas connaître de modifications substantielles avant 1955. Un sous-secrétaire général était alors mis à la tête du Département et un poste de sous-secrétaire général adjoint était créé à titre expérimental pour une période de deux ans. La répartition des compétences en fonction des media subsistait. Cependant entre 1956 et 1968, le Département devait quelque peu changer et dès lors comporter trois divisions (relations extérieures, presse et publications, audiovisuel).

19. En 1968, en même temps que la CNUCED, le PNUD et l'ONUDI faisaient leur apparition, l'ECOSOC, par sa résolution 13/57/XL5 du 6 août 1968, décidait de renforcer les capacités informatives du DPI en matière de développement. Cette résolution fut entérinée par l'Assemblée générale. A cet effet, elle autorisait la création d'un Centre de l'information économique et sociale, le CESI ^{1/}. Celui-ci était appelé à remplir certaines tâches thématiques, à jouer un rôle coordinateur avec les institutions spécialisées et les Centres d'information des Nations Unies. Par la suite, il devait être appelé à assurer le secrétariat du CCINU.

20. Tout en réaffirmant les mandats et principes établis par les résolutions fondatrices du 13 février 1946 et la résolution 595 du 4 février 1952, l'Assemblée générale allait adopter en 1971 les conclusions d'un rapport du Secrétaire général sur la politique et les activités du DPI, qui devait réorienter ses structures dans une direction plus fonctionnelle. Le CESI était transformé en Division de l'information économique et sociale, la DESI, un Bureau du plan, du programme et de l'évaluation était créé et, sous l'égide d'un coordinateur, des "task forces" par thèmes étaient mises en place.

21. A la veille de 1987, et de manière moins rationnelle que pragmatique, le DPI, placé sous l'autorité d'un USG, comportait deux divisions spécialisées selon les moyens employés (presse et publications, audiovisuel) et deux divisions fonctionnelles (DESI et relations extérieures). Les Centres d'information, les UNICs, dépendaient de la Division des relations extérieures. A l'USG étaient directement rattachés l'"Executive Office" et le Bureau du plan, du programme et de l'évaluation et le secrétariat du CCINU par l'intermédiaire de la DESI.

^{1/} Le Centre fut finalement effectivement créé par la circulaire ST/SGB/131/Amend.22 du 11 février 1970 du Secrétaire général.

22. Aussi vieillie et aussi imparfaite que soit devenue une telle formule, elle ne comportait pas que des défauts. Certes, la DESI s'intégrait assez mal à l'organigramme, puisqu'elle constituait à elle seule un modèle réduit de DPI et se trouvait trop souvent, soit en porte-à-faux, soit en position de concurrence avec les deux Divisions de la presse et de l'audiovisuel. De même la multiplication des mandats n'aidait pas à une ventilation correcte des moyens et des personnels chargés de leur réalisation. En contribuant au développement de trop de cellules plus ou moins autonomes et de programmes régionaux, elle tendait, en dehors d'un contrôle suffisant, à affaiblir ce que le message des Nations Unies devait conserver de multilatéral.

23. La structure destinée à disparaître ne s'en conformait pas moins à une certaine logique. Les responsabilités et les fonctions s'y répartissaient entre divisions techniques conformément au critère simple de la différenciation des media et des qualifications qu'elle implique. La distinction des tâches n'empêchait pas la coopération entre services, le produit des uns profitant aux autres. Si une célébration, une conférence ou une campagne spéciale l'exigeait, la mise en place d'une "task force" provisoire permettait d'assurer les coordinations nécessaires.

24. Le système ne fonctionnait pas sans accroc, son efficacité n'était que très moyenne. Diverses qualités ne pouvaient néanmoins pas lui être refusées, la relative simplicité de son organigramme, l'absence de toute ambiguïté dans la répartition des attributions entre les divisions du département, l'unicité de sa Direction des relations extérieures et le rattachement direct de l'"Executive Office" à l'USG responsable du DPI.

C. Délimitation du champ d'application

25. Les ruptures et les révisions du DPI, dont la réforme entreprise depuis 1987 n'est que la dernière en date, témoignent autant d'un légitime souci de perfectionnement que d'une instabilité certaine et parfois d'une démarche plutôt erratique. Cependant la présente réforme se veut plus globale et plus profonde. Elle tend à un accroissement de l'efficacité et de l'efficacé des services, à une rationalisation de l'organigramme et de la gestion, à une utilisation plus productive du personnel, des techniques et des capacités budgétaires, qui obligent à faire mieux, sans disposer de plus. Elle n'a pas pour conséquence de modifier l'ordre des priorités politiques établi par l'Assemblée générale. La réforme concerne la seule organisation du Département, sans s'étendre à la consistance de ses programmes ni à la persistance de ses mandats généraux et spéciaux.

26. L'objectif premier des activités d'information des Nations Unies ne change pas. Il consiste à amener par l'information "les peuples du monde entier" à comprendre l'oeuvre, les idéaux et les buts de l'ONU. Le programme de travail révisé de la période biennale reste fondé sur la Charte et le plan à moyen terme mais, outre la résolution 13 de 1946 et la résolution 595 de 1952, sur l'ensemble des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale (1335(XIII), 1405 (XIV), 2897 (XXVI), 3535(XXX), 33/15, 34/182, 35/201, 36/149, 37/94, 38/82, 39/88, 40/164, 41/68 et 42/162).

27. Accomplie dans le cadre de mandats et de programmes constants, la réforme affecte surtout l'organisation des services centraux du DPI. Si elle comporte l'esquisse d'un redéploiement et d'un remodelage régional des Centres d'information, elle laisse de côté ou du moins diffère leur restructuration. A ce point de vue, les UNICs ne se trouvent donc qu'indirectement concernés par le renforcement au niveau du siège des fonctions d'orientation et de

contrôle désormais concentrés en une nouvelle Direction des Centres d'information, investie de leur tutelle.

28. En bornant son champ d'application au DPI, la réforme en outre ne se conforme que très imparfaitement à la recommandation 37 du Groupe des Experts en son paragraphe 2. Observation était faite que certaines activités d'information se trouvaient couramment effectuées par divers départements et bureaux au sein du Secrétariat. Il était en conséquence demandé de les regrouper, "dans la mesure du possible", et de les rattacher au DPI. Cette recommandation soulève des problèmes politiques et administratifs délicats dont il sera ultérieurement traité. Son inapplication met quelque peu en cause la valeur d'une réforme condamnée à ne pas outrepasser certaines bornes.

D. L'identification des carences et des objectifs

29. L'inventaire des faiblesses et des insuffisances de la machine administrative, dont s'est servi le DPI depuis 1946, ne fournit pas de solution de remplacement. Mais il permet de cerner les difficultés, de distinguer les défauts majeurs des imperfections secondaires et de repérer les points sur quoi le principal effort doit porter.

30. Le DPI ne se dissocie pas d'un Secrétariat, dont il est une partie intégrante. Or si l'injection d'une certaine dose de professionnalisme médiatique peut paraître nécessaire, il faudra cependant continuer d'arbitrer entre des exigences de productivité et des règles administratives de gestion du personnel, qui demeurent celles du service public d'une institution internationale. Entre ces normes et ces contraintes, le déséquilibre semblait avoir atteint un point de non-retour, l'impératif de l'efficacité était par trop oublié et la réforme préconisée n'en paraissait que plus urgente.

31. Le système et les structures du DPI étaient devenus de moins en moins aptes à permettre la mise en oeuvre d'activités correctement planifiées et fixées sur des objectifs, aussi clairs que nettement délimités. La multiplication et la dilution des objectifs entre trop de priorités réduisaient d'autant l'intérêt qu'on devait porter à l'impact des opérations et conduisaient à se soucier de moins en moins de toute obligation de résultat. Aucune stratégie de l'information ne présidait à la définition des activités ni à leur coordination.

32. A ces incohérences s'ajoutait une utilisation peu rentable ou défailante des techniques médiatiques. Si la télévision d'un usage plus récent avait recours à des méthodes modernes, la radiodiffusion des Nations Unies portait encore trop la marque de son origine trentenaire. Ses pratiques et le style de ses opérations s'ajustaient de moins en moins à l'environnement contemporain. L'éparpillement des publications et des informations à travers le Département interdisait de s'exprimer en préservant la cohésion du message. Enfin la pauvreté de conception des programmes d'information empêchait d'utiliser à plein le jeu complet des media et des canaux de diffusion disponibles.

33. Le recensement des carences n'excluait pas les désordres, les duplications et les retards, qui affectaient la distribution incoordonnée des documents et matériaux divers d'information. Il enregistrait les insuffisances en matière de prospection des audiences et des cibles, les défauts de visibilité, les gaspillages d'énergie et de temps liés aux ignorances réciproques, au

compartimentage des moyens médiatiques et au cloisonnement des services. Surtout, il valait dénonciation de la viscosité des flux d'information interne dans le cadre même du DPI.

34. La réforme entreprise prétend développer une nouvelle logique. Plutôt qu'une organisation fondée sur le medium et le moyen, elle entend privilégier l'optique de l'impact et du résultat, l'usage polyvalent et multiplicateur des techniques de communication, l'affinement du message et la promotion d'une image. Elle vise à une approche plus coordonnée dans la mise en oeuvre des mandats. Elle recherche à la fois la qualité des produits, la régularité et la rapidité de leur diffusion, la réceptivité de l'opinion publique. Elle se propose de procéder à une évaluation plus rigoureuse et à une détermination plus précise des effets et des rétroactions.

35. La réforme consiste donc en une refonte complète des structures et de l'organigramme du DPI. Elle se traduit par la dissolution du Groupe de la planification, de la programmation et de l'évaluation, par la suppression des trois divisions médiatiques, de la Division des relations extérieures et de la DESI. Les transformations correspondent souvent à des réajustements et à des transferts, à des dédoublements et à des fusions. Dans le cadre inchangé du Secrétariat et sous l'autorité de son USG, le Département de l'information publique réorganisé en 1987 dispose de structures qui s'articulent en se conformant à un nouvel organigramme.

36. Celui-ci qui, depuis sa mise en vigueur, n'a subi que d'assez légères retouches, comporte les innovations suivantes :

- a) La transformation du Bureau du porte-parole du Secrétaire général en une unité dotée de compétences plus larges et directement rattachée à l'USG, chef du Département. Cette unité s'intitule : "Service des Media/Haute Direction" (EMS).
- b) Le regroupement en une Division des services administratifs et de la liaison avec les comités (CLAS), de l'"Executive Office" (détaché du cabinet de l'USG), des Services administratifs, financiers et d'évaluation ainsi que du Secrétariat des comités.
- c) La création d'un Bureau de l'exécution des programmes (BPO) chargé, sous l'autorité d'un coordinateur, de la supervision des opérations d'un service nouveau (projets et promotion) et de deux divisions nouvelles (production écrite et audiovisuelle, diffusion).
- d) La création d'un Service de la direction des projets et de la promotion (CPMS), chargé de la programmation et de la planification thématique de la communication.
- e) La création d'une Division de la production écrite et audiovisuelle, qui regroupe les services chargés des informations, des publications, de la radiodiffusion, de la télévision et de l'adaptation linguistique.
- f) Le dédoublement de l'ancienne Division des relations extérieures assorti de la création d'une Division de la diffusion (DD), dépendante du BPO, ainsi que de la création d'une Division des Centres d'information des Nations Unies, reliée à l'USG sans l'intermédiaire du BPO et chargée de réanimer en le rationalisant le réseau des UNICs.

II. LES CONDITIONS ET LES MODALITES D'ELABORATION DE LA REFORME

A. Les difficultés intrinsèques d'une réforme du DPI

37. Toute réforme du Département se heurte à des difficultés, dont ne peuvent venir à bout un allègement des structures ni la rationalisation d'un organigramme. Ces difficultés tiennent, sinon aux ambiguïtés, du moins aux interprétations extensives ou restrictives que l'on peut faire de la résolution fondatrice du 13 février 1946 et des recommandations subséquentes qui concernaient le DPI.

38. Il était prescrit à celui-ci de ne se livrer à aucune "propagande". Mais il devait aussi "de sa propre initiative" entreprendre un travail destiné à compléter les informations données par les agences existantes, "dans la mesure où celles-ci ne sont pas à même d'accomplir cette tâche" (recommandation 2). Il devait également donner "un encouragement et une aide efficace" aux services d'information nationaux, aux établissements d'enseignement et autres organismes nationaux, désireux de faire connaître les travaux de l'ONU (recommandation 12).

39. L'Assemblée générale n'a jamais précisé en quoi ni comment des activités d'information positive pouvaient dévier et se transformer en "propagande". Elle en a laissé l'appréciation au Secrétariat. Par sa résolution 33/115 du 18 décembre 1978, elle a cependant décidé de créer un comité composé d'Etats Membres, qui serait chargé de réexaminer les politiques et les activités des Nations Unies en matière d'information publique et de lui faire rapport à ce sujet. Dans la section 1 de sa résolution 34/182 du 18 décembre 1979, elle a reconduit le comité désormais intitulé Comité de l'Information. Elle l'a chargé d'évaluer et de suivre "les efforts déployés et les progrès réalisés" par le système des Nations Unies en ce domaine de l'information.

40. Ainsi déplaçait-on le lieu de discussion du problème plutôt qu'on ne parvenait à le résoudre. Nul ne peut en effet distinguer une information neutre d'une information objective, ni dire quel point de vue il faut adopter pour définir comme "positive" une information. En fait, les divergences des délégations au sein du Comité de l'information se révéleront si fortes qu'il sera extrêmement difficile de s'accorder sur les directives à donner au DPI. Celui-ci devra donc composer entre tendances opposées sans que cela facilite son travail quotidien ni la formulation d'une politique d'information publique articulée et homogène.

41. Selon la conception restrictive du rôle à assigner au DPI, celui-ci devrait d'abord avoir valeur de courroie de transmission. D'après les représentants des pays industrialisés, qui sont les plus nombreux à s'en réclamer, le DPI aurait à fournir aux organes de presse un soutien logistique et des communiqués en forme de simples comptes rendus d'activités. Il devrait fonctionner dans les mêmes conditions de neutralité approchée que les agences de presse à vocation mondiale du monde occidental. Sa fonction serait celle d'un relais, d'un appui et d'une sorte de journal officiel des Nations Unies.

42. Selon la conception extensive, qui sera de préférence mise en avant par les pays en développement, le DPI n'a pas à s'interdire de traiter l'information qu'il reçoit et diffuse. En qualité d'émetteur et de producteur, il devra élaborer et fournir de son propre chef l'information à disséminer, spécialement à propos des questions les plus sensibles. Le DPI n'aura donc pas seulement à pourvoir à une coopération technique ou à un soutien logistique. Il devra servir à compenser les déséquilibres et les inégalités entre le Nord et le Sud, qui caractérisent le système international

de l'information. Il lui faudra jouer un rôle prééminent dans la promotion du "Nouvel Ordre mondial de l'information et de la communication".

43. Au cours des dernières années, l'Assemblée générale a dans ses résolutions favorisé la conception extensive du rôle du DPI. Celui-ci se voyait investi de mandats thématiques toujours plus nombreux. En matière d'information publique, il était prié de respecter des priorités politiques et de sélectionner les nouvelles, les faits et les programmes en conséquence. Il lui était aussi demandé de renforcer sa coopération avec le "pool" des agences de presse des pays non alignés, de contribuer plus vigoureusement à la formation des journalistes du tiers monde et de "décoloniser" l'information selon les principes du NOMIC et pour le plus grand profit des "Less Informed Countries", et de leurs institutions éducatives et médiatiques.

44. Adoptés par des votes massifs au sein de l'Assemblée générale, certains mandats thématiques seront cependant loin de bénéficier du soutien des pays industrialisés de l'Organisation, qui à défaut de "majorité politique", y détiennent une "majorité financière". Afin de respecter la volonté des uns et de ménager la susceptibilité des autres, le DPI sera souvent conduit à acquiescer aux résolutions et aux mandats, sans s'engager trop activement dans les tâches de leur mise en oeuvre effective.

45. En élaborant son message et en façonnant l'image de l'ONU qu'on l'invite à offrir, le DPI se trouve donc dans l'impossibilité d'éviter les sollicitations contradictoires des Etats Membres. L'Assemblée générale a, pour cette raison, souvent préféré ne pas imposer sa volonté au DPI et elle a cherché à tourner la difficulté, en créant dans le cadre du Secrétariat ou à ses côtés, des organismes, dont elle estimait qu'ils seraient ainsi mieux à même de remplir des mandats qui étaient de la compétence du DPI. Toute réforme des structures du Département trouve ici sa limite en même temps que l'exigence de son prolongement, dans la mesure où elle ne peut se dissocier de l'examen de tout un ensemble d'organismes parallèles dotés d'attributions et de compétences similaires en matière d'information.

B. L'insuffisance des travaux préparatoires

46. Avant d'émettre ses recommandations tendant à la réforme du DPI, le Groupe des Experts intergouvernementaux paraît n'avoir examiné qu'une documentation réduite aux notes soumises par le DPI lui-même et aux lettres de quelques représentants des Etats Membres qui faisaient part de leur réflexions personnelles sur le sujet. Les notes tendaient plus à la recension des succès qu'à l'autocritique, les lettres exprimaient des points de vue plus ou moins intéressants mais de toute façon disparates. D'autre part, lors de sa comparution devant le Groupe des Experts en date du 23 juin 1986, le Secrétaire général devait s'exprimer assez brièvement sur le DPI. Pour mieux prouver la situation plus que critique de ce Département, il observait qu'il convenait de déterminer si son mandat et sa structure gardaient encore leur validité à l'époque présente. Et il signalait qu'il faudrait peut-être qu'on révise le rapport disproportionné des dépenses de personnel aux dépenses de programmes.

47. Les débats du Groupe des Experts ont débouché sur la conclusion abrupte que la réforme était aussi urgente que le désordre était patent. Enclins à réduire les dimensions et le budget du DPI, les représentants des pays industrialisés ont souhaité pratiquer des économies drastiques sur les dépenses des UNICs et diminuer leur nombre. Les représentants des pays non alignés se sont plaints de ce qu'on fasse un sort particulier au DPI et qu'on

épargne tout procès à d'autres instances du Secrétariat. De cet échange de considérations équilibrées, a résulté la recommandation 37 qui s'est caractérisée par la modération de son énoncé, la prudence de ses propositions et le renvoi du principal à des investigations et à des études ultérieures.

48. Par-delà les recommandations du Groupe des Experts, reprises par la résolution 41/213, il ne semble pas que les travaux préparatoires de la réforme aient été menés avec toute la cohérence désirable. La concertation nécessaire avec le personnel du Département ne paraît pas avoir été un succès. Les documents nécessaires à la compréhension de la genèse de la réforme et des choix qui ont présidé à la confection du nouvel organigramme comme au réaménagement des structures font singulièrement défaut. C'est en vain qu'on chercherait un exposé écrit de ses motifs et de ses fondements.

49. Aucun plan tendant à la réorganisation du DPI ne paraît avoir été présenté en 1987 au Comité pour le programme et la coordination (CPC) ni au Comité de l'information. La recommandation 37 invitait à un "examen approfondi" des fonctions, des méthodes et des politiques du DPI. Destiné à parfaire les capacités du Département, cet examen approfondi eût même dû en bonne logique précéder la réorganisation envisagée. Il n'en a pas été ainsi, et aucun rapport n'est venu concrétiser cet examen. Le nouveau chef du DPI se serait borné à tenir oralement le Secrétaire général au courant des progrès de la réforme. Celui-ci s'en serait remis aux hauts fonctionnaires de la Direction de l'administration et du budget pour le détail des corrections à effectuer.

50. Après de longues investigations et par le hasard des relations personnelles, il a été cependant possible à l'Inspecteur de retrouver le rapport d'un consultant extérieur, chargé d'analyser et d'examiner les méthodes des quatre divisions du DPI, telles qu'elles s'articulaient selon la formule de 1976. Ce rapport succinct analyse les faiblesses du système à remplacer et fournit en maint domaine des idées novatrices et des solutions intéressantes. Il ne saurait en aucune manière être considéré comme un "examen approfondi" au sens où l'entendait la recommandation 37.

51. Le seul document écrit à caractère officiel qu'il est possible d'identifier serait un "plan pour la réanimation du DPI". Ce texte, présenté au personnel du Département en octobre 1987 devait devenir par décision du Secrétaire général la nouvelle charte du DPI (Manuel d'organisation ST/SGB/Organisation/DPI, 2 novembre 1987. Bulletin du Secrétaire général 87.27499). Mais un tel plan s'apparente plus à un document de travail à usage interne, à un argumentaire ou à une brochure publicitaire, d'ailleurs bien faite, qu'à un rapport documenté et circonstancié. Il semblerait néanmoins que le "Summary of findings" qu'inclut le plan, doit être considéré comme tenant lieu de l'"examen approfondi" mentionné par la recommandation 37.

52. Le plan de réanimation est censé résumer les conclusions de l'examen des structures à refondre, mettre en valeur les éléments clés de la réforme et signaler les implications qui s'en dégagent pour le personnel. Un diagramme annonce en introduction, mais sans fournir la moindre référence justificative à un document écrit, qu'un "examen approfondi" du DPI a été réalisé et qu'une stratégie de l'organisation a été mise en oeuvre.

53. Il est en outre signalé que des discussions de groupe, des interviews individuelles et des enquêtes documentaires ont permis de procéder à une "analyse approfondie". Remarque est également faite que le processus a été ralenti en raison des approbations requises aux différents niveaux de la

hiérarchie du Secrétariat (SG/USG pour l'administration, ASG pour la programmation, le budget et finances, ASG du bureau de la gestion des ressources humaines).

54. Le "Summary of findings", comporte plus d'évidences que de précisions. Il constate que le mandat originaire des Nations Unies était "relativement simple et sincère". Il se plaint de l'accroissement des obligations qu'il entraîne en raison de la prolifération d'une "multitude de problèmes prioritaires". Il observe que le monde des communications, où le DPI est appelé à évoluer et à rivaliser, est devenu de plus en plus "sophistiqué". Il se plaint de la relative intangibilité des frais de personnel et de l'inadéquation des moyens aux fins et aux besoins nouveaux, quand il est question d'aménager un "service d'information" qui se veut "professionnel" et "technique". Il se propose enfin de réorganiser les structures d'un département réputé "improductif et ingérable" ainsi que de réactiver les potentialités créatives de son personnel.

55. En définitive, l'exposé des motifs de la réforme le moins incomplet qu'on puisse identifier ne figure pas dans ce "Summary of findings" ni dans les explications fournies par l'USG en charge du DPI à diverses instances des Nations Unies et notamment au CPC le 27 mai 1988. Il faut plutôt le chercher dans des documents budgétaires (A/C.5/43/1/Add.6 du 17 mai 1988 et A/C.5/43/1/Rev.1 du 27 juillet 1988).

56. Le budget-programme de l'exercice biennal 1988-1989, pour le DPI, a été établi et révisé en fonction d'une structure des programmes distincte, incorporée au plan à moyen terme (A/43/6 du 14 avril 1988). Il retrace l'orientation du programme majeur et des trois sous-programmes, qui le constituent (services de promotion, services d'information, services à l'intention du public). A cette occasion, il rappelle les références législatives et les objectifs à poursuivre, les problèmes à traiter et la stratégie adoptée pour la période 1984-1991. Il apparaît ainsi que la définition des politiques du DPI n'a pas précédé mais suivi la mise en oeuvre de sa restructuration.

57. Il en résulte, entre autres, que la ventilation entre les sous-programmes des tâches inscrites au programme ne correspondra pas à la répartition des fonctions antérieurement élaborée. De la sorte, les sous-programmes seront fragmentés et dispersés entre les divisions et services, conformes au nouvel organigramme, sans qu'on soit assuré d'éviter des duplications et des chevauchements regrettables.

58. Le travail de réorganisation administrative n'a pas été assez coordonné avec une réflexion sur les aspects stratégiques de la politique du DPI. Les révisions proposées au plan à moyen terme et au budget-programme étaient censées résulter d'un examen approfondi des activités informatives du DPI. En fait, la réorganisation a été mise en oeuvre selon des procédures de consultation et de discussion, qui négligeaient quelque peu le compte rendu, l'échange écrit et toute forme de mémoire administrative. La programmation a dû prendre en compte la restructuration et se modeler en conséquence; elle l'a suivie au lieu d'aller de pair avec elle.

C. Le recours aux consultants extérieurs

59. Au commencement de 1987, le personnel du DPI espérait fortement qu'à la faveur de la nomination d'un nouvel USG, issu du monde des media, des changements fondamentaux pourraient être réalisés. Les fonctionnaires du Département souhaitaient qu'on puisse assez vite répondre par l'affirmative à la question préjudicielle posée par le Secrétaire général, qui voulait savoir si le Département de l'information pouvait être non pas amélioré, mais "sauvé".

60. Ces espérances et cette bonne volonté de départ ont rapidement disparu et la décision du nouvel USG de recourir à des consultants extérieurs a quelque peu contribué à cette déception. Que ces consultants fussent souvent de la même nationalité que l'USG n'était pas parfaitement inadmissible dans la mesure où celle-ci estimait travailler plus vite et mieux à la mise en train de la réforme, dont elle était chargée, avec des personnes qui avaient sa confiance. Qu'ils fussent parfois rémunérés à des taux avantageux au regard des prestations demandées, mais qui n'avaient rien d'extravagant, cela restait négligeable si l'on considère la modicité relative des sommes en jeu (370.000 dollars). D'ordre psychologique et technique, la difficulté était autre et moins facile à surmonter.

61. En effet, les consultants extérieurs sélectionnés par l'USG ont mené leurs investigations avec un souci de la confidentialité excessif et n'ont pas toujours jugé utile de prendre l'avis des fonctionnaires du Département. Leur méconnaissance des mécanismes et des traditions du service public international qui ne leur étaient pas familiers, les ont trop souvent conduits à confondre une institution avec une entreprise et à appliquer au DPI des raisonnements plus prisés dans le commerce et la publicité que dans le cadre des Nations Unies.

62. Qu'il ait été nécessaire de dynamiser le Département, chacun en convenait. Encore ne fallait-il user de nouvelles méthodes qu'en les adaptant à un organisme administratif affaibli. Il était nécessaire de procéder avec plus de diplomatie et de ne pas trop afficher un "apolitisme" qui pouvait paraître naïf ou hors de propos. Il eût été bon, ce qui ne fut pas fait, de mener la réorganisation du DPI, en aménageant un processus de concertation régulière et suivie avec le personnel à toutes les étapes de la réforme.

63. Les qualifications des consultants correspondaient dans certains cas aux exigences d'une restructuration. Souvent elles avaient du mal à s'ajuster au contexte d'une organisation internationale. Mais il est de fait que certaines tâches, au lieu d'être confiées à des consultants extérieurs, auraient très bien pu l'être à des experts disponibles au sein du Secrétariat ou même à des fonctionnaires en place du DPI. A ce point de vue, il paraît dispendieux et peu productif de demander à un consultant extérieur de procéder à l'examen des structures d'organisation et des procédés de gestion du Département (coût : 45.000 dollars). Il semble curieux de charger un autre consultant extérieur de fournir tous renseignements sur les problèmes de l'information en France (coût : 18.000 dollars).

64. On n'ira pas jusqu'à dire que les consultations très limitées du personnel du DPI n'ont été que le prétexte et le moyen de légitimer rétrospectivement un plan de réforme antérieurement préparé. Il n'en reste pas moins que le recours un peu trop intensif aux consultants extérieurs et leur comportement parfois dépourvu de modestie ont pu contribuer à la détérioration du moral des fonctionnaires du Département. En suscitant divers mouvements de méfiance, voire de rejet, ils ont dès l'abord grevé la réforme entreprise d'une hypothèque qu'il n'est pas facile de lever.

65. De ces études confiées aux consultants extérieurs (examen des structures administratives et de gestion, examen d'ensemble du DPI, examen des produits et possibilités de diffusion en matière audiovisuelle, analyse et recherche prospective), il n'a d'ailleurs pas été possible à l'Inspecteur de repérer la moindre trace écrite, ni sous forme de rapport, ni sous forme de memorandum ou de note. Ceci permet de mieux comprendre la suspicion du personnel et illustre curieusement certaines méthodes de travail. La discrétion nécessaire à la mise en oeuvre de la réforme n'empêchait pas en effet que des documents préparatoires soient dûment rédigés et servent de référence à la réflexion effective dont les consultants extérieurs avaient été chargés.

66. Un dernier consultant avait reçu mission de développer le jeu des relations extérieures du DPI avec la communauté des media et le monde des affaires. Dans la perspective où se situait le nouvel USG, une telle mission étendue sur sept mois a pu se révéler d'un grand intérêt. On devra cependant déplorer que, de l'aveu même de l'intéressé, aucun memorandum n'ait concrétisé les enseignements et les conclusions qu'il avait pu tirer de ses contacts.

III. L'ENCHEVETREMENT ET L'INCOHERENCE DES COORDINATIONS

A. L'ambiguïté de la situation du Directeur du CLAS

67. Au niveau supérieur de la direction du Département, certaines innovations ne peuvent qu'être approuvées. Le souci de conférer aux Nations Unies un prestige accru et une crédibilité plus forte a ainsi conduit à la création d'un Service des media/Haute direction, dont le responsable se trouve être le Porte-parole du Secrétaire général. Outre les fonctions traditionnelles dévolues au porte-parole, ce nouveau service doit fournir un appui informatif et médiatique renforcé au Secrétaire général et à d'autres hauts fonctionnaires du Secrétariat.

68. Qu'il s'agisse de conseil technique ou de relations publiques, de documentation sélective ou d'utilisation des media de l'audiovisuel, l'"Executive Media Service" a donc à jouer le rôle d'un chef de campagne électorale permanente, d'un auxiliaire privilégié de la diplomatie multilatérale et d'un directeur de publicité bien comprise. Il conviendra seulement de clarifier la position du Porte-parole adjoint ou du fonctionnaire qui en fait office, au regard de celle du Directeur du Centre d'information de Washington. Afin d'éviter des conflits éventuels et des frictions nuisibles à l'ensemble de l'Organisation dans la capitale d'un Etat Membre où il est particulièrement important de ne faire entendre qu'une seule voix. Il semble cependant que les difficultés rencontrées soient désormais dépassées. Depuis la fin de 1988, en effet, les fonctionnaires de EMS ne se rendent désormais à Washington que pour y préparer les entrevues et les démarches du Secrétaire général.

69. Le rôle, la situation dans l'organigramme et le regroupement d'attributions hétérogènes au sein de la Division des services administratifs et de la liaison avec les comités, le CLAS, appellent par contre des objections multiples. Le CLAS a mission de fournir l'appui voulu aux fonctions de direction exécutive et d'administration du Département, tout en assurant la coordination et l'harmonisation de la gestion des ressources humaines et financières du Département. A ce titre (A/C5/43/1/Add.6 et ST/SGB/Organization/DPI), son directeur a compétence pour seconder l'USG dans ses consultations avec les gouvernements et les délégations, les institutions spécialisées et tous autres organismes ou programmes des Nations Unies pour les questions qui sont du ressort du DPI. Il aide également l'USG à élaborer le projet de plan à moyen terme et le programme de travail biennal.

70. On voit alors mal comment les fonctions du Directeur du CLAS peuvent à cet égard s'articuler, à défaut de se coordonner, avec celles du responsable du Bureau de l'USG. Selon les mêmes documents, en effet, ce dernier est non seulement chargé de jouer le rôle d'un chef de cabinet mais doit assister l'USG dans la formulation des politiques et la gestion du DPI. La dispersion des fonctions de coordination entre le Bureau du Secrétaire général adjoint et la direction du CLAS ne répond pas aux exigences de cohésion et de cohérence qui ont été maintes fois affirmées.

71. De plus, au lieu que l'"Executive Office" soit, comme dans l'ancienne formule, directement rattaché à l'USG, il en est désormais détaché et placé sur le même plan et au même niveau que les autres divisions et services. Ce choix et le dispositif qu'il implique ne sont pas seulement dépourvus de rationalité, ils contredisent directement la recommandation 40 du Groupe des Experts qui demandait que "dans chaque Département", les fonctions de l'"Executive Office" soient regroupées et reliées à son chef, de manière à constituer un bloc bien défini ("a compact and streamlined Unit").

72. Un amalgame d'attributions disparates et leur juxtaposition au sein du CLAS rendent plus contestable encore la dissociation qui s'institue entre le Bureau de l'USG et un "Executive Office", dont le responsable est en même temps le directeur d'une division de type courant. Le CLAS regroupe en effet des services administratifs et financiers, la gestion du personnel, et des missions d'évaluation et de liaison qui gardent un caractère spécifique. Définies par le document ST/SGB/Organization/DPI, les fonctions explicitement politiques du Directeur du CLAS qui est censé agir comme une sorte de directeur de cabinet de l'USG se marient difficilement avec des fonctions simplement administratives.

73. Le CLAS a d'autre part hérité des attributions du Groupe de planification et d'évaluation antérieurement rattaché à l'USG. Ainsi qu'elles sont nouvellement définies, ces fonctions consistent :

- a) A contrôler et à évaluer les programmes d'information du DPI et à en rendre compte à l'USG.
- b) A élaborer les critères qui permettent une évaluation systématique des impressions et des besoins du public.
- c) A conduire toutes évaluations qualitatives, toutes recherches d'opinion et toutes analyses de media nécessaires à cet effet.
- d) A pourvoir, en coopération avec le "Central Evaluation Unit" à toutes coordinations et orientations nécessaires à des exercices de "self evaluation", dans le cadre du DPI.

74. Le regroupement des fonctions d'évaluation des audiences et des attentes et de contrôle des impacts avec les fonctions d'évaluation des programmes d'information ne soulève pas de difficulté. Leur insertion dans le cadre d'une division chargée de la gestion des ressources humaines et financières peut à la rigueur être admise. Leur rattachement à un "Executive Office" qui lui-même serait placé dans la dépendance directe de l'USG semblerait cependant obéir à une logique plus rigoureuse.

75. Instrument privilégié de la coordination des opérations de self evaluation et du contrôle de la réalisation des programmes et de leur suivi, l'évaluation relève du chef du DPI, sans interposition d'aucun échelon intermédiaire.

L'important est que, hors division et au même niveau, l'"Executive Office" et le Groupe d'évaluation, qui lui sera ou non intégré, puissent opérer en prise directe sur l'USG en charge du Département.

B. Les interférences du CLAS et du BPO

76. Les fonctions de coordination de la politique du Département ont du mal à s'articuler entre le bureau de l'USG et la direction du CLAS. Mais il est plus difficile encore de les concilier avec celles d'un directeur du Bureau de l'exécution des programmes nouvellement créé. Ce Bureau, le BPO, n'est pas seulement chargé de superviser et de coordonner les tâches des trois nouvelles directions responsables de la promotion, de la fourniture et de la distribution des produits et prestations médiatiques. Selon le plan de réanimation de 1987, il aurait aussi à établir les priorités à long terme de chacune de ces divisions, à assister leurs directeurs dans leur travail quotidien et à arbitrer leurs conflits éventuels.

77. Dans ces fonctions de coordinateur, le Directeur du BPO devrait opérer en qualité d'adjoint et de suppléant de l'USG. Ainsi, entre le Chef du Bureau de l'USG et les Directeurs du CLAS et du BPO, investis de fonctions de coordination qui se superposent ou se recoupent, se pose un problème de coordination des coordinateurs, qui ne paraît pas des plus aisés à résoudre. A la fin de 1988, aucun fonctionnaire n'avait été encore nommé à la tête du BPO. Mais si la vie administrative du DPI s'est ainsi trouvée facilitée, la question de principe subsiste et le BPO, tout théorique qu'il paraisse, n'a pas encore disparu de l'organigramme.

78. Divers organes des Nations Unies n'ont pas manqué de critiquer la relative incohérence d'un dispositif, qui ne fixe pas avec clarté le champ des compétences du CLAS et du BPO. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a déjà eu l'occasion de contester l'existence du BPO (ACARQ/A/43/651), du moins dans sa forme actuelle. En mettant en cause une innovation, qui complique et alourdit le schéma hiérarchique du DPI, le Comité a recommandé au Secrétaire général un réexamen de la question. Son président a même cru bon de parler de duplication des tâches, à propos des relations du BPO et du CLAS.

79. A ce même sujet, le Comité du programme et de la coordination (CPC) a aussi exprimé sa préoccupation et demandé qu'on procède à une clarification des fonctions du BPO (A/C.5/43/1/Rev.1/Add.1). Le Post Review Group a également constaté que le Directeur du BPO semblait être en charge d'un groupe administratif très restreint de trois fonctionnaires, alors qu'il avait à superviser trois divisions plus consistantes, dirigées par autant de directeurs de niveau D2.

80. Désormais, il n'était plus question de confier la direction du BPO à un ASG (comme l'avait initialement proposé le chef du DPI), ni même à un directeur de niveau D2. Un an après l'adoption de la réforme, le poste de Directeur du BPO demeurait sans titulaire. Ou bien l'USG en est venue à s'interroger sur la véritable utilité de cette direction, ou bien elle a vu en celle-ci une instance dont elle pourrait faire l'économie et qui servirait éventuellement de monnaie d'échange, quand il lui faudrait préserver des secteurs ou des postes moins difficiles à défendre. Quoi qu'il en soit, on se félicitera de ce que le Post Review Group ait décidé indirectement de la suppression du BPO, en recommandant son absorption pure et simple par le Bureau de l'USG.

C. La dévalorisation de la liaison avec les Comités

81. Les défauts de coordination, qui proviennent du jeu des relations du BPO, du CLAS et du Bureau de l'USG ne sont pas sans importance. Le regroupement dans le cadre du CLAS des fonctions de liaison avec le Comité de l'Information et le CCINU contribue encore à les aggraver. Celles-ci en effet ne répondent pas seulement à une exigence de coordination, elles ont aussi une connotation politique marquée. Leur intégration dans une direction administrative est d'autant plus malencontreuse qu'elle s'accompagne de la dispersion entre d'autres divisions des compétences qui dans la formule ancienne relevaient d'un Secrétariat des comités.

82. Dans une résolution 36/149, l'Assemblée générale avait demandé que soit renforcé le rôle du CCINU, qu'elle avait qualifié d'"instrument essentiel de coordination et de coopération entre institutions dans le domaine de l'information". Afin de lui permettre de fonctionner avec plus d'efficacité, elle avait décidé de la création d'un poste d'administrateur (P5) et d'un poste d'agent des services généraux (G4) qui, au sein du DPI, auraient à assurer la permanence d'un secrétariat. Prise en 1981, cette décision n'avait jamais été remise en question et l'Assemblée générale n'a cessé de saluer les efforts et les réalisations d'un CCINU, dont elle continuait à vanter le rôle essentiel.

83. Dans le système ainsi établi, le Secrétariat des comités était regroupé sous la responsabilité d'un seul fonctionnaire. Celui-ci pouvait pleinement satisfaire à une double exigence, qui impliquait une présentation cohérente des positions des Nations Unies dans les discussions entre institutions ainsi que le suivi attentif des projets communs (publication de "Forum du développement", services de liaison avec les ONG de New York et de Genève, plans annuels sur thèmes prioritaires, "Task forces" ad hoc).

84. Aux termes de la réforme de 1987, les responsabilités de ce Secrétariat unifié et directement rattaché au Cabinet de l'USG sont désormais éparpillées entre le CLAS, le BPO, le Service de la direction des projets et de la promotion (CPMS), et les nouvelles Divisions de la diffusion et des Centres d'information. Au CLAS est rattaché un "Groupe de la liaison avec les comités" qui remplit des tâches à la fois techniques et politiques. C'est ainsi qu'il fournit les prestations de secrétariat voulues au Comité de l'information et au CCINU que préside le chef du DPI. Il doit aussi assurer les liaisons nécessaires avec les experts et les organismes intergouvernementaux en vue de faire en sorte que les politiques du Département se conforment aux mandats fixés et s'ajustent à celles des institutions spécialisées et des programmes du système des Nations Unies.

85. Mais les fonctions ainsi exercées dans le cadre du CLAS sont loin de couvrir le champ des compétences reconnues auparavant au Secrétariat des comités. La dispersion s'opère au profit des autres directions de manière assez désordonnée. Le BPO sera censé superviser les flux de produits médiatiques à destination, entre autres, des ONG, tandis que le CPMS sera censé fournir un appui aux Services de liaison avec les ONG.

86. Ce ne sera plus au Secrétariat des comités, mais à la nouvelle Division de la diffusion qu'il appartiendra de tenir au courant des activités informatives et médiatiques des Nations Unies les interlocuteurs qu'on lui a assignés, parmi lesquels figurent au premier rang les institutions spécialisées, les institutions éducatives et les ONG. Une section de la Division de la diffusion sera particulièrement chargée du maintien de ces contacts et de la

fourniture aux ONG d'un soutien logistique. De même, la Division des Centres d'information aura compétence pour préserver et renforcer sur place les relations avec les ONG locales.

87. L'éclatement de l'ancien Secrétariat des comités et une dispersion de ses fonctions, qui va jusqu'à l'éparpillement, contrarient l'objectif permanent d'une approche commune des problèmes d'information posés à la famille des Nations Unies. Ils sont susceptibles aussi de nuire à la fiabilité et à la crédibilité du chef du DPI, qui ne saurait oublier qu'il n'a pas cessé d'assurer la présidence du CCINU.

88. La coordination du système d'information de la famille des Nations Unies constitue un mandat du CCINU qu'on ne peut éluder. Il serait en conséquence dangereux de réduire l'efficacité et le champ des compétences du Secrétariat qui en est l'instrument, soit en mutilant ses attributions, soit en les diluant entre trop d'instances administratives.

89. Une révision des fonctions du CLAS et des autres divisions intéressées devra donc être entreprise pour mieux tenir compte de la spécificité du rôle du Secrétariat des comités et procéder à son profit au regroupement d'une partie des fonctions qui lui étaient imparties avant 1987. Dans la logique d'un remodelage du cabinet de l'USG, le Secrétariat ainsi reconstitué devra être directement rattaché à un "Executive Office", lui-même dissocié des Services de gestion administrative et financière.

D. Nécessité d'une réappréciation du rôle du CCINU

90. Selon les promoteurs de la réforme du DPI, la différence entre l'ancienne et la nouvelle formule ne tiendrait pas à la disparition ni à la création d'unités fonctionnelles, dont on aurait surtout modifié l'assemblage. Elle procéderait du principe selon lequel la dynamisation du système importe presque plus que sa rationalisation. La réforme relèverait d'une approche moins administrative et plus technique, sinon plus professionnelle, des problèmes d'information. Sans trop porter atteinte à l'esprit de service public, elle essaierait de le combiner avec les habitudes du monde médiatique et ne chercherait pas outre mesure à se demander ce que le mélange a de stable. De telles conceptions ne sont pas des moins louables. Encore ne faut-il pas se trouver dans la position de celui qui croit inventer ce qu'il n'a fait que méconnaître ou ignorer.

91. Responsable de la direction du DPI, l'USG compétent est en même temps le "chairman" du Comité commun de l'information des Nations Unies, le CCINU. Beaucoup plus qu'en sa qualité de supérieur hiérarchique du directeur du CPMS, c'est en sa qualité de président du CCINU, qu'il peut espérer rendre plus efficaces les sous-programmes dont il a la charge. On ne peut en effet réussir une réforme qui met l'accent sur les notions de coordination et de rénovation, de ciblage et de long terme, si délibérément ou non, on sous-estime le rôle que joue et continue à jouer le CCINU, du fait de son dynamisme propre autant que des mandats qui lui sont assignés par l'Assemblée générale.

92. Le CCINU est l'organe reconnu et mandaté de la coordination des politiques d'information au sein des Nations Unies. En vertu d'un dédoublement fonctionnel heureux, son Président est aussi le chef du DPI et son secrétariat lui est fourni par ce Département, conformément aux volontés exprimées par

l'Assemblée générale. Il semblerait donc à la fois logique et pratique que ce Comité qui est le lieu d'ancrage des convergences nécessaires serve d'outil privilégié à la dynamisation cherchée.

93. Un projet de plan d'action élaboré pour la quinzième session du CCINU a bien mis en valeur le fait qu'il n'existait pas de dissonance entre les mandats du DPI et ceux du Comité (CCINU/1988/R.13/Add.1). Ce texte insiste sur les notions de coopération et de coordination à l'échelle du système en matière d'information publique. Il émet le souhait que le souci du soutien mutuel se combine avec l'approche pluridisciplinaire. Il se refuse à être un exercice intellectuel. Il prétend à la rationalisation des activités informatives et à la maximisation de leur impact en proposant une présentation des questions prioritaires mieux adaptée aux audiences possibles.

94. Ce plan d'action rappelle que, conformément aux mandats assignés par l'Assemblée générale au CCINU, il est de la responsabilité du secrétariat, mis à sa disposition par le DPI, de formuler toutes propositions aux fins d'une action conjointe et de tenir les membres du Comité régulièrement informés de leurs autres activités. Ainsi manifeste-t-il son souci d'encourager l'effort de coordination qui porte sur les projets en cours.

95. A partir de ces principes, le plan d'action préparatoire proposait qu'auprès du Président du CCINU soit constitué un groupe consultatif. A celui-ci aurait été déléguée la tâche de préparer des documents techniques et des "position papers", à soumettre ensuite à la discussion du Comité.

96. Il ne semble pas que ce document préparatoire ait été retenu par les responsables intéressés. Il n'en fournit pas moins une base de départ intéressante et mériterait d'être ultérieurement exploité, en vue de mieux définir les articulations et les points névralgiques d'une véritable coordination de l'information publique.

IV. COMPLEXITE DES ARTICULATIONS DE LA PROMOTION ET DE LA PRODUCTION MEDIATIQUE

A. Programmation et promotion

97. L'examen des relations et des interférences entre le CLAS, le BPO, le Bureau de l'USG et divers services ou groupes qui leur sont rattachés, montre qu'au nom de la coordination promise et de la cohérence souhaitée, la réforme de 1987 a introduit moins d'ordre véritable que de confusion au sommet du DPI. En créant des échelons et des niveaux de direction superflus, en déplaçant, en dispersant ou en regroupant les fonctions et les attributions avec un certain arbitraire, la réforme contribue assez peu à l'efficacité de la machine administrative. Elle suscite de multiples chances de rivalités et de conflits entre des compétences qui souvent se chevauchent, faute d'avoir été définies en termes suffisamment clairs. C'est donc dans un contexte contestable et contrasté que s'inscrira tout essai de dynamisation des activités du DPI.

98. Le chef du Département a fréquemment insisté sur l'importance qu'elle accordait au Service de la Direction des projets et de la promotion (CPMS). Elle voulait en effet y voir l'élément le plus significatif de la réforme et son point d'ancrage. Dans le cadre de ce service nouvellement créé, et relié à l'USG par l'intermédiaire du BPO, devrait se jouer la réussite ou l'échec de

l'expérience. Au moyen du CPMS, la dynamisation des activités informatives, et par conséquent des structures du DPI, devrait aller de pair avec l'approche multimédiatique des priorités et des mandats qui la rendrait possible.

99. Le CPMS a tout d'abord pour tâche de développer des stratégies et de réaliser des plans d'information "multimédia" appropriés, en vue de promouvoir une connaissance et une compréhension meilleures des problèmes prioritaires de l'ONU. L'idée de départ est des plus louables. Au lieu de réagir au coup par coup et à court terme, dans les domaines politiquement sensibles, au risque de se disperser entre les événements épars d'une actualité changeante, le DPI se propose d'agir sur le moyen terme à la faveur de campagnes d'information dont il assure le lancement ou fournit le cadre.

100. Pour réaliser cet objectif, le CPMS doit mettre en place une base de données des institutions intéressées, des ONG, des gens de presse, des producteurs de l'audiovisuel et des individualités activement engagées dans la promotion des questions prioritaires. Il lui faut également maintenir et développer un contact de travail étroit avec les institutions spécialisées et les départements du Secrétariat, qui ont à connaître de ces questions, tout en planifiant et en organisant des célébrations et des commémorations relatives à celles-ci.

101. Le document ST/SGB/Organization/DPI a légèrement modifié les dispositions du plan de réanimation, en transférant du CPMS au BPO la mise en place de la banque de données, ci-dessus décrite, et les missions de surveillance (monitoring) des activités de l'ONU liées aux questions prioritaires. Aux termes des dispositions de ce même texte, le CPMS est en outre chargé de tous accords de coproduction ou de promotion de "joint ventures", ainsi que de toutes activités financées en totalité ou pour partie sur ressources extrabudgétaires. De la sorte, le CPMS se situe à la jonction de toutes les opérations de type publicitaire ou commercial destinées à moderniser l'image de l'ONU, sans nuire à sa respectabilité institutionnelle. Le CPMS, conformément au sous-programme I, a d'autre part mission d'établir un système qui assure l'uniformité de style des messages des Nations Unies.

102. Initialement, le CPMS comportait cinq sections, dont trois de programmation spécialisées par thèmes (droits de l'homme et autodétermination, développement, paix et sécurité). Une quatrième section, dite des programmes spéciaux, devait traiter des programmes d'éducation et de la formation des journalistes, des temps forts de l'Assemblée générale et des commémorations particulières, des programmes à usage interne ou de tous autres projets assignables au DPI.

103. Une Section des services de communication à vocation générale complétait l'organigramme du CPMS. Elle était censée assurer les coordinations nécessaires mais aussi fonctionner comme une agence de publicité, une agence de relations publiques avec le Secrétariat et les media et un centre de créativité pluridisciplinaire (conception graphique, réécriture, expositions, manifestations). Elle devait également pourvoir au soutien logistique de certains projets élaborés dans le monde des media ou des ONG, et assurer les montages financiers et techniques exigés par certaines productions informatives.

104. La Section des droits de l'homme et de l'autodétermination couvrait les projets qui concernaient la décolonisation et la Palestine, la Namibie, l'Apartheid et la discrimination raciale, en même temps que l'autodétermination et les droits de l'homme. La Section du développement se trouvait en charge du développement économique et social et de

l'environnement, du Nouvel Ordre économique international, du NOMIC/NWICO et de la promotion des femmes. A la Section de la paix et de la sécurité revenait la charge de traiter de ces questions sous leurs divers aspects (sauvegarde et restauration, désarmement).

B. Décompositions et recompositions des sections thématiques

105. Pour démontrer la supériorité de cette formule nouvelle du CPMS, on a fait valoir que la structure antérieure contribuait trop à la dispersion des projets et de leur gestion entre les divisions. Les projets d'ordre économique et social relevaient de la DESI, la question palestinienne de la Division des publications et de la presse, la question de l'Apartheid de la Division de l'audiovisuel et la question namibienne du Bureau de l'USG. D'autre part, le gérant d'un projet donné n'était pas à même de suivre la réalisation de l'ensemble des composantes du programme (répartition des media utilisés, calendrier, allocations budgétaires, réceptivité du public).

106. Quoi qu'il en soit de la valeur de cette réorganisation et des intentions de ses promoteurs, le CPC a cru devoir s'inquiéter de l'absence d'un groupe ou de groupes distincts, qui auraient à traiter de la Palestine, de la Namibie et de l'Apartheid (A/G.5/43/1/Rev.1). Pour éviter tout malentendu au sujet de ces questions jugées prééminentes, le Secrétaire général a alors proposé le choix entre deux solutions. Ou bien créer une Section de programmation spéciale pour la Palestine, la Namibie et l'Apartheid au sein du CPMS. Ou bien insérer dans le cadre de la Section radiophonique de la nouvelle Division de la production écrite et audiovisuelle un "Groupe des programmes" relatifs à la Namibie et à l'Apartheid.

107. En cas de choix de la première solution, une même section thématique aurait eu à connaître à la fois des droits de l'homme et du développement, une autre aurait eu à couvrir les questions de Palestine, de Namibie et de l'Apartheid, mais là se serait bornée la recomposition des sections du CPMS. Si la seconde solution était retenue, il était proposé que la question palestinienne restât du ressort du CPMS et que les questions de Namibie et de l'Apartheid relevassent d'une sous-section du Service audiovisuel de la Direction de la production écrite et audiovisuelle. Au-delà de ce choix, diverses délégations avaient même avancé l'idée d'un rattachement direct du traitement informatif de ces trois questions au BPO.

108. Au milieu de 1988, la première solution devait l'emporter, mais sous la double condition que l'on inclurait les trois questions dans une même section spéciale du CPMS et que l'on confierait la coordination des tâches informatives, qui s'y rapportaient, au Directeur du BPO. Le rôle du BPO ayant été entre-temps contesté, l'USG en charge du DPI a présenté de nouvelles formules. Après avoir estimé que le CPMS offrait un large champ à des redéfinitions nécessaires, le Post Review Group a proposé de son côté de fusionner la Section des droits de l'homme et de l'autodétermination avec celle du développement économique et social. Il a aussi proposé de concentrer les programmes relatifs à la paix et à la sécurité dans la Section des programmes spéciaux, au risque d'accentuer encore le caractère hétéroclite des tâches qui lui sont dévolues.

109. La simple revue de ces hésitations et de ces tentatives de recomposition du CPMS semblerait prouver que la répartition initiale des sections thématiques n'a pas été réalisée avec un souci de prudence politique suffisant. Leur mise en place n'a pas non plus pris en compte l'existence des mandats et des fonctions des organismes et des instances des Nations Unies

travaillant sur des priorités voisines ou semblables. Ainsi la réflexion nécessaire sur les ajustements, les coordinations et les coopérations dont la réforme eût dû s'assortir, n'a pas été menée avec assez de cohérence.

110. Le CPMS met sur le même plan quatre sections de programmation thématiques, dont les critères de groupage ont déjà subi divers changements, et une section plurifonctionnelle, chargée de contribuer à la promotion des produits médiatiques de l'ONU, par le moyen de prestations ou de productions communes. Dénommée "Section des services de promotion", cette cinquième section aura un rôle d'orientation et d'impulsion. A ce titre, elle n'opère pas au même niveau ni selon les mêmes modalités que les quatre divisions thématiques.

111. Le Post Review Group a pu donc à juste titre proposer de supprimer cette Section des services de promotion et de transférer ses attributions au Bureau de direction du Directeur du CPMS. Si dynamisation il y a, elle ne peut pas procéder d'une unité administrative dont le responsable est l'égal des quatre responsables des sections thématiques. Elle implique une prééminence hiérarchique, un pouvoir administratif exercé à un niveau plus élevé.

112. Il serait donc normal que la tâche de formuler et de coordonner les programmes, en liaison avec les "gérants de projets" des sections thématiques, revienne au Directeur du CPMS, doté de moyens renforcés, plutôt qu'à un chef des services de promotion, qui lui est subordonné. On ne peut en effet éluder au nom de la dynamisation des structures, certaines distinctions administratives élémentaires entre programmation et promotion, relations horizontales et verticales, coordination et gestion.

C. Les relations du CPMS et de l'IPD

113. En vertu de l'approche multimédiatique de l'information publique que la réforme a adoptée, il a paru dès l'abord logique de regrouper et de coordonner au sein d'une même Division de la production écrite et audiovisuelle (IPD), les divers éléments et instruments de communication du DPI. Ainsi la nouvelle division réunit-elle les attributions des deux divisions, qui antérieurement couvraient d'une part la presse et les publications, de l'autre, l'audiovisuel. Elle est constituée désormais de trois services (informations, publications, radiotélévision) et de deux sections (production technique, adaptation linguistique). Le Service de radiotélévision comprend lui-même une Section de vidéoscopie et de filmage et une Section radiophonique, qui pourrait comporter trois sous-sections (programmation centrale, programmes régionaux, programmes relatifs à la Namibie et à l'Apartheid).

114. Les anciens Services de l'information et des publications rattachés à la nouvelle Division ne feront pas l'objet d'observations particulières. Le Service des informations pourvoit à la couverture quotidienne des activités des Nations Unies. Il prépare et distribue les comptes rendus de la plupart des réunions de l'ONU, dans les deux langues de travail du Secrétariat. Il rédige et fait circuler les communiqués relatifs aux activités d'un particulier intérêt pour les agences de presse. Il diffuse des résumés hebdomadaires et pourvoit à la couverture photographique de certaines activités du système. Le Service des publications, quant à lui, crée et produit toutes les publications périodiques du DPI. Ces deux services de production écrite, continuent dans un nouveau cadre administratif à remplir des fonctions qui n'ont pas et ne peuvent pas beaucoup changer car les améliorations qualitatives en la matière dépendent plus des ressources financières et humaines que de l'environnement institutionnel.

115. Le Service des films et des magazines électroniques produit en vue de la plus large distribution possible des programmes radiophoniques et des téléfilms relatifs aux travaux et aux objectifs des Nations Unies, sans négliger le contexte international ni les particularités régionales. Une section de la production technique assure le soutien logistique et technique ainsi que l'archivage des produits médiatiques du DPI. Une Section d'adaptation linguistique pourvoit aux traductions et aux adaptations et fournit ses prestations aux trois Services des informations, des publications et de la radiotélévision.

116. Si on choisit l'optique quelque peu commerciale du produit qu'on fabrique, à mi-chemin de sa préparation en amont et de sa distribution en aval, le regroupement en une seule division de toutes les prestations médiatiques de l'écrit et de l'audiovisuel paraît assez cohérent. Mais cette logique laisse de côté ce qui sépare, du point de vue de la communication, l'écrit de l'audiovisuel, et du point de vue de l'information, l'écrit du radiophonique et du télévisé.

117. Les messages se différencient en fonction du moyen de transmission utilisé. L'ancienne structure du DPI avait bien appréhendé cette évidence, au risque de pousser trop loin le cloisonnement entre les media. La nouvelle structure du Département s'est par contre trop employée à faire disparaître ce genre de danger, au risque de regrouper dans une même unité de fabrication et sous une même direction, des prestations hétérogènes, dont les temps d'usage et d'usure, les cibles et les audiences, les méthodes, les conceptions et les modalités de diffusion sont parfaitement dissemblables.

118. Dans ces conditions, la mise en oeuvre du mode de relation particulier qui désormais s'institue entre la Division des productions médiatiques et le CPMS n'ira pas sans entraîner certaines difficultés. Dans le cadre des sections thématiques du CPMS, le gérant d'un projet a d'abord en effet pour tâche de proposer un avant-programme. Mais il a aussi à coordonner les opérations afférentes à sa réalisation avec ses collègues de la Division des productions médiatiques, ainsi qu'avec les administrateurs et experts d'autres centres ou départements du Secrétariat. Il lui revient enfin de désigner les cibles et les audiences, d'identifier les media appropriés et d'assurer le suivi de la réalisation du programme adopté.

119. Il est certes spécifié que le gérant d'un projet, qui dépend administrativement du CPMS, dirige le projet, mais qu'il n'intervient pas en qualité de supérieur hiérarchique des autres fonctionnaires appelés à contribuer à la réalisation dudit projet. Ceux-ci demeurent soumis à la supervision de leurs directeurs respectifs. L'approche de la promotion des programmes se veut plus collective qu'individuelle, mais n'en doit pas moins respecter la séparation des pouvoirs et des compétences entre divisions.

120. Réunis à l'initiative et dans le cadre des sections thématiques du CPMS, des équipes polyvalentes mettront donc en présence le gérant du projet, les stylistes et concepteurs médiatiques de la Section des services de promotion, les spécialistes et techniciens de la Division de la production écrite et audiovisuelle, de la Division de la diffusion et de la Division des Centres d'information des Nations Unies. De ces échanges devra naître le programme qu'il n'y aura plus alors qu'à transmettre pour suite à donner à ces trois divisions.

D. Lourdeurs et confusions du processus de réalisation des projets médiatiques

121. Le schéma qui, dans le plan de réanimation du DPI, retrace le cycle d'un projet, met surtout en valeur l'extrême complication d'un processus qui se doit de combiner les exigences d'une production de prestations en quelque sorte commerciales avec les contraintes institutionnelles du service public international. Ainsi est-on conduit à s'interroger sur la pertinence d'un système qui, dans l'incapacité où il se trouve de tout reconstituer de fond en comble, est obligé d'ajuster l'une à l'autre des logiques qui, sans être contradictoires, n'ont rien de complémentaire.

122. Selon le schéma ainsi choisi, tout avant-projet est préparé par son gérant, soit dans le cadre du programme et des sous-programmes courants, soit à la demande expresse de l'Assemblée générale, soit sur requête spéciale d'un département du Secrétariat ou d'une agence. En liaison avec le Directeur du CPMS, le gérant du projet définit son niveau de priorité, ses buts et ses objectifs, son budget et ses critères d'évaluation. Le chef de la Section des services de promotion réunit ensuite l'équipe du projet. Il fait appel aux techniciens, dont il dispose, et aux représentants des autres divisions intéressées. Il développe ainsi une stratégie "créative", tout en déterminant les composantes de la réalisation, les besoins budgétaires et les responsabilités de chaque membre de l'équipe du projet.

123. Les tâches de préparation et d'élaboration une fois terminées, le projet est présenté à l'approbation du Directeur du CPMS et, dans certains cas, de l'USG. S'il y a lieu, il sera aussi soumis à l'approbation du "client", qui peut être un département du Secrétariat, une institution spécialisée ou même l'Assemblée générale. Le gérant du projet et l'équipe de préparation s'assurent du respect des enveloppes budgétaires et du calendrier. Mais il est entendu que le "client" peut intervenir à différents stades de la mise en forme du projet et que son approbation expresse, après fabrication du produit médiatique, pourra être demandée avant qu'on le diffuse. Il est également prévu que si le gérant du projet doit assumer le suivi et la surveillance du projet en cours de réalisation, il revient à la Direction de la diffusion de procéder à son évaluation, à l'examen de son impact et de sa rétroaction, en liaison avec le client.

124. La volonté d'intégration et de coordination, qui commande ce système où le CPMS dispose d'un rôle clé, rencontre ici un sérieux obstacle. On s'est en effet refusé ou on a craint de tirer du principe toutes ses conséquences. Traité en moteur et en vecteur des autres divisions opérationnelles, le CPMS se situe sur le même plan qu'elles. Il n'exerce pas sur elles d'autorité budgétaire ni n'est investi de la moindre prééminence administrative.

125. Le processus de réalisation des projets aura d'autant plus à en souffrir que le schéma adopté laisse ouvert un large champ aux rivalités entre chefs des sections thématiques du CPMS et chefs des sections médiatiques de la Division de la production écrite et audiovisuelle (LPD). Et ceci vaut aussi bien pour la constitution des équipes de projets que pour l'intervention sporadique des clients éventuels ou la définition des territoires de compétence. Le cycle de vie d'un projet comporte huit phases. Il serait erroné de penser que son cours est unilinéaire et que par-delà les querelles intestines éventuelles et la lourdeur de la procédure, l'élaboration même du message peut s'accommoder de la rigidité simplificatrice et de la logique rudimentaire du schéma considéré.

126. En ce domaine, la réforme a quelque peu méconnu le cheminement intellectuel que suppose toute oeuvre de création en général et le lancement de projets médiatiques en particulier. L'organisation administrative du DPI est désormais principalement soumise au critère d'une répartition fonctionnelle des tâches (planification, production, diffusion), alors que tout flux d'information, que tout processus de communication auront bien du mal à se découper en tranches fonctionnelles. Non seulement le circuit est trop long et trop complexe, mais il lui sera difficile de se conformer à des règles que pour des raisons d'efficience élémentaire on sera très vite conduit à tourner ou à violer.

127. La mise en place d'une équipe de projet tend certes à pallier les inconvénients de l'unilinéarité du processus de réalisation. Mais il n'a pas été assez précisé comment il serait possible de distinguer en pratique entre les phases de programmation et de production. Tout plan se prépare en fonction des moyens escomptés et des limites connues de la production. Le jeu nécessaire des allers et retours, un travail incessant d'action et de rétroaction obligent à modifier des plans qui serviront de cadres généraux d'orientation, mais sont destinés à subir en permanence de multiples changements.

128. S'il est d'autre part expressément prévu que des requêtes émanant des départements du Secrétariat ou d'institutions spécialisées peuvent à tout moment intervenir, il est inévitable qu'en satisfaisant à celles-ci, on en viendra à bouleverser quelque peu l'ordre de planification des sous-programmes relatifs aux thèmes jugés prioritaires. A côté et parfois au détriment des campagnes préparées dans le contexte à long terme, le CPMS aura donc à répondre, au coup par coup, à des demandes qu'il n'aura pas inscrites dans son calendrier de réalisations. Ainsi se trouve nettement relativisée l'exigence affirmée d'une programmation intégrée et multimédiatique, dans la mesure où la formation des équipes et la disponibilité de certains de leurs membres issus de directions différentes pourront en mainte circonstance faire question.

129. Si la distinction des notions de promotion et de production est dépourvue d'ambiguïté, ce qu'elles recouvrent en fait, dans le cadre du CPMS et de l'IPD, pourrait plus inviter à la compétition et à la duplication qu'à la coopération dans la préservation des compétences. Les services de promotion ont en effet tendance dès maintenant à empiéter sur les services de production, sous le signe d'une nouvelle distinction entre travail "noble" et travail routinier, entre financement sur ressources budgétaires, par définition médiocre, et financement sur ressources extrabudgétaires, par définition plus large.

130. Selon le document ST/SGB/Organization/DPI, il est spécifié qu'outre la charge des expositions, des manifestations et des célébrations, la Section des services de promotion du CPMS a dans ses attributions la production de "matériels de promotion", parmi lesquels sont explicitement désignés des livres, des brochures et des dossiers de presse. Selon des critères de répartition des tâches incertains, le CPMS fera donc concurrence en ces domaines aux Services des informations et des publications de l'IPD.

131. De même ce ne sera pas l'IPD, mais le CPMS, qui aura compétence pour créer ou acquérir des modèles artistiques ou graphiques, et pour procéder à tous arrangements nécessaires relatifs à des impressions et à des éditions effectuées à l'extérieur du DPI. Il reviendra au CPMS de fournir aux gérants de projets une assistance technique en matière de promotion et de relations

avec les milieux médiatiques. Les expositions seront de son seul ressort, bien qu'il s'agisse de prestations qu'il est malaisé de séparer de celles de l'IPD.

132. Le critère de la distinction entre promotion et production que la réforme de 1987 a mis souvent en avant s'efface ainsi au profit d'un système qui séparerait les tâches entre les divisions, selon qu'elles seraient plus ou moins arbitrairement jugées comme plus ou moins créatives et/ou gratifiantes. Déjà doté de diverses responsabilités de production, le CPMS aura tendance à mettre en place un appareil de production finale lié à des compétences qu'il développe au détriment de l'IPD. Il pourra entrer en compétition avec l'IPD ou même se passer de ses services, dans la mesure où il lui sera possible de livrer des produits médiatiques financés sur ressources extrabudgétaires, le montage et le suivi de ces financements lui étant dévolus. Il y a là une situation à la fois confuse et génératrice de conflits internes comme de chevauchements contestables qui mériterait d'être clarifiée.

V. DUPLICATIONS ET CHEVAUCHEMENTS DANS LE DOMAINE DE LA DIFFUSION

A. L'éclatement de l'ancienne Division des relations extérieures

133. L'éclatement de l'ancienne Division des relations extérieures en deux nouvelles directions, dites, l'une de la diffusion, l'autre des Centres d'information des Nations Unies, modifie sensiblement l'organisation d'ensemble du département. Mais il semble que le souci de rationalisation et de dynamisation des structures souvent marqué par le chef du DPI ait ici été complètement perdu de vue. La création d'une Division des Centres d'information des Nations Unies répond à un besoin certain de coordination et de supervision de l'activité des UNICs, qui constituent les canaux majeurs de la distribution de l'information publique. La nécessité d'une Division de la diffusion paraît par contre beaucoup moins s'imposer.

134. La nouvelle Division de la diffusion ressemble en effet plus à une sorte de fourre-tout qu'à une entité administrative chargée d'une mission précise et de tâches clairement définies. L'analyse des fonctions que ses groupe, service et sections sont censés remplir permet de déceler sans difficulté des doubles emplois trop nombreux. La possibilité relativement aisée de décomposer cette division et de transférer ses attributions à d'autres parties du département prouve sinon la nocivité, du moins le peu d'utilité de son maintien et conduit vite à conclure à sa suppression.

135. Selon le document ST/SGB/Organization/DPI, la Division de la diffusion (DD) est chargée d'activer le réseau des interlocuteurs et des partenaires, qui sont aussi des distributeurs des produits médiatiques des Nations Unies. La DD s'adresse à la fois au grand public et aux ONG, aux institutions spécialisées et aux divers milieux de la presse écrite ou audiovisuelle. Aménager à ces prestations les voies d'accès les plus larges et veiller à ce que le produit parvienne en temps utile aux intéressés, telles sont les missions premières de la DD.

136. La Division de la diffusion est également chargée de la gestion et du contrôle financier des valises, de l'emballage et du transport des produits d'information. Il lui revient de provoquer des réunions d'information à l'usage des fonctionnaires de l'ONU et d'organiser des stages d'orientation pour les attachés de presse et les documentalistes en poste dans les UNICs. La mise en oeuvre de réunions régionales de directeurs de Centres d'information ou de réunions d'information pour les Représentants Résidents du PNUD sera aussi de son ressort.

137. La DD comporte un Service de la diffusion de l'information, un Groupe des accréditations et de la liaison avec les media, une Section des ONG et des relations interinstitutionnelles et une Section des services à l'intention du public. Ce regroupement n'a rien de particulièrement cohérent mais la répartition des attributions entre le Service de la diffusion, le Groupe et les deux Sections ne relève pas non plus d'une logique des mieux articulées.

138. Le Service de diffusion a pour mission :

- de coordonner la distribution des produits aux Etats Membres, aux media, aux institutions spécialisées de l'ONU, aux UNICs et aux ONG;

- de maintenir en état les "mailing lists" des ONG, des agences de presse et des diffuseurs potentiels, en vue d'une saisie rapide des renseignements nécessaires à la promotion de l'information publique;

- de développer des bases de données aux fins de mise en oeuvre d'un système de courrier électronique;

- d'enquêter régulièrement sur les UNICs et les ONG quant aux besoins et aux centres d'intérêt en vue de procéder à une distribution efficiente et mieux ciblée;

- d'établir des accords avec les publications extérieures pour la production et la distribution des produits d'information de l'ONU, selon besoins.

139. D'un type très différent, le Groupe des accréditations et de la liaison avec les media est chargé de fournir un soutien logistique (espaces de travail, assistance technique, appui matériel) aux représentants du monde médiatique, qui opèrent au Siège des Nations Unies, à New York. Le personnel de ce Groupe assure le contrôle des correspondants de presse et l'accompagnement des équipes de filmage et de télévision en visite au Siège. Ses responsabilités dans le domaine de la sécurité ne sont pas négligeables puisque ses équipes techniques travaillent à proximité des chefs d'Etat et de gouvernement. Il est appelé à jouer un rôle important. Encore faudrait-il qu'il le joue bien et la mise en oeuvre de la nouvelle formule n'est pas des mieux faites pour l'y aider.

140. Le rattachement de ce Groupe au Bureau du porte-parole du Secrétaire général (EMS) plutôt qu'à la DD serait sans doute d'une plus grande opportunité pratique. La dispersion des responsabilités médiatiques entre ces deux divisions ne fait que compliquer en effet la tâche des correspondants de la presse écrite et audiovisuelle. Avec le système actuellement en vigueur ils ne peuvent grouper leurs démarches ni discuter dans un même bureau des questions de leur accréditation, des aspects techniques de leur travail et des services courants qu'ils sont en droit d'attendre du DPI. L'intégration de ce Groupe au Bureau du porte-parole semble donc des plus justifiées. Par ses contacts et ses habitudes, par son expertise et sa localisation, ce Bureau est en tous points mieux armé que la DD pour pourvoir aux besoins professionnels du milieu médiatique.

141. En dehors du Service de diffusion et du Groupe d'accréditation et de liaison avec les media, une section a mission de maintenir une relation continue avec les ONG et de tenir au courant des activités informatives du DPI les institutions spécialisées. Au sein de la DD, la Section aura à planifier et à organiser les communications avec les institutions et les organismes qui poursuivent les mêmes buts et les mêmes idéaux que l'ONU. Elle aura aussi à fournir une accréditation à leurs représentants ainsi qu'à les convier à des sessions d'information ou à des groupes de travail. Le document A/C.5/43/1/Add.6 fait, entre autres, état de programmes de formation et d'orientation pour les représentants des ONG, de copublications ou de mises à jour d'ouvrages à leur usage et d'enquêtes sur leur organisation et leurs moyens.

142. La DD comprend en dernier lieu une section des services à l'intention du public, qui a pour tâche principale d'organiser la visite des différents sièges des Nations Unies (100.000 visiteurs par an en moyenne à Genève; de 500.000 à 1 million à New York). Cette section est loin de jouer un rôle secondaire, tant en raison des recettes financières qu'elle procure que des idéaux qu'elle promeut et des tâches éducatives qu'elle effectue. La section traite des tours guidés des sièges et formule des directives en conséquence. Elle arrange des programmes de visites en groupe et assure un service de renseignements pour toutes questions posées par lettre ou par téléphone. Elle

met des conférenciers à la disposition des écoles, des associations et universités. Elle donne des conseils en matière de conférences et fournit tous appuis et matériels nécessaires.

143. Si l'utilité de cette Section n'est pas en cause, sa situation dans l'organigramme et son rattachement à la DD n'obéissent à aucune nécessité particulière. Selon que l'on voudra insister sur l'aspect promotionnel ou relationnel des prestations fournies, on envisagera de transférer cette Section, soit au CLAS, soit au CPMS, soit à la Direction des Centres d'information des Nations Unies.

B. La création d'une nouvelle Division des Centres d'information

144. Aux côtés de la DD, qui est l'héritière de l'ancienne Division des relations extérieures du DPI, il a paru expédient de créer une nouvelle Direction des Centres d'information des Nations Unies, qui aurait mission de rationaliser et de réanimer le réseau de ses services extérieurs. Un rapport complémentaire traite du rôle, de la place et de la réorganisation des UNICs. Mais dès maintenant, il conviendra d'examiner les interférences de la DD et de la nouvelle Direction des Centres d'information.

145. La nouvelle Division comporte un Service d'encadrement des Centres, un Groupe des politiques et de programmes et une Section des UNICs et UNIS, dont les tâches sont réparties entre quatre bureaux géographiques. Son Directeur a pour mission :

- De servir de canal aux communications entre le Siège et les Centres, de superviser et d'encadrer ceux-ci, tout en veillant à la rotation régulière de leurs directeurs.

- De diffuser l'information en direction et en provenance des Centres, en coopération avec l'Office pour la recherche et la collecte de l'information, l'ORCI, directement rattaché au Cabinet du Secrétaire général.

- De coordonner tous arrangements en vue de la collaboration des UNICs avec les bureaux des programmes et institutions de l'ONU opérant sur le terrain, de servir éventuellement d'antenne aux Etats Membres.

146. Au sein de la Division, le Groupe des politiques et des programmes élabore toutes directives en la matière et s'assure de la consistance et de la qualité de la réalisation sur place. Il lui appartient de réviser et d'actualiser le manuel d'opérations, d'organiser des stages de formation pour les directeurs et les fonctionnaires ou agents des Centres. Le Groupe est destiné à jouer un rôle moteur dans les réunions régionales de directeurs de Centres et à identifier en liaison avec ceux-ci les produits diffusables les plus performants. Il lui revient aussi d'explorer les possibilités de financement extrabudgétaires nécessaires à des "Unic related ventures".

147. La réforme du système de diffusion du DPI a donc obéi à un double mouvement. Le regroupement de diverses fonctions dans le cadre de la DD est allé de pair avec l'autonomisation du jeu des relations avec les UNICs grâce à la création d'une nouvelle Division. Les fonctions de distribution ou assimilées, qui étaient auparavant réparties entre toutes les divisions, ont été concentrées en une seule Division de la diffusion. Comme cette DD constituait le point de passage obligé vers le public des produits du

département, il a paru judicieux d'adjoindre à ses attributions les relations avec les ONG et les autres institutions vouées à la poursuite d'objectifs semblables à ceux des Nations Unies.

148. En s'en tenant toujours aux intentions que les promoteurs de la réorganisation entendaient actualiser, une nouvelle Division des Centres d'information devait être chargée du réaménagement des UNICs et réaliser une réforme des services extérieurs qui prolongerait celle du siège et lui donnerait son plein sens. Alors que le chef de la Division de diffusion, sur le même plan que ceux du CPMS et de l'IPD, est placé sous l'autorité coordinatrice du BPO, le directeur de la Division des Centres d'information des Nations Unies réfère directement au chef du DPI. Ainsi a-t-on oublié ce que l'exercice avait de délicat. Concevoir une diffusion des produits médiatiques qui s'accomplirait dans le cadre d'une division donnée, en se dissociant de la gestion administrative des Centres d'information ne va pas sans susciter de graves difficultés.

C. Les transferts et remboursements nécessaires

149. Au sein même de la DD, la répartition des tâches afférentes aux relations avec les ONG obéit à des critères incertains. Celles-ci dépendront en effet tantôt du Service de diffusion de l'information, tantôt de la Section des ONG et des relations interinstitutionnelles. Le Service sera ainsi chargé de la coordination de la diffusion de l'information en direction des ONG, mais aussi des "mailing lists" qui les concernent et des enquêtes à faire sur leurs intérêts et leurs besoins. La Section des ONG, comme le nom l'indique, aura à connaître des relations avec celles-ci dans leur ensemble mais aussi de l'accréditation de leurs représentants, de la formation et de l'information de leur personnel.

150. Mais si cette répartition interne des tâches n'est pas des mieux ordonnées, il semble encore moins rationnel de devoir isoler dans des divisions distinctes, le réseau des UNICs du réseau des relations entretenues avec les ONG. Aux termes mêmes du document ST/SGB/Organization/DPI, les Centres d'information doivent établir et conserver des relations de travail étroites avec les media et les institutions éducatives, mais plus encore avec les ONG, qui sont les véhicules privilégiés de la diffusion des documents comme de la promotion des idéaux des Nations Unies.

151. Les activités des UNICs et des ONG sont si liées que l'organisation nouvelle du DPI a bien du mal à les séparer et à les intégrer dans des divisions distinctes. La Division des Centres d'information a directement ou non à connaître des tâches et des missions des ONG, comme la Division de la diffusion a partiellement ou non à connaître de celles des UNICs. Selon le document A/C.5/43/1/Rev.1, le sous-programme des services de promotion spécifie que la DD sera chargée de "la consolidation et de la coordination" des activités d'information réalisées "sur le terrain avec les autres organismes de l'ONU". Mais de la sorte, la DD sera conduite à empiéter sur la Division des Centres d'information à qui une tâche identique est confiée dans le cadre du même sous-programme.

152. Le Service de diffusion de l'information de la DD, entre autres destinataires, est chargé de coordonner la distribution des produits médiatiques aux UNICs et d'enquêter sur ceux-ci comme sur les ONG. On voit mal comment le DD serait à même de mener à bien la réalisation de ses "mailing lists" et de ses bases de données concernant les ONG sans le concours actif et les apports des UNICs. On voit encore moins bien pourquoi la DD, plutôt que

la Division des Centres d'information, aurait à organiser des stages de formation ou d'orientation au profit du personnel d'exécution et de direction des UNICs.

153. Le souci de ménager des positions personnelles a eu une incidence certaine sur le remodelage du système de diffusion du DPI. Il aboutit à une dispersion et à un chevauchement des fonctions des plus préjudiciables à sa gestion. La coexistence de deux divisions tournées vers l'extérieur investies de missions voisines et parfois similaires, ne peut que provoquer entre elles des conflits incessants. Dans le jeu des relations à établir avec les autres divisions du Département, et surtout au regard de l'IPD, un tel dédoublement engendre des difficultés permanentes. Notamment en matière de distribution de films et d'émissions télévisées, la présence compétitive sinon conflictuelle de deux interlocuteurs pourra se révéler des plus nuisibles.

154. La Direction des Centres d'information exerce des fonctions précises et coordonne les activités homogènes du réseau des UNICs qui sont à la fois les services extérieurs du DPI et les points d'ancrage d'une diffusion des produits médiatiques, dont, mieux même que les media locaux et les services d'information gouvernementaux, les ONG constituent les relais. Afin de simplifier et de rationaliser un système de diffusion que la coexistence de deux divisions est loin de renforcer, il conviendra de procéder au démembrement de la DD et au transfert de ses attributions, parfois fort hétérogènes, aux diverses divisions du DPI.

155. Une révision de l'organigramme du Département aurait pour première conséquence la disparition de la Division de la diffusion. La suppression de cette Division devrait s'assortir de mesures conformes aux principes suivants :

- a) Rattachement de la Section des ONG et des relations interinstitutionnelles de la DD à la Division des Centres d'information.
- b) Transfert des fonctions du Service de diffusion de la DD qui concernent les ONG à la Section des ONG et des relations interinstitutionnelles, par ailleurs rattachée à la Division des Centres d'information.
- c) Intégration des fonctions du Service de diffusion de l'information ainsi allégé, soit au Service d'encadrement des Centres, soit au Service des Centres et Services d'information de la Division des Centres d'information.
- d) Rattachement du Groupe des accréditations et de la liaison avec les media de la DD à la Division de la production écrite et audiovisuelle.
- e) Rattachement de la Section des services à l'intention du public, soit à une division administrative et financière dissociée du Cabinet du chef du Département, soit au CPMS, soit à la Division des Centres d'information.

VI. LES MANDATS PARALLELES ET LE REGROUPEMENT DES FONCTIONS INFORMATIVES

A. Position initiale du problème

156. En dehors du DPI, qui opère dans le cadre du Secrétariat, les institutions spécialisées et les agences subsidiaires disposent de services d'information plus ou moins étoffés. Présidé par le chef du DPI, le CCINU sert à coordonner les travaux de ces organismes du Système des Nations Unies en matière d'information. Chaque année, les résolutions de l'Assemblée générale invitent le Secrétaire général à accroître l'efficacité du DPI et à mettre particulièrement l'accent sur une "approche coordonnée" des problèmes d'information publique estimés prioritaires.

157. Le mode de relation qu'il convient d'établir et de renforcer entre les services d'information des institutions spécialisées et le DPI ne suscite pas de compétitions ni de difficultés conflictuelles particulières. On met à part le cas de l'UNESCO, dont certaines missions recourent celles du DPI. Cependant, dans le cadre du Secrétariat ou sur ses marges, assez nombreux sont les départements et les bureaux, les centres ou les groupes, qui jugent bon de ne recourir que partiellement aux services du DPI et de mettre en place leurs propres structures d'information.

158. La situation n'est pas nouvelle. Une évaluation des activités du DPI effectuée en 1983 faisait déjà observer que depuis 1971, on assistait à une dispersion croissante des fonctions de l'information publique et des ressources humaines et financières qui y sont affectées (E/AC51/1983). Plus récemment, on a pu calculer que les Commissions régionales et divers bureaux et départements, centres et groupes, autres que le DPI, consacrent dans leur ensemble 36 années-travail par an à des activités d'information (23 années-travail d'administrateurs, 13 années-travail d'agents des services généraux). 42 pour cent des activités d'information extérieures au DPI seraient réalisées au Siège de New York et 33 pour cent dans le cadre de l'UNOG. Le reste se répartirait principalement entre les Commissions régionales, le Conseil mondial de l'alimentation et l'UNOV (A/43/651).

159. Ces constatations ont été reprises à leur compte par le Groupe des experts qui a proposé, dans sa recommandation 37 paragraphe 2, que ces activités d'information extérieures au DPI lui soient réintégrées "dans la mesure du possible". L'Assemblée générale a invité en conséquence le Secrétaire général à tout mettre en oeuvre pour constituer le DPI en point d'ancrage des tâches informatives des Nations Unies. Une étude de faisabilité sur la consolidation et la coordination souhaitées devait être menée à cet effet. Il était en outre précisé qu'une telle étude aurait à faire état des "implications financières" de l'opération et de l'impact qu'on en pouvait escompter sur la productivité du DPI.

160. Saisi de l'ensemble du dossier et du rapport sur la factabilité de la recommandation 37, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a pris acte de la persistance des facteurs qui entravaient le regroupement de l'ensemble des activités d'information au sein du DPI ainsi que des conclusions négatives dont l'étude s'assortissait. Le DPI a d'autre part indiqué qu'il ne serait en mesure d'assumer des responsabilités supplémentaires qu'après avoir procédé à sa propre réorganisation. En conséquence, le Secrétaire général a proposé que le traitement de la question soit différé et que celle-ci fasse l'objet d'un examen, "au plus tôt en 1992" (A/43/651).

161. Le CCQAB a approuvé cette argumentation, mais ne s'en est pas moins affirmé convaincu de la nécessité de poursuivre l'effort entrepris. Marquant un léger désaccord avec le Secrétaire général dont le calendrier ne lui semblait pas assez strict, il a "instamment" demandé que le nouvel examen, mentionné par celui-ci, soit effectué, "au plus tard en 1992". Il a également exprimé le vœu que le DPI et les autres instances administratives du Secrétariat, investies de tâches d'information publique, s'attachent à coopérer davantage, "afin que les ressources disponibles puissent être utilisées de façon optimale".

162. En la matière, toute volonté rationalisatrice d'éviter divers gaspillages de ressources humaines et financières se heurte à un double obstacle. Celui-ci est d'abord sociologique, puisque toute administration tend à persévérer dans son être et à étendre le champ de ses compétences. Il est ensuite juridique, dans la mesure où les activités informatives exercées par ces organismes leur ont été imparties par des résolutions de l'Assemblée générale. On peut économiser sur les coûts mais non pas ne se point conformer à des mandats. Les tentatives de regroupement iront dans bien des cas à l'encontre de ceux-ci et les chances qu'on a de le réaliser paraîtront "infimes, voire nulles", ainsi que le remarque le rapport précité du Secrétaire général.

163. Depuis 1987, le DPI a donc continué à camper sur des positions d'attente. Son sous-programme "1/Services de promotion" prévoit l'établissement de "contacts réguliers" avec les autres instances intéressées du Secrétariat en vue de "la planification et la réalisation des activités d'information" (A/C.5/43/1/Rev.1). Ce même sous-programme mentionne "la consolidation et la coordination des activités informatives entreprises" sur le terrain avec d'autres organismes des Nations Unies, "afin d'en améliorer l'efficacité". Il propose la réalisation de "projets pilotes" en collaboration avec d'autres instances du Secrétariat ainsi que le lancement de "vastes campagnes" de promotion sur les thèmes prioritaires. Il promet aussi de prendre en charge une partie du coût des productions communes et d'associer plus étroitement les UNICs aux célébrations consacrées à ces mêmes thèmes.

164. Quelle que soit la formule employée, on ne franchit pas les limites de la concertation et d'une coordination qui, sans l'exclure, mentionne rarement le rôle que le CCINU pourrait être appelé à jouer en la circonstance. Selon le chef du DPI, l'intégration des approches, le dialogue au sein des équipes de promotion du CPMS, devraient à moyen terme pallier les inconvénients d'une absence de tout regroupement. Cependant du fait de cette carence et dans le parfait respect des mandats parallèles, la répartition des tâches et des productions informatives entre le DPI et les autres instances du Secrétariat laisse plutôt à désirer.

165. S'il n'est pas possible à moyen terme de regrouper au sein du DPI toutes les activités informatives du Secrétariat, au moins faudra-t-il limiter les conséquences de l'impossibilité ainsi constatée. L'incapacité où l'on se trouve de se conformer à la recommandation 37 du Groupe des experts ne doit pas être interprétée comme un droit ouvert à la multiplication des doubles emplois et à l'accroissement des concurrences dispendieuses. Il convient donc d'analyser les principaux défauts du statu quo et d'envisager certains remèdes, selon une approche empirique et sans attendre la date limite de 1992 fixée par le CCQAB.

B. Le DPI et l'information sur les thèmes prioritaires

166. Qu'il s'agisse des services du Commissaire pour la Namibie et de son Groupe de l'information et des relations avec les media, du Centre contre l'Apartheid ou de la Division des droits des Palestiniens, les informations fournies touchent à des thèmes déclarés prioritaires et les questions politiquement sensibles dont ils s'assortissent font l'objet de mandats spéciaux de l'Assemblée générale. Cependant, comme les activités informatives de ces instances du Secrétariat relèvent d'un nombre très restreint de spécialistes, il est normal qu'en ce qui les concerne, la charge principale de la communication soit assurée par le DPI, dans les deux domaines de l'écrit et de l'audiovisuel, ainsi d'ailleurs que le précisent certaines résolutions de l'Assemblée générale.

167. Sur la recommandation du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien et conformément à la résolution 42/66, le DPI a mandat de poursuivre "en étroite coopération et coordination avec le Comité", son programme spécial d'information. Les prestations que le Département devra fournir iront ainsi de la diffusion des nouvelles à la publication des brochures, de l'organisation de colloques ou de missions de journalistes sur place aux programmes radiophoniques et aux émissions télévisées.

168. De la même manière, aux termes de sa résolution 42/114D, l'Assemblée générale a invité le Secrétaire général à donner pour instruction au DPI d'aider le Conseil pour la Namibie "à exécuter son programme de diffusion d'informations" et de s'assurer que les activités informatives des Nations Unies sur la question restent conformes aux directives dudit Conseil. Selon cette même résolution, toutes les activités d'information relatives à la Namibie devaient être regroupées sous une seule rubrique dans le chapitre du budget biennal 1988-1989 consacré au DPI. Le Département a de plus mission de présenter au Conseil pour la Namibie un rapport détaillé sur l'utilisation des fonds alloués.

169. La répartition des tâches entre les instances du Secrétariat investies de missions conformes à des thèmes prioritaires et d'autre part le DPI ne donne pas lieu à compétition ni à conflit. Dans le cadre de ces organismes, des bureaux à effectif limité ou même seulement quelques fonctionnaires ont à connaître des activités informatives. Ils ont d'abord à traiter de l'aspect argumentaire et des contenus. Etant donné qu'ils ne sont pas techniquement équipés pour des tâches de production et de diffusion, il est logique que le DPI assure à ces instances du Secrétariat le soutien logistique et l'appui médiatique indispensables, conformément à son mandat général et aux mandats spéciaux qui le précisent.

170. Il devrait certes être entendu que "les spécialistes des questions politiques" des instances précitées conserveront leur pleine autonomie ou joueront un rôle déterminant dans le domaine informatif, qui concerne l'organisation des missions sur place, des colloques régionaux et des relations avec les ONG. Mais s'ils doivent travailler en étroite collaboration avec les fonctionnaires du DPI dans le cadre des sections de programmation du CPMS, il faudrait prévoir et préciser que la confection des produits et des prestations revient au seul DPI.

171. Compte tenu des moyens techniques dont les uns et les autres disposent, il n'est pas de concurrence concevable entre les instances considérées et le DPI. Il convient cependant pour éviter toute duplication de stipuler expressément que les tâches de production et de diffusion médiatiques (brochures, films, émissions radiophoniques et télévisées, pochettes,

magazines) sont du seul ressort du département le mieux outillé, c'est-à-dire le DPI. Sous réserve des clarifications que ce principe impose, il sera donc recommandé de conserver le statu quo, en ce domaine du traitement des thèmes prioritaires et de la mobilisation de l'opinion publique internationale en leur faveur.

C. Le DPI et l'information sur les thèmes fondamentaux

172. A considérer le Département des affaires de désarmement, le Centre pour les droits de l'homme, la CNUCED, le Centre sur les sociétés transnationales ou le PNUD, on constate que ces organismes ont une caractéristique commune. Ils ont à connaître et à traiter de thèmes fondamentaux qu'il convient de distinguer des thèmes prioritaires. Les thèmes prioritaires concernent des questions politiques dont il est attendu qu'elles feront l'objet d'une solution à moyen terme. En leur reconnaissant un caractère prééminent, l'Assemblée générale a voulu hâter la venue de celle-ci. A la différence des thèmes prioritaires, les thèmes fondamentaux ont un caractère structurel et permanent. Les fonctions informatives qui concernent les instances considérées auront à se modeler en conséquence et le problème de leurs relations avec le DPI en sera affecté d'autant.

173. Certes, si elles comportent un aspect technique important, les questions du désarmement et des droits de l'homme, du commerce mondial, des entreprises transnationales ou du développement économique et social, n'en ont pas moins un contenu politique. C'est même dans la mesure où ce contenu politique prend du relief que le monde des media est amené à s'y intéresser. Il est donc normal que les instances administratives responsables de ces questions créent des services d'information thématique. Il est moins normal, mais il est presque inévitable qu'elles en viennent à les développer au risque d'entrer en concurrence et en conflit avec le DPI.

174. Une logique de la décentralisation qui, par ses excès prévisibles, vire à la dispersion, s'oppose ici à une logique du regroupement qui de son côté pourrait déboucher sur la fourniture de produits médiatiques d'une qualité intellectuelle moins élaborée. A défaut d'un choix tranché, on doit tendre à un équilibre qu'il ne sera d'ailleurs pas plus facile de trouver que de maintenir. Quoi qu'il en soit de la valeur de leurs apports politiques et de la substance de leurs argumentaires, les instances en charge des thèmes prioritaires ne disposent en matière d'information que de moyens logistiques et médiatiques des plus faibles. Comme celles-ci, les instances en charge des thèmes fondamentaux peuvent faire valoir les mandats spéciaux dont elles sont investies. Mais, dotées de moyens d'information plus importants, elles n'en tendront que mieux à se prévaloir de leurs mandats, au regard et au détriment du DPI.

175. Le Département des affaires de désarmement et sa Section d'information ne font pas seulement valoir que seuls des fonctionnaires spécialisés dans les questions de désarmement sont à même de disposer de la connaissance approfondie et des antécédents qui leur permettent d'écrire valablement sur le sujet. Ils mettent en avant les mandats qui procèdent de résolutions de l'Assemblée générale et justifient la rédaction de l'annuaire du désarmement (31/90), le lancement de plusieurs périodiques (31/90, 32/87E, 37/100I, 33/71G) ou de diverses publications et brochures (39/63A, 37/100H, I et F).

176. Aucun accord n'encadre les échanges de prestations entre le DPI et le Département des affaires de désarmement (DDA). Ce dernier fournit la matière thématique, qui sera éventuellement utilisée dans des articles de revues ou l'annuaire, publiés par le DPI. A sa requête, il fournit des conférenciers ou des participants à des entretiens et à des réunions spécialisées. Naguère, le DPI mettait à la disposition du DDA son soutien logistique, notamment dans les domaines du conditionnement, du transport maritime et de la distribution à destination des UNICs. Depuis trois ans, le DDA assure lui-même ces tâches, du fait du manque chronique de ressources financières du DPI.

177. La CNUCED connaît une situation du même type. Dans leur réponse au questionnaire du DPI en date du 11 mars 1987, ses responsables insistent sur le caractère technique des questions traitées, et sur l'expérience nécessaire qui, en matière de commerce et de développement, doit préliminer à tout travail de communication. Qu'il s'agisse de contacts quotidiens avec les commentateurs spécialisés, de négociation ou de réalisation des accords, l'information aura à se montrer appropriée et qualifiée. Des résolutions de la Conférence confirment cette approche, en invitant son Secrétaire général à intensifier les activités informatives de son organisation et à mobiliser l'opinion publique en conséquence (10/II, 35/36, 43/III).

178. Les considérations précédentes vaudraient sans modifications sensibles pour le Centre sur les sociétés transnationales ou le PNUD. Il est dans tous ces cas certain que les organismes, dont une des tâches est de fournir une information relative à ces thèmes fondamentaux sont intellectuellement et documentairement mieux outillés que le DPI pour la remplir. Ils s'adressent en principe à l'opinion mondiale, mais en pratique leurs véritables audiences sont constituées par ceux qui leur servent séparément ou simultanément de sources, d'interlocuteurs institutionnels ou de relais (ONG, milieux universitaires, presse spécialisée, délégations des Etats Membres, fonctionnaires internationaux). Le dialogue s'établit donc avec un public averti que l'on convainc mieux par un raisonnement solide que par une présentation plaisante ou des simplifications susceptibles de dénaturer le message.

179. Dès lors que l'imprimé sert de véhicule privilégié au message à transmettre, la frontière à marquer entre les activités informatives du DPI et celles des organismes considérés paraît assez facile à fixer. Il conviendra de réserver aux organismes considérés tout ce qui a trait à la documentation écrite, aux publications, aux brochures et aux périodiques. Il faudra veiller en conséquence à ne pas inclure de produits similaires dans les sous-programmes du DPI.

180. Le DPI ne devra intervenir en ce domaine des thèmes fondamentaux que dans les cas où il y aura lieu de s'adresser aux audiences indifférenciées de l'opinion publique mondiale, de lancer des campagnes multimédiatiques ou de coproduire en les finançant des projets pilotes. Il sera alors nécessaire de recourir aux moyens audiovisuels lourds qui pour des raisons financières et techniques évidentes doivent être concentrées au sein du DPI.

181. Le regroupement des activités informatives étant éliminé et tout mouvement de décentralisation étant exclu, une nouvelle division des tâches entre le DPI et les organismes considérés devrait s'opérer, en fonction de la nature et du moyen d'information utilisé, ainsi que de la distinction du message écrit et de l'image sonore ou visuelle.

D. La particularité du cas du Centre pour les droits de l'homme

182. Le Centre pour les droits de l'homme, comme les organismes précédemment considérés, traite d'un thème fondamental, mais un dédoublement fonctionnel joue en faveur de celui qui le dirige. Le Secrétaire général adjoint aux droits de l'homme est aussi le Directeur général de l'Office des Nations Unies de Genève (UNOG). Une telle situation n'est pas sans poser de délicats problèmes de subordination et de concertation pour le responsable du Service de l'information des Nations Unies (UNIS) qui opère à Genève et dépend tout à la fois du Directeur général de l'UNOG et de la hiérarchie du DPI de New York. La situation, qui n'est pas simple, se complique encore du fait que le Centre pour les droits de l'homme a cru devoir récemment renforcer ses structures informatives, au risque de susciter des duplications médiatiquement aléatoires et des concurrences financièrement coûteuses.

183. Le Centre pour les droits de l'homme établi à Genève a mission de centraliser les activités des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. A cette fin, il procède à des études et recherches, fait tous rapports et prend toutes mesures qui concernent le respect desdits droits. Ses tâches informatives sont de deux types. Il rassemble et diffuse des renseignements, il prépare des brochures, des lettres et des publications périodiques ou tous autres documents en un domaine où on relève moins de réussites que de manquements. Il assure d'autre part une liaison régulière avec les ONG, les institutions extérieures et le monde médiatique.

184. Dans l'intention de renforcer la coopération avec la communauté des droits de l'homme qui se compose de cibles et de relais, d'auxiliaires et d'interlocuteurs très divers (ONG, milieux académique et universitaire, media et toutes institutions intéressées), il a été procédé au début de 1988 à une restructuration du Centre. A cette occasion, une nouvelle Section des relations extérieures, de la documentation et des publications a été créée en son sein. Celle-ci a eu à coordonner circonstanciellement les activités du quarantième anniversaire destinées à accroître la connaissance et la compréhension des énoncés de la Déclaration universelle. Elle aura aussi à traiter des tâches d'information et d'éducation en matière de droits de l'homme.

185. La matière des droits de l'homme suscite une demande de presse importante. L'offre qui y répond représente en effet 60 pour cent environ de la production informative fournie dans le cadre de l'UNOG. Dans ces conditions, l'UNIS de Genève est appelé à occuper une position stratégique d'autant plus importante que la diffusion des informations sur les droits de l'homme n'est pas un monopole du Centre et n'appartient pas moins au DPI qu'à l'UNOG.

186. En tant que Service extérieur du DPI, qui constitue même une sorte de DPI en réduction, l'UNIS dispose du mandat, des moyens et de l'expertise qui lui permettent de traiter de la question. En tant que Service de l'UNOG, l'UNIS de Genève ne peut que travailler en étroite coopération avec le Centre, et ses opérations en ce secteur thématique comptent pour plus de moitié en ce qui concerne les activités dites de "presse" et pour 30 à 40 pour cent de l'ensemble de ses autres prestations et produits.

187. En renforçant le Centre pour les droits de l'homme, d'une base d'appui et d'un point d'ancrage ("background focal point"), le Secrétaire général adjoint et Directeur général a voulu susciter une compréhension plus large et plus profonde du concept des droits de l'homme et des efforts déployés par les Nations Unies pour le promouvoir. Il a eu aussi le souci de répondre à une demande exprimée par la presse spécialisée. Celle-ci souhaitait en effet

pouvoir garder le contact avec des administrateurs mêlés au travail quotidien du Centre et capables de leur fournir un tableau sans cesse retouché des tâches accomplies et des stratégies en cours de réalisation.

188. Par sa résolution L79, lors de sa 44e session, la Commission des droits de l'homme a demandé que les activités de la Section des relations extérieures du Centre soient étroitement coordonnées à celles du DPI, sans cependant indiquer selon quelles modalités devrait s'opérer la division des tâches entre l'UNIS et ladite Section du Centre. Cependant, une résolution (43/128) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1988, portant "développement des activités de l'information dans le domaine des droits de l'homme", et une résolution de la Commission des droits de l'homme en date du 7 mars 1989, ont clarifié récemment la situation. La première résolution, dans ses paragraphes 9 et 10, précise qu'en matière de campagne mondiale d'information sur les droits de l'homme, le Centre pour les droits de l'homme coordonne "les activités de fond" tandis que le Département de l'information coordonne "les activités d'information". La seconde rappelle "le rôle primordial confié au DPI dans son propre domaine de compétence" et la nécessité d'utiliser à plein le réseau des UNICs pour diffuser l'information dans les pays et les régions.

189. Si on considère le jeu des relations avec la presse qu'entretiennent, en concomitance et en permanence, l'UNIS et le Centre pour les droits de l'homme, une distinction d'ordre pratique s'impose. Au Directeur du UNIS ou à son suppléant doit revenir la tâche du porte-parole chargé des conférences, des points de presse et des communiqués pour ce qui regarde l'information courante et les développements normaux de la question, notamment lors des réunions de la Commission. Au chef de la Section des relations extérieures du Centre reviendra la tâche de l'attaché de presse et occasionnellement du porte-parole, chargé de traiter d'une information de fond ou de la vulgarisation d'une documentation assez technique. Il y aurait également intérêt à associer de manière informelle un fonctionnaire de l'UNIS à certaines réunions des chefs de section du Centre en vue d'aider à l'élaboration des programmes d'information du DPI qui concernent les droits de l'homme.

190. Les journalistes comme les délégués des Etats Membres ont besoin de disposer d'une antenne coordinatrice à qui on peut à tout moment s'adresser et dont l'utilité première est de fournir une information quotidienne et régulière. C'est la fonction de l'UNIS d'y répondre. Mais si les délégués des Etats Membres, les commentateurs spécialisés, les chercheurs ou les représentants des ONG entendent creuser particulièrement une question relative aux droits de l'homme, ils devront se tourner vers un service spécialisé à finalité thématique. Ce sera la fonction de la Section des relations extérieures du Centre de satisfaire à cette attente.

191. Si dans le domaine de la couverture audiovisuelle, il va de soi que le soutien technique et logistique du DPI demeure indispensable au Centre, il est nécessaire d'effectuer certaines clarifications en matière de production écrite, en vue d'éviter des duplications possibles. Depuis 1988, des "fiches d'information" et des "Newsletters" à périodicité indéterminée sont publiées sous la responsabilité du Centre. Pour répondre au souci du Secrétaire général adjoint de produire une information thématique valable, il conviendra donc de le charger de toute la production écrite, à la seule exception des communiqués de presse de la compétence de l'UNIS, dût-on procéder à certaines ventilations et révisions budgétaires entre le Centre et le DPI.

192. Les sous-programmes du DPI (A/C.5/43/1/Rev.1) comportent, entre autres productions, les réimpressions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Charte internationale, des pochettes de documentation sur le quarantième anniversaire de la Déclaration, des versions arabe, chinoise et russe, une réimpression en anglais de l'ouvrage "Les Nations Unies et les Droits de l'Homme". S'ajoute à ces opérations qui seraient plutôt de la compétence du Centre pour les droits de l'homme, un bulletin trimestriel en anglais et en français donnant des renseignements sur les réunions à venir et les publications récentes en matière de droits de l'homme à l'intention des media et des ONG de Genève. Au moyen de l'UNIS de Genève et de la Division des Centres d'information, le DPI devrait donc se concerter avec le Centre pour les droits de l'homme, afin d'éviter des duplications relativement coûteuses.

E. Vers une distinction et une division nouvelle des tâches

193. Il sera opportun d'admettre expressément que la transmission du message thématique par le canal de l'audiovisuel demeure du seul ressort du DPI, seul capable de fournir en ce domaine l'outillage et l'expertise nécessaires. Mais il faudra aussi préciser qu'en matière de production écrite (ouvrages de références, impressions ou réimpressions, brochures, périodiques, "Newsletters", documents et publications, fiches, dossiers), le Centre pour les droits de l'homme, comme les autres organismes investis de responsabilités thématiques, seront seuls compétents et le DPI devra donc exclure de son budget toutes dépenses afférentes à des productions du même type.

194. En ce qui concerne la diffusion de cette production écrite surtout à destination des UNICs, des accords ponctuels devraient être conclus entre le DPI et les organismes intéressés en vue de répartir les frais de transport et d'assurer une distribution qui aurait à se montrer plus soucieuse de la qualité, du genre, du nombre et parfois de l'existence des consommateurs finaux. Le problème des diffusions excessives des stocks inutilisés et des dépôts morts intéresse en effet toutes les divisions du DPI, mais plus encore les productions écrites des organismes à vocation thématique. A cet égard, l'expérience récemment acquise sur place dans des UNICs de dimensions et d'environnements différents ne laisse pas le moindre doute.

195. Une répartition plus pragmatique que rationnelle des produits en fonction des media doit s'opérer entre le DPI et divers organismes du Secrétariat en charge de thèmes fondamentaux. Mais il ne faudrait pas que la recommandation 37 ait un effet pervers et conduise les organismes qu'un regroupement menaçait à renforcer d'autant leurs structures d'information et à lancer de nouveaux produits d'information sur le marché à la fois désert et encombré de l'opinion publique mondiale.

196. Le risque considéré n'a rien d'imaginaire et l'exemple choisi devrait inciter à d'utiles réflexions. Nul n'ignore qu'en sa triple édition anglaise, espagnole et française, "Forum du Développement" constitue la publication mensuelle de référence des Nations Unies. Nul ne conteste sa popularité ni la réputation qu'il s'est acquise auprès du grand public comme de ses destinataires normaux (ONG, autorités gouvernementales, media, milieux universitaires et d'affaires). Diffusé par abonnement, "Development Business", son complément, joue un rôle non moins utile, en fournissant tous renseignements adéquats sur les possibilités économiques et commerciales qu'offrent les prêts et les subventions des institutions financières internationales et des organismes de développement.

197. De ce fait, l'initiative prise par le PNUD de publier depuis mars 1988 un nouveau périodique paraît quelque peu contestable. Signé par l'administrateur de ce Programme, un éditorial inséré dans le premier exemplaire de ce mensuel "World Development" présente les raisons de ce lancement. L'organe d'information aura à mettre en valeur les réussites du PNUD, à multiplier les "success stories" et à justifier le bon usage des fonds considérables maniés par l'administration du Programme. Le mensuel s'adresse explicitement aux décideurs et aux enseignants, aux ONG et aux media, afin de mieux faire savoir ce que le PNUD fait, comment et pourquoi, il fait "la différence".

198. Le texte fondateur des activités informatives de l'ONU de 1946 précisait que toute "propagande" serait exclue. On peut en déduire que toute activité tendant à l'autocélébration d'un organisme des Nations Unies constitue une forme particulière de propagande qui devrait de ce fait être interdite.

Certes il serait possible de s'en tenir à une position plus conciliante, si "Forum du Développement" n'existait pas. Mais comme ce mensuel subsiste et qu'il n'est pas question de le supprimer, un choix devra être effectué entre ces deux publications et arbitré par le Secrétaire général. On se trouve en tout état de cause en face d'un cas de duplication manifeste et d'une concurrence, qui dans le contexte de rigueur budgétaire actuel, demeurent parfaitement inacceptables.

CONCLUSIONS D'ENSEMBLE

199. Engagée en 1987, la réforme du DPI était censée obéir à un triple mot d'ordre de rationalisation des structures, de dynamisation des activités et de professionnalisation des tâches. Les objectifs étaient clairs : coordonner l'approche et la présentation des problèmes majeurs des Nations Unies, améliorer la qualité et la visibilité des prestations et des produits médiatiques, les distribuer avec plus de rapidité et en fonction d'un ciblage plus sérieux, identifier plus rigoureusement les audiences et évaluer plus correctement l'impact des programmes.

200. Il avait été en outre demandé au personnel du DPI d'adopter une vision collective et de se constituer en une famille homogène. Il était entendu que des critiques et des améliorations sont toujours possibles mais qu'en définitive la structure ainsi rénovée vaudrait par ceux qui seraient chargés de sa mise en oeuvre. Le succès serait fonction de la volonté des responsables du Département de s'impliquer dans leur mission et de la qualité d'un nouveau leadership.

201. L'expérience est désormais assez poussée pour qu'on s'interroge sur la valeur de l'organisation dont le DPI s'est doté. La réforme se plaçait sous le signe de la cohérence. On peut dès maintenant se demander si, à un certain point de vue, elle n'a pas eu pour effet de substituer une forme d'incohérence à une autre, et de répondre aussi mal que la formule antérieure aux exigences de coordination que l'on avait mises à juste titre au premier rang. C'est ainsi que le représentant d'un Etat Membre au sein de tel comité important, s'est inquiété des inconvénients d'une structure qu'on pouvait juger aussi complexe et aussi incommode sinon plus coûteuse que la précédente (GA/SPC/1904).

202. Dès ses débuts, la réforme du DPI s'est attirée des reproches et a provoqué des appréhensions, qui se sont exprimées à l'intérieur du Département comme dans le cadre du Secrétariat. On examinera en quoi les unes et les autres paraissent ou non justifiées. On ne saurait en effet se satisfaire de certains procès d'intention ni de craintes prématurées. Il faut distinguer entre ce qui est de l'ordre du soupçon et de l'ordre de la réalisation, entre les arrière-pensées qu'on interprète avec plus ou moins de témérité tendancieuse et l'expression publique des buts et des idéaux poursuivis.

203. D'aucuns ont cru pouvoir prendre prétexte de l'affirmation maintes fois répétée par le chef du DPI qu'il convenait de recourir plus largement à des ressources extrabudgétaires afin de financer certaines opérations, pour lui prêter le projet de transformer un département du Secrétariat en entreprise commerciale. C'était ignorer que l'appel aux financements extrabudgétaires n'est pas incompatible avec la gestion d'un service public international. C'était oublier aussi qu'un tel recours peut parfaitement se concilier avec le respect des priorités établies dans le secteur des activités publiques d'information.

204. La combinaison des ressources du DPI et des ONG aux fins de réalisation de projets mixtes, l'intention d'explorer les possibilités de financer des opérations sur place en accord et en coopération avec les UNICs, la multiplication des cofinancements, qui en procèdent, n'ont rien en leur principe de contestable. Si une fondation privée ou une société de production cinématographique acceptent de participer en liaison avec le DPI au parrainage d'un colloque international sur la paix mondiale ou d'un film sur les problèmes économiques africains, si des gouvernements, directement ou non, contribuent au financement de certaines activités d'un UNIC, la méthode ne va

pas sans avantages. Et le fait même qu'une firme européenne bien connue équipe les guides des visites de l'ONU en échange de quelques concessions publicitaires ne devrait pas soulever une indignation qui ne peut être qu'assez factice.

205. Le budget-programme révisé pour l'exercice biennal 1988-1989 du DPI spécifie d'ailleurs que "pour élargir son audience", le département s'efforcera, selon que de besoin, d'obtenir un appui financier extérieur qui complètera ses propres ressources (A/43/16). A cette fin, il devra mettre au point un modèle d'accord de nature à garantir que le contenu et l'objet des projets et matériels à financer sont conformes aux objectifs des Nations Unies.

206. Il s'efforcera également, chaque fois que cela sera souhaitable et possible, d'agir en sorte que les activités puissent s'autofinancer. La forte proportion des frais généraux et la rigidité des dépenses du personnel réduisent d'autant la part des ressources affectables aux activités d'information. Le recours aux financements extérieurs et aux cofinancements sera seul capable de rendre au système une certaine souplesse et de lui procurer des marges de manoeuvre suffisantes.

207. Bien sûr les cofinancements et les financements extérieurs ne sont admissibles que si les activités qu'ils sous-tendent restent conformes aux programmes et aux priorités impartis au DPI. Ne serait dans ces conditions critiquable que l'acceptation de fonds extrabudgétaires pour des projets dont la réalisation disloquerait les plans d'ensemble du département. Ce n'est pas le parrainage qui doit provoquer l'adoption de l'opération mais l'intégration première de l'opération au programme du DPI qui doit le permettre.

208. Les gouvernements, les ONG, les entreprises privées sont libres d'accepter ou de refuser de participer financièrement à la réalisation d'un projet décidé par le DPI mais les uns et les autres ne doivent pas être libres de "vendre" un projet qui leur est propre sous le pavillon des Nations Unies et sous le couvert du DPI. Il va également de soi qu'une sélection rigoureuse des entreprises et des organismes doit aider à écarter des collaborations dont les implications seraient compromettantes ou douteuses. Il suffit que certaines précautions soient prises et certaines dérives identifiées pour que le système fonctionne correctement.

209. C'est à tort qu'on a reproché à la réforme du DPI une approche prétendument commerciale mais aussi qu'on a incriminé son approche prétendument publicitaire. De telles imputations procèdent surtout d'une ignorance ou d'une incompréhension des mécanismes et des organismes modernes de relations publiques, dont les opérations se concilient fort bien avec la notion d'information publique. Les relations publiques ne doivent pas être confondues avec les relations en direction de la presse ni avec une technique d'autopromotion du DPI et de ses produits. Couramment utilisées par les administrations comme par les entreprises privées des pays industrialisés pour mieux transmettre leur message, les relations publiques relèvent de méthodes et de qualifications qui ne sont pas le propre du personnel de l'ONU, mais le fait d'agences et de cabinets de conseil spécialisés par pays, par types d'organisations ou par thèmes.

210. La critique de la réforme doit porter sur un autre point. Ce ne sont pas en effet les modalités de financement extrabudgétaire qu'elle implique ni des méthodes apparemment plus que réellement publicitaires qu'il y a lieu de déplorer. On contestera plutôt les prétentions d'un professionnalisme

médiatique qui a cru pouvoir mener à bien la réorganisation du DPI, sans suffisamment se préoccuper de l'environnement administratif ni du contexte politique du système des Nations Unies.

211. Au sein du Comité de l'information, des divergences ont toujours opposé les partisans d'une interprétation restrictive des attributions du DPI aux tenants d'une conception extensive de ses compétences. L'erreur a peut-être été de croire qu'un certain professionnalisme médiatique permettrait de dépasser ces divergences et de résoudre les contradictions qui, en deçà ou au-delà de la réforme tentée, ne peuvent que continuer à modeler la pratique administrative du DPI et les structures de direction où celle-ci s'insère.

212. Le professionnalisme médiatique n'est pas à même de dépasser des tensions que le DPI ne peut que gérer. Il rend d'autant moins facile la surveillance et le maintien des équilibres instables et des compromis négociés, qu'il en vient à sous-estimer les contraintes, qui en matière d'administration et de changement s'imposent à une institution internationale. En se conjuguant avec des réductions d'effectifs dont les modalités pratiques ont pu prêter à contestation, il ne fait que susciter un climat des moins propices à la mise en oeuvre d'une réforme des structures du Département.

213. La restructuration du DPI, conforme à la recommandation 37 du Groupe des Experts, est indépendante des réductions d'effectifs conformes à sa recommandation 15. Concomitants mais séparés, les deux processus ne pouvaient pas ne pas interférer. Si le personnel du Département a accueilli avec faveur l'idée d'une réforme, il a vite appréhendé avec méfiance non pas l'obligation faite à tous d'alléger les effectifs mais la manière d'y procéder. On a ainsi pu se demander dans quelle mesure la réforme ne serait pas de toute façon déviée et biaisée en raison des réductions de personnel effectuées. On s'est plus encore demandé si la réorganisation du DPI et l'augmentation du nombre des directions ne tenaient pas trop compte des positions acquises de certains hauts fonctionnaires et de la nécessité d'aménager l'organigramme en conséquence.

214. La recommandation 15 du Groupe des Experts proposait que l'ensemble des postes de fonctionnaires sur budget régulier soit diminué de 15 pour cent dans un délai de trois ans. La même recommandation insistait aussi sur la nécessité de maintenir le recrutement des fonctionnaires en début de carrière afin de fortifier les bases et la structure hiérarchique du Secrétariat. Elle précisait que le nombre des fonctionnaires recrutés aux niveaux P1, P2 et P3 ne devait pas tomber au-dessous du nombre moyen des recrutements de ce type des années 1982, 1983 et 1984. Or il semble que le chef du DPI n'a qu'imparfaitement observé cette recommandation et que, tout en respectant les pourcentages quantitatifs, il a fait porter ses propositions d'allègement des effectifs sur les postes de début plutôt que sur les postes de direction.

215. Les révisions opérées par le "Post Review Group" ont permis de remédier partiellement à cette situation, en refusant les propositions qui, sur le chapitre 27 du budget ordinaire, frappaient plus lourdement les postes de début, et en prévoyant la transformation en postes de P5 de certains postes de D1. Un système de réaffectation des fonctionnaires de l'ancien DPI a cependant été mis en place, qui a paru s'éloigner un peu trop des procédures de nomination et de promotion en vigueur dans le cadre des Nations Unies.

216. Il reste que les réaménagements opérés par la réforme de 1987 ont été l'occasion d'un effort de réflexion sur les moyens et les finalités du DPI, qui n'a été ni inutile ni médiocre. Une telle prise de conscience a aidé les uns et les autres au sein des Nations Unies à mieux poser certains problèmes,

même si leur solution n'en a pas été facilitée pour autant. Pour que des progrès plus substantiels soient obtenus, il faudra néanmoins procéder sans attendre à la révision d'un organigramme et d'un système de direction qui n'apparaissent pas des plus performants.

217. La nouvelle machine administrative du DPI ne semble pas l'emporter par l'efficacité sur celle qu'elle a remplacée. Elle ne répond pas mieux qu'elle aux impératifs de coordination et de cohérence, de rationalisation et de simplification qu'on s'était assignés. Des voies nouvelles ont été heureusement tracées dans la recherche d'une dynamisation plus forte des structures du Département et d'une stratégie de la communication, même si les principes qui ont présidé à la constitution d'un service comme le CPMS valent mieux que leur réalisation.

218. Compte tenu de ces conclusions, les recommandations suivantes devraient fournir une orientation et un cadre aux remembrements de services, aux redistributions et aux transferts d'attributions et de compétences qui en la circonstance paraissent les plus opérationnels et les plus utiles.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé au Secrétaire général des Nations Unies :

Recommandation I

De rationaliser les instances de direction du Département d'information publique (DPI) et d'en rendre le fonctionnement plus efficient :

a) En supprimant la Division des services administratifs et de la liaison avec les comités ("CLAS") de manière à dissocier les fonctions administratives et financières d'une direction de type classique des missions d'un "Executive Office" qui, conformément à la recommandation 40 du Groupe des Experts, doit toujours être directement rattaché au chef de Département et constituer un groupe à la fois homogène et unique (Par.69, 70, 71).

b) En incorporant le Bureau du Sous-Secrétaire général du DPI à l'"Executive Office" ainsi réformé et en lui intégrant les moyens et agents du BPO qu'il sera estimé utile de conserver (Par.71-72).

c) En créant un Service des affaires administratives et financières (Par.74).

d) En rattachant à l'"Executive Office", le Groupe d'évaluation, selon les modalités qui préserveront sa nécessaire indépendance d'appréciation et de jugement (Par.75).

e) En clarifiant le rôle de la personnalité qui paraît faire office de porte-parole adjoint du Secrétaire général, au regard des responsabilités et des compétences du Directeur du Centre d'information des Nations Unies en poste à Washington (USA) (Par.68).

Recommandation II

De rendre son autonomie au Secrétariat des Comités qui est appelé à jouer un rôle important dans la définition, la poursuite et l'harmonisation des politiques d'information dont le CCINU fournit le cadre et le point d'ancrage (Par.81 à 96) :

a) En examinant les conditions pratiques d'une articulation du Secrétariat des Comités à l'"Executive Office" compte tenu de la double vocation politique et technique, qu'il conserve (Par.89).

b) En procédant à l'étude exploratoire de la mise en place d'un groupe consultatif qui, dans le cadre des CCINU, contribuerait à la coordination des politiques d'information publique, conformément au projet de plan d'action présenté à la quinzième session de cet organisme (Par.95-96).

Recommandation III

De réorganiser le Service de la direction des projets et de la promotion (CPMS) et d'en rendre les structures plus productives :

a) En supprimant la Section des services de promotion du CPMS, conformément aux propositions du "Post Review Group", et en transférant ses attributions à un Bureau de direction qu'il conviendrait de créer et de placer sous l'autorité de son chef de service (Par.111).

b) En conférant au responsable du CPMS ainsi doté de moyens renforcés la mission de formuler et de coordonner les programmes, en liaison avec les gérants de projets des sections thématiques (Par.112).

c) En clarifiant le jeu des relations du CPMS et de la Division des produits d'information (IPD) de manière à maintenir entre elles une séparation stricte et effective des tâches de promotion et de production (Par.113 à 132).

Recommandation IV

D'opérer une refonte complète des fonctions et des services du DPI chargés des tâches de diffusion et d'extériorisation (Par.149 à 155) :

a) En supprimant la Division de la diffusion (DD) qui fait désormais double emploi avec la Division des Centres d'information (Par.155).

b) En rattachant la Section des ONG et des relations interinstitutionnelles de la Division de la diffusion à la Division des Centres d'information et en transférant les fonctions de son Service de diffusion qui concernent les ONG à la susdite Section (Par.155 a) et b)).

c) En intégrant les fonctions du Service de diffusion de la DD ainsi allégé à la Division des Centres d'information et en les ventilant, selon que de besoin, entre les services de cette même Division (Par.155 b)).

d) En rattachant le Groupe des accréditations et de la liaison avec les media de la DD au Bureau du porte-parole du Secrétaire général (EMS) (Par.140 et par.155 d)).

e) En rattachant la Section des services à l'intention du public soit au Service administratif et financier qui a fait l'objet de la recommandation I (c), soit au CPMS, soit à la Division des Centres d'information (Par.142, par.155 e)).

Recommandation V

De se conformer, "dans la mesure du possible", à la recommandation 37 du Groupe des Experts qui préconise la réintégration de toutes les activités d'information dans le cadre du DPI, de procéder à un nouvel examen de la question "au plus tard en 1992" et de formuler certaines directives qui devraient provisoirement tendre (Par.156 à 165) :

a) A conserver le système actuel de répartition des tâches médiatiques entre le DPI et les organismes en charge de la promotion des résolutions, qui concernent les thèmes "prioritaires" (Namibie, Palestine, Apartheid) (Par.167 à 169).

b) A réserver l'ensemble de l'information écrite aux organismes en charge de la promotion des résolutions, qui concernent les thèmes "fondamentaux" (Sociétés transnationales, Désarmement, Développement, Droits de l'homme) et à exclure la diffusion de produits similaires des sous-programmes du DPI (Par.178, 179, 180).

c) A préciser les conditions et les modalités d'une information audiovisuelle qui, en matière de thèmes "fondamentaux" comme de thèmes "prioritaires", demeure et doit demeurer essentiellement du ressort du DPI (Par.171).

Recommandation VI

D'arbitrer entre les publications parallèles et concurrentes de "Forum du développement" que diffuse le DPI et de "World Development" que publie le PNUD et au cas où "Forum du développement" obtiendrait la préférence, d'en réserver la responsabilité au Secrétariat des Comités (Par.197-198).