JIU/REP/72/7

Rapport
sur les communications dans les organismes des Nations Unies

par
Robert M. Macy
Corps Commun d'Inspection

Genève
Septembre 1972

JIU/REP/72/7

RAPPORT SUR LES COMMUNICATIONS DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

par

Robert M. Macy
Corps commun d'inspection

Genève
Septembre 1972

GE.72-17983

Table des matières

	Page
Introduction	1
Résumé des conclusions et recommandations	3
A. Conclusions	3
B. Recommandations	5
Chapitre premier - Généralités	8
Chapitre II - Organisation interne et gestion des communications	13
A. Généralités	13
B. Considérations fondamentales touchant l'organisation des communications	14
Chapitre III - L'organisation des communications pour l'ensemble des organismes des Nations Unies	19
A. Généralités	19
B. Observations	20
C. Conclusions	21
Chapitre IV - Le courrier	23
A. Délai d'acheminement depuis le départ du bureau de la valise diplomatique jusqu'à l'arrivée à un autre bureau de la valise	23
B. Comparaison entre la valise diplomatique et le courrier aérien	26
C. Comparaison entre la valise diplomatique et le fret aérien	27
D. Utilisation d'ordinateurs	28
E. Rapports administratifs	28
F. Arguments en faveur de l'utilisation du courrier	29
Chapitre V - Télégrammes	31
A. Généralités	31
B. Modernisation du réseau de l'ONU	32
C. Statistiques de trafic	34
D. Modalités d'utilisation du service télex	35
E. Transmission des données	35

Table des matières (suite)

		Page
Chapitre VI - Téléphone		37
A.	Généralités	37
B.	Principes généraux applicables à l'emploi du téléphone	38
C.	Contrôle administratif	38
D.	Location de circuits téléphoniques	39
E.	Communications urbaines	40
F.	Utilisation d'ordinateurs	40
Chapitre VII - Communications de l'ONU dans les cas d'urgence		41
A.	Généralités	41
B.	Secours en cas de catastrophe	41
C.	Activités de maintien de la paix	44
D.	Conclusions	48
Chapitre VIII - Activités dans le domaine de l'information		49
A.	Généralités	49
B.	Observations	50
C.	Conclusions	53
Annexes - I.	UNESCOGRAMME	
II.	Les communications par "ILOGRAMME" : résultats d'une expérience faite par l'OIT	
III.	Le système informatisé d'expédition du courrier de l'UNESCO	
IV.	Horaire des transmissions télex directes de l'ONS	
V.	Analyse du trafic télégraphique écoulé par le centre de relais des télécommunications de Genève en 1971	
VI.	Contrôle par ordinateur des dépenses téléphoniques de l'OIT	

INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été établi à la demande du CAC, qui avait suggéré que le Corps commun d'inspection entreprenne l'étude générale, pour l'ensemble des organismes des Nations Unies, des moyens de communication qui sont nécessaires aux diverses organisations pour exercer leur activité. (Coordination/R.905, paragraphe 35, 15 octobre 1971, approuvé par le CAC le 22 octobre 1971).

2. Afin de déterminer plus exactement quelle était l'intention des membres du CAC, le Corps commun a adressé à chacun d'eux une note pour demander des éclaircissements et poser certaines questions précises. Les réponses ont révélé l'existence d'une large communauté de vues sur ce que devait être l'objectif de l'étude, et ont servi de guide pour réaliser l'enquête demandée.

3. Le présent rapport a trait essentiellement aux communications sous forme de lettres, de télégrammes et de communications téléphoniques à longue distance. Il y est également fait mention, mais à quelques rares occasions seulement, des imprimés qui sont souvent transportés dans les sacs postaux en même temps que les lettres.

4. L'inspection a porté sur la plupart des services de l'Organisation des Nations Unies proprement dite et les institutions spécialisées : Siège de l'ONU à New York et Office des Nations Unies à Genève, Service de l'information, CNUCED, OIT, UIT, OMM, OMS, UNESCO, FAO, OMCI et PNUD. En outre, les systèmes publics et commerciaux de télécommunications existant dans le monde ont été examinés. L'une des questions primordiales qui se posaient dans le contexte de la présente étude était de savoir si les systèmes publics et commerciaux actuels et ceux qui vont probablement être créés sont suffisants pour les besoins des Nations Unies en matière de communications, ou si l'ONU doit avoir ses propres moyens de communications pour certains besoins et dans certaines parties du monde.

5. Au cours de l'inspection, il est apparu que si les besoins des Nations Unies en matière de communications ont donné lieu à des malentendus et à des divergences de vues, c'est parce que l'on n'a pas compris qu'il fallait classer ces besoins en plusieurs catégories pour les analyser. En établissant le plan de mon rapport, j'ai considéré qu'il existait quatre catégories de besoins, à savoir 1) les opérations courantes, 2) les secours en cas de catastrophe, 3) les activités de maintien de la paix, et 4) les activités d'information.

6. Si l'intérêt que le Service de l'information peut éprouver pour la transmission par satellite de programmes d'information (y compris les programmes de radio et de télévision) a été pleinement reconnu, et brièvement examiné au Chapitre VIII, c'est surtout sur les communications entre les organismes des Nations Unies que l'attention s'est portée. Le CAC, qui a demandé cette étude, semblait se préoccuper surtout des communications entre les organisations. En outre, les membres du CAC semblaient d'accord pour considérer que l'étude ne devrait pas porter sur des systèmes spéciaux de communications comme les satellites d'enseignement ou les satellites de surveillance de l'environnement.

7. La présente étude porte sur une question très complexe et controversée. Dans la mesure du possible, je me suis efforcé de réunir quelques faits concrets sur lesquels je pourrais appuyer des conclusions. Toutefois, il était inévitable qu'un certain nombre d'observations et de conclusions ne puissent être étayées par des faits précis; elles représentent donc nécessairement, de la part de l'auteur, un jugement de valeur fondé sur les renseignements qu'il a pu se procurer. Pendant toute la durée de l'étude, j'ai pu obtenir des renseignements et des conseils techniques auprès d'un haut fonctionnaire de l'UIT dont le concours m'a été précieux, et j'ai également obtenu toute la coopération voulue de la part des divers organismes membres du CAC lorsque je me suis rendu au siège de ces organismes; ces conseils et cette coopération ont grandement facilité la réalisation du présent rapport.

RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

8. Au cours des quelques dernières années, les communications n'ont pas constitué un grave problème pour les organismes des Nations Unies et si l'on considère le montant peu élevé des dépenses qui leur sont consacrées, les résultats sont étonnamment bons.

9. En louant des liaisons téléphoniques et des services télex et en faisant transporter le courrier par avion dans des sacs postaux scellés, les organismes des Nations Unies ont été en mesure de tirer parti des tout derniers progrès des télécommunications et de l'aéronautique pour leurs opérations courantes. Au prix d'un accroissement appréciable des dépenses, les Nations Unies pourraient obtenir des services de communications plus rapides, mais le volume moyen des communications courantes des Nations Unies, en dehors des périodes de crise, n'est probablement pas suffisant pour justifier de telles dépenses. Par exemple, en employant un personnel beaucoup plus nombreux, en installant les appareils de triage mécanique les plus modernes, etc., les services du Siège de l'ONU pourraient probablement distribuer aux destinataires, dans un délai maximum d'une heure, tout le courrier qui arrive dans la salle du courrier. Cela dit, si la lettre type qui arrive au Siège ne reçoit pas de réponse avant une ou deux semaines et si elle a trait à des questions dont l'urgence ne justifie pas un télégramme, le fait qu'une lettre arrivant à 9 h du matin soit distribuée dans l'après-midi ou même le lendemain matin ne compromettrait pas gravement l'exécution d'un programme de travail.

10. Pour l'administration, la meilleure possibilité d'augmenter l'efficacité des communications courantes des organismes des Nations Unies consisterait, semble-t-il, à se préoccuper, non pas seulement du contrôle des coûts, mais aussi du contrôle des résultats. La plupart des organismes des Nations Unies appliquent un programme de contrôle des dépenses consistant notamment à limiter les heures supplémentaires des conducteurs de camions postaux, à éliminer les mots superflus figurant dans les télégrammes, à imposer des restrictions sur les communications téléphoniques à longue distance, etc. Cependant, on accorde beaucoup moins d'attention au contrôle des résultats. On n'a pas fixé d'objectifs par rapport auxquels pourraient être évalués les renseignements sur les opérations. Bien souvent il n'existe pas de directives écrites expliquant, par exemple, quand il y a lieu d'utiliser le fret aérien ordinaire ou quand il convient d'utiliser la valise diplomatique, ce qu'il faut faire si une lettre "rate" le départ de la valise lorsqu'il y a des départs une fois par semaine, quels sont les pays en voie de développement où le service téléphonique est meilleur que le service télex ou vice versa, etc. Aucun contrôle régulier n'est opéré pour éliminer les compagnies aériennes qui n'offrent pas des conditions de régularité suffisantes dans le transport de la valise. Il peut arriver fréquemment qu'une réduction des dépenses s'obtienne au détriment des résultats. Par exemple, si le conducteur d'un camion postal transportant le courrier pour le Siège de l'ONU à New York laisse quelques sacs postaux à l'aéroport Kennedy jusqu'au lendemain pour éviter de faire des heures supplémentaires, son supérieur sera félicité d'avoir su limiter les frais; mais personne ne semblera se préoccuper de voir que la livraison d'un ou de plusieurs sacs postaux a été retardée d'un jour. Si l'on se place du point de vue de la dépense immédiate, on peut trouver relativement chères

les communications téléphoniques à longue distance, et pourtant une ou deux communications faites au moment opportun peuvent contribuer de façon décisive à accélérer une opération importante et à éviter un voyage coûteux. Il faut établir un meilleur équilibre entre les considérations de coûts et d'efficacité, et c'est ce à quoi tendent tendent d'une façon générale les recommandations précises qui sont formulées dans le présent rapport.

11. Dans le cas des divers types d'opérations d'urgence des Nations Unies, le souci des résultats l'emporte sur les considérations de coût. On ne trouve dans les archives aucune étude de la façon dont, dans des situations d'urgence, l'ONU a organisé ses communications, mais les conversations que j'ai pu avoir avec des fonctionnaires qui avaient l'expérience de ces questions m'ont prouvé que lorsque la situation exigeait l'installation rapide de matériel d'urgence sur le terrain, le personnel de l'ONU s'est montré à la hauteur. Cependant, la réussite de leurs efforts semble due non pas tant à une planification préliminaire soigneuse qu'à l'enthousiasme et au dévouement de ces techniciens expérimentés de l'ONU, qui ont su tirer parti du matériel dont ils disposaient dans l'immédiat.

12. Si l'on considère l'avenir, il semble que le nouveau Bureau des secours en cas de catastrophe créé par l'ONU à Genève ait de bonnes chances de jouer un rôle important dans la coordination des efforts de secours en cas de catastrophe qui, jusqu'à présent, ont été déployés isolément par les divers participants. Dans bien des pays frappés par des catastrophes, ce rôle de coordination entraînerait l'utilisation d'un matériel de communications d'urgence à court rayon d'action sur le terrain. En outre, pour certains types d'opérations de maintien de la paix au moins, on aura besoin du même genre de matériel. La situation exige une planification plus réfléchie et plus constructive dont l'objet serait de mettre à la disposition des Nations Unies les moyens de faire face à tout moment à des exigences en grande partie imprévisibles en matière de communications d'urgence.

13. Quant à la question des communications des Nations Unies à des fins d'information, elle soulève un groupe de problèmes différents. D'après les données disponibles, il semble que de nombreux pays en voie de développement reçoivent des renseignements insuffisants et souvent "tendancieux" au sujet des activités des Nations Unies. Le Service de l'information de l'ONU souhaiterait aider à remédier à ces imperfections en réalisant pour l'ONU un plus grand nombre d'émissions qui contiendraient des reportages équilibrés où seraient présentés tous les points de vue exprimés dans des débats aux Nations Unies, et qui apporteraient une information meilleure et plus actuelle aux pays en voie de développement éloignés de New York. Le Service de l'information n'a guère réussi jusqu'à présent à développer son programme d'émissions, et ce pour plusieurs raisons : 1) la plupart, sinon la totalité, des Etats Membres ne souhaitent guère voir l'ONU diffuser plus directement des émissions destinées à leur population et soumises à un minimum de contrôle gouvernemental; 2) l'ONU n'a pas les fonds nécessaires pour financer une expansion aussi coûteuse des activités du Service de l'information; 3) il ne semble pas justifié de développer les informations à destination d'un grand nombre de pays en voie de développement alors que le véritable obstacle est le sous-développement des moyens d'information de masse de ces pays, qui n'atteignent qu'un petit nombre des habitants. Il semble donc que pour le moment on ne puisse envisager que de légères améliorations des moyens de communications du Service de l'information.

B. Recommandations

Recommandation 1 : Créer un service de contrôle responsable de la salle du courrier, du centre de télécommunications ou de son équivalent et du service téléphonique. (Voir chapitre II).

Recommandation 2 : Améliorer la qualité des rapports administratifs courants sur les activités de communication, en particulier en mettant plus fortement l'accent sur le contrôle des résultats. Ces rapports devraient être établis en fonction de directives écrites concernant l'emploi des moyens de communication, d'une part, et d'objectifs déterminés, d'autre part. (Voir chapitre IV).

Recommandation 3 : Etablir comme règle générale que les usagers seront tenus responsables de l'observation des limites fixées aux dépenses de communications. A cette fin, un plafond de dépenses serait établi et appliqué pour chacune des différentes divisions d'une organisation. En outre, le PNUD imputerait toutes ses dépenses de communications, y compris le coût des messages du PNUD envoyés par le réseau de l'ONU, sur les frais généraux à rembourser aux organisations participantes. (Voir chapitre II).

Recommandation 4 : Pour les opérations courantes, étudier tout particulièrement à l'avenir les moyens de faire en sorte que chaque organisme des Nations Unies pris indépendamment puisse mieux utiliser les systèmes publics et commerciaux de télécommunications, sauf dans les cas où le volume total du trafic justifie la location de lignes télex qui seraient exploitées en commun. (Voir chapitres III et V).

Recommandation 5 : Lorsqu'il y a lieu, prendre des dispositions pour que le délai d'acheminement du courrier, depuis le départ de la salle de la valise en Europe jusqu'à l'arrivée à la salle de la valise à New York, ne dépasse pas une journée. Des objectifs semblables devraient être établis pour d'autres destinations. Pour les atteindre, il faudra peut-être mettre en service un deuxième camion postal à New York ou assouplir les règles relatives aux heures supplémentaires. (Voir chapitre IV).

Recommandation 6 : Dans le cas des pays qui ont un service postal efficace mais ne sont pas desservis fréquemment par la valise diplomatique, utiliser plus fréquemment les lettres aériennes exprès contenant des messages de type télégraphique, pour accélérer les communications sans avoir recours plus fréquemment aux télégrammes et aux communications téléphoniques, qui coûtent plus cher. Si le service postal ordinaire est considéré comme irrégulier ou lent dans certains pays, on peut louer des boîtes postales qui peuvent être vidées à toute heure du jour et envoyer par la valise des doubles des lettres importantes expédiées par avion, à titre de précaution contre le risque de perte du courrier aérien. Tout particulièrement dans le cas des pays où le service postal ordinaire laisse le plus à désirer, les programmes d'expédition de la valise diplomatique devraient être revus pour déterminer s'il y a lieu de prévoir des départs plus fréquents ou d'utiliser des vols plus directs. (Voir chapitres III et IV et Annexe II).

Recommandation 7 : Prendre les dispositions nécessaires, en particulier au Siège de l'ONU, pour que le fret aérien urgent soit expédié par la valise ou, en tant que fret ordinaire, acheminé le plus rapidement possible. (Voir chapitre IV).

Recommandation 8 : Organiser l'échange, entre les organismes des Nations Unies, de listes d'adresses des destinataires de documents et de publications. (Voir chapitre III et Annexe III).

Recommandation 9 : Donner suite aux accords récemment entrés en vigueur au sujet de la location de lignes télex entre Genève et New York, l'objectif devant être de remplacer le "réseau ONU" actuel par des lignes télex louées chaque fois que le volume du trafic le justifie, et également d'étendre le réseau à d'autres destinations comme Rome et Paris. Garder en réserve le matériel de l'ONU ainsi remplacé en prévision de l'avenir, notamment de l'éventualité d'une situation d'urgence. Moderniser une partie du matériel qui ne sera vraisemblablement pas remplacé dans un proche avenir par un service télex, notamment en installant des antennes orientables "à périodicité logarithmique", et des émetteurs radio dont la fréquence peut être modifiée par simple manipulation d'un bouton.(Voir chapitres V et VII).

Recommandation 10 : Prendre des dispositions préliminaires permettant de transmettre par satellite au cas où l'Organisation des Nations Unies serait de nouveau appelée à participer à une opération de longue durée comme celle du Congo. En d'autres termes, accorder la priorité aux communications de l'ONU pour les besoins du maintien de la paix.(Voir chapitres III et VII).

Recommandation 11 : Mettre l'accent sur l'utilisation du service télex en limitant plus sévèrement la distribution de copies de télégrammes expédiés sur des lignes louées; publier un "annuaire télex" comprenant les numéros indicatifs de télex de tous les organismes des Nations Unies; insérer des indications sur les services de télex dans les annuaires téléphoniques à feuilles mobiles. (Voir chapitre V et Annexe IV).

Recommandation 12 : Continuer, dans un avenir immédiat, à expédier par la poste les données destinées à des ordinateurs, tout en étudiant périodiquement les progrès de la technique dans le domaine de la "transmission des données". Réexaminer la politique actuelle consistant à envoyer les données du PNUD à Genève, pour mise en mémoire et traitement par le Centre de calcul électronique,en tenant compte de la capacité inutilisée des ordinateurs de New York comme de Genève, et de l'intérêt qu'il y aurait peut-être à exploiter l'une de ces installations "en temps réel". (Voir chapitre V).

Recommandation 13 : Instituer un système de contrôle des communications téléphoniques à longue distance, au moyen de vérifications administratives effectuées immédiatement après la fin de la communication.(Voir chapitre VI).

Recommandation 14 : Constituer un stock d'émetteurs radio à bande latérale unique (déjà disponibles) d'un maniement peu compliqué, et le mettre en réserve en des endroits stratégiquement situés, en prévision du cas où l'ONU serait invitée par un pays à lui prêter assistance à la suite d'une catastrophe, ou encore à envoyer une mission de maintien de la paix. Maintenir en vigueur la politique actuelle de l'ONU consistant à n'accepter de telles invitations que s'il est bien entendu à l'avance que l'ONU peut importer son propre matériel de communication selon les besoins. (Voir chapitre VII).

Recommandation 15 : A mesure que les organismes des Nations Unies feront plus largement usage à l'avenir de lignes de télex louées, utiliser toutes les périodes de creux survenant sur 24 heures pour transmettre par télex les textes de programmes enregistrés destinés à des émissions d'information. En particulier, dans les pays développés, faire de plus grands efforts pour persuader un plus grand nombre de stations de radio et de télévision d'utiliser régulièrement les bandes et les films de l'ONU qui sont actuellement adressés à ces pays par fret aérien, et pour adapter les programmes à la culture et à la mentalité de chaque pays destinataire. (Voir chapitre VIII).

Chapitre premier

GENERALITES

14. Lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a commencé à se réunir vers la fin des années quarante, un des premiers points inscrits à son ordre du jour a été l'établissement d'un système de communications adéquat. L'examen des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée à l'époque montre que l'on estimait nécessaire que le Secrétaire général et d'autres hauts fonctionnaires puissent entrer immédiatement en contact avec les différents Etats Membres dans le monde, en particulier dans des situations critiques, et que cet objectif ne pouvait être pleinement atteint que si les Nations Unies établissaient leur propre système de communications. On considérait aussi que l'ONU devait tenir tous les Etats Membres au courant de ses activités, et qu'à cette fin elle devait avoir un ou plusieurs émetteurs radiophoniques. Un groupe d'experts a élaboré un projet de réseau mondial de communications, mais l'Assemblée générale a refusé d'accorder les crédits d'investissement nécessaires. Elle s'est bornée à approuver l'utilisation des fonds qui pourraient être prélevés à cette fin sur le budget ordinaire et à autoriser le Secrétaire général à solliciter des contributions volontaires.

15. C'est ainsi qu'un système très modeste de radiodiffusion sur ondes courtes entre points fixes a été installé à la fin des années quarante et au début des années cinquante, principalement pour répondre aux situations d'urgence auxquelles les Nations Unies devaient faire face au Moyen-Orient, au Cachemire et en Corée. Le système de liaisons radio entre points fixes des Nations Unies est, aujourd'hui encore, limité à la même zone géographique, allant de New York à Genève, puis à Nicosie, Jérusalem et Rawalpindi, et de Rawalpindi à Bangkok et Séoul avec, le long de ce tracé, quelques ramifications à destination d'autres villes. Le matériel est, en grande partie, techniquement dépassé; on étudie activement les possibilités de moderniser le système ou de louer des lignes télex pour une partie du système de communications lorsque le volume du trafic le justifie.

16. En ce qui concerne la diffusion d'informations par radio, les dépenses d'investissement nécessaires à l'établissement de postes de radiodiffusion n'ont jamais été autorisées, mais des dispositions ont été prises au cours des années pour louer, à des conditions préférentielles, des émetteurs sur ondes courtes des Etats-Unis, de la Suisse, de la France et de l'Italie. Des émissions d'information sont diffusées une fois par semaine à partir de ces pays en direction de différentes parties du monde. En outre, les séances de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sont retransmises en direct par des émetteurs loués aux Etats-Unis.

17. En complément de ces émissions, l'ONU expédie par voie aérienne à un millier de postes de radiodiffusion dans 130 pays des programmes enregistrés sur bande ou sur disque. Pour aider à réaliser ces activités d'information, le Service de l'information de l'ONU dispose de plus d'une cinquantaine de bureaux extérieurs (centres d'information) dans différentes parties du monde. En outre, des communiqués de presse sont distribués, au Siège de l'ONU, aux différentes agences de presse qui transmettent aux journaux du monde entier les informations provenant de l'ONU.

18. Le trafic qui passe par le système de télécommunications entre points fixes des Nations Unies est limité aux communications des Nations Unies. Cette restriction résulte de la résolution No 26, adoptée à Buenos Aires en 1952 par la Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications, à laquelle l'ONU avait demandé d'approuver l'acheminement du trafic des institutions spécialisées par le réseau des Nations Unies. La résolution de l'UIT dispose que, dans les circonstances normales, le réseau de télécommunications entre points fixes des Nations Unies ne doit pas être ouvert au trafic des institutions spécialisées "et mis en concurrence avec les réseaux commerciaux existants de télécommunications". En conséquence, le Secrétaire général des Nations Unies a retiré, à compter du 1er janvier 1954, l'offre qu'il avait faite aux institutions spécialisées de transmettre leur trafic sur le réseau de l'ONU. L'UIT a réaffirmé sa résolution en 1965, à sa Conférence de Montreux.

19. La restriction mentionnée ci-dessus s'applique aux communications "ordinaires" des institutions spécialisées, mais elle ne concerne pas leurs communications relatives, par exemple, au PNUD ou au PAM, qui sont considérées comme des communications des Nations Unies. Ainsi, si l'on prend le trafic écoulé en 1971 sur le réseau des Nations Unies à partir de Genève, 1 545 980 mots ont été transmis par l'Organisation des Nations Unies proprement dite, et 4 200 050 mots, soit plus du double, ont été transmis par des institutions spécialisées à propos de questions intéressant l'ONU. Sur le nombre total de mots transmis par des institutions spécialisées, 1 404 000 mots, soit 70 % du trafic total du siège de la FAO en 1971, ont été transmis par le siège de la FAO via Genève. En revanche, le siège de l'OMS a écoulé moins de 5 % de son trafic total de 1971 sur le réseau des Nations Unies via Genève.

20. Depuis la fin des années quarante, les réseaux publics et commerciaux de communications se sont développés et améliorés de façon spectaculaire. Il est maintenant possible d'obtenir un correspondant par l'automatique, non seulement à l'intérieur de beaucoup de pays, mais aussi entre un nombre de plus en plus grand de pays. Au lieu de faire remettre les télégrammes par un cycliste, on peut s'abonner à un service télex, composer un numéro dans son propre bureau et expédier un télégramme au bureau du destinataire dans plus de 100 pays du monde, pour un prix bien inférieur à celui des télégrammes ordinaires. Dans un très proche avenir, il sera possible d'envoyer ses communications par satellite dans la plupart des pays. Les lettres, naguère acheminées par bateau ou par train, sont maintenant transportées par avion à réaction. Des 22 destinations des valises diplomatiques des Nations Unies au départ de Genève, 17 peuvent être atteintes par avion en un jour, et les cinq autres en deux jours si l'on utilise les vols les plus directs. D'hebdomadaires qu'ils étaient, les vols deviennent quotidiens.

21. Le tableau ci-après présente les renseignements obtenus par l'auteur sur les dépenses consacrées par les divers organismes des Nations Unies aux différents moyens de communication. Ces données doivent être utilisées avec beaucoup de prudence. Elles n'indiquent que des "ordres de grandeur" et ne sont pas forcément comparables entre organisations, faute d'uniformité dans la classification comptable. Les données concernant l'Organisation des Nations Unies sont particulièrement insuffisantes, car les dépenses consacrées au trafic télégraphique du réseau des Nations Unies sont dispersées entre différents comptes dont une partie seulement figure dans le tableau. D'autre part, les frais de télégrammes indiqués dans

Tableau I

DEPENSES DE COMMUNICATIONS (PERIODE BIENNALE 1971-72)

Organisation	Services postaux $	Téléphones $	Télégrammes $	Fret $	Total $	En pourcentage du budget total 1/ 1971-72
ONU 2/	1 568 900	1 336 400	579 700	473 000	3 958 000	1,16
CNUCED	106 000	53 500	74 000	12 500	246 000	1,12
ONUDI	185 000	119 000	152 000	30 000	486 000	1,92
HCR	54 000	139 000		12 000	205 000	2,05
Cour internationale de Justice	6 500	3 000	2 500	--	12 000	0,39
PNUD 3/	724 000	385 000	961 000	37 200	2 107 200	3,15
FAO	1 275 035	281 577	424 703 4/	181 947	2 163 262	2,32
OIT 5/	460 888	123 954	109 001	112 600	806 443	1,19
UNESCO	460 000	278 000	180 000	104 000	1 022 000	1,01
OMS 7/	764 000	248 400	129 300	6/	1 141 700	0,65
UIT	28 207	27 034	3 677	6/	58 918	0,32
AIEA	164 500	126 500	13 300	144 700	449 000	1,47
OACI	191 000	116 500	29 900	124 600	462 000	2,21
OMCI	52 600	35 800	12 300	7 300	108 000	3,16
UPU	34 884	27 686	4 930	1 348	68 848	1,45
OMM	112 945	66 283	103 896	16 774	299 898	3,38

1/ Références concernant les budgets :

- pour l'ONU, la CNUCED, l'ONUDI, le HCR, la Cour internationale de Justice : document A/8406
- pour le PNUD : document DP/L.200
- pour les institutions spécialisées : document A/8538.

2/ Siège, Office des Nations Unies à Genève, Commissions économiques, Centres d'information.

3/ Le montant des prévisions budgétaires pour 1972 a été multiplié par deux, aucun chiffre comparable n'ayant été trouvé dans le budget de 1971.

4/ Y compris quelque 30 000 dollars par an pour les télégrammes transmis par le réseau des Nations Unies.

5/ Renseignements concernant les années 1970 et 1971.

6/ A l'UIT et à l'OMS, il n'existe pas de budget ou de compte distinct pour les dépenses relatives au fret.

7/ Siège de l'OMS seulement.

le tableau au titre du PNUD correspondent en grande partie à des remboursements effectués à l'ONU pour l'utilisation de son réseau. Il semble donc qu'il y ait un "double comptage" des dépenses de l'ONU et de celles du PNUD. Enfin, certaines données reflètent des situations particulières : par exemple, une grande partie du trafic de l'UIT est acheminée gratuitement par des services publics de télécommunications. Il est évident qu'on ne disposera jamais de données comparatives réellement significatives sur les dépenses de communications des organismes des Nations Unies, tant que l'on n'aura pas remplacé les "budgets à classification par objet de dépense" par des budgets-programmes ou budgets de réalisation et tant que les différents organismes des Nations Unies n'auront pas adopté une classification plus uniforme des comptes.

22. Compte tenu des considérations générales qui précèdent, il semble utile d'examiner dans la présente étude, les points principaux ci-après :

a) Organisation interne des communications. La valise diplomatique, le courrier aérien, les télégrammes et les communications téléphoniques à longue distance offrent un choix accru de moyens de communication. Convient-il de laisser à un fonctionnaire d'une institution le soin de décider seul, comme dans le passé, du mode de communication à employer dans une situation donnée ? La décision correcte est fonction du pays et de la portée et du contenu de la communication. Comment faire pour intégrer de façon systématique l'apport des connaissances spécialisées dans le processus de la prise de décisions ? Cette question et d'autres qui s'y rapportent, comme le contrôle du coût, seront examinées au Chapitre II.

b) Organisation des communications pour l'ensemble des organismes des Nations Unies. Le réseau de télécommunications actuel des Nations Unies a-t-il fait ses preuves ? Quels sont les changements que l'on pourrait y apporter ? Des services communs d'expédition du courrier par valise sont-ils toujours justifiés dans les villes où il existe plus d'un organisme des Nations Unies ? L'organisation actuelle répond-elle aux exigences que les divers types de situations critiques peuvent imposer en matière de communications ? Ces questions seront étudiées au Chapitre III.

c) Le courrier. Quelles règles convient-il d'adopter pour faire un choix parmi les possibilités qu'offrent la valise, les lettres aériennes ordinaires et les lettres aériennes "exprès" ? L'organisation du service de la valise doit-elle tenir compte du coût alternatif des télégrammes et des communications téléphoniques à longue distance ? Existe-t-il des moyens pratiques d encourager les fonctionnaires à envoyer des lettres plutôt que des télégrammes ? Que peut-on faire pour accroître la régularité et la sécurité du service de la valise ? Ces questions seront examinées au Chapitre IV.

d) Télégrammes. Faut-il recourir davantage aux abonnements à des circuits télex ? Faut-il limiter plus strictement l'envoi de télégrammes en ayant recours plus fréquemment aux lettres de "type télégraphique" ? Quelles sont les incidences des satellites commerciaux sur les communications courantes par télégramme ? En planifiant les communications futures, faut-il prévoir des circuits de transmission des données ? Ces questions seront étudiées au Chapitre V

e) Téléphone. Quels résultats les organismes des Nations Unies ont-ils obtenus en matière de contrôle de l'emploi du téléphone ? Est-ce que les relevés des appels téléphoniques montrent qu'il est important, pour les hauts fonctionnaires des Nations Unies, de pouvoir entrer instantanément en liaison avec les points chauds du monde ? Ces questions sont examinées au Chapitre VI.

f) Les situations d'urgence et les communications des Nations Unies. En cas de situations d'urgence, quels sont les besoins des organismes des Nations Unies sur le plan des communications ? Est-il important de faire une distinction entre les activités de secours en cas de catastrophe et les opérations de maintien de la paix ? Quel rôle peut-on ou devrait-on faire jouer au Représentant résident du PNUD et aux moyens de communications dont il peut disposer ? Quelle preuve y a-t-il que les moyens de communication dont disposent actuellement les Nations Unies en cas de situation d'urgence sont inadéquats ? L'utilisation de satellites de communication serait-elle justifiée ? Dans quelles circonstances ? Ces questions sont examinées au Chapitre VII.

g) Activités d'information. L'expérience a-t-elle montré que les Nations Unies peuvent compter sur les agences internationales de presse pour diffuser des nouvelles des Nations Unies dans le monde ? Sinon, existe-t-il d'autres possibilités pratiques ? Les retransmissions en direct des séances de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité devraient-elles ou pourraient-elles atteindre d'autres pays que ceux d'Amérique du Nord ? Ou bien serait-il plus pratique d'expédier plus rapidement des bandes et des disques dans d'autres parties du monde ? Ces questions, et d'autres qui s'y rapportent, sont examinées au Chapitre VIII.

Chapitre II

ORGANISATION INTERNE ET GESTION DES COMMUNICATIONS

A. Généralités

23. Essayer d'étudier certaines activités de l'ONU, comme son réseau de communications, ses moyens internes et d'impression des documents ou ses installations de traitement des données, constitue une tâche décourageante. Une partie très importante des dépenses consacrées à ces activités est enfouie dans d'autres comptes. Nombre d'utilisateurs considèrent que ces activités sont "gratuites" car elles n'entraînent pas de dépenses spécifiques à financer par le budget de leur division ou service. Il en résulte inévitablement un gaspillage de ressources. Le budget de l'ONU contient des chiffres bien inférieurs à la réalité en ce qui concerne le coût réel de ces activités, et ces chiffres sont présentés d'une manière telle que ni le CCQAB ni la Cinquième Commission de l'Assemblée générale ne peuvent en faire une analyse concluante. Tant que l'on n'aura pas remplacé le budget "à classification par objet" de dépense de l'ONU par un budget de réalisation ou un budget-programme, on voit mal comment ces activités pourraient être entièrement soumises à un contrôle financier rationnel. On trouvera plus loin, dans le présent chapitre, des suggestions concernant les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter aux pratiques budgétaires concernant les communications; ces modifications, en fait, vont dans le sens de l'établissement de budgets-programmes.

24. On a eu tendance, dans le passé, à considérer les communications comme une activité qui va de soi, à placer la salle du courrier, le central téléphonique et les machines télex dans des parties éloignées du bâtiment, à traiter ces services comme des activités distinctes et presque sans rapport les unes avec les autres, à les confier à des employés de rang relativement peu élevé qui ne voient leurs chefs que très rarement. Depuis peu, on observe dans certains organismes des Nations Unies une tendance à regrouper ces activités et à donner à des fonctionnaires de rang plus élevé des fonctions de contrôle plus actives.

25. Le fait que l'on ne se soit guère soucié, jusqu'à présent, du secteur des communications tient probablement aux raisons ci-après :

a) Presque toutes les personnes avec lesquelles je me suis entretenu au cours de cette inspection estiment que les communications ne constituent pas une source de difficulté dans le fonctionnement de leur service. Par exemple, si un fonctionnaire ne s'estime pas satisfait du service de la valise, il peut toujours avoir recours aux télégrammes, au téléphone ou aux lettres aériennes. Parmi les moyens de communication qui s'offrent à lui, il y en a au moins un qui convient assez bien à ses besoins;

b) Les fonctionnaires des Nations Unies estiment généralement qu'ils ont mieux à faire que de se consacrer à ces tâches fastidieuses qui consistent à éliminer les mots superflus dans un projet de télégramme, à faire appliquer des règles en vue d'encourager le recours à la poste aérienne ou à faire des remontrances à un subordonné qui a eu une trop longue communication téléphonique avec New York;

c) Les fonctionnaires des Nations Unies ne se préoccupent pas particulierement de réduire le plus possible le coût des communications, car celles-ci sont considérées comme des services communs et leur coût n'est habituellement pas exprimé sous forme de crédits qu'il faut strictement respecter dans le budget des divers services. En outre, lorsqu'il s'agit de télégrammes du PNUD transmis par le réseau des Nations Unies, le PNUD en règle habituellement le coût sans imposer des restrictions budgétaires précises aux organisations chargées de l'exécution.

26. Si l'on examine les possibilités de renforcer le système de communications des Nations Unies, il apparaît que l'on pourrait apporter certaines améliorations fondamentales en prenant des mesures appropriées sur le plan de l'organisation de ce service. Cette conclusion se fonde sur les considérations ci-après.

B. Considérations fondamentales touchant l'organisation des communications

27. S'agissant d'une organisation internationale comme l'ONU, le soin de déterminer la meilleure façon de transmettre un message donné à un certain pays ou d'entrer en liaison avec ce pays ne devrait plus être confié entièrement à un employé. Des dispositions doivent être prises, sur le plan de l'organisation, pour intégrer l'apport des connaissances spécialisées dans le processus de la prise des décisions.

28. Par exemple, si le circuit télex à destination d'un pays n'est pas automatique, il arrive que l'on ait besoin de plusieurs heures, ou de plus d'un jour, pour établir la liaison avec le correspondant demandé dans ce pays. Il peut en être de même dans le cas du service téléphonique. S'il n'y a pas de circuits par câble ou par satellite vers un pays - mais seulement des liaisons radio HF - la qualité de la réception des communications téléphoniques à longue distance risque d'être mauvaise et il faudra peut-être avoir recours aux télégrammes. Si le système postal d'un pays, y compris la distribution du courrier dans les différentes villes de ce pays est excellent, on peut utiliser les lettres aériennes exprès au lieu de la valise, dont les départs sont peu fréquents. Il se peut aussi que le système postal local ne fonctionne pas bien et que l'on constate, au départ ou à l'arrivée, des pertes de courrier qui peuvent atteindre 25 % (selon le rapport d'un Représentant résident du PNUD). Dans certains cas, une conversation téléphonique de 3 minutes avec un autre pays revient moins cher qu'un télégramme de 50 mots ou que trois minutes de télex. Dans beaucoup d'autres pays, c'est le contraire. Parfois même, le télex est meilleur marché que le courrier postal. On trouvera aux tableaux II, III et IV des exemples de coûts comparés pris au hasard (à l'exclusion de la location du matériel et de la rémunération du personnel).

Tableau II

LONDRES - GENEVE (en dollars)

Mode d'expédition	25 mots	50 mots	Observations
Par télégramme ordinaire	3,26	6,53	
Par télégramme (LT)	1,63	3,26	
Par télex	0,10	0,21	7,5 secondes pour 0,0261 dollar
Par avion	0,13	0,13	Ajouter 0,052 dollar pour la taxe de recommandation ou la taxe d'exprès
Par téléphone (de poste à poste)		1,41	Taxe minimum pour une conversation de 3 minutes
Par téléphone (de personne à personne)		2,35	" " " " " "

Tableau III

LONDRES - ETATS-UNIS (en dollars)

Mode d'expédition	25 mots	50 mots	Observations
Par télégramme ordinaire	4,57	9,14	
Par télégramme (LT)	3,59	5,72	
Par télex	5,87	5,87	3 minutes minimum : 5,87 dollars
Par télex via Genève	1,10	2,21	7,5 secondes pour 0,0261 dollar plus la taxe de Genève à New York soit 0,04 dollar par mot
Par avion	0,20	0,20	Ajouter 0,52 dollar pour la taxe de recommandation et la taxe d'exprès
Par téléphone (de poste à poste)		5,87	Taxe minimum pour une conversation de 3 minutes
Par téléphone (de personne à personne)		10,44	" " " " " "

Tableau IV

PARIS - DIVERS PAYS (en dollars)

Pays	Conversation téléphonique de 3 minutes de personne à personne	Télégramme de 40 mots NLT	3 minutes de télex (environ 120 mots)
Pérou	13,16	16,40	9,99
New York	13,38	6,00	2,52 (1 minute)
Inde	10,01	9,60	9,99
Cuba	16,66	10,80	9,99
Japon	13,16	16,40	9,99
Royaume-Uni	0,31 (1 minute)	3,60	0,30 (1 minute)
URSS	5,38	4,80	1,69
Australie	13,10	14,00	13,33

29. Avec les années, les différents organismes des Nations Unies ont accumulé une somme de connaissances spécialisées sur les différents moyens de communiquer avec divers pays du monde, mais ces connaissances sont habituellement le monopole de certains employés; elles n'ont jamais été consignées dans un document ou organisées sous une forme qui pourrait guider les usagers des moyens de communication appartenant à d'autres services de l'organisation.

30. De la situation décrite ci-dessus, il ressort qu'il serait souhaitable d'avoir un service central responsable de la salle du courrier, du centre de télécommunications ou de son équivalent, et du service téléphonique. Ce service réunirait, au sujet de chaque pays, des données relatives aux communications qui pourraient être utilisées par les fonctionnaires. Il recommanderait aux autorités supérieures une politique en matière de communications; il donnerait, sur demande, son avis sur une communication particulière et il contrôlerait les activités de communications de l'organisation.

31. Certaines petites institutions spécialisées des Nations Unies ont indiqué que le volume des communications qu'elles échangent avec de nombreux pays était trop faible pour qu'elles puissent élaborer sur cette base un ensemble de règles applicables aux communications avec ces pays. Plusieurs fonctionnaires des Nations Unies ont exprimé l'espoir que les petites institutions pourraient avoir accès aux données recueillies par les organisations plus importantes sur l'état des communications dans de nombreux pays, afin de compléter les maigres renseignements dont elles disposent. Il est cependant suggéré que, même dans ces petites institutions, les services de la poste, du téléphone et du télégraphe soient placés sous le contrôle d'un service centralisé. C'est seulement de cette façon que l'on aura les meilleures possibilités d'améliorer le service et de réduire les coûts.

32. Un tableau détaillé des communications concernant de nombreux pays, établi par ces services centraux de contrôle, pourrait aussi servir à établir les priorités en matière d'aide au développement. Le PNUD, ainsi que l'UIT et l'UPU, s'intéresseraient sans doute à des données permettant de déterminer quels sont les pays qui ont le plus besoin d'améliorer leurs systèmes de communications.

33. L'établissement d'un service central de contrôle permettra un certain nombre d'améliorations, mais ne suffira pas à résoudre le problème de la limitation des frais de communications. Un certain nombre de fonctionnaires m'ont dit que leurs directeurs généraux avaient menacé de réduire le budget de certains de leurs services si ceux-ci ne diminuaient pas le volume des communications téléphoniques à longue distance et des télégrammes, mais que, jusqu'à présent, ils n'avaient pas mis leur menace à exécution. Il s'ensuit que le coût des communications augmente chaque année plus que l'ensemble du budget. J'ai constaté que dans une des grandes institutions spécialisées, le budget des communications a augmenté deux fois plus vite que le budget total au cours des trois ou quatre dernières années.

34. Il est peu probable que le nombre des télégrammes ou des communications téléphoniques à longue distance diminue si l'on n'impose pas aux chefs des différents services, l'obligation de maintenir les dépenses dans les limites des crédits budgétaires alloués spécifiquement aux communications. Les organismes des Nations Unies se fixent généralement de telles limites dans le cadre de leur procédure budgétaire, mais il est rare qu'ils les respectent. L'OIT, contrainte d'opérer de sévères compressions budgétaires au cours des deux dernières années, constitue une exception notable. La FAO, lorsque je m'y suis rendu récemment, semblait s'orienter vers la limitation rigoureuse des dépenses de communications. Cela dit, ces deux institutions paraissent être l'exception.

35. Le PNUD présente, semble-t-il, un cas extrême d'absence de contrôle des dépenses de communications. Après de longues discussions avec des fonctionnaires des organisations chargées de l'exécution, mon opinion est que cela tient en grande partie aux deux facteurs suivants :

a) Le PNUD règle directement à l'ONU le coût des télégrammes concernant les affaires du PNUD que les organisations chargées de l'exécution expédient par le réseau de communications de l'ONU, de sorte que ces institutions ne s'estiment pas liées par une discipline budgétaire;

b) Il existe une conviction bien ancrée, qui m'a été répétée par presque toutes les personnes avec lesquelles je me suis entretenu de cette question, selon laquelle "si on n'envoie pas de télégramme, on n'obtient jamais de réponse du PNUD. C'est perdre son temps que d'envoyer des lettres".

36. A mon avis, pour pouvoir exercer un contrôle sur les dépenses occasionnées par les communications concernant le PNUD, il faudrait tout d'abord faire en sorte que le PNUD ne rembourse plus directement au réseau ONU le coût des télégrammes expédiés pour son compte par les organisations chargées de l'exécution. En d'autres termes, les versements du PNUD, au titre des "frais généraux" des organisations chargées de l'exécution, devraient comprendre à l'avenir toutes les dépenses encourues par les services centraux de ces organisations pour des communications concernant les affaires du PNUD.

37. Il est proposé plus particulièrement que, désormais, les organisations chargées de l'exécution de projets du PNUD règlent au Siège de l'ONU le coût des télégrammes expédiés par le réseau de l'ONU. Ce changement pourrait s'accompagner ou non d'un accroissement du pourcentage des remboursements effectués par le PNUD à ces organisations au titre des "frais généraux", étant donné qu'il s'agit d'une somme forfaitaire qui n'est pas fondée strictement sur les coûts réels. Par ailleurs, les incidences financières de cette proposition sur les budgets des organisations chargées de l'exécution seront bien moindres qu'on ne pourrait le penser, grâce à la réduction prévue des tarifs par mot pour les messages qui seront expédiés à l'avenir par le réseau de télécommunications de l'ONU. L'essentiel est d'imposer, sur le plan budgétaire, des limites au volume du trafic sur ce réseau.

Chapitre III

L'ORGANISATION DES COMMUNICATIONS POUR L'ENSEMBLE DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

A. Généralités

38. On parle depuis 1946 d'un réseau mondial de télécommunications des Nations Unies. Lorsque, au cours de la présente étude, j'ai soulevé cette question auprès de fonctionnaires de l'ONU, ils ont généralement répliqué qu'"il n'est pas possible de créer un réseau de l'ONU pour l'ensemble des organismes des Nations Unies, en raison des objections de l'UIT". Ils pensaient visiblement à la résolution 26, évoquée au Chapitre premier, qui limite l'emploi du réseau actuel au trafic des Nations Unies. On a aussi souligné le fait que, de toute façon, vu la situation financière actuelle des Nations Unies, il ne faut pas espérer financer la création d'un réseau élargi et moderne qui pourrait être utilisé dans un avenir proche par l'ensemble des organismes des Nations Unies.

39. Ces dernières années, le réseau des Nations Unies a perdu une partie de l'appui dont il bénéficiait au sein des organismes des Nations Unies. On s'est vivement et fréquemment plaint du fait que des copies des télégrammes transmis sur le réseau étaient largement distribuées au Siège à New York et à Genève pour le compte du PNUD. Cette situation a incité les institutions spécialisées à s'abonner à des services télex distincts. En outre, la transmission des messages par l'intermédiaire de ces services télex revient moins cher que leur transmission sur certaines parties du réseau des Nations Unies, ce qui oblige maintenant à reviser la structure des tarifs du réseau (4 cents par mot entre New York et Genève et 7 cents par mot entre Genève et le reste du réseau) et ce qui a conduit à signer un contrat pour la location d'une ligne télex entre New York et Genève qui peut être utilisée par tous les organismes des Nations Unies. Enfin, le matériel du réseau commence à être techniquement dépassé et pour améliorer la qualité des services, il faut le moderniser, sur deux points en particulier : il faudrait l'équiper d'émetteurs dont on peut changer la fréquence simplement en tournant un bouton (et non plus par un travail d'adaptation qui dure 24 heures), et remplacer les antennes fixes par des antennes orientables (l'antenne utilisée pour émettre vers Rawalpindi est en fait orientée sur Karachi).

40. Par ailleurs, l'idée d'un réseau des Nations Unies indépendant est toujours fortement appuyée par certaines personnes qui estiment que l'on ne peut compter totalement sur un système public ou commercial de communications car, dans une situation critique, le fonctionnement du système public pourrait être temporairement interrompu, ou la transmission des messages des Nations Unies retardée pour des raisons politiques.

41. Il y a très peu de choses dans le présent chapitre qui ne soient aussi évoquées dans les chapitres suivants. On a voulu ici regrouper les données, les idées, etc. examinées par ailleurs, en vue de déterminer dans quelle mesure les organismes des Nations Unies doivent s'associer dans le dommaine des communications ou agir séparément.

B. Observations

42. Un examen approfondi de la situation dont découlent les opinions résumées ci-dessus met en relief les considérations ci-après :

a) le volume du trafic télégraphique entre New York et Genève, et entre Genève, Rome et Paris, a probablement atteint le point où il faudrait remplacer le réseau actuel New York-Genève par des lignes télex en location reliant New York, Genève, Rome et peut-être Paris. Ces lignes reviendraient moins cher que l'actuel réseau des Nations Unies, permettraient une meilleure réception (par câble ou par satellite) entre New York et Genève et ne seraient pas soumises aux restrictions de la résolution 26 de l'UIT. (Depuis que la présente étude a été entreprise, un accord a été conclu pour la location d'une ligne entre New York et Genève et il est entré en vigueur le 3 août 1972);

b) le volume du trafic télégraphique sur le réseau des Nations Unies entre Genève, Nicosie, Jérusalem, et probablement Rawalpindi, ne semble pas être suffisamment important pour justifier la location d'une ligne télex, même si l'on tient compte de la probabilité d'un accroissement du trafic dû au fait que les dispositions restrictives de la résolution 26 ne sont pas applicables aux lignes d'un système public prises en location. Cependant, des indications sur les coûts, établies par l'OMS à mon intention, montrent que le coût d'un service télex ordinaire serait inférieur à celui de l'actuel réseau des Nations Unies à l'est de Genève (l'OMS n'utilise pas le réseau des Nations Unies pour les messages du PNUD expédiés à l'est de Genève). En revanche, sauf dans le cas où les liaisons télex seraient entièrement "automatiques", il est reconnu que les messages pourraient être expédiés plus rapidement sur le réseau des Nations Unies, et cela 24 heures sur 24;

c) on a observé ces dernières années un développement spectaculaire des services publics et commerciaux de télécommunications, et cette tendance ira en s'amplifiant. Quinze pays seulement sur 140 n'ont pas encore de services télex internationaux. A la fin de 1974, la plupart des pays auront accès aux stations à terre reliées à des satellites commerciaux. La qualité de la transmission s'améliore, elle aussi, rapidement au fur et à mesure que l'on passe de la transmission radio HF à la transmission par câble et par satellite, et grâce à l'emploi de plus en plus répandu d'un matériel "automatique". Il paraît juste de dire que l'on est arrivé au point où il n'y a pratiquement pas de raison d'envisager la création d'un réseau mondial de télécommunications des organismes des Nations Unies pour les opérations courantes, sauf en ce qui concerne l'utilisation en commun de circuits télex en location dans les régions où le trafic est très important;

d) les hauts fonctionnaires du Siège à New York sont convaincus que les Nations Unies ont besoin d'un système indépendant de communications pour les missions de maintien de la paix. En conséquence, si on remplace les moyens de communications du réseau actuel par un service télex, il faudrait tenir ces moyens en réserve pour pouvoir les utiliser immédiatement si une crise politique dans la région justifiait leur emploi. Il est à noter que le réseau des Nations Unies couvre la plupart des régions du monde où, compte tenu des événements qui se sont produits depuis la deuxième guerre mondiale, les Nations Unies pourraient encore être appelées à entreprendre des opérations de maintien de la paix;

e) lorsque des catastrophes surviennent dans des régions faiblement peuplées d'un pays, on a besoin de communications d'urgence. La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge est habituellement la première organisation sur les lieux et elle dispose d'émetteurs-récepteurs mobiles qui servent à maintenir la liaison avec le siège. Il est probable que l'ONU jouera à l'avenir un rôle plus important dans les opérations de secours en cas de catastrophe, en collaboration avec d'autres organisations, et il faudrait qu'elle puisse utiliser pleinement, à cette fin, les possibilités que lui offrent les bureaux des représentants résidents du PNUD. Les réponses à un questionnaire adressé à tous les représentants (près de 80 % ont répondu) montrent que 70 % environ de ceux qui ont répondu ont déclaré que s'ils étaient équipés pour émettre sur ondes courtes, ils pourraient servir de "relais" pour l'acheminement des messages de la zone sinistrée vers Genève et New York. Plusieurs de ceux qui ont exprimé des doutes ont des bureaux situés en ville et pensent qu'ils ne seraient pas autorisés à installer des antennes sur le toit. D'autres estiment qu'il leur serait très difficile d'obtenir une licence. Quelques représentants ont signalé que le pays dans lequel ils résidaient n'avait pas de service télex; il convient de noter que 90 % de ceux qui ont répondu pensent que leurs bureaux seront équipés, dans les deux années à venir, d'un service télex ou qu'ils auront accès aux installations télex d'un autre organisme des Nations Unies (voir le chapitre VII pour un examen plus approfondi de ces questions);

f) Comme l'établissement d'un service commun de transport du courrier par la valise pour les organismes des Nations Unies n'est soumis à aucune restriction dans les villes où se trouvent au moins deux de ces organisations, il existe un tel service commun dans des villes comme Genève et New York. Ces services ne sont pas très populaires et, pour le courrier destiné aux pays qui disposent d'un service de poste aérienne tout à fait satisfaisant, on utilise beaucoup plus la poste aérienne que la valise. L'OMCI et le Centre d'information des Nations Unies à Londres avaient créé un service commun mais ont récemment décidé de l'abandonner et d'organiser chacun un service distinct. Il semble qu'une organisation, sauf si elle est très importante, n'a pas les moyens nécessaires pour rassembler et distribuer le courrier, en particulier dans une grande ville où la circulation est très dense.

C. Conclusions

43. Compte tenu des considérations ci-dessus, on peut proposer les principes directeurs généraux ci-après pour la planification conjointe des communications par les organismes des Nations Unies :

a) pour les opérations courantes, les organismes des Nations Unies doivent s'attacher à mieux utiliser les services publics et commerciaux de communications et non pas chercher à établir un réseau commun, sauf lorsque le volume total du trafic justifie la location de lignes télex utilisées en commun;

b) le réseau actuel des Nations Unies à l'est de Genève, jusqu'en Corée, doit être étudié pour déterminer s'il ne conviendrait pas de le remplacer, au moins en partie, par des services télex, notamment lorsque les liaisons disponibles sont entièrement automatiques : les moyens de communication actuels seraient tenus en réserve pour servir en cas d'urgence;

c) on devrait constituer en des points stratégiquement répartis dans le monde entier, un stock d'émetteurs radio à bande latérale unique, de fonctionnement simple, qui pourraient être utilisés dans les bureaux des représentants résidents du PNUD et sur le terrain en cas de catastrophe naturelle grave ou d'urgence, par exemple pour les activités de maintien de la paix. Des accords préalables devraient être pris, chaque fois que cela est possible, avec les gouvernements des pays intéressés, afin de pouvoir importer rapidement le matériel et éviter de longues formalités douanières en cas d'urgence. Les plans d'utilisation de ce matériel doivent être conçus de telle façon que l'on n'ait pas besoin de stations terrestres mobiles, beaucoup plus coûteuses;

d) des dispositions préalables devraient être prises en vue de l'utilisation d'urgence de liaisons par satellite, dans le cas où les Nations Unies seraient appelées à intervenir encore une fois dans des opérations comme celle du Congo; en d'autres termes, la priorité devrait être donnée aux communications concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies;

e) il faudrait organiser des échanges de listes d'adresses de destinataires de documents imprimés. En effet, les divers organismes des Nations Unies, qui distribuent gratuitement ou vendent des documents et des publications, établissent à cette occasion des listes d'adresses qui peuvent être utiles pour d'autres organisations. Certaines listes sont conservées sur fichiers. D'autres seront prochainement mises sur ordinateur. Par exemple, le Centre d'information des Nations Unies à Londres a mis sur plaques d'adressographe des listes de noms et d'adresses, au Royaume-Uni et au Pays-Bas, comme suit :

Catégories	Nombre de plaques
Presse, parlementaires et dirigeants de l'Association pour les Nations Unies	495
Presse, parlementaires, universités, etc.	988
Presse, radio/télévision	62
Population Newsletter (Bulletin d'information démographique) adressé aux revues spécialisées et aux sociétés	24
Bulletin d'information sur la condition de la femme	37
Liste de distribution de la Décennie des Nations Unies pour le développement	109
Presse, radio/télévision et ministères	34
Liste de distribution du développement économique	34
Liste de distribution de la Chronique mensuelle des Nations Unies	63
Industrie, énergie/radio/télévision, Bulletin d'information sur le pré-investissement	536
Bulletin d'information sur les stupéfiants pour les sociétés et les revues médicales	19
Bulletins d'information pour la radiodiffusion	15
Liste de distribution pour les questions d'environnement	161
Liste de distribution pour les questions relatives à l'apartheid	125

On voit le parti que pourraient tirer de ces listes d'autres organismes des Nations Unies.

44. Les principes directeurs généraux ci-dessus sont complétés par un examen plus approfondi, dans les chapitres suivants, des divers moyens de communications.

Chapitre IV

LE COURRIER

45. Si l'on veut améliorer les divers éléments des systèmes de communications des organismes des Nations Unies, il faut commencer par le courrier (il s'agit dans le présent chapitre du courrier envoyé par la poste aérienne et de la valise diplomatique) et ce, pour trois raisons. Tout d'abord, la plupart des communications sont envoyées par la poste. En second lieu, les lettres coûtent en général moins cher que les télégrammes et les appels téléphoniques. Troisièmement, toute campagne lancée par l'administration pour lutter contre l'abus des télégrammes et des communications téléphoniques à longue distance grâce à une utilisation accrue de la valise diplomatique et de la poste aérienne suppose nécessairement que le courrier constitue, en matière de communications, une solution de rechange sûre et économique. Il est donc important de commencer par fixer des normes de fonctionnement acceptables en matière d'acheminement du courrier; c'est par rapport à ces normes que l'on évaluera l'utilisation des télégrammes et des téléphones; ensuite, il faut prendre les mesures administratives nécessaires pour faire respecter ces normes.

A. Délai d'acheminement depuis le départ du bureau de la valise diplomatique jusqu'à l'arrivée à un autre bureau de la valise

46. A l'occasion d'échanges de vues préliminaires avec des fonctionnaires des Nations Unies à Genève, j'ai vite constaté que la valise diplomatique des Nations Unies inspirait peu de confiance. C'est ainsi qu'une des institutions spécialisées envoyait ses lettres urgentes à New York par les services postaux ordinaires et les autres lettres par la valise. Certains fonctionnaires du Palais des Nations faisaient de même pour leur propre courrier officiel urgent. On a également souligné que si les télégrammes étaient d'un emploi si courant, c'était en grande partie parce que la valise diplomatique de l'ONU n'est pas d'une utilisation sûre.

47. Voyant le peu de considération accordée au service de la valise diplomatique de l'ONU, en particulier à destination de New York, j'ai étudié le service intégré de la valise diplomatique des Nations Unies situé au Palais des Nations à Genève. J'ai commencé par me rendre à l'agence des voyages de l'ONU pour déterminer en combien de temps on pouvait, à partir de Genève, atteindre les 22 points de destination du courrier envoyé par la valise, en utilisant les vols les plus directs. Selon les renseignements reçus, le temps requis pour atteindre 17 destinations ne dépasserait pas une journée et pour les 5 destinations restantes, il ne dépasserait pas deux jours. Or, le routage actuel prévoit un voyage d'une journée pour 9 destinations, de deux journées pour 5 autres, de trois journées pour 5 autres, de quatre journées pour 2 autres et de cinq jours pour 2 encore. De plus, il est prévu l'envoi d'une seule valise par semaine dans 12 cas, de deux valises par semaine dans 2 cas, de trois valises par semaine dans 5 cas, de quatre valises par semaine dans 1 cas et de cinq valises par semaine dans 2 cas.

48. Bien qu'avec l'augmentation de la vitesse et de la fréquence des vols, on arrive au point où le service de la valise et la poste aérienne soutiennent de mieux en mieux la comparaison avec le télégramme en ce qui concerne les délais d'acheminement, il ressort clairement de ce qui précède que le service de la valise diplomatique de l'ONU

n'est pas organisé de manière à tirer parti de l'efficacité accrue de l'avion. Y a-t-il un vice fondamental de conception dans l'organisation de ce service ?

49. J'ai choisi d'étudier de plus près le cas de la valise à destination du Caire. Une valise est envoyée à Beyrouth une fois par semaine, elle y est ouverte et le courrier continue sa route vers Damas, la Jordanie et Le Caire. Le temps total d'acheminement de Genève au Caire par la valise est ainsi de 4 jours, alors que quelques heures suffisent pour aller directement de Genève au Caire par avion. Toutefois, l'envoi direct d'une valise diplomatique au Caire coûterait au minimum 9 dollars, et la quantité moyenne de courrier envoyée au Caire toutes les semaines est très inférieure à celle que l'on pourrait envoyer pour ce montant de 9 dollars. J'ai été informé que lorsque le courrier à destination de Beyrouth, de Damas, de la Jordanie et du Caire était groupé dans une seule valise envoyée à Beyrouth, la part des frais afférente au courrier à destination du Caire dans cette valise était légèrement supérieure à 2 dollars par semaine. Les frais supplémentaires pour l'envoi de Beyrouth au Caire étaient inférieurs à 50 cents (apparemment on ne tient pas compte de la fraction du coût afférente à un déplacement supplémentaire pour aller à l'aéroport à Beyrouth). Ainsi donc, en allongeant de trois jours le temps d'acheminement vers Le Caire, on ramène le coût du courrier de 9 à moins de 3 dollars, soit au tiers environ du coût d'utilisation d'un vol direct.

50. Certes, cette économie paraît impressionnante mais le calcul repose-t-il sur des bases saines ? A supposer que le long délai d'acheminement de la valise (qui n'est envoyée qu'une fois par semaine) ait pour conséquences l'envoi de télégrammes supplémentaires et un plus grand nombre d'appels téléphoniques à longue distance toutes les semaines, cette économie apparente de 6 dollars risque d'être illusoire. Peut-être serait-il moins onéreux et plus pratique d'envisager, pour quelques-unes au moins des destinations, un service plus fréquent de valises diplomatiques transportant le courrier par les vols les plus directs et qui répondrait aux besoins pour toutes les communications, hormis les plus urgentes.

51. Par exemple, d'après des calculs faits à Genève, la longueur moyenne d'un télégramme envoyé de New York est 75 mots et celle d'un télégramme envoyé de Genève est de 50 mots environ. Selon des estimations de coût faites par l'OMS, les messages que cette organisation envoie à des points principaux disséminés dans le monde, au moyen de son service télex, coûtent environ 5 cents le mot (les télégrammes ordinaires des PTT coûtent plusieurs fois plus). Par conséquent, des télégrammes envoyés par télex de Genève vers des destinations comme Le Caire coûteront en moyenne quelque 2,50 dollars (50 mots à 5 cents le mot). A supposer que l'on puisse se passer d'envoyer trois télégrammes par semaine en utilisant le vol direct pour Le Caire, il en résulterait une économie (6 dollars de frais supplémentaires de valise contre trois fois 2,50 dollars, soit 7,50 dollars, de frais d'envoi de trois télégrammes). Une communication téléphonique de 3 minutes entre Genève et Le Caire coûte environ 10 dollars.

52. Le coût relatif de la préparation des lettres introduit un élément de plus dans cette analyse. Les lettres sont souvent retapées une ou plusieurs fois et les sténographes coûtent cher. On peut réduire cette dépense en se servant davantage de lettres de "style télégraphique" comme le "Foodagram" dont nous reparlerons plus loin dans ce chapitre et qui ne demande pas plus de dactylographie qu'un télégramme.

53. Le Secrétariat du Siège de l'ONU m'a envoyé une analyse de son plan de routage de la valise vers des destinations diverses à partir de New York. Les conclusions de cette analyse sont résumées ci-après :

"Sur 105 destinations, 42 sont atteintes par des vols directs; 47 donnent lieu à des transbordements et il n'y a pas de vols directs possibles; 16 donnent lieu à des transbordements alors que des transporteurs assurent des liaisons directes vers ces destinations."

"Nous ne faisons pas toujours appel aux transporteurs directs pour les raisons suivantes :

a) la petite compagnie aérienne, dans la plupart des cas celle qui porte le pavillon du pays de destination, assure un meilleur service;

b) les horaires sont mal adaptés - il n'y a qu'un ou deux vols par semaine, et les jours de départ ne nous conviennent pas;

c) les expéditions confiées au transporteur direct vers ces destinations sont trop souvent arrivées avec des retards et en mauvais état."

54. Je voudrais ajouter que presque tous les rapports que m'ont adressés les représentants résidents du PNUD sur le service de la valise en provenance de New York étaient favorables.

55. Au lieu d'envoyer plus souvent des valises diplomatiques par les vols les plus directs, on peut recourir au service postal public. Par exemple, l'Union postale universelle (UPU) n'a pas de valise pour le courrier : elle envoie toutes ses lettres par le service postal ordinaire. Cette solution est étudiée dans la section B ci-après.

56. J'ai également vérifié, à Genève et à Rome, si le délai supposé d'acheminement des valises entre deux points correspondait à la réalité. Par exemple, une étude a montré que les délais effectifs d'acheminement de toutes les valises entre Genève et New York pendant une période normale de quatre mois en 1971, délais qui étaient censés être d'<u>un</u> jour, atteignaient dans certains cas jusqu'à <u>neuf</u> jours. Une des causes principales de cet état de choses déplorable était que les sacs de courrier n'étaient pas acheminés par des vols directs sans escale entre Genève et New York.

57. Des mesures ont été prises en avril 1972 pour réorganiser les plans de routage des valises à destination de New York par des vols directs et les améliorations suivantes ont été obtenues :

Période I - Janvier au 20 avril 1972

Temps d'acheminement (en jours)	Nombre d'envois
1	14
2	22
3	4
4	1
6	1
8	1
12	1

Période II - 20 avril au 10 juillet 1972

Temps d'acheminement (en jours)	Nombre d'envois
1	29
2	14
3	3
4	1

58. Un contrôle semblable fait à Rome sur le service de la valise diplomatique de la FAO à destination de New York a montré que les vols utilisés étaient des vols directs et que le temps d'acheminement était beaucoup mieux surveillé à partir du bureau de la valise à New York qu'entre Genève et New York. Cependant, bien qu'il y ait plusieurs vols directs par jour entre Rome et New York, le système en vigueur est le suivant : fermeture de la valise dans l'après-midi à Rome, embarquement à bord d'un avion en fin de matinée le lendemain; la valise arrive si tard dans l'après-midi du même jour à New York qu'elle n'est pas ouverte dans la salle du courrier avant le lendemain matin. Il faut donc deux jours pour faire passer la valise du bureau de départ au bureau d'arrivée, alors que de Rome à New York l'avion "vole avec le soleil" et n'arrive à New York que deux à trois heures (heure de New York) après avoir quitté Rome. Il semble évident que l'on devrait pouvoir trouver rapidement quels sont les ajustements à opérer dans le transport de la valise pour ramener à un jour le délai d'acheminement total entre les services de la valise diplomatique de Rome et de New York.

59. En résumé, on peut dégager les conclusions ci-après : a) il est possible d'instituer des contrôles administratifs garantissant que l'acheminement des valises diplomatiques d'un service à l'autre ne prendra pas plus d'un jour entre l'Europe et New York, et b) il conviendrait de revoir les plans de routage de la valise à destination des pays en voie de développement pour déterminer si dans certains cas les expéditions ne pourraient pas être plus fréquentes et plus directes ou s'il n'y aurait pas lieu d'utiliser davantage les services postaux ordinaires pour les lettres.

B. Comparaison entre la valise diplomatique et le courrier aérien

60. La valise est presque toujours utilisée pour l'expédition des imprimés car elle revient beaucoup moins cher que les envois de colis postaux. En revanche, pour la correspondance, la rapidité de transmission est souvent la considération qui prime.

61. J'ai essayé d'analyser le nombre de vols par semaine et le temps d'acheminement des envois postaux partant de Suisse en me fondant sur des éléments d'information fournis par les postes suisses. Il y a 22 points de destination de la valise en provenance de Genève et les bureaux de poste expédient le courrier par voie aérienne cinq jours ou plus par semaine vers 17 de ces points et quatre jours par semaine pour les 5 autres. Dans le cas de 15 de ces destinations, le vol utilisé est un vol direct. Pour six destinations, il y a un transbordement en cours de route sur un autre vol. Pour une destination en Europe, c'est le train qui est utilisé. Il semble clair que les lettres aériennes atteindront leur lieu de destination plus vite en moyenne que les lettres envoyées par la valise, sous réserve que le système postal au point de destination soit raisonnablement efficace et sûr. S'il ne l'est pas, on pourra souvent y remédier en louant des boîtes postales qui peuvent être vidées à toute heure du jour.

62. Quand le service postal local est bon, plusieurs institutions des Nations Unies utilisent des lettres aériennes "Exprès" ou "Par exprès" qui coûtent trois fois plus cher que le courrier aérien ordinaire mais qui sont distribuées plus rapidement, non seulement dans la capitale mais aussi dans les régions isolées où travaillent souvent les experts de l'ONU. Les lettres-télégrammes sont généralement envoyées par exprès. Ce type de message exprès a été utilisé pour la première fois en 1942 par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et exclusivement pour les prisonniers de guerre et les internés civils. Il a été adopté pour remédier aux insuffisances de la poste des prisonniers. Les messages ne devaient pas avoir plus de cinq lignes de texte.

63. Au Siège de l'ONU, on considère que la valise diplomatique est le meilleur moyen d'acheminer des messages confidentiels, non seulement parce qu'elle est plus sûre mais aussi parce beaucoup de choses confidentielles ne peuvent être expliquées correctement que par lettre et non dans un télégramme.

64. Il est proposé qu'au cours des deux ou trois années à venir les divers organismes membres du CAC vérifient de manière plus systématique comment fonctionnent les services postaux locaux dans le monde en utilisant la poste aérienne "exprès" et la poste aérienne ordinaire (et les aérogrammes, qui sont meilleur marché et sont maintenant acceptés par la plupart des administrations postales) et en louant des boîtes postales. Des doubles des correspondances importantes seraient envoyés par la valise pour se prémunir contre les pertes de courrier. L'UNESCO a dressé une liste des pays qui disposent de services postaux satisfaisants pour la distribution du courrier aérien exprès.

C. Comparaison entre la valise diplomatique et le fret aérien

65. J'ai reçu plusieurs plaintes énergiques à propos de la médiocrité des services postaux dans des cas d'envois volumineux à acheminer d'urgence, et ces plaintes ont donné lieu à des enquêtes assez détaillées. En général, l'explication est à chercher dans le fait que les colis ont été expédiés comme fret aérien et non par la valise diplomatique de l'ONU. Le fret aérien est souvent beaucoup plus lent que la valise pour les raisons suivantes :

a) le fret aérien est soumis à l'inspection des douanes, contrairement à la valise diplomatique;

b) il est souvent accumulé pendant plusieurs jours de façon à pouvoir bénéficier de taux de fret moins élevés;

c) quand le camion de l'ONU va à l'aéroport Kennedy prendre livraison des sacs de courrier, le chauffeur signale au Siège tout fret aérien reçu au bureau d'une compagnie aérienne, et c'est un autre camion qui ira le chercher peut-être un jour ou deux plus tard. Les camions affectés au transport de la valise diplomatique ne prennent jamais livraison du fret aérien;

d) quand le fret aérien arrive à la salle du courrier, on ne s'occupe généralement pas de lui en priorité, comme on le fait pour les valises.

66. Il ressort de ce qui précède que la plus importante mesure corrective à prendre consistera à faire le nécessaire pour que les paquets véritablement urgents soient mis dans la valise et non pas envoyés comme fret aérien. Il faut pour cela : a) préparer des instructions écrites relatives à l'utilisation de la valise et du fret aérien, b) faire mieux comprendre à l'expéditeur d'imprimés qu'il doit marquer convenablement les paquets véritablement urgents s'il veut bénéficier d'un service rapide, et c) réexaminer sous l'angle de l'efficacité les méthodes d'acheminement du fret aérien. J'ai l'impression qu'on s'est beaucoup moins occupé du fret aérien que de la valise diplomatique et qu'on a beaucoup moins fait pour lui.

D. Utilisation d'ordinateurs

67. Quelques institutions des Nations Unies examinent peut-être les moyens d'utiliser l'ordinateur pour le service du courrier. L'annexe III est un résumé des plans de l'UNESCO relatifs à une telle utilisation.

E. Rapports administratifs

68. Toutes les institutions des Nations Unies se sont efforcées d'une manière ou d'une autre de limiter les dépenses et de tenir des comptes. Cependant, d'une manière générale, elles n'analysent pas ces comptes à intervalles réguliers pour en dégager des conclusions pratiques; les données ne font que s'accumuler dans les archives en attendant le moment où, pour un motif quelconque, il devient nécessaire de les examiner. En d'autres termes, il n'existe pratiquement pas de rapports administratifs courants sur les communications, particulièrement en ce qui concerne le contrôle des résultats et des coûts. Le service de la valise et le centre de télécommunications se trouvent généralement dans des parties peu fréquentées du bâtiment et leur fonctionnement est pour ainsi dire considéré comme allant de soi. Les "mesures de réglementation" ont essentiellement consisté à envoyer une ou deux fois par an des circulaires pour demander à chacun de moins se servir du téléphone et des télégrammes et d'envoyer plutôt des lettres. Sur l'organigramme, on voit bien apparaître un trait épais reliant le centre de communications à un fonctionnaire de rang assez élevé, mais il est probable que ce fonctionnaire n'a pas idée du nombre de valises qui ont été retardées le mois précédent, qu'il n'a pas de relevés indiquant combien d'appels à longue distance ont été faits par des fonctionnaires qui ne sont pas "habilités", qu'il n'a pas fixé d'objectifs en matière de rendement et qu'il ne s'est pas rendu à la salle du courrier depuis plusieurs semaines.

69. Récemment, le tableau paisible que je viens de brosser a été perturbé assez brutalement par les mesures d'austérité adoptées dans plusieurs institutions des Nations Unies, mesures dont l'objet est d'aider à surmonter la crise financière due, en particulier, à la dévaluation du dollar; parmi elles, il y en a qui tendent à réduire les dépenses de communications. Pour autant que j'ai pu m'en rendre compte cependant, il n'y a guère que deux organismes des Nations Unies où l'on ait fixé jusqu'ici des normes de rendement dans le secteur des communications, où l'on ait mis par écrit des instructions sur ce qu'il convient de faire quand quelque chose ne va pas et où des rapports administratifs courants, destinés à servir dans la pratique et pas seulement à renseigner, sont transmis aux autorités supérieures. Le simple fait de savoir que de tels rapports sont adressés aux échelons supérieurs de l'administration peut avoir un effet bénéfique sur l'efficacité des opérations. Si l'on suivait les choses de près, à l'échelon supérieur, il serait tout simplement impossible que des sacs de courrier partis de Genève mettent huit ou neuf jours pour arriver au bureau de la valise à New York.

F. Arguments en faveur de l'utilisation du courrier

70. L'explication qui est de loin le plus souvent donnée pour justifier l'envoi de télégrammes quand il semblerait qu'une lettre convienne tout autant et à bien moindres frais est que le destinataire se sent beaucoup plus obligé de répondre d'urgence à un télégramme qu'à une lettre. Une étude faite au Siège du PNUD en 1968 a révélé que le temps moyen requis pour la rédaction d'une réponse et la signature de la lettre était de huit jours alors que le temps comparable pour un télégramme était de cinq jours. Certaines institutions spécialisées ont essayé de résoudre ce problème en mettant au point des formules types à remplir comme un télégramme (par exemple le "Foodagram" de la FAO), mais à mettre sous enveloppe et envoyer par la poste.

71. Je me demande si le temps plus long requis pour répondre à des lettres peut s'expliquer dans une large mesure par cette considération psychologique. Un fait qui a peut-être autant d'importance est que l'on a plus souvent tendance à écrire des lettres quand la préparation de la réponse exige plus de travail du personnel et quand les questions soulevées sont de faible priorité et n'appellent pas une réponse immédiate. De toute manière, je pense que le meilleur moyen pratique de stimuler l'emploi des lettres est de rendre l'acheminement du courrier plus rapide et plus sûr en s'inspirant des idées présentées dans les paragraphes précédents du présent chapitre.

72. Quelques institutions spécialisées sont de plus en plus intéressées par les possibilités d'économie qu'offre la lettre "du type télégramme" tel le "Foodagram" de la FAO. Par exemple, ces messages brefs demandent beaucoup moins de travail dactylographique quand il s'agit de taper ou de retaper le texte et pour les fonctionnaires des Nations Unies qui doivent se servir de leurs "deuxième et troisième langues" ils sont plus faciles à rédiger. Autre exemple, l'UNESCO a créé un bureau central habilité à décider si les messages rédigés comme un télégramme seront envoyés comme télégrammes ou comme lettres-télégrammes, ce qui donne à l'administration un moyen de lutter contre l'abus des télégrammes. On notera également que quand l'OIT a dû effectuer de très sérieuses compressions budgétaires, la réduction des crédits ouverts pour les télégrammes s'est presque immédiatement traduite par une utilisation accrue des lettres-télégrammes de l'OIT.

73. L'annexe I est un fac-similé du TELEGRAMME/UNESCOGRAMME de l'UNESCO dont il est question au paragraphe ci-dessus. L'annexe II contient un très intéressant résumé des résultats de l'utilisation de l'ILOGRAM à l'OIT.

74. Le relèvement marqué des tarifs postaux depuis un ou deux ans a suscité passablement d'inquiétude, en particulier en ce qui concerne le coût d'expédition des documents et publications. On m'a donné à entendre qu'il conviendrait de demander instamment à l'UPU d'envisager de faire appel aux administrations postales pour qu'elles accordent la franchise de port aux organismes des Nations Unies. Cette proposition et d'autres du même genre ont été faites trop tard pour que j'en parle à l'UPU.

75. Un rapport sur les communications qu'un consultant a rédigé récemment pour la FAO met très nettement l'accent sur la propension du personnel à différer la préparation d'une communication jusqu'à ce qu'il soit jugé nécessaire de téléphoner ou d'envoyer un télégramme. On a noté par exemple que c'est toujours le vendredi après-midi que la correspondance et les messages au départ semblent s'accumuler sur les bureaux des hauts fonctionnaires pour la signature. Par conséquent, on pourrait peut-être résoudre en partie le problème grâce à un programme de formation ou d'éducation qui aurait pour objet d'encourager le personnel à organiser son travail de façon qu'il soit possible d'utiliser des lettres sans pour autant dépasser les délais.

Chapitre V

TELEGRAMMES

A. Généralités

76. Le réseau de l'ONU, qui s'étend de New York à Séoul (Corée), est un réseau radio à haute fréquence (HF) qui ne sert que pour le télégraphe. La transmission HF subit l'influence des conditions de propagation dans l'ionosphère, qui varient suivant les heures du jour et la saison et aussi selon le moment du cycle de onze ans des taches solaires. Pour obtenir de bonnes conditions de fonctionnement, il faut choisir des fréquences appropriées aux conditions de propagation sur tel ou tel circuit et à tel ou tel moment. Cela n'empêche d'ailleurs pas que de temps en temps des "orages magnétiques" interrompent complètement les radiocommunications HF pendant des périodes qui peuvent atteindre quatre ou cinq heures.

77. Si l'on considère le réseau de l'ONU en tenant compte de ces faits bien connus, il apparaît que le fonctionnement du système actuel laisse à désirer parce que les émetteurs de Genève n'ont pas été conçus pour pouvoir changer rapidement de fréquence en fonction des conditions de propagation. La fréquence des émetteurs HF modernes peut être modifiée par simple manipulation d'un bouton, mais il faut vingt-quatre heures environ pour modifier les fréquences sur les émetteurs de l'ONU. En outre, les antennes "rhombiques" utilisées à Genève sont très médiocres, en particulier celle qui est utilisée pour les émissions à destination de Rawalpindi, et qui est en fait dirigée vers Karachi. On m'a laissé entendre que ces antennes devraient être remplacées par des antennes orientables "à périodicité logarithmique".

78. On peut éviter les difficultés de propagation décrites ci-dessus en recourant à la transmission par câbles sous-marins et par lignes terrestres. On peut aussi minimiser ces difficultés en utilisant la transmission à très haute fréquence (THF). Malheureusement, la transmission THF est affectée par la courbure de la terre et elle ne permet pas de passer par-dessus les montagnes comme la transmission HF. Il est possible de tourner le problème en utilisant un système de transmission "en ligne" pour lequel on intercale entre les stations d'émission et de réception une série d'antennes placées de telle façon que le sommet de chacune soit visible du sommet de la suivante. Cependant, ce système nécessite beaucoup de matériel coûteux et des relais. Une autre solution permettant de ne pas être gêné par la courbure de la terre consiste à recourir aux satellites. Ce genre de transmission est presque aussi efficace que la transmission par câble et permet d'éviter presque toutes les difficultés inhérentes à la transmission HF.

79. Il convient cependant de souligner qu'un service télex automatique, employant des appareils modernes de transmission HF, n'est pas une forme périmée de télécommunication pour les télégrammes. Les messages parviennent effectivement à destination. Dans le monde entier, les navires utilisent encore la transmission HF pour garder le contact avec leur base. Le principal argument en faveur de l'emploi des câbles et des satellites est l'amélioration de la qualité des communications téléphoniques à longue distance. Les satellites fournissent aussi, de nos jours, un moyen pratique de transmission à longue distance des programmes de télévision par-dessus les océans.

80. Alors que la présente étude était en préparation, un contrat a été signé (le 3 août 1972) en vue de la location d'une ligne télex entre New York et Genève; cette ligne, réservée aux organismes des Nations Unies vingt-quatre heures par jour, utilise un câble sous-marin et des lignes terrestres et elle remplacera le système qui fonctionne actuellement entre les deux villes. La transmission se fera à la cadence de 100 mots par minute, ce qui représente plus du double de la vitesse actuelle, et on disposera donc de la capacité supplémentaire nécessaire pour faire face à l'augmentation annuelle de 10 % du trafic qui est observée depuis quelques années. J'ai approuvé sans réserve ce contrat; son exécution fera disparaître totalement les diverses insuffisances techniques de la liaison actuelle de l'ONU entre New York et Genève, et elle permettra de réaliser des économies. Cette ligne sera à la disposition de toutes les institutions des Nations Unies et ne sera pas réservée au seul trafic de l'ONU autorisé par la résolution 26 de l'UIT.

B. Modernisation du réseau de l'ONU

81. Comment tirer le meilleur parti de la technique moderne des télécommunications dans l'activité quotidienne des organismes des Nations Unies ? Plus précisément, que convient-il de faire pour le réseau de l'ONU entre Genève et Séoul ?

82. Une vérification montrerait probablement que dans bien des cas, et peut-être dans la plupart des cas, les télégrammes envoyés aujourd'hui par les institutions des Nations Unies et qui ne passent pas par le réseau de l'ONU sont transmis par des réseaux publics et commerciaux au moyen de câbles ou de satellites. Ainsi donc, les organismes des Nations Unies font aujourd'hui un bon usage des techniques de communications les plus modernes, sauf quand les messages passent par le réseau de l'ONU.

83. Il semble que le réseau des Nations Unies entre Genève et Séoul pourrait être amélioré de plusieurs façons :

a) en remplaçant le matériel usagé. Le projet de budget de l'ONU pour le prochain exercice prévoit des crédits pour commencer à remplacer le matériel usagé du réseau de l'ONU. Grâce à ce programme de renouvellement du matériel, les frais d'entretien diminueront et il y aura moins de risques de pannes temporaires, la capacité du système sera augmentée pour une dépense d'investissement minimale et on pourra plus facilement obtenir une qualité de transmission suffisamment bonne pour les télégrammes.

b) en remplaçant la totalité du réseau de l'ONU par un service télex. Au Siège de l'ONU, on sait très bien que l'utilisation du service télex est moins onéreuse que celle du réseau de l'ONU, dont le tarif est de 4 cents par mot de New York à Genève et 7 cents par mot de Genève vers l'Est. L'ancien réseau de l'ONU n'est plus compétitif. La location de la ligne télex qui vient d'entrer en service entre New York et Genève représente une première mesure utile dans la voie de la réduction des dépenses et de l'amélioration de la qualité de la transmission grâce à un arrangement dont peuvent bénéficier tous les organismes des Nations Unies. Elle devrait être suivie immédiatement d'une étude visant à définir le seuil de rentabilité de la location d'un systeme duplex pour les échanges quotidiens de messages courants entre les principaux points d'où émane la majeure partie du trafic des Nations Unies. Mon étude préliminaire du trafic actuel et potentiel entre les divers points du réseau de l'ONU, plus Rome et Paris,

montre que le trafic entre deux ou trois de ces points est peut-être déjà proche du seuil de rentabilité ou l'a atteint. Par ailleurs, les économies réalisées sur la ligne New York-Genève pourraient servir à financer la location d'une liaison vers un centre d'Europe où l'intensité du trafic n'atteint pas le seuil de rentabilité, cette solution étant justifiée par l'économie et la commodité qu'autorise un système complètement automatisé de codage et de commutation reliant tous les sièges des organisations. Selon les renseignements que j'ai obtenus, un système loué de circuits en duplex destiné aux principaux centres de l'ONU générateurs de trafic pourrait être conçu en vue de son utilisation totale, en tenant dûment compte des considérations ci-après :

i) la création dans ces quatre ou cinq centres, de stations locales de commutation et de contrôle du trafic permettant le codage des communications à l'intention des destinataires, que ceux-ci se trouvent dans le même bâtiment ou dans des bâtiments différents;

ii) des possibilités de branchement de machines automatiques de reproduction (stencils ou pages miméographiées) pour la communication de fac-similés par report sur ruban dans les diverses salles de contrôle du trafic;

iii) l'utilisation éventuelle de bandes à huit pistes (norme de l'Alphabet No 5) pour l'introduction indirecte dans un ordinateur (comparable au courrier mais pas à la transmission directe des données);

iv) le besoin éventuel de transmission en phonie ou de communications téléphoniques à longue distance à l'intérieur d'un système de circuit loué en commun par plusieurs organisations.

c) en dotant l'ONU de canaux indépendants de communications par satellites. Si le système de communications des Nations Unies disposait de son propre réseau de transmission par satellites, il courrait moins le risque d'être perturbé quand il transmet des messages ONU depuis des pays où la situation politique est instable. (Il se peut, par exemple, qu'un pays suspende provisoirement les services de télex au cours d'une crise politique). En outre, seuls les satellites peuvent être utilisés pour les émissions de télévision à longue distance par-dessus les océans.

84. Parmi ces trois solutions possibles, il est proposé de retenir comme objectif à moyen terme la solution b) mais l'ONU pourrait aussi appliquer dès à présent la solution a) pour les points de relais du réseau où les installations actuelles risquent le moins d'être supplantées dans un proche avenir par le télex, que celui-ci soit loué pour certaines communications ou assure le service normal. Aux endroits du réseau où des installations de l'ONU sont remplacées par un service de télex, ces installations seront tenues en réserve pour servir en cas d'urgence si l'ONU a un rôle à jouer dans la région. A mon avis, la solution b) est un moyen beaucoup plus pratique et plus économique que la solution c) de tirer pleinement parti de la technique moderne des télécommunications et elle permet d'en faire bénéficier l'ensemble des organismes des Nations Unies de façon intégrée et à très peu de frais.

85. La question s'est posée de savoir s'il était rationnel de mettre le matériel de communications de l'ONU en réserve et de dépenser de l'argent pour louer une ligne télex ou assurer un service de télex alors qu'il faut à peu près autant de personnel pour faire fonctionner le télex que le matériel de l'ONU. Il ne faut pas oublier que l'entretien du matériel actuel de l'ONU entraîne des dépenses annuelles importantes; que pour moderniser ce matériel et accroître sa capacité afin qu'il puisse faire face à l'augmentation annuelle de 10 % du trafic, il faudrait, selon les estimations, 400 000 dollars environ; qu'il y a aussi des frais de location en certains endroits, et d'autres dépenses, par exemple, les charges (électricité, etc.). Il faudrait des études de coût/avantages pour déterminer en quels points du réseau il conviendrait d'appliquer la solution b). De toute évidence, de telles études devraient être faites avant que l'on ne décide de consacrer des investissements importants à la modernisation de l'équipement actuel.

C. Statistiques de trafic

86. On trouvera à l'annexe V des statistiques de base sur le trafic par câble qui est passé par le Centre de relais des télécommunications de Genève en 1971. Le volume total a augmenté en moyenne d'environ 10 % par an ces dernières années.

87. On notera que le nombre total de mots transmis de Genève à New York a été proche de 7 millions et que le nombre de mots transmis de New York à Genève a dépassé 5 millions et demi. Ce volume a été jugé sensiblement supérieur à celui qui justifierait l'utilisation d'une ligne télex louée entre ces deux points.

88. Il ressort de calculs préliminaires que le trafic entre Genève et Rome a atteint ou dépassé le seuil de rentabilité et qu'il conviendrait d'envisager de passer d'un service d'abonnement au télex à la location d'une ligne télex pour le trafic des Nations Unies entre ces deux points. Une étude poussée ferait peut-être apparaître des situations analogues en dehors de la zone géographique desservie par le réseau des Nations Unies, en particulier entre Paris et Genève.

89. Le nombre total de mots transmis de Genève à Rawalpindi a été légèrement supérieur à 2 millions et le nombre de mots transmis de Rawalpindi à Genève a dépassé 2 700 000. Ce volume est sensiblement supérieur à celui qui justifierait la location d'une ligne de télex en Europe mais il ne l'est probablement pas pour la longue distance qui sépare Genève de Rawalpindi. Si l'OMS, l'OIT, l'UNESCO et la FAO envoyaient tous leurs messages à destination de l'Asie du Sud-Est en utilisant une ligne louée par les Nations Unies au lieu de les faire passer par des réseaux commerciaux, cela ne ferait probablement pas pas beaucoup plus de 300 000 mots à ajouter au volume total des communications qui sont passées, en 1971, par le réseau des Nations Unies entre Genève et Rawalpindi.

90. Les tarifs de location d'une ligne télex sont moins élevés pour les communications au-delà de l'Europe, lorsque les communications sont transmises deux fois ou quatre fois moins vite. On notera également qu'un nouveau satellite commercial a été mis en position au-dessus de l'Asie du Sud-Est, de sorte que la qualité des services télex devrait s'améliorer rapidement dans un proche avenir. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'il n'y a pas lieu à l'heure actuelle de moderniser le réseau des Nations Unies à l'est de Genève, mais je crois qu'il faudra bientôt examiner de près les coûts et les possibilités de location d'une ligne télex à destination de Rawalpindi, ou de préférence à destination de New Delhi, en remplacement de l'actuel système des Nations Unies.

91. Une étude des statistiques du trafic par câble que différents organismes des Nations Unies ont communiquées n'a pas fait apparaître ailleurs dans le monde de concentration du trafic justifiant des arrangements plus ambitieux que le service d'abonné au télex. (Je viens d'apprendre que, selon toute probabilité, une ligne télex sera louée, dans un proche avenir, entre New York et Santiago-du-Chili, au taux appliqué pour une vitesse quatre fois plus lente que la normale).

D. Modalités d'utilisation du service télex

92. Si l'on décide, comme je le recommande plus haut, de généraliser progressivement l'utilisation du service télex, soit sur la base d'un abonnement ou en louant des lignes, il conviendrait d'étudier diverses possibilités de renforcer les règles applicables à l'utilisation de ce service. Par exemple, les institutions spécialisées qui utilisent actuellement le réseau des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions d'organisations chargées de l'exécution de projets du PNUD ont vivement critiqué la tendance de l'ONU à diffuser largement leurs câbles au Siège des Nations Unies à New York et à Genève. Si l'ONU venait à signer un contrat de location d'une ligne télex entre New York et Genève par laquelle pourrait passer tout le trafic des organismes des Nations Unies, il sera encore plus important que les différents organismes des Nations Unies se mettent bien d'accord sur la diffusion des câbles transmis par les lignes télex louées.

93. Si l'on envisage une plus large utilisation du service télex par les organismes des Nations Unies, il faudrait établir et tenir à jour un annuaire télex comparable a l'annuaire téléphonique et comprenant les numéros de télex de tous les organismes.

94. L'OMS a mis au point un programme de transmission des messages télex comparable à un programme d'expédition de la valise diplomatique, et elle l'a inséré dans son annuaire téléphonique à feuilles mobiles pour qu'il soit facile à consulter. Il est recommandé que les autres organismes des Nations Unies l'étudient (voir la copie jointe du programme de l'OMS à l'Annexe IV). L'OIT fait savoir qu'elle a déjà appliqué cette suggestion.

E. Transmission des données

95. L'installation à Genève du Centre de calcul électronique de l'ONU a incité à se demander si l'on devrait prévoir une transmission des données (particulièrement en provenance de New York) par les circuits de télécommunications avec envoi direct à l'ordinateur. J'ai parlé de cette possibilité avec un certain nombre de fonctionnaires compétents des organismes des Nations Unies en Europe et j'ai été informé qu'étant donné la nature des activités de leurs organisations qui nécessitent le recours à l'ordinateur, le coût d'un tel circuit de transmission des données ne pouvait se justifier. La pratique consistant à enregistrer les données sur bande et à les envoyer par la poste au Centre de calcul électronique était tout à fait satisfaisante et beaucoup moins coûteuse. La confirmation la plus positive que j'ai reçue de ce jugement à l'extérieur des Nations Unies est venue de fonctionnaires des Etats-Unis à Paris, qui m'ont déclaré que depuis 1959, ils rassemblaient par la poste les données destinées à leur ordinateur à Paris et qu'ils continuaient à penser que les dépenses supplémentaires de transmission des données à leur ordinateur par un circuit de télécommunications n'étaient pas justifiées.

96. L'examen de la situation à New York a révélé un certain nombre d'autres éléments à considérer. Le Directeur du PNUD s'est engagé, voici quelque temps, à appuyer sans réserve le Centre de calcul électronique de Genève (CICE) et un volume considérable de données du PNUD a été régulièrement envoyé par la poste au CICE à Genève pour être mis en mémoire dans la banque de données et pour traitement et renvoi à New York. Apparemment, le traitement des données par le CICE a donné toute satisfaction jusqu'à présent, mais on a signalé des retards regrettables dans le renvoi des données à New York par fret aérien. Des fonctionnaires des Nations Unies examinent la situation et ont discerné d'importantes possibilités d'amélioration. On espère qu'à l'avenir les retards dans le sens Genève-New York seront réduits à un minimum.

97. Certaines considérations générales débordent le cadre du présent rapport et je me contenterai d'essayer de les mettre en relief en laissant à d'autres le soin de les étudier. Tant au Siège des Nations Unies à New York qu'à Genève, la capacité des ordinateurs est suffisante pour traiter les données du PNUD actuellement traitées par le CICE à Genève. L'idée de départ était que le PNUD et les diverses organisations chargées de l'exécution de projets du PNUD qui ont leur siège en Europe utiliseraient conjointement le CICE et y trouveraient un avantage mutuel. Une partie seulement des organisations chargées de l'exécution qui ont leur siège en Europe l'ont fait jusqu'à présent. Si on ne sort pas de cette impasse, le PNUD devrait-il reconsidérer s'il convient de faire traiter ses données à Genève ou à New York et d'exploiter en temps réel, pour économiser de l'argent, les installations de la ville qui ne serait pas choisie ? Avant de prendre une décision quelconque quant à la transmission des données, il faudrait, semble-t-il, déterminer quel usage on compte faire, à l'avenir, des deux centres de traitement électronique des Nations Unies, qui ont l'un et l'autre une forte capacité excédentaire.

98. Je me suis aussi laissé dire que les utilisateurs des moyens de transmission des données aux Etats-Unis continuent à se heurter à des difficultés techniques plus ou moins graves suivant que les informations sont envoyées directement ou indirectement. Au moins une personne bien informée a demandé instamment que les Nations Unies fassent preuve de prudence dans cette affaire et attendent peut-être deux ou trois ans jusqu'à ce que les parasites aient été, dans une large mesure, éliminés du système.

Chapitre VI

LE TELEPHONE

1. Généralités

99. Les progrès récents de la technique ont grandement contribué à l'amélioration de la qualité des communications téléphoniques à grande distance. Un plus large emploi des câbles sous-marins a permis d'assurer un service de qualité excellente dans de nombreuses régions. La téléphonie par satellite - dont la plupart des pays pourront bientôt profiter - a eu une importance particulière pour de nombreux pays qui étaient auparavant tributaires des liaisons radio HF avec les limites qu'imposent celles-ci pour la transmission en phonie.

100. Bien que les appels à grande distance deviennent un moyen de communication beaucoup plus efficace dans les pays en voie de développement, surtout quand il est possible de composer directement un numéro, la qualité du service téléphonique dans certaines grandes villes des pays développés n'est probablement plus aussi bonne que voici quelques années. J'ai entendu beaucoup de gens se plaindre du temps qu'il faut en Europe pour joindre un correspondant éloigné.

101. Si l'on compare les coûts des appels téléphoniques à grande distance, des télégrammes et des messages envoyés par télex, on constate que les premiers ne sont pas plus chers que les autres et sont même souvent meilleur marché. Il n'est pas juste de se borner à comparer le coût d'une communication téléphonique de trois minutes avec le coût d'un message envoyé par télex par exemple. Un appel téléphonique permet à la fois de faire parvenir le message à sa destination et d'avoir la réponse alors qu'un télégramme ou un message par télex exige généralement une réponse séparée; aussi y a-t-il lieu, dans bien des cas, de comparer le coût d'<u>un</u> appel téléphonique avec <u>deux</u> ou plus de deux télégrammes ou messages envoyés par télex.

102. Les appels téléphoniques à grande distance sont de plus en plus faisables à l'échelle planétaire et ils ne sont pas si coûteux qu'on l'imagine communément. En outre, un appel téléphonique a l'avantage de créer entre les deux correspondants un contact qui ne peut être établi par un télégramme ou même une lettre. Il n'en reste pas moins vrai que certaines faiblesses inhérentes au téléphone sont importantes. Les deux correspondants doivent pouvoir utiliser la même langue et être libres au même moment pour que la communication soit établie (c'est là une restriction importante en ce qui concerne les communications est-ouest car les heures de bureau risquent de ne se recouper que pendant une courte période de la journée). De plus, si une personne de Genève appelle un fonctionnaire de New York sans avoir envoyé de préavis et à propos d'une question dont ce dernier n'a pas été informé, l'appel risque de ne pas être très fructueux. Des copies de lettres et de télégrammes peuvent facilement être envoyées à d'autres intéressés mais il n'y a pas de copies des appels téléphoniques. Enfin, comme il n'y a généralement pas de relevés écrits des conversations téléphoniques, les risques de malentendu quant à ce qui a été dit ou décidé sont plus grands.

B. Principes généraux applicables à l'emploi du téléphone

103. J'ai l'impression que dans la plupart des organismes des Nations Unies, on considère les appels téléphoniques à grande distance comme un moyen de communication très coûteux, à n'utiliser que dans les situations où l'urgence se fait le plus sentir et réservé d'une manière générale aux fonctionnaires des échelons les plus élevés. Par ailleurs, il semble que dans certains milieux on persiste à penser que les hauts fonctionnaires des Nations Unies devraient pouvoir entrer immédiatement en rapport avec le monde entier, surtout en cas de crise grave.

104. Les observations faites dans le cadre de la présente étude amènent à conclure qu'une politique rationnelle d'utilisation du téléphone devrait reposer sur les principes ci-après :

a) un appel à grande distance devrait être considéré comme un moyen parmi d'autres d'établir une communication, à apprécier selon ses mérites et non pas comme une forme de communication de luxe réservée aux seuls fonctionnaires des échelons les plus élevés;

b) les communications téléphoniques à grande distance donnent tout particulièrement lieu à des abus et leur emploi devrait faire l'objet d'une étroite surveillance;

c) il conviendrait de rassembler des renseignements par pays pour déterminer où les appels à longue distance sont, soit relativement peu onéreux, soit beaucoup plus efficaces que les communications télégraphiques non automatiques;

d) il n'est pas besoin de dispositifs spéciaux du genre "téléphone rouge" entre le cabinet du Secrétaire général ou d'autres organismes des Nations Unies et certains hauts fonctionnaires des Etats Membres de l'ONU.

C. Contrôle administratif

105. Comme on l'a signalé plus haut, les appels téléphoniques prêtent aux abus. Une communication privée est signalée comme étant une communication officielle. Un appel qui aurait dû être terminé en trois ou quatre minutes prend deux fois plus de temps. Une question qui n'est pas urgente donne lieu à une communication à grande distance, alors qu'elle aurait tout aussi bien pu être réglée par lettre. Plusieurs communications ont été faites durant une semaine - toutes de personne à personne alors qu'elles auraient pu être faites essentiellement de poste à poste grâce à des préavis - etc.

106. J'ai constaté qu'au sein des organismes des Nations Unies, on concevait de deux façons le problème du contrôle des communications téléphoniques à longue distance, à savoir :

Première solution : Dresser une liste des personnes autorisées à faire des appels téléphoniques. Un petit nombre de hauts fonctionnaires serait autorisé à faire des appels à grande distance. Les subordonnés des fonctionnaires dont les noms figurent sur la liste pourraient demander des communications de cette catégorie avec

l'approbation de leurs supérieurs. Les fiches de tous les appels à grande distance qu'établit la compagnie téléphonique seraient réunies ultérieurement, examinées et visées par les fonctionnaires inscrits sur la liste approuvée, puis transmises au fonctionnaire d'administration responsable en dernier ressort de ces questions.

Deuxième solution : Vérification immédiatement après la communication. Tous les appels à grande distance doivent être faits par l'intermédiaire du standardiste. Il n'y a pas de liste de personnes autorisées à faire des appels de cette catégorie. Cependant, aussitôt après un appel, le standardiste remplit une fiche contenant les renseignements essentiels sur la communication et la transmet au fonctionnaire d'administration de la division où se trouve celui qui a demandé la communication. Après un examen plus ou moins approfondi selon les besoins, le relevé de la communication est transmis au fonctionnaire d'administration qui est responsable, en dernier ressort, de ces questions.

107. L'examen des relevés téléphoniques a montré qu'en pratique, la première solution n'était pas très satisfaisante. Dans certains cas, plus de la moitié des personnes qui avaient fait des appels à longue distance ne figuraient pas sur la "liste". Le standardiste était mal placé pour demander des explications à un fonctionnaire qui déclarait appeler pour le compte de M. X, inscrit sur la liste. L'examen en règle des appels passés n'avait lieu qu'après réception de tous les relevés établis par la compagnie du téléphone, c'est-à-dire de nombreuses semaines plus tard, et cet examen n'avait donc pas grand sens.

108. La deuxième solution semblait donner de meilleurs résultats. Aucun employé n'avait le sentiment d'être un "citoyen de deuxième classe" faute d'avoir son nom sur la liste. Faire un appel téléphonique à grande distance n'était pas considéré comme un privilège réservé à une petite minorité, mais comme un moyen de communication dont chacun pouvait se servir et qui était choisi à cause de ses avantages. Comme chacun savait qu'un contrôle aurait lieu aussitôt après la communication pour déterminer si son classement comme appel personnel ou officiel était correct, si elle était justifiée et si son coût avait été raisonnable, l'abus des communications à grande distance apparaissait ramené à un minimum. Le standardiste n'était pas placé dans une situation intenable, ayant à essayer de "faire respecter le règlement" par un fonctionnaire de rang beaucoup plus élevé demandant la communication; il lui suffisait d'enregistrer les renseignements relatifs à celle-ci sur la fiche prévue à cet effet.

109. Alors que j'étais à Paris, j'ai vérifié comment les choses se passaient dans les ambassades d'un des principaux Etats Membres de l'ONU, et on m'a signalé que la deuxième solution était celle qui était appliquée. Il y a évidemment de nombreuses variantes possibles aux solutions I et II. D'une manière générale, cependant, les constatations faites au cours de la présente étude m'ont persuadé que la deuxième solution est préférable.

D. Location de circuits téléphoniques

110. Le contrat récemment signé pour la location d'une ligne télex entre New York et Genève coûte 60 000 dollars par an. Pour environ 150 000 dollars par an, ce contrat pourrait être élargi de manière à inclure la téléphonie et la transmission de données. Une étude comparée des avantages et des coûts est envisagée à New York; elle servirait

à déterminer si un tel contrat pourrait être justifié dans le proche avenir. Je pense qu'il convient de faire cette étude, mais j'ai de sérieuses réserves à formuler au sujet de la transmission des données dans l'avenir immédiat et ce, pour les raisons exposées au Chapitre V.

E. Communications urbaines

111. La plupart des institutions rattachées à l'ONU ont renoncé dans une large mesure à surveiller les appels téléphoniques urbains. Toutes semblent être passées successivement par les étapes suivantes :

a) on note que le nombre et le coût des communications téléphoniques urbaines ont sensiblement augmenté au cours des deux ou trois années précédentes, que les secrétaires passent trop de temps à téléphoner à des amis et connaissances, surtout quand leur chef n'est pas dans le bureau;

b) une partie des postes téléphoniques sont "bloqués" de façon à rendre impossible les appels à l'extérieur des locaux. Les secrétaires et autres intéressés cherchent les téléphones qui ne sont pas bloqués et font la queue pour s'en servir quand le chef est absent, laissant ainsi leur bureau inoccupé, sans personne pour répondre au téléphone;

c) le blocage d'autres postes téléphoniques est envisagé et des cabines publiques payantes sont installées dans le bâtiment. Le problème de l'abandon des téléphones pendant l'absence du supérieur s'aggrave et l'association du personnel se plaint de ce que des tentatives de surveillance des communications urbaines portent atteinte au moral du personnel, sont discriminatoires et empêchent souvent de faire des appels personnels urgents;

d) au fur et à mesure que des installations téléphoniques plus perfectionnées sont installées, il devient techniquement plus difficile sinon impossible de "bloquer" le téléphone de la secrétaire sans bloquer aussi celui de son supérieur. Les fonctionnaires du service du personnel se convainquent que tous ces efforts pour contrôler des communications urbaines "n'en valent pas la peine" et on abandonne discrètement la surveillance.

112. Ayant entendu le récit des tentatives faites dans plusieurs institutions pour surveiller les appels téléphoniques urbains, je ne suis pas disposé à contredire ceux qui affirment que "ça n'en vaut pas la peine".

F. Utilisation d'ordinateurs

113. L'Annexe VI offre un exemple d'utilisation de l'ordinateur en vue de limiter les frais de téléphone.

Chapitre VII

COMMUNICATIONS DE L'ONU DANS LES CAS D'URGENCE

A. Généralités

114. Dans la plupart des débats auxquels a donné lieu depuis 1945 la question des moyens de communications de l'ONU, on a envisagé surtout l'éventualité de situations de crise et particulièrement de crises de caractère politique. Le leitmotiv des discussions a été que l'ONU ne peut s'en remettre totalement à des systèmes publics ou commerciaux de communication, qu'elle doit pouvoir utiliser ses propres installations dans les situations critiques. Ces dernières années, les discussions ont été principalement axées sur la demande du Secrétaire général des Nations Unies qui voulait des canaux indépendants pour l'ONU sur les liaisons par satellites commerciaux.

115. Comme la plupart des fonctionnaires de l'ONU qui s'occupent des situations de crise sont totalement acquis à l'idée que l'ONU doit avoir des moyens de communications indépendants, les documents et rapports sur la question ne mentionnent guère que le genre de réseaux dont l'ONU aurait besoin en cas d'urgence et on n'y trouve pratiquement aucune étude des installations publiques ou commerciales existantes et des services que ces installations peuvent rendre. Il est particulièrement difficile de trouver des études solidement documentées sur les situations d'urgence dans lesquelles l'ONU a été appelée à intervenir, et où seraient décrits les problèmes de communications rencontrés sur le terrain, ce qui permettrait de mieux planifier les opérations à l'avenir.

116. L'actuel réseau de télécommunications de l'ONU a été mis en place pour faire face aux problèmes de communications résultant des activités de maintien de la paix entreprises d'urgence par l'Organisation au Moyen-Orient, au Cachemir et en Corée à la fin des années quarante et au début des années cinquante. Ce réseau existe toujours.

117. Jusqu'à présent, l'ONU n'a pas joué de rôle éminent quand il s'est agi d'apporter une aide après une catastrophe naturelle. La Ligue des sociétés de la Croix-Rouge a été la première sur place avec son réseau mobile de communications à l'échelle mondiale et l'ONU a figuré parmi les nombreux groupes bénévoles et organisations gouvernementales qui participaient après coup aux secours et aux activités de relèvement des zones sinistrées. Le Bureau des secours en cas de catastrophes a été créé par l'ONU à Genève, voici quelques mois, pour diriger les activités de secours des organismes des Nations Unies en cas de catastrophe.

B. Secours en cas de catastrophe

119. Alors que les activités de maintien de la paix de l'ONU peuvent durer de nombreuses années dans une certaine zone, les programmes de secours de l'Organisation en cas de catastrophe devraient normalement avoir une existence assez brève. Le besoin de communications d'urgence pour ces programmes se fera peut-être sentir quelques jours ou tout au plus quelques semaines, puis les services normaux, qu'ils soient publics ou commerciaux, seront complètement rétablis. De plus, les autorités du pays ont intérêt à aider à informer rapidement le monde extérieur des secours

dont le pays à besoin; aussi apparaît-il fort improbable que ces autorités apportent des restrictions aux communications de l'ONU. Par conséquent, l'orsqu'elle établit les plans de ses activités de secours en cas de catastrophe, l'ONU ne devrait pas insister sur la nécessité de moyens de communication d'urgence "indépendants" mais chercher à déterminer à l'avance, en très étroite collaboration avec les autorités du pays, quels seront les besoins de communications.

120. La planification rationnelle des communications de l'ONU pour les secours en cas de catastrophe suppose que l'on s'occupe de la façon dont ces secours seront dirigés. L'expérience montre qu'il n'est pas possible de s'en remettre complètement à la Société de la Croix-Rouge locale ou a son homologue quand la catastrophe a une certaine ampleur. Il incombe au gouvernement du pays de prendre ses dispositions pour assumer la responsabilité d'ensemble en cas de catastrophe. Il devrait probablement commencer par créer un Comité de secours en cas de catastrophe, dont feraient partie, entre autres, le Représentant résident du PNUD et un représentant de la Croix-Rouge internationale pendant la période de crise. Ce comité superviserait la planification des secours qui est nécessaire avant même qu'une catastrophe n'ait lieu, il serait chargé d'évaluer de façon coordonnée les besoins de secours au moment de la catastrophe (cette solution étant préférable à celle qui consiste à laisser différents groupes faire des déclarations contradictoires au sujet des besoins); enfin, il assurerait la direction d'ensemble des opérations de secours. En un mot, il s'agit de créer l'infrastructure administrative nécessaire pour permettre aux pays exposés aux catastrophes de faire face à des situations d'urgence avec un minimum d'aide de l'extérieur.

121. A Genève, on ne peut plus se contenter de réunir une fois par mois quelques-uns des donateurs éventuels. Les donateurs eux-mêmes, plus particulièrement les gouvernements des Etats Membres riches, devraient avoir dans leur administration un centre officiel de coordination chargé de s'occuper des contributions pour les diverses sortes de situations d'urgence. Des dispositions seraient prises à l'avance pour faire accepter le principe de la direction par Genève (vraisemblablement la Croix-Rouge internationale et le Bureau des secours en cas de catastrophe de l'ONU travaillant en coopération) afin que les contributions que chaque donateur devra apporter soient fixées rapidement en fonction des évaluations de la situation faite par le Comité des secours en cas de catastrophe qui opère dans le pays frappé.

122. Les propositions ci-dessus rejoignent les conceptions initiales du nouveau Bureau des secours en cas de catastrophe que l'ONU a créé à Genève. Les communications à prévoir se divisent en trois groupes : tout d'abord entre la zone sinistrée et le Comité de secours en cas de catastrophe, deuxièmement entre ce Comité et Genève, troisièmement entre Genève et les divers donateurs.

a) Communications entre Genève et les donateurs. Un examen de la situation actuelle des moyens de télécommunications publics et commerciaux montre qu'aucune difficulté ne devrait surgir à propos de la liaison entre Genève et les donateurs (dont la plupart ont leur siège ou une représentation à Genève).

b) Communications entre Genève et le pays frappé par la catastrophe. La Croix-Rouge internationale possède un certain nombre d'émetteurs-récepteurs mobiles utilisant la phonie qui permettent à ses représentants dans la zone sinistrée de communiquer avec Genève. Dans certains cas, un relais a été installé entre la zone sinistrée et Genève. Ces installations assurent la

liaison avec le monde entier mais en général pendant une partie de la journée seulement, quand les conditions de propagation sont relativement favorables. De plus, elles n'ont pas de lien avec la capitale. Si les autorités nationales, en collaboration avec l'ONU et la Croix-Rouge internationale, doivent assumer la direction des opérations de secours aux sinistrés, il ne faut pas seulement des communications directes entre la zone sinistrée et Genève mais aussi entre cette zone et un Comité national de secours en cas de catastrophe installé dans la capitale, puis entre la capitale et Genève. Je pense que les communications relatives aux secours d'urgence entre la capitale et le Bureau des secours en cas de catastrophe installé à Genève devraient être confiées au bureau du Représentant résident du PNUD. A en juger par les renseignements fournis en réponse au questionnaire adressé à tous les représentants résidents du PNUD (80 % environ ont répondu) d'ici un an ou deux 90 % des bureaux des représentants résidents seront dotés de télex ou auront accès aux installations de télex d'autres organismes de l'ONU. L'UIT m'a confirmé que les pays où il n'y avait pas encore de télex pouvaient entrer en communication avec Genève de façon satisfaisante depuis un pays voisin. On peut donc raisonnablement conclure, semble-t-il, que tous les bureaux de représentants résidents sont en mesure et devraient être chargés de déterminer dans un proche avenir quelles dispositions il y a lieu de prendre, le cas échéant, pour que leurs bureaux puissent servir de relais de communication avec Genève en cas de catastrophe.

c) Communications entre une zone sinistrée et la capitale. Le Comité de secours en cas de catastrophe, dont la création est préconisée plus haut, déterminerait si l'on peut raisonnablement compter sur les moyens locaux de communications pour assurer dans une situation critique la liaison entre la capitale et la zone sinistrée ou s'il faudrait faire venir de l'étranger le matériel nécessaire. Dans le cas des pays auxquels il faudrait faire parvenir d'urgence du matériel de l'étranger, le Comité en question aurait deux importantes mesures à prendre. Tout d'abord, obtenir à l'avance des pouvoirs publics l'autorisation d'importation de ce matériel par les Nations Unies ou la Croix-Rouge, de façon à éviter tout retard dans le déchargement du matériel à l'aéroport dans l'éventualité d'une situation critique. En deuxième lieu, si le bureau du Représentant résident n'est pas le lieu approprié pour l'installation d'un émetteur-récepteur destiné à maintenir le contact avec la zone sinistrée (quatre représentants résidents signalent qu'il ne serait pas possible d'installer une antenne sur le toit du bâtiment où se trouvent leurs bureaux). Le Comité devrait prendre des dispositions pour qu'un autre emplacement puisse être utilisé.

123. Le Siège de l'ONU à New York possède assez d'expérience pour décider des meilleurs modèles d'émetteurs-récepteurs de secours à installer en cas de situation critique dans le bureau du Représentant résident dans la zone sinistrée et il pourrait constituer des dépôts de matériel approprié en des points stratégiques disséminés dans le monde. Selon toute vraisemblance, il s'agirait d'émetteurs-récepteurs radio a bande latérale unique, de conception simple et destinés à la transmission en phonie; ils n'exigent pas une grande compétence de leurs utilisateurs et conviennent aussi bien pour les activités de secours en cas de catastrophe que pour les activités de maintien de la paix (dont il est question plus loin dans le présent chapitre).

124. Une autre solution consisterait à acquérir une ou plusieurs stations terrestres mobiles. L'UIT a étudié certaines spécifications normalisées touchant le matériel de communication portatif et, pour répondre à une demande du Secrétariat de l'ONU, elle a publié des suggestions intéressantes, dans un document officieux de l'UIT, sur une station terrestre mobile (avec ses accessoires) à utiliser à l'occasion d'opérations de secours en cas de catastrophe.

125. A mon avis, l'acquisition d'une ou de plusieurs stations terrestres mobiles destinées à des activités de secours en cas de catastrophe ne doit pas être envisagée sérieusement dans un proche avenir, et ce pour les raisons suivantes :

a) étant donné la situation financière précaire de l'ONU à l'heure actuelle, le coût relativement élevé d'une station terrestre mobile ne saurait être justifié alors que des émetteurs mobiles assez efficaces et meilleur marché existent;

b) de toute manière, la station terrestre mobile ne pourrait être utilisée que dans des pays où il serait nécessaire d'importer du matériel d'urgence en cas de catastrophe et qui se trouvent dans une partie du monde desservie par un satellite commercial. D'ici un an ou deux, presque tous ces pays auront accès à une ou plusieurs stations terrestres permanentes et, selon toute probabilité, la station terrestre ne sera pas installée précisément dans la zone sinistrée. Ainsi donc une station terrestre permanente pourra servir en liaison avec des émetteurs-récepteurs mobiles peu coûteux installés dans la zone sinistrée;

c) là où ils existent, les câbles sous-marins et terrestres permettent d'obtenir une transmission d'une qualité encore meilleure que celle qu'on obtient avec les satellites;

d) considérant les nombreux moyens de communications entre lesquels le choix est possible pendant les premières journées critiques qui suivent une catastrophe naturelle (émetteurs mobiles de la Croix-Rouge, l'émetteur radio à bande latérale des Nations Unies proposé ci-dessus, les ambassades, les navires au mouillage dans les ports, les services commerciaux ou publics encore en état de fonctionner) les risques de perdre le contact avec Genève sont faibles. De l'avis de toutes les personnes interrogées et qui avaient une expérience pratique d'une catastrophe, avec un peu d'initiative il est toujours possible de trouver des moyens de rechange. On se plaint parfois de ce que la médiocrité des transmissions donne lieu à des malentendus, mais bien souvent ceux-ci sont imputables à des problèmes de langue ou à des désaccords sur les priorités et non à la médiocrité de la transmission. Ceci étant, une station terrestre mobile devient un luxe.

126. Les maigres ressources de l'ONU susceptibles d'être affectées à de telles installations de communications pour les cas d'urgence serviraient uniquement à acheter et à tenir en réserve des émetteurs à bande latérale et les accessoires qui les accompagnent.

C. Activités de maintien de la paix

127. J'ai cru comprendre que le Secrétaire général lui-même et les hauts fonctionnaires de son entourage qui s'occupent des activités de maintien de la paix ont la conviction que, pour des raisons politiques impérieuses, l'ONU doit disposer en propre de moyens de communications à ces fins. Il est essentiel, pour ces activités

de maintien de la paix, de sauvegarder l'entière impartialité du Secrétaire général, ce qui, selon mes interlocuteurs, n'est pas entièrement réalisables s'il faut compter sur les moyens de communications d'un Etat Membre. Il ne saurait évidemment être question pour un inspecteur de l'ONU de mettre en doute le jugement politique des plus hauts fonctionnaires de l'Organisation. Je me contenterai d'exposer ci-après certains des problèmes pratiques résultant de ce jugement politique, tels qu'ils me sont apparus au cours de cette étude.

128. Pour éviter tout malentendu, il est nécessaire de définir avec assez de précision l'expression "activités de maintien de la paix". Lorsqu'ils parlent de besoins de communications dans des situations critiques, les hauts fonctionnaires de New York semblent penser avant tout aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, à savoir aux forces de maintien de la paix de l'ONU et aux "missions d'observation des Nations Unies". Cependant, ces activités de maintien de la paix pourraient également englober des missions d'enquête et les activités de représentants spéciaux du Secrétaire général. C'est cette définition plus large qui sera retenue dans le présent chapitre.

129. Contrairement à ce qui se passe pour les secours en cas de catastrophe, les activités de maintien de la paix des Nations Unies se déroulent souvent dans une atmosphère hostile ou dans des circonstances caractérisées par de nettes divergences de vues quant à la situation réelle sur les lieux. Supposons, par exemple, que les tensions politiques atteignent un point tel que les relations amicales soient rompues entre deux pays ou plus et que le Conseil de sécurité soit appelé à siéger. Les pays des différents camps présentent des versions nettement différentes des événements et des responsabilités. De plus, les versions des journalistes risquent d'être encore différentes. Le Conseil de sécurité doit compter sur le Secrétaire général pour avoir quotidiennement des informations dignes de foi sur la situation réelle. Le Secrétaire général n'a généralement d'autre choix que d'envoyer une ou plusieurs personnes de confiance dans les pays intéressés pour qu'elles y recherchent la vérité et le tiennent informé par des voies de communication sûres à tous égards. Il y a toujours la possibilité qu'un ou plusieurs des pays en cause interviennent pour empêcher ces personnes de prendre contact avec New York par les systèmes de communications publics et commerciaux, et que divers Etats Membres élèvent des objections vigoureuses si les télégrammes sont envoyés par l'intermédiaire d'une ambassade ou d'un bateau au mouillage surtout si l'ambassade ou le bateau porte le pavillon d'un pays connu pour être favorable à l'un ou l'autre camp.

130. Pour donner un autre exemple, supposons qu'un cessez-le-feu soit intervenu entre deux pays ou plus et que les observateurs des Nations Unies soient installés dans le secteur du cessez-le-feu. Les communications normales, publiques ou commerciales, sont souvent insuffisantes dans le secteur et les observateurs doivent avoir de bonnes communications internes pour être assurés de garder le contact entre eux, et aussi une liaison extérieure pour faire rapport à intervalles réguliers au Siège des Nations Unies. De telles liaisons seront peut-être nécessaires pendant de nombreuses années.

131. Si le bureau du représentant résident pouvait, comme nous l'avons proposé plus haut, assurer le maintien des communications des Nations Unies pour les opérations de secours en cas de catastrophe, on est en droit de penser qu'il pourrait aussi assurer les communications à l'occasion d'opérations de maintien de la paix, à moins qu'il

n'en soit empêché par les autorités locales. Dans certaines situations, cette solution pourrait avoir l'agrément de toutes les parties intéressées. Cependant, le sentiment général est qu'il serait fort regrettable qu'un représentant résident soit amené à s'occuper d'affaires aussi fortement teintées de politique que le maintien de la paix, et il faut tenir compte dans la planification des communications de l'ONU de ce que d'autres moyens de communications pourraient se révéler nécessaires par la suite dans certaines situations. La même conclusion s'applique, apparemment, aux Centres d'informations des Nations Unies.

132. La nécessité d'un système de communications interne autonome pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies semble évidente. Il s'agit donc finalement de savoir s'il est possible, en pratique, de doter les missions d'enquêtes et les missions et forces de maintien de la paix des Nations Unies de moyens de communications indépendants pour leur permettre de garder le contact avec le Siège à New York.

133. Après avoir demandé communication des dossiers existant au Siège des Nations Unies sur les opérations de maintien de la paix, j'ai pu constater que presque rien n'a été écrit au sujet des problèmes de communications qui se sont posés à propos de ces activités. Pour les fonctionnaires des Nations Unies qui ont à s'occuper de ces activités à l'échelon le plus élevé, il va pour ainsi dire de soi que l'ONU doit en l'occurrence avoir ses propres moyens de communications. On fait remarquer que l'Assemblée générale a reconnu voici de nombreuses années la nécessité d'installations indépendantes quand elle a autorisé la mise en place de l'actuel réseau de l'ONU pour les besoins des activités de l'Organisation au Moyen-Orient et au Cachemire par exemple. Ces vues ne sont cependant pas corroborées par des faits incontestables empruntés à des études solidement documentées sur les opérations de maintien de la paix menées par l'ONU.

134. Les éléments concrets faisant défaut, il y aurait peut-être lieu de réfléchir aux observations et questions ci-après :

a) L'élément de loin le plus important qui est nécessaire à l'ONU pour faire face aux besoins de communications actuels et futurs dans des situations critiques est un personnel expérimenté et dévoué. Depuis les nombreuses années que le réseau des Nations Unies fonctionne, un tel personnel a pu être formé. Comme on aura besoin du même personnel, à peu près, pour l'actuel réseau ONU. et pour les installations télex, la modernisation du réseau pour les opérations courantes qui est proposée au chapitre V n'aura pas de conséquences défavorables en ce qui concerne les possibilités d'affecter ce personnel aux futures activités de maintien de la paix.

b) Non seulement l'ONU dispose, et continuera à disposer, du personnel nécessaire pour faire face aux besoins de communications liés aux activités de maintien de la paix, mais encore elle possède déjà en propre du matériel de communications qui fonctionne ou qui est en réserve dans les parties du monde où l'expérience donne à penser que des activités de maintien de la paix de l'ONU seront le plus probablement nécessaires. Il n'y aura par conséquent pas à se préoccuper d'obtenir la permission d'utiliser des émetteurs à assez longue portée dans ces régions; le principal problème consistera à installer le cas échéant un petit émetteur pour établir le contact avec le point le plus proche

du réseau ONU. Si le matériel qui se trouve dans la zone considérée est remplacé par des installations télex pour les opérations courantes, ce matériel sera mis en position d'attente et restera ainsi disponible et prêt à entrer en service immédiatement, selon les besoins, pour les missions actuelles et futures de maintien de la paix.

c) Si l'on peut considérer que l'on a la situation bien en main en ce qui concerne les régions où l'ONU risque le plus d'avoir à s'employer à maintenir la paix, l'Organisation doit aussi être en mesure d'installer en cas de besoin des moyens de communications d'urgence dans des zones qui ne sont pas touchées par le réseau ONU. Il semble raisonnable d'admettre que le personnel nécessaire sera disponible. En outre, on a déjà pensé à obtenir la permission d'amener dans un pays le matériel dont il s'agit. C'est ainsi que l'ONU n'envoie pas de mission de maintien de la paix, si elle n'y est pas invitée. Avant d'accéder à une telle demande, l'ONU insiste pour être autorisée à amener sur place son propre matériel de communications. Cette précaution peut être rendue nécessaire par le manque de moyens de communications exploitables dans le pays. Une autre raison d'insister pour que cette condition soit satisfaite est que l'expérience a montré à l'ONU que ses missions de maintien de la paix qui dépendaient de services publics pour leurs communications se sont parfois heurtées à des lenteurs et des retards dans l'envoi de leurs messages, et elles ont été de ce fait dans l'impossibilité de mener efficacement leurs activités; parfois même, il en est résulté des avantages politiques ou militaires pour le gouvernement du pays. Il ne semble pas que des difficultés de ce genre se soient produites quand l'ONU disposait de ses propres moyens de communications dans le pays, sauf dans des circonstances exceptionnelles, telles que les hostilités de juin 1967 au Moyen-Orient, époque à laquelle le Centre de communications de l'ONU a été débordé à plusieurs reprises et n'a pu fonctionner pendant un certain temps.

d) On m'a signalé que quand une mission d'enquête, par exemple, se heurte à des retards si elle veut passer par les PTT pour établir le contact avec New York et quand il n'y a pas d'installations de l'ONU sur les lieux, il est à déconseiller du point de vue politique que les hauts fonctionnaires des Nations Unies utilisent les installations d'une ambassade ou d'un navire au mouillage, même si le message est codé. On peut facilement se représenter une situation où une telle politique aurait pour résultat de mettre purement et simplement une mission dans l'impossibilité d'entrer en contact avec le Siège de l'ONU en temps utile.

e) Les partisans de la modernisation et de l'expansion du réseau que l'ONU possède en propre souligent presque toujours qu'il est nécessaire qu'un haut fonctionnaire des Nations Unies puisse obtenir des communications "immédiatement" en cas de crise. Si l'on examine une liste représentative des appels téléphoniques de plusieurs organismes des Nations Unies, on constate qu'il est fait un usage très limité des appels à longue distance au niveau du Directeur général. Le Directeur général de l'une des plus grandes institutions spécialisées a déclaré qu'il n'avait pour ainsi dire aucun besoin de faire des appels d'urgence à longue distance et il a de lui même fait observer qu'il téléphonait "tous les six mois environ" au Directeur général d'une des autres grandes institutions spécialisées. On notera également que les chefs d'Etat n'ont pas pour habitude de s'appeler au téléphone. De même, si le Secrétaire général des Nations Unies a une affaire urgente à régler avec un Etat Membre, la procédure habituelle consiste à se mettre

en rapport avec le chef de la mission de cet Etat auprès des Nations Unies à New York. (Un examen des appels téléphoniques du Secrétaire général pendant une période représentative corrobore cette observation).

D. Conclusions

135. L'analyse présentée dans le présent chapitre débouche sur certaines conclusions générales, particulièrement du point de vue de la planification financière :

a) Il est trop tôt pour savoir si l'ONU jouera effectivement le rôle beaucoup plus important que l'on propose de lui confier dans les opérations de secours en cas de catastrophe. On note d'autre part que la planification qui doit précéder les catastrophes et les activités de reconstruction qui doivent suivre ces dernières n'impliquent pas des besoins anormaux en matière de communications. Du point de vue de la présente étude, c'est uniquement la période critique de la catastrophe qui est importante.

b) Considérant que l'ONU pourrait être appelée à jouer un rôle très important de coordination au cours de la période critique d'une catastrophe, il conviendrait de faire des plans afin de pouvoir compter sur le bureau du représentant résident du PNUD pour les communications entre le Bureau des secours en cas de catastrophe de Genève et le pays touché par une catastrophe. Il conviendrait d'entreposer dans des endroits stratégiques quelques émetteurs-récepteurs à bande latérale unique dont les représentants résidents pourraient, en cas de besoin, faire usage pour compléter les émetteurs mobiles de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. Pour ce qui est des achats de matériel, il faudrait procéder très progressivement pendant un an ou deux, jusqu'à ce que le rôle que l'ONU est appelée à jouer dans les secours en cas de catastrophe apparaisse plus clairement.

c) L'expérience montre que les missions d'observateurs de l'ONU et les forces de maintien de la paix doivent disposer (et disposent en fait) de leurs propres communications internes. L'ONU possède maintenant un matériel dont ces missions peuvent se servir pour leurs communications externes avec le Siège à New York. Le programme de modernisation du réseau ONU proposé au chapitre V permettrait de garder ces moyens à la disposition des missions d'observateurs, au besoin. Il est cependant suggéré que les missions actuelles et futures d'observateurs de l'ONU utilisent le réseau ONU (qu'il s'agisse de l'équipement ONU ou du télex), le matériel ONU de réserve étant toujours prêt à servir, s'il le faut, durant les périodes critiques. Le fonctionnement des installations ONU ou télex pourra être assuré par le personnel de l'ONU. En prévision d'une opération de grande envergure, comme celle du Congo, il conviendrait d'attribuer des priorités en matière de communications aux opérations de maintien de la paix de l'ONU.

d) Pour d'autres genres d'activités de maintien de la paix, à savoir celles qui sont menées par des missions d'enquêtes et des représentants spéciaux du Secrétaire général, il est proposé d'adopter une politique plus souple en ce qui concerne les besoins de communications. Dans certains cas, aucune disposition ne sera prise pour amener dans le pays du matériel de communications autonome en raison de la brièveté de la visite, de la qualité des installations locales, de l'atmosphère probablement amicale, de l'existence d'installations de l'ONU en position d'attente dans le pays, etc. Dans d'autres cas, la situation locale probable et le besoin urgent d'assurer les contacts les plus étroits avec le Siège imposeront peut-être l'envoi d'un matériel mobile de communications.

Chapitre VIII

ACTIVITES DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION

A. Généralités

136. Bien qu'à la fin des années quarante l'Assemblée générale ait insisté sur la nécessité de tenir tous les Etats Membres au courant des activités de l'Organisation, le Secrétariat de l'ONU a dû s'efforcer d'atteindre cet objectif dans des conditions assez difficiles. Il n'a jamais disposé de fonds suffisants pour créer un réseau mondial de radiodiffusion des Nations Unies. Les Etats Membres ont fait comprendre de différentes manières qu'ils ne veulent pas que l'ONU ait la possibilité de faire parvenir directement des nouvelles dans leur pays, avec peu ou pas de contrôle des autorités nationales. En outre, dans beaucoup de pays en voie de développement, la proportion des habitants qui lisent les journaux ou peuvent avoir accès aux nouvelles radiodiffusées est faible.

137. Dans les conditions qui viennent d'être décrites, la diffusion rapide de nouvelles brèves de l'ONU dans le monde entier dépend presque totalement des moyens d'information existants et notamment des "cinq grands" services d'information internationaux dont les sièges sont au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, en URSS et en France. Quelque 105 organes d'information de toutes les parties du monde ont un bureau au Siège de l'ONU, mais la plupart de ces bureaux sont occupés non par un représentant du pays dont le nom est sur la porte, mais par des personnes qui résident à New York et qui reçoivent une certaine somme de ce pays pour chaque nouvelle communiquée qui présente un intérêt particulier pour lui.

138. Les communiqués, documents et publications sont également envoyés aux missions des Etats Membres auprès de l'ONU, à New York. Mais la plupart de ces missions n'ont pas la possibilité de faire parvenir efficacement à leur gouvernement les informations fournies par l'ONU, et c'est pourquoi une cinquantaine de centres d'information des Nations Unies ont été créés dans le monde entier. Ces centres reçoivent l'information par valise diplomatique et par fret aérien et ne peuvent donc pas rivaliser avec les services de presse installés au Siège des Nations Unies à New York et à Genève pour la diffusion rapide des actualités d'intérêt capital.

139. Le Service de l'information de l'ONU diffuse également dans le monde entier des bulletins d'information hebdomadaires en dix-sept langues, grâce à des émetteurs d'onde courte loués à des conditions préférentielles par les Etats-Unis, la Suisse, la France et l'Italie. Ces émissions sont retransmises par des stations radiophoniques locales. Seuls les programmes retransmis par ces dernières parviennent aux populations. Ces émissions hebdomadaires effectuées dans une langue donnée et destinées à une région particulière peuvent durer de cinq à quinze minutes, et l'on compte quelques émissions de trente minutes. La retransmission en direct des débats de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité est également assurée en anglais, en français et en espagnol, à destination de l'Europe, de l'Amérique latine, de la plus grande partie de l'Afrique et de quelques régions du Moyen-Orient grâce à des émetteurs loués par les Etats-Unis. La qualité de la réception de ces émissions est très inégale et dépend de la distance entre l'émetteur et la région visée et de l'intensité des perturbations de l'ionosphère.

140. Le Service de l'information de l'ONU s'efforce de compenser les possibilités limitées que lui offrent les émissions sur onde courte en envoyant par avion à quelque 130 pays des programmes enregistrés sur bandes ou disques en vue de leur diffusion par environ 1 000 stations radiophoniques. Lorsqu'ils sont utilisés sur place, ces programmes présentent le grand avantage d'une qualité radiophonique sûre, mais ont l'inconvénient de ne pouvoir être diffusés qu'avec un retard de plusieurs jours à une semaine.

141. Certaines séances de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies sont également télévisées en direct. La mesure dans laquelle ces services sont utilisés par les stations de télévision dépend entièrement des utilisateurs. En d'autres termes, ces activités doivent pour l'instant être "autofinancées", ce qui signifie en pratique que seules peuvent être réalisées les émissions que les stations de télévision sont disposées à financer. La plupart de ces émissions ont été diffusées en Amérique du Nord. On trouvera dans le tableau ci-après le nombre de retransmissions par satellite effectuées depuis New York, et financées par des stations de télévision à l'étranger :

		Emissions retransmises vers		
Année	Nombre total	le Japon	l'Europe	les pays en voie de développement
1965	5	-	5	-
1966	12	1	10	1
1967	56	3	53	-
1968	20	1	19	-
1969	18	-	17	1
1970	20	1	17	2
1971	24	4	17	3
Total	155	10	138	7

142. On notera qu'il y a eu très peu d'émissions télévisées en direct vers les pays en voie de développement. Ceux-ci ne peuvent s'offrir des émissions aussi coûteuses, et beaucoup d'entre eux ne sont pas dotés de stations terrestres.

B. Observations

143. Au cours des quatre dernières années, je me suis rendu dans plusieurs centres d'information des Nations Unies en ma qualité d'inspecteur, et j'ai pu constater que de l'avis général la diffusion des nouvelles dans le monde entier était assurée très efficacement par les services de presse internationaux, et que les centres d'information des Nations Unies ne devaient pas chercher à concurrencer ceux-ci. Mais, à l'occasion de la présente étude sur les communications, deux observations m'ont été faites touchant les inconvénients qu'il y a à se fier entièrement aux services de presse internationaux. D'abord, plusieurs personnes bien informées m'ont signalé avec quelques détails à l'appui que des nouvelles concernant les Nations Unies avaient pu être quelque peu déformées. C'est ainsi que, lorsque

le Conseil de sécurité siège, il arrive que le reportage ne fasse état que de l'une des tendances en présence, ou bien que les déclarations d'un orateur soient résumées de façon à lui faire dire le contraire de sa pensée. Le texte intégral des interventions est communiqué aux missions permanentes des Etats Membres à New York, et les centres d'information des Nations Unies dans le monde sont instamment priés de prendre contact avec les organes d'information lorsqu'ils constatent l'existence d'informations fausses ou trompeuses. Quelques fonctionnaires des Nations Unies aimeraient que l'ONU assure directement la diffusion de l'information vers les Etats Membres de façon à présenter les nouvelles de façon impartiale, mais j'ai été informé que beaucoup d'Etats Membres - peut-être tous - semblent préférer que les Nations Unies ne puissent pas communiquer directement des informations aux populations de leur pays, étant donné qu'il est plus facile, vraisemblablement, d'exercer un contrôle sur les organes d'information que sur les Nations Unies. Par ailleurs, on m'a informé que le budget total du Service de l'information ne couvrirait pas 15 % des dépenses de l'un des cinq grands services de presse internationaux.

144. La seconde objection qui m'a été faite au sujet des moyens d'information est qu'ils ont tendance à sélectionner les nouvelles qui présentent surtout de l'intérêt pour les pays industrialisés. Ainsi, une étude (non encore terminée) de l'UNITAR montre que les pays développés s'intéressent particulièrement aux questions politiques et de sécurité, aux problèmes financiers internationaux, à la prolifération des armes nucléaires et à l'environnement; les pays en voie de développement, en revanche, s'intéressent plutôt à ce qui touche l'économie, la santé, l'emploi, l'agriculture et le commerce. Un Centre d'information économique et sociale récemment créé dans le cadre du Service de l'information s'efforce de favoriser la diffusion du type de renseignements qui intéressent plus particulièrement les pays en voie de développement.

145. Je ne me souviens pas d'avoir entendu formuler aucune de ces deux critiques sur les services de presse internationaux lorsque je me trouvais dans des pays en voie de développement, mais aussi je ne faisais pas à ce moment-là une enquête approfondie sur les activités du Service de l'information. On sait que le texte intégral des communiqués de presse de l'ONU et les documents présentant un intérêt particulier sont mis à la disposition des missions de tous les Etats Membres auprès des Nations Unies à New York, afin que celles-ci puissent les transmettre par la valise diplomatique à leurs gouvernements. En outre, on peut trouver tous ces textes dans les centres d'information des Nations Unies dans diverses parties du monde; les bandes et disques où sont enregistrés les débats de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sont envoyés dans plus de 130 pays et territoires pour être rediffusés. Il me semble que le Service de l'information a fait des efforts très louables pour faire parvenir en temps voulu à tous les Etats Membres un compte rendu complet de ce qui se passe au Siège des Nations Unies, dans la mesure où les conditions difficiles dans lesquelles il doit fonctionner le lui permettent.

146. Si le texte des programmes enregistrés pour être diffusés dans une émission d'information pouvait être envoyé aux Etats Membres par câble plutôt que par fret aérien, il serait disponible plus rapidement. Mais le coût de cette solution serait probablement prohibitif, à moins d'utiliser un service télex loué. Par exemple, si le volume du trafic ONU entre deux points est tel qu'il faut en moyenne deux ou trois heures par jour pour l'acheminer, il serait peut-être plus économique de louer

un service télex pour ces échanges, car il peut être utilisé 24 heures par jour sans entraîner de frais supplémentaires pour le locataire. Ainsi, dans les quelques années à venir et à mesure que l'ONU développerait l'utilisation des services télex loués, les programmes enregistrés destinés à des émissions d'information pourraient être envoyés par télex pendant les heures creuses d'une période de 24 heures.

147. Actuellement, les émissions télévisées en direct des Nations Unies sont retransmises presque uniquement en Amérique du Nord. On s'est demandé s'il était nécessaire d'étendre ces retransmissions à d'autres parties du monde afin de compléter les envois par fret aérien de films et de cinéscope assurés actuellement par l'ONU. C'est surtout ces dernières années que l'on s'est intéressé à cette possibilité, parce que la télévision a progressivement supplanté les journaux et la radio en tant que principal moyen de diffusion de l'information dans les pays développés, et parce que le développement des satellites commerciaux permet de retransmettre des émissions télévisées en direct sur de longues distances, et notamment au-delà des océans. J'ai eu des entretiens à ce sujet avec différents fonctionnaires en Europe et à New York, et les points importants qui s'en dégagent sont les suivants :

a) L'information fournie par l'ONU n'est guère télégénique. Normalement, le journaliste de télévision donne lecture de quelques nouvelles brèves; ensuite, afin d'exploiter pleinement les ressources d'un support audio-visuel, on consacre la plus grande partie du temps disponible aux événements qui peuvent être montrés sur l'écran. Malheureusement, la plupart des événements touchant l'ONU qui sont dignes d'être signalés dans la presse ont pour cadre le Siège, à New York et à Genève.

b) Le coût de telles émissions hors d'Amérique du Nord - qui pour l'instant est à la charge de l'utilisateur - serait extrêmement élevé. Il faudrait adopter les programmes aux cultures et aux mentalités de toutes les parties du monde, ce qui obligerait à engager des frais de personnel importants en divers endroits. En outre, la diffusion outre mer de reportages télévisés en direct ou de reportages récents nécessite des opérations très complexes et coûteuses de relais par satellite ou le transport rapide de films, de bandes vidéo et autre matériel de ce genre par avion à réaction. Très peu de pays ont des sociétés de télévision qui pourraient se permettre de telles dépenses, sauf en des occasions exceptionnelles.

c) Si les frais étaient pris en charge par l'ONU, beaucoup de pays feraient des difficultés du fait que les émissions de l'ONU en concurrenceraient d'autres.

d) Dans les circonstances présentes, les mesures les plus réalistes seraient les suivantes : i) insister beaucoup plus sur la mise au point de programmes de radio et de télévision adaptés aux cultures et aux mentalités des différentes régions du monde, et ii) s'efforcer plus systématiquement de convaincre un plus grand nombre de stations de radio et de télévision des Etats Membres d'utiliser couramment les bandes, films et autre matériel de l'ONU envoyés dans leur pays par fret aérien. Jusqu'ici, aucun effort véritablement suivi n'a été fait dans ces deux directions.

C. Conclusions

a) A première vue, le monde semble aujourd'hui être saturé d'informations concernant les activités des Nations Unies. Ces informations sont acheminées par les moyens suivants : i) plus de 100 organes d'information qui ont un bureau au Siège à New York et également un nombre important de ces organes à Genève; ii) les missions des Etats Membres auprès de l'ONU à New York et à Genève, qui sont submergées de documents et de publications; iii) les représentants des Etats Membres qui participent à un grand nombre de réunions, séminaires, etc., organisés par les Nations Unies (il y a eu plus de 4 000 séances à Genève l'an dernier); iv) plus de 50 centres d'information des Nations Unies; v) la distribution gratuite de toutes les publications des Nations Unies à quelque 1 500 destinataires dans le monde entier; vi) les émissions de l'ONU, et la distribution de bandes et films aux Etats Membres qui sont utilisés par 1 000 postes émetteurs de radio, etc. Toutefois, la qualité et l'objectivité des émissions d'information qui parviennent aux populations laissent quelquefois à désirer et, malheureusement, la plupart des habitants de nombreux pays en voie de développement ne sont pas touchés du tout, parce qu'ils ne savent pas lire les journaux ou n'ont pas la possibilité d'écouter la radio;

b) A mesure que l'ONU fera de plus en plus appel aux services télex loués, on devrait envisager la possibilité d'envoyer le texte des émissions d'information par ces services télex pendant la période creuse de la journée de 24 heures, au lieu de les expédier par fret aérien,

c) A l'avenir, les progrès techniques réduiront peut-être considérablement le coût des émissions télévisées en direct relayées par satellite, mais il est probable qu'au cours des quelques années à venir les efforts tendant à développer la diffusion des programmes de l'ONU devront consister surtout à convaincre un plus grand nombre de stations de radio et de télévision des Etats Membres, et particulièrement des pays développés, d'utiliser régulièrement les bandes et films de l'ONU qui sont actuellement envoyés dans leurs pays par fret aérien.

Annexe I

Unesco form 742 (III. 72)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE
UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTUPAL ORGANIZATION

Place de Fontenoy
75 700 Paris, France

TÉLÉGRAMME / UNESCOGRAMME
CABLE / UNESCOGRAM

Téléphone 566-57-57
Télégraphe Unesco Paris
TELEX 27602 Paris

A : (Nom et adresse télégraphique) / *To : (Name and cable address)*

Date :

Référence * (à insérer par Registry) / *Reference * (for insertion by Registry)*

Texte et signature / *Text and signature*

A . nom et adresse complète / *To : name and full address*

* Prière de citer cette référence dans votre réponse.

* *Please cite this reference in your reply.*

Le numéro de référence sera fixé par la Division du Courrier. La partie figurant sous le pointillé ne sera pas transmise

OBJET (s'il ne ressort pas clairement du texte)

MODE D'EXPÉDITION PROPOSÉ (peut être modifié par la Division du Courrier). Voir Appendice 9 B du Manuel.

LES TÉLÉGRAMMES SONT TRÈS COUTEUX : LEUR USAGE N'EST JUSTIFIE QU'EN CAS D'EXTRÊME URGENCE

☐ **Unescogramme (express par avion)** ☐ **Télégramme (fournir justification ci-dessous)**

Budget - cocher la case appropriée ☐ ORD ☐ UNDP

Rédigé par
(Nom dactylographié)

Département Signature

Approuvé par
Signature du Directeur du Département d'origine

Visas (sur l'original seulement)
Département Signature

COPIES à distribuer pour information

Annexe II

LES COMMUNICATIONS PAR "ILOGRAMME" : RESULTATS D'UNE EXPERIENCE FAITE PAR L'OIT

1. L'ILOGRAMME a été adopté en 1966. Il s'agit en fait d'une lettre exprès par avion (avec distribution spéciale) qui lui donne un caractère d'urgence et produit ainsi un effet identique à celui d'un télégramme, mais pour un prix bien moindre. Cette méthode est déjà utilisée par l'UNESCO 1/ et par l'OMS.

2. Les raisons de l'adoption de l'ILOGRAMME se sont révélées fondées et justifiées dans la pratique.

3. Son emploi s'est progressivement développé, comme le montrent les chiffres suivants 2/ :

Année	Nombre d'ILOGRAMMES expédiés du Siège de l'OIT
1966	-
1967	3 580
1968	5 920
1969	6 823
1970	9 758
1971	14 322

On a ainsi évité que l'usage des télégrammes n'augmente proportionnellement à l'accroissement des activités de l'OIT :

Année	Nombre de messages télégraphiques expédiés du Siège de l'OIT
1966	11 652
1967	10 157
1968	11 125
1969	12 312
1970	10 561
1971	6 548

1/ L'UNESCO va plus loin : elle confie au service du courrier la responsabilité de décider si un message sera expédié sous forme d'UNESCOGRAMME ou sous forme de télégramme, compte tenu du mode d'expédition souhaité par le service d'origine. Les décisions prises par le service du courrier ne donnent pas lieu, semble-t-il, à plus de deux ou trois réclamations par an.

2/ A partir du mois d'août 1970, d'autres restrictions à l'usage des télégrammes ont joué un rôle; voir le paragraphe 7 ci-dessous.

4. On a remarqué que, dans certains cas, les services du secrétariat expédiaient un télégramme alors qu'une lettre exprès par avion serait parvenue à destination à temps pour permettre qu'une décision soit prise aussi rapidement que s'il s'était agi d'un télégramme. Pour donner un exemple évident, il est inutile d'expédier, le vendredi, des télégrammes de Genève à New York, alors que les bureaux sont fermés jusqu'au lundi et que ce délai suffit pour envoyer une lettre exprès par avion. Il en est de même pour les lieux de destination situés en Europe occidentale et en Afrique du Nord. En outre, pour ces dernières régions, un ILOGRAMME, qui fait l'objet d'une distribution spéciale, peut parvenir à certaines destinations plus rapidement qu'un télégramme (ELT ou LT) de nuit, qui est distribué avec le courrier ordinaire.

5. Les ILOGRAMMES doivent être rédigés en style télégraphique. Celui-ci en marque l'urgence, la rédaction est moins longue et les mots inutiles sont rupprimés. Les lettres, par contre, demandent à être soigneusement rédigées, en particulier lorsqu'il s'agit d'une correspondance officielle avec un gouvernement, etc., mais elles posent aussi des problèmes en ce qui concerne la formule d'appel, la formule de courtoisie et la signature, ce qui constitue une perte de temps pour les fonctionnaires et les secrétaires. L'ILOGRAMME permet donc de gagner du temps.

6. Les services extérieurs de l'OIT se servent de plus en plus de l'ILOGRAMME; tout comme un télégramme, qui fait boule de neige en ce sens qu'il incite les fonctionnaires à répondre par un autre télégramme sans se demander si une réponse télégraphique est vraiment nécessaire, un ILOGRAMME les incitera à répondre par un autre ILOGRAMME, ce qui évitera la dépense d'un télégramme.

7. L'usage de l'ILOGRAMME à l'OIT a continué à se développer ces derniers mois à la suite des restrictions plus sévères imposées à l'envoi de télégrammes. Il faut espérer que l'on conservera l'habitude de se servir d'ILOGRAMMES plutôt que de télégrammes.

8. Initialement, les ILOGRAMMES étaient expédiés dans des enveloppes à bordure rouge portant la mention "ILOGRAMME". On a abandonné l'usage de ces enveloppes lorsqu'on s'est aperçu qu'elles provoquaient des confusions dans certains pays. Les ILOGRAMMES sont maintenant expédiés par exprès et par avion dans des enveloppes ordinaires.

9. Dans certains pays, il n'existe pas de distribution spéciale des exprès. Dans les pays où celle-ci est assurée, il est préférable que l'ILOGRAMME comporte l'adresse complète du destinataire afin qu'il lui soit distribué, sauf si celui-ci préfère par exemple qu'on le dépose dans sa boîte postale.

10. On peut citer un cas où des économies sensibles seraient possibles : c'est celui de l'envoi de rappels aux gouvernements qui, par exemple, n'ont pas répondu à une lettre circulaire leur demandant de fournir des renseignements ou des observations avant une certaine date. Jusqu'à présent, on expédiait une série de télégrammes de rappel. Les taxes télégraphiques pour une série typique de rappels s'élèvent à 2 775 francs suisses, alors que la même série de rappels envoyés par ILOGRAMME ne coûte que 140 francs suisses environ.

Annexe III

LE SYSTEME INFORMATISE D'EXPEDITION DU COURRIER DE L'UNESCO

Le système d'expédition du courrier comporte quatre éléments :

1. Le sous-système des envois aux abonnés
2. Le sous-système des envois obligatoires
3. Le sous-système des envois pour le compte des Divisions
4. Le sous-système philatélique

Les quatre sous-systèmes sont distincts les uns des autres et sont utilisés à des fins différentes.

1. Le sous-système des envois aux abonnés

Le sous-système des envois aux abonnés porte uniquement sur la distribution des périodiques publiés par l'UNESCO et distribués aux abonnés à titre onéreux.

Il est à noter que :

i) il existe dix périodiques différents,

ii) il y a environ 250 000 destinataires qui reçoivent, par différents moyens postaux, un nombre différent d'exemplaires du même périodique, ou de périodiques différents, dans différentes langues.

Le système comprend :

a) la création et la mise à jour de listes de noms et d'adresses;

b) l'impression des noms et des adresses sur des étiquettes d'expédition;

c) l'impression de cartes de rappel pour les abonnements venant à expiration;

d) l'établissement d'étiquettes contenant le nom et l'adresse des destinataires abonnés par l'intermédiaire d'un dépositaire agent de l'UNESCO;

e) l'établissement d'étiquettes contenant le nom et l'adresse des destinataires qui doivent recevoir d'anciens numéros d'un périodique;

f) l'établissement d'une carte de cadeau à adresser à un destinataire lorsque le périodique lui est offert par une autre personne;

g) l'établissement de listes imprimées des envois postaux;

h) l'impression de listes statistiques.

2. Le sous-système des envois obligatoires

Le sous-système des envois obligatoires concerne uniquement la distribution gratuite de toutes sortes de publications, de documents et de périodiques de l'UNESCO, selon des règles établies. Les destinataires reçoivent différentes sortes de documents, dans des quantités différentes, dans des langues différentes et par des modes d'expédition différents.

Le système comprend :

a) la création et la mise à jour de listes de noms et d'adresses;

b) l'impression de noms et d'adresses sur les étiquettes d'expédition;

c) l'établissement de listes imprimées contenant les noms et les adresses de tous les destinataires du sous-système des envois obligatoires;

d) l'établissement de listes statistiques.

3. Le sous-système des envois pour le compte des Divisions

Ce sous-système concerne uniquement l'envoi de documents pour le compte des différentes Divisions de l'UNESCO.

On notera qu'il existe environ 65 000 destinataires qui reçoivent, par des moyens postaux différents, différentes quantités de documents différents et dans des langues différentes.

Ce système comprend :

a) la création et la mise à jour de listes de noms et d'adresses;

b) l'impression d'étiquettes contenant les noms et les adresses de certains des destinataires inscrits sur ces listes;

c) l'établissement de cartes imprimées contenant les noms et les adresses des nouveaux destinataires inscrits sur les listes, aux fins de classement et de référence.

4. Le sous-système philatélique

Les listes philatéliques sont utilisées pour l'envoi des timbres et des renseignements philatéliques de l'UNESCO.

Le système comprend :

a) la création et la mise à jour de listes de noms et d'adresses;

b) l'impression d'étiquettes d'expédition;

c) l'établissement d'une liste imprimée contenant le nom et l'adresse de chaque destinataire, aux fins de classement et de référence.

Le sous-système philatélique, qui s'occupe des expéditions aux 6 000 abonnés, est maintenant en service.

On a mis à l'essai, en parallèle, avec un fichier réel de 5 000 adresses, le système des envois aux abonnés et on devrait pouvoir en déterminer la faisabilité à la fin de 1972. Si, comme on le pense, son coût est inférieur à celui de la méthode actuelle, le sous-système sera exploité aussitôt que possible. Il se peut cependant qu'il ne fonctionne pas à pleine capacité avant 1975, à cause des problèmes que pose le financement d'un fichier central complet et l'acquisition de matériel auxiliaire.

Pour le sous-système des envois obligatoires et le sous-système des envois pour le compte des Divisions, le travail de programmation a commencé.

Il faut noter que lorsqu'on a élaboré le système d'expédition, on a posé les fondations d'une future banque de données de l'UNESCO. Cette banque de données contiendrait les noms et les adresses des personnes et des institutions avec lesquelles l'UNESCO pourrait vouloir entrer en contact.

Chaque personne (ou institution) ferait l'objet d'une classification complète, de sorte qu'il serait possible, après avoir choisi dans la banque de données les noms et les adresses de certaines d'entre elles, de leur adresser des documents d'un type déterminé.

Annexe IV

HORAIRE DES TRANSMISSIONS TELEX DIRECTES DE L'OMS

(valable jusqu'à nouvel ordre)

Les télégrammes pour les destinations indiquées ci-après sont normalement expédiés par télex direct. Lorsque les messages doivent être expédiés le jour même, ils doivent parvenir au service du courrier un peu avant l'heure limite afin que les bandes puissent être préparées avant la transmission. Les messages reçus après l'heure limite seront transmis le jour ouvrable suivant.

Destination et différence d'heure	Heure limite au service du courrier	Heure locale d'arrivée au lieu de destination
UNISANTE ALEXANDRIE Une heure de plus qu'au Siège	Une transmission quotidienne à 10 h 30	Même heure, même jour
UNISANTE BRAZZAVILLE Même heure qu'au Siège	Une transmission quotidienne à 11 heures	Même heure, même jour
UNISANTE COPENHAGUE Même heure qu'au Siège	Transmission immédiate jusqu'à 18 heures	Environ 10 minutes plus tard
UNDEVPRO KINSHASA (LEOPOLDVILLE) Même heure qu'au Siège	Transmission jusqu'à 18 heures par le réseau de télécommunication des Nations Unies	Environ deux heures après l'arrivée du message au service du courrier
UNISANTE MANILLE Sept heures de plus que le Siège	Jusqu'à 18 heures pour transmission quotidienne le lendemain matin vers 9 heures	Vers 16 heures le même jour
WORLDHELTH NEW DELHI Cinq heures de plus qu'au Siège	Jusqu'à 18 heures pour transmission quotidienne le lendemain matin vers 8 h 30	Vers 13 heures le même jour
UNISANTE NEW YORK Six heures de moins qu'au Siège	Transmission immédiate à partir de 15 heures, heure de Genève	Environ 10 minutes après l'arrivée du message au service du courrier
OFSANPAN WASHINGTON Six heures de moins qu'au Siège	Transmission immédiate à partir de 15 heures, heure de Genève	Environ 10 minutes après l'arrivée du message au service du courrier

Le vendredi après-midi, les transmissions ont lieu comme suit :

UNISANTE ALEXANDRIE	à 17 heures
UNISANTE BRAZZAVILLE	à 17 h 15
UNISANTE MANILLE	à 17 h 30
WORLDHELTH NEW DELHI	à 17 heures

15.9.71. Page revisée à insérer dans le répertoire téléphonique

Les messages comportant des adresses télex pour d'autres destinations que celles qui sont indiquées ci-dessus sont mis sur bande dès réception et transmis immédiatement. Ils parviennent habituellement au destinataire 10 minutes environ après l'arrivée du message au service du courrier.

TELEGRAMMES : Les télégrammes doivent parvenir au service du courrier au plus tard à 17 h 45.
Pour d'autres renseignements, téléphoner au poste 2034.

Annexe V

ANALYSE DU TRAFIC TELEGRAPHIQUE ECOULE PAR LE CENTRE DE RELAIS DES TELECOMMUNICATIONS DE GENEVE EN 1971

Trafic au départ de Genève

a) Réseau de l'ONU

	Mots
Trafic ONU/Genève - New York	1 277 331
Trafic institutions Genève-New York	2 762 647
Relais de Jérusalem pour New York	841 710
Relais de Rawalpindi pour New York	1 856 715
Relais de Nicosie pour New York	155 151
Trafic ONU/Genève - Rawalpindi	90 133
Trafic institutions Genève-Rawalpindi	903 665
Relais de New York pour Rawalpindi	1 042 969
Trafic ONU/Genève - Jérusalem	59 860
Trafic institutions Genève-Jérusalem	533 738
Relais de New York pour Jérusalem	858 842
Trafic ONU/Genève - Nicosie	118 656
Trafic institutions Genève-Nicosie	-
Relais de New York pour Nicosie	273 984
TRAFIC TOTAL ECOULE SUR LE RESEAU DE L'ONU	10 775 421

soit :

Trafic total ONU au départ de Genève	1 545 980	= 14,35 % du total
Trafic total au départ de Genève pour le compte d'institutions	4 200 050	= 38,98 % du total
Trafic total en relais	5 029 391	= 46,67 % du total
Total	10 775 421	= 100 %

b) Trafic, au départ de Genève, empruntant le réseau commercial

Par télex	3 497 221
Par PTT	1 082 883
	4 580 104

c) Trafic, au départ de Genève, écoulé par télex interne

A destination du Cabinet du Directeur général	1 728 868

Total général du trafic au départ de Genève

a)	Réseau de l'ONU	10 775 421
b)	Télex/PTT	4 580 104
c)	Télex interne	1 728 868
	Total général	17 084 393

Trafic à l'arrivée à Genève

a) Réseau de l'ONU

	Mots
De New York à Genève	1 315 240
De New York, pour retransmission par télex ou PTT	2 182 534
De New York pour retransmission à Jérusalem	858 842
De New York pour retransmission à Rawalpindi	1 042 989
De New York pour retransmission à Nicosie	273 984
De Jérusalem à Genève	508 644*
De Jérusalem pour retransmission à New York	841 710
De Rawalpindi à Genève	893 522*
De Rawalpindi pour retransmission à New York	1 856 715
De Nicosie à Genève	115 292*
De Nicosie pour retransmission à New York	155 151
TRAFIC TOTAL, A L'ARRIVEE, SUR LE RESEAU DE l'ONU	10 044 623

Soit : Trafic total en relais*	7 211 925	= 71,80 % du total
Trafic total destiné à Genève*	2 832 698	= 28,20 % du total
	10 044 623	= 100 %

*Note. On ne peut faire une distinction entre les télégrammes à destination de Genève et les télégrammes adressés à Genève pour être retransmis sur le réseau commercial, une partie des archives ayant déjà été détruite.

b) Trafic à l'arrivée à Genève par le réseau commercial

Par télex	4 065 056
Par PTT	259 091
Total	4 324 147

Total général du trafic à l'arrivée

a)	Réseau de l'ONU	10 044 623
b)	Télex/PTT	4 324 147
	Total général	14 368 770

Trafic total écoulé en 1971

Au départ	17 084 800
A l'arrivée	14 368 770
TRAFIC TOTAL A L'ARRIVEE ET AU DEPART EN 1971	31 453 570

Notes. 1. Tout le trafic en relais est compté comme trafic à l'arrivée et comme trafic au départ.

2. Les données statistiques pour 1971 ont été influencées par les opérations de secours de l'ONU à Dacca. Les données concernant les années antérieures n'ont pu être reconstituées entièrement, les archives ayant été détruites. Il est donc impossible, en ce qui concerne le trafic en relais, de procéder à des comparaisons avec les années antérieures.

Annexe VI

CONTROLE PAR ORDINATEUR DES DEPENSES TELEPHONIQUES DE L'OIT

1. L'ordinateur sert au contrôle des dépenses téléphoniques pour toutes les communications interurbaines et internationales émanant du siège de l OIT; en Suisse, ces communications sont taxees selon la duree et la distance. Les communications officielles autres que les communications locales ne peuvent être demandées qu'avec l'autorisation du chef de la division intéressée. Les communications locales ne sont pas contrôlées par ordinateur ou par d'autres moyens, etant donné qu'elles ne peuvent pas être identifiées par les PTT.

2. En ce qui concerne les communications interurbaines et internationales, les neuf indications ci-après sont inscrites par les téléphonistes sur une feuille de codage pour introduction dans l'ordinateur :

i) service d'origine;
ii) numéro personnel du demandeur;
iii) nom du demandeur;
iv) date de la communication;
v) heure de la communication;
vi) destination;
vii) nature de la communication : privee ou officielle;
viii) prix;
ix) indication permettant de savoir si la taxe de service (s'élevant à un franc suisse par communication) doit être payée (communications privées seulement).

Le relevé mensuel établi par ordinateur indique pour chaque service :

a) le nombre des communications officielles, le coût total et le coût moyen par communication;

b) le nombre des communications privées, le nombre de celles qui sont soumises au paiement d'une taxe de service, le coût total et le total des taxes de service payées.

3. Chaque liste mensuelle est accompagnée d'une récapitulation par service qui sert à établir manuellement un tableau indiquant, mois par mois, l'augmentation ou la diminution des dépenses de chaque service (comme le coût des communications privées est prélevé automatiquement à la source sur le traitement des fonctionnaires, il n'en est pas tenu compte dans le tableau et celui-ci ne sert qu'à indiquer l'augmentation ou la diminution des communications officielles).

4. Lorsque l'on constate un accroissement sensible du coût des communications téléphoniques d'un service pendant trois mois, cet accroissement lui est signalé, et cette notification a souvent un effet modérateur. Toutefois, on ne doit pas oublier que, par leur nature même, les tâches de certains services, comme par exemple ceux qui s'occupent d'activités opérationnelles, entraînent des frais téléphoniques plus élevés que ce n'est le cas pour d'autres services qui ont rarement recours à des communications officielles non locales.

5. Il convient de signaler par ailleurs que les données introduites dans les fichiers informatisés par l'intermédiaire de ce sous-système sont utilisées, grâce à l'intégration des systèmes, pour déduire le coût des communications téléphoniques des traitements des fonctionnaires et pour inscrire ces déductions au crédit des comptes budgétaires sur lesquels sont imputés les montants des relevés des services téléphoniques suisses.