



**NATIONS UNIES
LA COMMISSION ÉCONOMIQUE ET
SOCIALE POUR L'ASIE OCCIDENTALE**

CESAO (1974-1999)

**VINGT-CINQ ANS AU SERVICE DU
DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION**

Par

Serge NEDELEC

Avec la collaboration de

Blandine DESTREMAU

Les opinions exprimées dans cette étude sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale.

E/ESCWA/1999/2
ORIGINAL: FRENCH
99-0349

REMERCIEMENTS

Toutes les personnes rencontrées lors des entretiens nous ont été d'un précieux concours, tant par les informations qu'elles ont bien voulu nous communiquer que par leur accueil chaleureux.

De surcroît, cette étude a largement bénéficié de l'appui constant, pendant notre séjour au Liban, du personnel de la CESAO, y compris les personnes à la retraite. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance pour l'expression de leur intérêt et pour leurs compétences, leur patience et leur dévouement.

Nous tenons à remercier, plus particulièrement, M. Hazem El-Beblawi pour son enthousiasme, son inspiration féconde et aussi pour la confiance qu'il nous a accordée lors de la réalisation de ce travail historique pionnier.

Préface

Il existe de nombreuses conceptions de l'histoire. L'histoire politique, en particulier l'histoire des rois et des présidents, de leurs guerres et de leurs paix, voire de leurs mariages et aventures, est peut-être la plus courante, et c'est peut-être aussi celle qui est la plus prisée du grand public. Cependant, il y a bien longtemps déjà, sont apparus des ouvrages d'un type différent – histoires socioéconomiques de groupes et d'institutions – qui éclairent d'autres aspects de l'histoire, lesquels, bien que moins hauts en couleur, sont souvent plus significatifs que ce que l'on trouve dans les histoires politiques. Une des écoles les plus importantes qui ont contribué au développement de la conception socioéconomique est peut-être l'école française fondée par Georges Lefèbvre et son brillant disciple Fernand Braudel, avec leur revue *Les Annales*. Grâce aux textes publiés sous son égide, cette école a ouvert un nouveau chapitre dans l'étude de l'histoire.

Cette année, où la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) célèbre son vingt-cinquième anniversaire, il nous a semblé qu'il serait opportun d'élaborer un certain nombre d'études, à la fois sur l'évolution économique et sociale de la région et sur le rôle et la place qu'y tient la Commission. Pour une de ces études, plusieurs spécialistes arabes ont été chargés d'examiner les événements survenus dans la région au cours du dernier quart de siècle, période qui a été marquée par des transformations profondes de ses conditions politiques, économiques et sociales, ainsi que de celles du monde en général. Nous avons aussi jugé approprié de compléter cette étude des conditions de la région par une autre, consacrée à la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale en tant qu'organisation régionale du système des Nations Unies active dans cette zone extrêmement sensible. Cette étude complémentaire est indispensable pour bien comprendre le trajet parcouru par cette organisation pendant les 25 années qui se sont écoulées depuis sa fondation, et au cours duquel, comme la région elle-même, elle a été le témoin de nombreux bouleversements, dont certains, extrêmement violents, ont eu des effets gravement perturbateurs. Pour réaliser cette seconde étude, on s'est adressé à deux auteurs français, Serge Nédélec et Blandine Destremau*, qui appartiennent à l'école historique française susmentionnée. Leur travail ne s'est pas borné à étudier l'histoire et l'évolution de la CESAO conformément à cette approche très particulière. En effet, son intérêt réside peut-être tout autant dans le fait qu'il constitue une vue de l'extérieur, ce qui lui confère la fraîcheur, sinon nécessairement la neutralité, d'un regard de profane, par opposition à une réflexion sur ce que nous pensons de nous-mêmes. L'idée que nous nous faisons de nous-mêmes a certes son

Serge Nédélec est docteur en histoire. Blandine Destremau est docteur en économie, et chargée de recherches au Conseil National de recherche scientifique (Centre d'études et de recherches sur l'urbanisation du monde arabe).

importance, mais, en même temps, on ne saurait mettre en doute l'importance de la manière dont nous voient les autres.

Les auteurs ont non seulement eu un grand nombre des documents disponibles sur la CESAO, mais encore ont eu de nombreux entretiens avec ses fonctionnaires, ainsi qu'avec d'anciens collaborateurs qui gardent bien des souvenirs du temps de sa création et des événements ultérieurs. On ne peut certainement pas dire que les auteurs ont puisé à toutes les sources disponibles; de plus, il leur a sans aucun doute été très difficile de combler les lacunes dues à des archives incomplètes ou en désordre. Mais ce sont là des difficultés que rencontrent tous les historiens. Dans leur cas, ces difficultés se sont trouvées aggravées par les conditions dans lesquelles l'organisation fonctionnait et par le fait qu'au cours de son histoire elle a été obligée de se transférer de Beyrouth à Amman, de revenir à Beyrouth, de passer à Bagdad, puis de nouveau à Amman, et encore à Beyrouth. Ces péripéties, qui ont rendu la tâche des auteurs épuisante, illustrent des vicissitudes que la Commission a connues et les problèmes qu'elle a eu à résoudre. Il va sans dire que cette étude n'a pas pour but de traiter de l'ensemble des activités de la CESAO, ni d'en mentionner tous les détails; elle vise plutôt à présenter un tableau général des aspects les plus marquants de son histoire. Je n'entends pas ici me prononcer sur la question de savoir si les auteurs ont réussi dans leur entreprise, mais il me semble qu'ils ont accompli un travail utile qui met bien en lumière les conditions dans lesquelles la CESAO a été créée et où elle poursuit ses activités, tout en préparant le terrain à d'autres recherches qui pourront venir la compléter à l'avenir.

La CESAO est un organe du secrétariat de l'Organisation des Nations Unies; son histoire appartient donc à celle de cette organisation internationale. Mais en même temps, c'est une organisation régionale, créée pour une région appelée "Asie occidentale" et, par conséquent, sa chronique fait aussi partie de l'histoire de cette région. C'est cette double appartenance – à l'Organisation des Nations Unies et à la région – qui définit son caractère particulier et la manière dont influent sur elle les conditions de l'une et de l'autre.

C'est pourquoi le secrétariat de la CESAO, en présentant cette étude à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la Commission, forme l'espoir qu'elle nous permettra de mieux comprendre la réalité dans laquelle nous vivons. Elle est évidemment loin d'épuiser la question, mais elle constitue un grand pas en avant, et notre vœu est qu'il y en aura d'autres. Mais plus encore, nous espérons qu'elle servira de tremplin à la formulation de nouvelles idées propres à accroître l'efficacité de notre organisation, cela pour le plus grand bien des populations de la région.

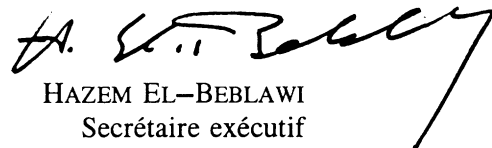

HAZEM EL-BEBLAWI
Secrétaire exécutif

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Liste des sigles	xi
Résumé	1
Introduction	12
Présentation du plan de l'étude	13
Un corpus diversifié et hétérogène	14
 I. L'Asie occidentale : une région en rapide mutation	 15
A. La région d'Asie occidentale : territoire et population	15
B. Une longue série de conflits régionaux	18
C. Une région en face aux chocs pétroliers	19
1. Les années fastes du boom pétrolier	19
2. Le tournant pétrolier des années 80 et son impact régional . .	20
3. Ajustement structurel et crise sociale	22
 II. Une commission régionale jeune dans un environnement instable	 24
A. La genèse (1945-1974)	25
1. La création des commissions économiques régionales au sein de l'Organisation des Nations Unies	25
2. L'échec de 1948-1949	25
3. L'arrière-plan historique	27
4. La création du Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth en 1963	28
5. L'évolution du BESNUB de 1963 à 1973	30
B. La création de la CEAQ en 1973	32
1. Les changements géopolitiques favorables à sa naissance . . .	32
2. Le rôle clef du Liban	33
3. Le débat lors de la cinquante-cinquième session du Conseil économique et social (Genève, 1973)	35
C. L'évolution du mandat de la Commission jusqu'en 1992	37
1. Le mandat initial de la CESAQ en 1974	37
2. La réforme de 1977	38
3. L'adhésion de nouveaux membres en 1977	39
4. Le changement de nom en 1985	39
D. La restructuration de la CESAQ au début des années 90 et les nouvelles orientations	40
1. Le contexte de la réforme	40
2. Un long processus de réforme	42

3. Les nouveaux sous-programmes de la CESAO	44
4. Les orientations nouvelles	46
E. Le nomadisme de la CESAO et ses répercussions sur ses activités	49
1. La question du siège	49
2. Quelques conséquences du nomadisme	51
III. Le maillon moyen-oriental du système des Nations Unies	53
A. Les structures et les ressources de la Commission	53
1. Les structures de la Commission	53
2. Les moyens financiers et humains de la CESAO	60
B. La CESAO au sein des trois cercles de la famille des Nations Unies	69
C. La collaboration avec les principales organisations spécialisées des Nations Unies	71
1. La coopération avec les organismes subsidiaires	72
2. La coopération avec les organismes et autres institutions spécialisées	76
D. La mobilisation autour des grandes conférences internationales . . .	79
IV. La CESAO : une organisation régionale au service de ses Etats membres	84
A. Une difficile intégration régionale	85
1. Une pléiade d'organisations régionales intergouvernementales	85
2. Les diverses formes de coopération économique	88
3. Des contraintes multiples à l'intégration régionale	89
B. Le rôle de la CESAO en faveur de la coopération régionale	91
1. La collaboration avec les organisations régionales	91
2. Evolution du thème de la coopération économique et de l'intégration régionale	94
C. La CESAO au service des Etats de la région	95
1. La participation des Etats membres aux travaux de la Commission	96
2. La coopération technique au service des Etats membres	100
D. Le Fonds de contributions volontaires des Etats membres	105
1. Le faible niveau des fonds recueillis	105
2. L'utilisation des fonds	106
3. Le faible intérêt des pays du Golfe pour la CESAO	107

V. Les domaines prioritaires des activités de la CESAO	109
A. Les thèmes de travail, entre préoccupations internationales et conjoncture régionale	109
1. Quelques tendances générales	109
2. Une approche quantitative	114
B. Rétrospective de quelques axes de travail prioritaires de la CESAO	117
1. L'agriculture et le développement rural	117
2. L'industrialisation de la région	119
3. La prise de conscience des problèmes de l'environnement	122
4. L'approche des questions du développement social, et son évolution	124
5. La promotion de la condition des femmes	128
6. L'engagement de la CESAO face à la question palestinienne	131
Conclusion	134

LISTE DES GRAPHIQUES

1. Niveau de participation des pays du tiers monde aux sessions de la CESAO	55
2. Les Etats membres de l'ONU aux sessions de la CESAO de 1974 à 1997	57
3. Comparaison des budgets des commissions régionales des Nations Unies (A : globaux, B : ordinaires, C : extraordinaires)	59
4. Evolution du budget cumulé de la CESAO depuis 25 ans	61
5. Evolution de la part du budget extraordinaire de la CESAO	63
6. Participation des organismes de l'ONU aux sessions de la CESAO depuis 25 ans	65
7. Evolution du financement des partenaires de l'ONU au budget extraordinaire de la CESAO	67
8. L'évolution du personnel de la CESAO depuis le BESNUB à aujourd'hui	68
9. Taux de participation des Etats membres aux sessions ordinaires de la CESAO (1974-1997)	97
10. Niveau de représentation ministérielle des Etats membres aux sessions de la CESAO de 1974 à 1998	98
11. Niveau de représentation des ambassadeurs des Etats membres aux sessions de la CESAO	99
12. Nombre moyen de représentants par délégation des Etats membres aux sessions de la CESAO	100
13. Utilisation du Fonds de contributions volontaires de 1975 à 1988	106

LISTE DES ENCADRÉS

	<i>Pages</i>
1. Le développement institutionnel de l'ONU en quelques dates, de 1945 à 1973	29
2. La genèse de la CESAIO en quelques dates	34
3. Le nomadisme de la Commission en quelques dates	50
4. Profil des secrétaires exécutifs de la Commission	58
5. Les grandes conférences internationales des Nations Unies et autres événements majeurs, de 1974 à 1996	81
6. Les principales organisations régionales	85
7. La longue gestation d'une publication de référence : le <i>Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region</i>	113
8. Développer les technologies modernes et adaptées à l'environnement	122
9. Une action de la CESAIO en faveur des handicapés	127
10. Des publications démographiques de référence	130

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BESNUB	Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEAEO	Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient
CEAO	Commission économique pour l'Asie occidentale
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INSTRAW	Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial

PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies
UPU	Union postale universelle

Autres sigles

AAST	<i>Arab Academy for Science and Technology</i>
ARADO	<i>Arab Administrative Development Organization (Arab Organization of Administrative Sciences)</i> [Organisation arabe de développement de l'administration]
AAEA	<i>Arab Atomic Energy Agency</i>
AAAID	<i>Arab Authority for Agricultural Investment and Development</i> (Autorité arabe pour les investissements et le développement agricoles)
ACSAD	<i>Arab Centre for the Studies of Arid Zones and Dry Lands</i> (Centre arabe pour l'étude des zones arides et des terres sèches)
ACM	<i>Arab Common Market</i> (Marché commun arabe - MCA)
ACC	<i>Arab Cooperation Council</i> (Conseil de coopération arabe - CCA)
AESC	<i>Arab Economic and Social Council</i> (Conseil économique et social arabe - CESA)
AFESD	<i>Arab Fund for Economic and Social Development</i> (Fonds arabe pour le développement économique et social - FADES)

AGFUND	<i>Arab Gulf Programme for United Nations Development Organizations</i> (Programme du Golfe arabe pour les organisations de développement des Nations Unies)
AIDMO	<i>Arab Industrial Development and Mining Organization</i> (Organisation arabe pour le développement industriel et les industries extractives - OADI)
ALO	<i>Arab Labor Organization</i> (Organisation arabe du travail - OAT)
ALECSO	<i>Arab League Educational, Cultural and Scientific Organization</i> (Organisation arabe pour l'éducation, la culture et la science)
API	<i>Arab Planning Institute</i> (Institut arabe de planification)
ARABSAT	<i>Arab Satellite Communications Organization</i> (Organisation arabe des liaisons spatiales)
AMF	<i>Arab Monetary Fund</i> (Fonds monétaire arabe - FMA)
AOAD	<i>Arab Organization for Agricultural Development</i> (Organisation arabe pour le développement agricole)
ASBU	<i>Arab States Broadcasting Union</i> (Union de radiodiffusion des Etats arabes)
ARULAT	<i>Arab Union of Land Transport</i> (Union arabe des transports routiers)
AUPAM	<i>Arab Union of the Manufacturers of Pharmaceuticals and Medical Appliances</i>
AUR	<i>Arab Union of Railways</i> (Union arabe des chemins de fer - UACF)
CAEU	<i>Council for Arab Economic Unity</i> (Conseil de l'unité économique arabe - CUEA)
GCC	<i>Gulf Cooperation Council</i> (Conseil de coopération du Golfe - CCG)
GIC	<i>Gulf Investment Corporation</i>
IUSSP	<i>International Union for the Scientific Study of Population</i> (Union internationale pour l'étude scientifique de la population - UIESP)
IsDB	<i>Islamic Development Bank</i> (Banque islamique de développement - BID)
LEA	Ligue des Etats arabes
OAPEC	<i>Organization of Arab Petroleum Exporting Countries</i> (Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP))
OIC	Organization of the Islamic Conference (Organisation de la Conférence islamique - OCI)
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole

RÉSUMÉ

La Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) est une commission régionale de l'Organisation des Nations Unies établie le 9 août 1973 par la résolution 1818 (LV) du Conseil économique et social, dont elle est un organe subsidiaire. Il s'agit notamment de la plus jeune des commissions régionales et celle qui compte le moins d'Etats membres.

Contrairement aux autres commissions régionales, la CESAO possède la particularité de couvrir un ensemble géopolitique culturellement et linguistiquement homogène - les pays arabes du Moyen-Orient - bien qu'imbriqué dans d'autres espaces territoriaux, religieux, économiques et géopolitiques. Enracinée dans la région, la CESAO a évidemment subi les vicissitudes des conflits régionaux qui ont lourdement affecté son histoire depuis vingt-cinq ans.

Il est légitime, aujourd'hui, alors que la CESAO atteint vingt-cinq ans d'existence, de se demander de quelle façon elle a pu remplir son mandat initial, s'adapter aux conditions d'existence de la région dans laquelle elle oeuvre et les modifier, et quel rôle la CESAO est parvenu à jouer dans le développement économique et social des pays de la région, et dans son intégration sur les plans économique et social.

Les éléments présentés dans ce travail, limités par la disponibilité des sources et par la complexité et l'ampleur même de son ambition, seront organisés en cinq parties.

Le **chapitre premier** précise le contexte régional à travers une présentation de quelques données économiques et sociales. Il met en exergue la diversité des pays sur lesquels la CESAO a mandat, et surtout le cycle rapide qui a fait passer la plupart des pays de la région, en moins d'un demi-siècle, d'un certain retard à une prospérité rapide, et enfin à une situation de crise économique et sociale. De fortes tensions sont aujourd'hui générées par cette crise, accentuée par les processus d'ajustement structurel mis en oeuvre dans plusieurs pays de la région d'Asie occidentale, et par les dynamiques de privatisation et de libéralisation.

Le **chapitre II** analyse les conditions d'émergence et d'existence de la commission. Dès 1947, pour aider à la reconstruction économique des régions dévastées par la guerre, le Conseil économique et social a créé la Commission économique pour l'Europe et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique. L'Amérique latine a été également dotée en 1948 d'une commission

économique des Nations Unies. Toutefois, la région d'Asie occidentale a dû attendre encore près d'un quart de siècle pour se voir enfin attribuer sa propre commission régionale.

L'idée fondamentale qui sous-tendait une proposition initiale faite en 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies était que la collaboration entre les pays du Moyen-Orient permettrait d'élever leur niveau économique et leur niveau de vie et qu'une étroite collaboration avec l'ONU et ses organes subsidiaires, aussi bien qu'avec les organisations régionales du Moyen-Orient, telles que la Ligue arabe, faciliterait ces mesures.

Toutefois, la question du conflit israélo-arabe a donné pendant toutes ces années une dimension politique aux rapports entre cette région et la communauté internationale qui a fait passer quelque peu au second plan celle du développement socio-économique régional. Il demeure que, si le conflit israélo-arabe a constitué l'obstacle majeur, il a été loin de constituer le seul élément d'instabilité et de tension au Proche-Orient pendant toute cette période (1949-1973), qui a été également marquée par de nombreux conflits civils au sein des pays arabes et entre ceux-ci.

Etape intermédiaire, le Bureau économique et social des Nations Unies (BESNUB) a été créé à Beyrouth en 1963. Les raisons pour lesquelles l'établissement d'une commission régionale avait échoué en 1949 restaient d'actualité vingt-cinq ans plus tard. Le temps avait passé, mais les relations entre l'Etat d'Israël et les pays de la région demeuraient belliqueuses. Cependant, en près de vingt-cinq ans, le Moyen-Orient s'était transformé et la conscience des intérêts économiques régionaux s'était développée *via* la Ligue des Etats arabes, l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP) ou même le BESNUB. Par ailleurs, les rapports de forces au sein des Nations Unies s'étaient profondément transformés; depuis les années 70 les pays occidentaux ne contrôlaient plus le vote au sein de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.

C'est dans ce contexte, grâce notamment aux efforts du Liban, que la Commission économique pour l'Asie occidentale (CEAO) a été officiellement constituée en 1973: le 9 août 1973, grâce à la pugnacité de la délégation libanaise soutenue par les pays du Sud et les pays socialistes, le Conseil économique et social a établi par sa résolution 1818 (LV) une commission économique pour l'Asie occidentale composée des douze pays arabes qui bénéficiaient des services du BESNUB, à savoir : l'Arabie Saoudite, le Bahreïn, les Emirats Arabes Unis, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, Oman, le Qatar, la Syrie et les deux Yémen.

Au même titre que les autres commissions régionales du Conseil économique et social, la CESAO forme le maillon régional du système des Nations Unies pour

le Moyen-Orient. De part sa nature régionale et son appartenance à la communauté internationale, la CESAO occupe une position très particulière au sein de la "famille" des Nations Unies. Ce positionnement d'interface entre l'Organisation des Nations Unies et les pays membres lui impose des devoirs et marque l'étendue de son mandat.

À l'égard des pays de la région, la CESAO a pour vocation essentielle de favoriser le développement économique et social en coordonnant la coopération régionale entre ces pays et les organisations des Nations Unies intervenant dans la région, tout en impliquant les multiples organisations régionales.

Le mandat confié à la CEAO par l'ONU est resté relativement stable de 1974 jusqu'à la restructuration de 1992-1994. À l'instar des autres commissions régionales, la CEAO a cependant connu de légères réformes en 1977 et 1985.

En effet, fort rapidement, la question de l'adhésion de l'Égypte et de la représentation de la Palestine s'est posée. En ce qui concerne l'Égypte, qui appartenait déjà à la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, son rôle de puissance régionale du Moyen-Orient a plaidé vivement en sa faveur, et cet Etat a pu devenir membre de la CEAO en 1977. En ce qui concerne la Palestine, la reconnaissance de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en 1974 par l'Assemblée générale a autorisé la CEAO à accorder à l'OLP le droit de devenir membre de la Commission. On peut souligner ici le rôle pionnier de la Commission qui a été la première instance internationale où l'OLP a siégé avec les mêmes droits et prérogatives que les autres gouvernements. En 1990, la réunification en un seul Etat de la République démocratique populaire du Yémen et de la République arabe du Yémen a réduit le nombre d'Etats membres de la Commission à treize.

Sur la proposition des membres de la CEAO, la Commission a demandé au Conseil économique et social d'adopter la dénomination de Commission économique et sociale de l'Asie occidentale pour faire apparaître plus clairement la dimension sociale du développement qui correspondait aux activités de la CEAO. Le Conseil a fait sien cette proposition par sa résolution 1985/69 du 26 juillet 1985, par laquelle la CEAO est devenue la CESAO. Ce changement n'a pas véritablement modifié le mandat de la Commission mais l'a adapté à un contexte régional, dans lequel les questions sociales se faisaient plus saillantes depuis le début de la récession économique, et à l'évolution des préoccupations internationales et onusiennes concernant le développement.

Dans le cadre de la réforme générale de l'ONU, lancée au début des années 90, qui avait pour objectif de revitaliser l'Organisation dans le domaine économique et social et de la rendre plus opérationnelle, et suite à une mission du Bureau des services de contrôle interne (ex-Bureau des inspections et des investigations), réalisée en 1993, qui a dressé un sombre bilan de l'Organisation,

la CESAO a entrepris un processus de restructuration. Le secrétariat a pu identifier trois priorités fondamentales pour le travail de la Commission :

- La gestion des ressources naturelles et de l'environnement;
- L'amélioration de la qualité de la vie des peuples de la région; et
- La création d'un environnement favorable au développement de la coopération économique régionale.

Pour finaliser cette restructuration des sous-programmes de travail, la CESAO a intégré la quinzaine de divisions dans le cadre de cinq sous-programmes thématiques interdisciplinaires. Cette réorganisation des programmes de travail met délibérément l'accent, d'un point de vue structurel et formel, sur le travail interdisciplinaire, ce qui impose une coordination et une collaboration qui ne sont pas toujours aisées à intégrer dans les méthodes de travail.

Pour de nombreux observateurs, la CESAO ne s'est jamais vraiment établie quelque part. Cette instabilité reflète bien l'état de la région elle-même. En aucun cas cependant, ce nomadisme n'a été de la responsabilité des Nations Unies ou de la Commission régionale. Les déplacements successifs du siège de la Commission lui ont été à chaque fois imposés par les événements régionaux. Le nomadisme de la Commission constitue un bon reflet de l'instabilité chronique qui affecte la région depuis la seconde guerre mondiale et forme certainement, par ordre d'importance, le premier facteur de frein au développement qualitatif et quantitatif des activités de la Commission depuis sa création en 1974. Ces divers déménagements ont sans conteste affecté la continuité du travail.

Le **chapitre III** traite des relations entre la CESAO et son organisation de tutelle, l'ONU. Il présente les structures de la Commission et l'évolution des moyens financiers et humains qui lui sont alloués, ainsi que le rôle de la Commission par rapport aux grandes thématiques impulsées par les conférences mondiales organisées par les Nations Unies. Il montre également comment la Commission a noué au fil du temps diverses formes de coopération avec les différentes agences et organisations internationales spécialisées.

La CESAO est d'abord une structure de l'ONU dont l'activité est déterminée par son mandat et les moyens qui lui sont donnés par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale. C'est aussi au sein de ce système que sont générées les grandes orientations mondiales concernant le développement, qui guident le travail de la Commission.

Les structures de la Commission consistent en trois éléments majeurs : la session ministérielle, formée par les représentants des Etats membres qui exercent le rôle de parlement de la Commission; le Comité technique, chargé de définir la politique générale de la Commission; et le secrétariat exécutif, qui constitue

l'organe d'exécution de la Commission. Le Secrétaire exécutif dirige le secrétariat et l'ensemble des divisions administratives et professionnelles de la Commission. Il est nommé par le Secrétaire général de l'ONU en concertation avec les Etats membres.

Créé en mai 1989 par la Commission pour améliorer les performances et le rôle de la CESAO, le Comité consultatif est composé des chefs de mission diplomatique des Etats membres établis dans le pays d'accueil du siège de la Commission. Il est chargé d'étudier les principaux points d'interaction entre les Etats membres, la région et le secrétariat de la Commission.

Les moyens financiers dont dispose la Commission déterminent très largement ses orientations et sa capacité de travail. Le budget de la Commission comprend trois grandes sources de financement : le budget ordinaire qui est voté par la Cinquième Commission de l'Assemblée générale pour chaque exercice biennal; les ressources extrabudgétaires qui se composent de l'apport financier des autres institutions des Nations Unies - comme, par exemple, le PNUD ou le FNUAP - d'autres institutions et de la coopération bilatérale; et enfin, le fonds des contributions volontaires des Etats membres.

L'une des fortes particularités des commissions régionales au sein du système des Nations Unies est de constituer des structures intergouvernementales régionales qui respectent le principe démocratique "à chacun une voix", alors que de nombreux programmes et organisations spécialisées des Nations Unies sont régies par le principe d'actionnariat en vigueur au sein des organisations de Bretton Woods, à savoir que c'est le niveau de participation financière de chaque Etat (sa quote-part) qui détermine son pouvoir au sein de l'organisation (à l'exemple du PNUD). Une véritable spécificité des commissions régionales, qui les distinguent des autres structures des Nations Unies, est celle d'être aussi gouvernée par une structure intergouvernementale (la session ministérielle) capable de représenter véritablement la région.

La CESAO, au même titre que ces consoeurs des autres régions, a pour mission de coordonner les activités de ces diverses organisations spécialisées et les organismes subsidiaires afin d'éviter les doubles emplois et de tenter de créer un peu de synergie dans le domaine du développement économique et social régional. Ce rapport ne prétend pas faire un tableau exhaustif de la collaboration entre la CESAO et la multitude des organisations de la nébuleuse onusienne, qui couvrirait jusque et y compris les actions ponctuelles et réduites, mais de présenter, à travers l'exemple de quelques collaborations fructueuses, les diverses formes de coopération. Il s'agit du PNUD, du FNUAP, de l'UNIFEM, de la CNUCED et du PNUE pour les organismes des Nations Unies, de l'ONUDI et de la FAO pour les institutions spécialisées, et de l'OMC pour les organisations qui ont une relation de coopération avec les Nations Unies. Du point de vue institutionnel et formel,

les formes de collaboration prises entre la CESAO et les organisations onusiennes sont relativement variées.

En tant que maillon régional du système des Nations Unies, la Commission a pour rôle d'informer les instances de l'organisation mondiale et de coordonner les activités au plan régional. Les programmes de travail et les orientations de la Commission sont fortement liés aux décisions prises par l'Assemblée générale des Nations Unies.

La vie de l'organisation mondiale dans le domaine économique et social est rythmée par les grandes conférences mondiales qui se consacrent à un thème particulier et mobilisent le système pour leur préparation, mais aussi et surtout pour la réalisation des programmes de travail et priorités adoptés par chacune de ces conférences. En effet, leur organisation et leur suivi mobilisent et redistribuent des fonds auprès des organismes et institutions des Nations Unies et permettent aux commissions régionales de travailler autour de thèmes catalyseurs avec quelques moyens financiers spécifiques. Par rapport à ces grandes conférences internationales, la CESAO, au même titre que les autres commissions régionales, joue le rôle de caisse de résonance de ce qui intéresse la communauté internationale et celui de médiateur entre la région et la communauté internationale.

Le **chapitre IV** aborde la question fondamentale de l'assise régionale de la CESAO. Il replace les relations de celle-ci avec les organisations régionales dans le contexte historique des difficultés à établir la cohésion et l'intégration de cette région traversée de multiples tensions. Il tente aussi de cerner l'intérêt apporté par les Etats membres à la Commission, notamment à travers la coopération technique. Il souligne surtout l'évolution remarquable de l'intégration de la Commission dans son environnement régional et, de façon liée, son gain de crédibilité et de légitimité.

Parmi ses principaux objectifs, la Commission régionale a celui de représenter ses Etats membres et de défendre les intérêts de la région. Cette étude examine les diverses formes que prend l'implication de la Commission dans la promotion de l'intégration régionale, et en particulier ses lignes de collaboration avec les autres organisations intergouvernementales de la région. Dès sa création en 1974, la CESAO a développé des relations et conclu des accords avec les principales organisations régionales intergouvernementales d'Asie occidentale, et notamment : la Ligue des Etats arabes et ses organisations satellites, le Conseil pour l'unité économique arabe et l'OPAEP.

Le souci permanent du personnel de la CESAO quant au niveau national des Etats membres est d'oeuvrer à ce que la Commission soit appropriée par ses Etats membres, qu'elle soit véritablement leur Commission. Depuis 1982, avec la naissance du Comité technique, et plus encore depuis les années 90, par la création des différents comités techniques thématiques, la Commission multiplie les efforts

pour mieux impliquer les Etats membres à l'élaboration et au suivi de ses programmes de travail. Ceci traduit bien le souci permanent du Secrétariat d'améliorer la participation des Etats membres pour que ces derniers considèrent cette institution intergouvernementale comme une instance régionale au service du développement économique et social de leur région.

L'intérêt des Etats membres pour la coopération technique s'est fortement accru depuis la fin des années 80; en moins de vingt-cinq ans, la CESAO est devenue un véritable pôle de référence régional dans le domaine de la consultance technique tant auprès des diverses organisations de l'ONU, qu'auprès des Etats membres ou des organisations régionales pour lesquelles les consultants de la CESAO interviennent fréquemment lors de l'organisation de séminaires ou de cours de formation. Le grand intérêt de ce champ d'activité est d'être opérationnel et adapté à la demande des Etats; il constitue aussi un très bon instrument de communication pour améliorer l'image de la Commission auprès des Etats membres et au sein des Nations Unies.

Afin de financer des projets régionaux, la Commission a recherché des solutions pour collecter des fonds complémentaires à ceux fournis par le budget régulier des Nations Unies et le budget extraordinaire. Lors de la session de 1976, un fonds volontaire pour financer le plus grand nombre possible de services et de projets dans les domaines économiques et sociaux à l'attention des pays les moins développés de la région a été créé. À la session de 1980, il a été décidé d'élargir le champ des activités finançables par ce fonds aux études statistiques, aux études analytiques, aux sessions de formation et aux services des consultants dans les différents domaines économiques et sociaux. Ce fonds devait constituer initialement un outil de la solidarité des pays riches de la région envers les pays pauvres, et compenser la faiblesse des crédits octroyés par les Nations Unies aux projets opérationnels. S'il est vrai que ce sont surtout les pays exportateurs de pétrole comme l'Arabie Saoudite, l'Irak, le Koweït et le Qatar qui ont contribué au financement de ce fonds, les sommes octroyées se caractérisent par leur faible montant.

Le **chapitre V** - le dernier - traite des activités multiples de la CESAO, notamment à travers le miroir de ses publications, des conférences et séminaires qu'elle a organisés. Il met en lumière dans quelle mesure ses travaux de recherche et d'expertise se sont inscrits à la fois dans les grandes préoccupations internationales en matière de développement, et dans l'évolution économique et sociale de la région.

L'étude des vingt-cinq années de production écrite, à partir des listes documentaires, fait ressortir une première tendance générale : au cours de ses premières quinze années d'existence, la CESAO s'est fermement engagée dans la promotion du développement économique, avec une orientation technique marquée, et une volonté de favoriser la formation de capital et la planification, l'une comme

l'autre porteuse de progrès et de modernité. Les travaux économiques des années les plus récentes reflètent l'ajustement de cette vision du développement au discours et à la réalité de l'économie internationale : ils portent sur l'impact de l'ajustement structurel, de l'ouverture commerciale, de la privatisation et du processus de paix, sur les économies de la région.

De surcroît, à partir de la fin des années 80, une plus grande conscience se fait jour sur les questions de capital humain, d'institutions et de développement social. Ceci reflète, à la fois, la situation de crise économique régionale et une prise de conscience au niveau international, relayée par les grandes institutions (Banque mondiale et ONU), de la nécessité de mettre en oeuvre une perspective nouvelle à l'égard du développement. Depuis 1992, la restructuration manifeste ce changement d'orientation, avec l'apparition de la division des politiques et des questions de développement social.

Ainsi, l'orientation sociale de l'organisation, consacrée en 1985 avec son changement de nom (de CEAO en CESAO), met du temps à se formaliser, et demeure même, apparemment, peu construite et appropriée jusqu'aux années récentes. Elle s'intègre dans les structures avec la réorganisation de 1994-1995. À partir des années 90, des études sont réalisées sur l'impact de la crise et de l'ajustement structurel sur le développement social, sur le problème des drogues et de la criminalité, sur les problèmes des jeunes et sur d'autres problèmes, le Sommet mondial pour le développement social tenu à Copenhague en 1995 ayant certainement stimulé cet intérêt.

Une seconde tendance générale concerne l'engagement de la CESAO dans la coopération régionale : si, en 1974, il est question de marché commun arabe, les formulations ultérieures se fixent plutôt sur la coopération régionale dans des domaines plus ou moins ciblés : technologie, industrie, commerce, ainsi que sur l'harmonisation et l'amélioration des méthodes statistiques, comptables, ou de comparaison internationale (par exemple, parités de pouvoir d'achat). Ces orientations s'inscrivent, tout d'abord, dans la perspective de coopération des pays du Sud pour le développement puis, à partir des années 80, sur fond de discours sur la mondialisation et le renforcement de pôles régionaux. Dans les années 90, elles puisent une partie de leur sens dans la concrétisation du processus de paix, intimement lié à la coopération économique.

Parmi les thèmes principaux, l'agriculture et le développement rural ont constitué, jusqu'au début des années 90, un axe majeur des programmes de travail de la CESAO. Dans le domaine de l'industrialisation de la région, la CESAO a beaucoup œuvré, en collaboration avec l'ONUDI et divers partenaires régionaux, et plus particulièrement l'Organisation arabe pour le développement industriel et les activités minières. Elle s'est attachée à promouvoir la coopération régionale, notamment dans le domaine des projets communs (*joint ventures*) industriels, des biens d'équipement et de la planification industrielle, mais les résultats sont

mitigés, car de nombreux projets n'ont malheureusement pas dépassé le stade de l'étude de faisabilité. La CESAO et le PNUE ont également largement favorisé la prise de conscience des problèmes de l'environnement dans la région, surtout dans le domaine de l'eau potable, des eaux maritimes et de la lutte contre la désertification.

L'évolution du traitement des questions sociales dans la production écrite de la CESAO constitue une étude de cas, qui permet de montrer dans quelle mesure le travail de la CESAO est à l'interface entre, d'une part, les thèmes onusiens, avec le ralliement à de grandes campagnes lancées par des décennies ou des conférences mondiales et, d'autre part, l'enracinement dans les évolutions de la région et l'intérêt des Etats membres. Elle souligne aussi le processus d'intégration de la composante sociale du travail de l'organisation, là où son mandat n'avait été initialement conçu qu'en termes économiques.

Depuis la Conférence mondiale de l'Année internationale de la femme, tenue à Mexico en 1975, la CESAO a beaucoup oeuvré de concert avec l'UNIFEM pour la promotion d'une meilleure participation et l'intégration des femmes des pays d'Asie occidentale au développement économique et social. Parmi les grandes priorités fixées par la CESAO dans ce domaine, on retrouve les thèmes classiques aux instances onusiennes : la question de l'emploi, de la pauvreté, l'élimination de l'illettrisme et la promotion des organisations non gouvernementales (ONG) de femmes comme représentantes de la société civile.

Pour ce qui est de la question palestinienne, les axes de travail de la CESAO consistent en la réalisation d'études sur divers aspects de la situation de la Palestine sous occupation, l'assistance et la mise en oeuvre de mesures pratiques pour l'amélioration des conditions de vie du peuple palestinien, et l'aide pour trouver des solutions aux problèmes qu'il traverse.

Depuis près de vingt-cinq ans, la Commission a publié un nombre considérable d'études et de travaux de recherches, et organisé plus de cent cinquante séminaires, conférences et ateliers de formation, et elle envoie une quarantaine de missions de coopération technique dans les divers Etats membres chaque année. Cette masse de travaux, souvent réalisés dans des conditions difficiles, a largement contribué à une meilleure connaissance des problèmes économiques et sociaux de la région auprès des Etats membres, des organisations régionales et plus largement de la communauté internationale.

Son rôle d'interface entre la communauté internationale et la région est loin d'être négligeable. La somme des réunions organisées, des études menées sur les principaux sujets de préoccupation de la région et leur mise en relation avec la situation mondiale est considérable. La Commission constitue, dans certains domaines comme les statistiques, l'eau et la démographie ou la réflexion sur les questions sociales, comme la pauvreté, les femmes et les handicapés, une référence

internationale incontournable sur cette région. Sur certains thèmes, la Commission a pu aller au-delà des effets de mode internationaux et mener un travail en profondeur dans la durée qui a permis aux gouvernements de la région d'effectuer certaines prises de conscience.

La CESAO a joué en ce sens, dans certains domaines, un rôle de pôle d'excellence, et cependant rares sont les secteurs où l'institution a pu réaliser vraiment sa fonction de coordination des politiques régionales entre les Etats membres ou même au sein du système des Nations Unies.

Depuis ses origines, la Commission s'est heurtée à deux problèmes majeurs et tenaces : l'instabilité régionale et la faiblesse des moyens financiers opérationnels.

Depuis vingt-cinq ans, la CESAO est aussi un bon miroir de l'évolution des modes internationales en matière de développement économique et social. Fortement marqué à ses débuts par la référence mythique au nouvel ordre économique international (NOEI), elle s'est quelque peu libéré du carcan de l'idéologie tiers-mondiste pour évoluer, au gré des années 80 et surtout 90 vers un plus grand pragmatisme, où l'influence des institutions de Bretton Woods est loin d'être absente. L'histoire de la CESAO recoupe ainsi celle de l'évolution de la conception du développement économique et social au sein des Nations Unies.

Pourtant, également, sa nature intergouvernementale, son travail qui la conduit à mettre en relation des Etats de la région, parfois à faire adopter des déclarations communes sur tel ou tel thème et, bien entendu, ses activités de coopération technique l'enracinent indéniablement comme institution régionale.

En vingt-cinq ans, les vicissitudes de la crise onusienne et l'instabilité chronique de la région auraient pu faire voler en éclat l'institution; c'est ainsi que certains observateurs considèrent que son principal mérite est d'avoir réussi à résister et à vivre.

La restructuration menée depuis 1992 a pour but de corriger les lacunes de la Commission. S'il est encore trop tôt pour en apprécier les résultats, on peut cependant souligner que ce sont aujourd'hui l'ensemble des treize Etats de la région qui se sentent mieux impliqués par les travaux de la CESAO, comme l'indiquent les demandes croissantes de consultations au titre de la coopération technique, ou encore du niveau plus élevé de représentation des Etats membres aux sessions de la Commission.

Depuis le retour de la Commission à Beyrouth en 1997, les premiers effets de la restructuration des programmes de travail et le regain d'intérêt manifeste des pays riches du Golfe pour la CESAO suscitent de nouveaux enthousiasmes pour la Commission. Elle apparaît aujourd'hui mieux armée pour accompagner la région de l'Asie occidentale face aux nouveaux défis de la mondialisation et de la

reconstruction d'une région fragmentée aux lendemains de la conflagration des deux guerres du Golfe.

À l'heure où la CESAO subit, à l'instar des autres commissions régionales, certaines critiques, cette introspection de l'histoire de l'institution permet certainement de mieux cerner les défis qu'elle doit relever à l'aube du XXI^e siècle. En effet, les parties du monde qui affrontent le mieux la mondialisation sont celles qui sont le plus structurées et les mieux intégrées économiquement. L'enjeu de la construction d'un marché commun dans la région est donc plus que jamais posé, alors même que la région subit une forte récession économique, qui ébranle ses régimes politiques et suscite la recomposition des alliances. Face à l'enlisement des tentatives des autres organisations intergouvernementales sur la question de l'intégration régionale, la CESAO a un rôle d'aiguillon à jouer pour relancer la coopération multilatérale opérationnelle.

Un de ces défis repose la question de la lisibilité et de l'identité de la Commission pour ses partenaires.

INTRODUCTION

La Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, commission régionale de l'Organisation des Nations Unies, établie le 9 août 1973 par la résolution 1818 (LV) du Conseil économique et social dont elle est un organe subsidiaire, forme ainsi l'une des cinq commissions régionales de l'ONU et possède quelques caractéristiques propres qui la distinguent des autres commissions : elle est notamment la plus jeune des commissions et celle qui compte le moins d'Etats membres, avec seulement treize Etats contre plusieurs dizaines pour chacune des autres commissions. La CESAO est formée par l'Arabie Saoudite, le Bahreïn, l'Egypte, les Emirats arabes unis, l'Iraq, la Jordanie, le Koweït, le Liban, Oman, Qatar, la Palestine, la République arabe syrienne et le Yémen. Autre particularité essentielle, il s'agit de la commission qui dispose des plus faibles moyens financiers.

Contrairement aux autres commissions régionales, la CESAO a subi les vicissitudes des conflits régionaux qui ont lourdement affecté son histoire depuis vingt-cinq ans. En effet, depuis un quart de siècle, son histoire reflète parfaitement l'instabilité politique de la région : chacune des guerres régionales, en particulier, la guerre du Liban (1975-1990), celle qui a opposé la République islamique d'Iran et l'Iraq (1980-1988) et la récente guerre du Golfe (1990-1991), a fortement pesé sur les activités de la région en général et celles de la commission en particulier, au point de faire du nomadisme de cette structure internationale une de ses spécificités. Peu d'autres structures des Nations Unies ont eu à subir autant les conséquences néfastes des conflits intra-régionaux sur leurs activités et ceci constitue un élément clef de la toile de fond sur laquelle la CESAO a patiemment tissé son travail de promotion de la coopération régionale.

L'interrogation majeure qui sous-tend l'ensemble de ce texte est bien de savoir quel rôle la CESAO est parvenu à jouer dans le développement économique et social des pays de la région, et dans son intégration sur les plans économique et social. À cet égard, il apparaît fondamental de soulever la question de l'image de l'institution auprès de ses Etats membres et des Nations Unies, et des relations qu'elle entretient avec eux, qui influent sur sa capacité opérationnelle. La question de l'identité de la CESAO, et celle de savoir si elle serait plutôt "onusienne" ou régionale, sera abordée en conclusion.

Présentation du plan de l'étude

Il est donc légitime, aujourd'hui, alors que la CESAO atteint vingt-cinq ans d'existence, de se demander de quelle façon elle a pu remplir son mandat initial, s'adapter aux conditions d'existence de la région dans laquelle elle oeuvre et les modifier. À ces fins, les éléments présentés dans ce travail, limités par la disponibilité des sources et par la complexité et l'ampleur même de son ambition, seront organisés en cinq parties.

Le *chapitre premier* précise le contexte régional à travers une présentation de quelques données économiques et sociales. Il met en exergue la diversité des pays sur lesquels la CESAO a mandat, et surtout le cycle rapide qui a fait passer la plupart des pays de la région, en moins d'un demi-siècle, d'un certain retard à une prospérité rapide, et enfin à une situation de crise économique et sociale.

Le *chapitre II* analyse les conditions d'émergence et d'existence de la Commission. Ce détour par l'histoire met en évidence à quel point les dissensions et l'instabilité existant dans la région ont pu jouer sur la capacité de la CESAO à voir le jour et à remplir son mandat. Il s'attache aussi à préciser le mandat de la CESAO et la réforme récente, de grande ampleur, qu'elle a initiée pour s'adapter à la nouvelle donne internationale de cette fin de siècle.

Le *chapitre III* traite des relations entre la CESAO et son organisation de tutelle, l'Organisation des Nations Unies. Il présente les structures de la Commission et l'évolution des moyens financiers et humains qui lui sont alloués, ainsi que son rôle par rapport aux grandes thématiques impulsées par les conférences mondiales organisées par les Nations Unies. Il explique également comment la Commission a noué, au fil du temps, diverses formes de coopération avec les différentes institutions spécialisées et organismes internationaux.

Le *chapitre IV* aborde la question fondamentale de l'assise régionale de la CESAO. Il replace les relations qu'elle entretient avec les organisations régionales dans le contexte historique des difficultés à établir la cohésion et l'intégration de cette région traversée de multiples tensions. Il tente aussi de cerner l'intérêt apporté par les Etats membres à la Commission, notamment à travers la coopération technique. Il souligne surtout l'évolution remarquable de l'intégration de la Commission dans son environnement régional et, de façon liée, son gain de crédibilité et de légitimité.

Le *chapitre V* traite des activités multiples de la CESAO, notamment à travers le miroir de ses publications, des conférences et séminaires qu'elle a organisés. Il met en lumière dans quelle mesure ses travaux de recherche et d'expertise se sont inscrits à la fois dans les grandes préoccupations internationales en matière de développement, et dans l'évolution économique et sociale de la région.

Un corpus diversifié et hétérogène

Les sources sur lesquelles se fonde ce travail sont de natures diverses. Le corpus se constitue surtout de rapports et d'études émanant de la CESAO elle-même; ils ont permis d'en analyser l'activité et les grandes orientations, et ont établi des indices précieux pour préciser ses relations avec l'Organisation des Nations Unies et ses diverses institutions, ainsi qu'avec les Etats membres.

Pour la plupart, ces documents ont été obtenus grâce au concours des services de documentation de la CESAO à Beyrouth, dont le personnel a montré un grand intérêt et une remarquable patience, et aussi grâce à un certain nombre de synthèses fournies par des membres du personnel sur quelques thématiques dont on retrouve la substance dans le chapitre V. Cependant, l'absence relative de rapports récapitulatifs des actions menées par la Commission dans les vingt premières années de son existence a rendu difficile le travail de recherche, ce qui n'est pas le cas pour les actions menées à partir de 1995, puisque la CESAO a alors commencé de publier un rapport annuel qui couvre l'ensemble des activités réalisées ou en cours.

Pour enrichir les sources écrites en leur apportant une dimension plus humaine, nous avons également eu recours à la richesse des sources orales, notamment aux témoignages de fonctionnaires - en activité ou l'ayant cessé - de la CESAO, sollicités en juin et juillet 1998 à Beyrouth. Ces contacts ont permis d'étoffer ce travail d'une dimension personnelle, parfois affective, d'articuler entre eux des faits présentés de façon parfois très laconique dans les rapports officiels. Ils ne constituent cependant en rien une enquête sur un échantillon qui pourrait être considéré comme représentatif.

En outre, des travaux plus généraux ont également été utilisés pour cadrer les éléments propres à la Commission, à la fois au regard des évolutions de l'Organisation des Nations Unies, dont elle dépend, et au regard des divers événements, transformations et autres tendances dans sa région d'intervention. À cet égard, le document publié annuellement par la Commission sur les développements économiques et sociaux en Asie occidentale et les nombreuses études qu'elle a produites au cours de ces vingt-cinq années représentent certainement un des fonds les plus riches et cohérents sur cette région.

Ajoutons finalement que ce travail se veut un regard extérieur sur cette commission régionale : aucun des deux chercheurs qui l'ont réalisé n'est employé de la CESAO, ni même arabe, et ils ont tenté d'appliquer à cet "objet" de recherche la même rigueur et le même détachement professionnel qu'avec tout autre sujet d'étude. Il va donc de soi que les opinions exprimées dans ce rapport, bien que revu et corrigé suite aux remarques qui nous ont été faites, n'engagent que ses auteurs, et non la Commission elle-même.

L'ASIE OCCIDENTALE : UNE RÉGION EN RAPIDE MUTATION

A. LA RÉGION D'ASIE OCCIDENTALE - TERRITOIRE ET POPULATION ¹

Composée de treize Etats membres, la région de l'Asie occidentale forme une construction géopolitique singulière puisque, en termes de couverture territoriale, elle ne recouvre intégralement ni la région du Proche-Orient, ni celle du Moyen-Orient. Par rapport aux autres régions représentées par une commission économique et sociale des Nations Unies, la région couverte par la CESAOC est certainement la plus homogène. Cette caractéristique repose fondamentalement sur une langue et une religion partagées entre la majorité des populations résidant dans les Etats membres. Cette base historique de la civilisation arabe sur laquelle se greffent les concepts et les idéologies de nation arabe ou de l'*Umma* islamique fonde en grande partie la régionalité. La région de l'Asie occidentale est irriguée depuis plusieurs siècles par des réseaux de solidarités et des interdépendances multiples, des flux redistributifs et d'échanges, que la mobilité des hommes et des idées n'ont cessé de renforcer. Au-delà des institutions formelles, en effet, les diasporas, les peuples éclatés entre plusieurs territoires nationaux, les flux migratoires, etc., toutes ces mobilités facilitées par la relative communauté de langue et de religion sur un territoire immense tissent des relations complexes entre une multitude de points de la zone.

Couvrant un territoire de près de 2,5 millions de km², les pays de la région sont extrêmement diversifiés par la taille de leur territoire et de leur population, à l'exemple de l'Égypte (1 million de km²) et du Bahreïn (680 km²). Les pays de l'Asie occidentale se différencient aussi par la distribution géographique de leur population, leurs potentialités de développement et leurs richesses naturelles. L'exploitation des hydrocarbures et leur exportation, par les revenus financiers qu'ils assurent, constituent sans nul doute le principal clivage économique au sein de la région.

¹ La synthèse des tentatives d'intégration qui suit s'inspire d'une étude réalisée par Blandine Destremau et Pierre Signoles, "Le difficile ajustement d'économies différenciées en rapide mutation", *Maghreb Moyen-Orient Mutation*, Dossiers et images économiques du Monde, SEDES, 1995, p. 5 et suiv.

Il est ainsi traditionnel de diviser la région en trois groupes de pays :

- Les pays exportateurs de pétrole, où l'on retrouve les pays arabes du Golfe (Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar),
- Les pays à économie diversifiée (Égypte, Iraq, Jordanie, Liban et République arabe syrienne),
- La spécificité de la Palestine et du Yémen, classés parmi les pays les moins avancés, les distingue de leurs partenaires régionaux.

Le tableau 1 donne un bref aperçu de la diversité de ces pays dans les années récentes.

Avec plus de 130 millions d'habitants, la population de la région ne représente qu'une très faible partie de la population mondiale (2,5%) et se répartit de manière très inégale selon les pays. Hormis l'Égypte, qui constitue un grand pays pour son peuplement avec 62 millions d'habitants en 1995, les autres pays se caractérisent par une taille moyenne de population comme l'Arabie saoudite, l'Iraq, la République arabe syrienne et le Yémen qui ont entre 10 et 20 millions d'habitants, ou petite, soit inférieure à 5 millions d'habitants pour les Emirats arabes unis, la Jordanie, le Koweït, le Liban, Oman et la Palestine, ou encore inférieur au million d'habitants dans le cas du Bahreïn et du Qatar.

Majoritairement urbaine, la population de l'Asie occidentale se caractérise par une fécondité relativement forte (entre 3,1 enfants par femme pour le Liban à 7,6 pour le Yémen) qui alimente une croissance démographique soutenue (entre 2,2% pour l'Égypte et 5,5% pour l'Arabie saoudite entre 1994 et 1996); cette fécondité impose comme défi à la région de maintenir des taux de croissance économique élevés afin d'assurer le maintien, voire l'élévation du niveau de vie de leur population.

Au plan démographique également, les migrations intra-régionales constituent une forte caractéristique de l'Asie occidentale : les pays comme l'Égypte, le Liban, la Palestine et la République arabe syrienne connaissent de forts contingents d'émigrants qui vont travailler dans les pays pétroliers de la région. Les questions migratoires forment un aspect essentiel des relations intra-régionales et participent d'une certaine manière à l'intégration économique régionale; cependant les années 90, lors de la guerre du Golfe et des conséquences du contre-choc pétrolier, ont porté un coup sévère à cette dimension régionale.

TABLEAU I

Données de base sur les pays membres de la CESAO

<i>Pays</i>	<i>Capitale</i>	<i>Superficie en km2</i>	<i>Population 1997 (en milliers)</i>	<i>Taux de fécondité 1995</i>	<i>% d'anal- phabètes 1995 (est.)</i>	<i>PIB (millions de dollars) 1996</i>	<i>PIB/hab en dollars</i>	<i>Exportations (millions de dollars) 1996</i>	<i>Importations (millions de dollars) 1996</i>	<i>Taux de pauvreté en % 1992</i>
Arabie saoudite	Ryad	2 149 690	19 357	6,4	37,2	136 537	7 245,70	60 108,80	27 765	21
Bahreïn	Manama	680	620	3,8	14,8	6 101,60	10 186,30	4 699,70	4 272,90	15
Egypte	Le Caire	1 001 450	62 999	3,9	48,6	68 263	1 100,40	3 622,60	13 038,20	22
Emirats arabes unis	Abu Dhabi	83 600	2 624	4,2	20,8	47 882	19 152,80	29 550,30	23 163,80	3
Iraq	Bagdad	428 320	21 305	5,7	40,3	2 902	139,3	1 000	1 100	45
Jordanie	Amman	89 210	4 600	5,9	13,4	6 724,90	1 513,30	1 816,90	4 292,80	23
Koweït	Koweït	17 820	1 809	3,1	21,4	311 127,40	17 746,50	15 615,50	8 374	11
Liban	Beyrouth	10 400	3 199	3,1	7,6	12 822	4 128,30	734	7 559	19
Oman	Mascate	212 460	2 256	7,2	30,5	15 299,50	6 910,30	7 345,90	4 577,90	17
Qatar	Doha	11 430	728	4,3	20,6	9,059	13 283,40	4 056	3 103,70	11
Syrie	Damas	185 180	15 100	5,9	29,2	20 732	1 418,10	4 007,80	5 367,60	22
Yémen	Sanaa	527 970	16 484	7,6	55,8	5 357	336	2 259,60	1 918,60	47

Source: CESAO.

B. UNE LONGUE SÉRIE DE CONFLITS RÉGIONAUX

La région constitue depuis la naissance explosive de l'Etat d'Israël en 1948 (voir le chapitre II) un intense foyer de tensions politiques et militaires qui ont sérieusement perturbé, au cours de ce dernier quart de siècle, les relations de coopération régionale, et plus particulièrement pendant les nombreuses guerres qui s'y sont succédées : la guerre du Liban, la guerre Iran-Iraq et la guerre du Golfe. Ces conflits à forte dimension interrégionale et internationale ont créé un climat diplomatique fort peu propice au développement de la coopération économique. Les intérêts stratégiques et militaires de chaque Etat priment ici sur les intérêts économiques communs.

Ces guerres ont également eu des conséquences économiques particulièrement néfastes pour le Liban qui est un pays à reconstruire alors que l'Iraq et le Koweït ont aussi subi, lors des guerres plus récentes, des destructions massives. Outre les destructions physiques et les coûts militaires supportés par les belligérants, les effets directs les plus radicaux de la crise et de la guerre du Golfe ont été essentiellement le renvoi dans leurs pays de près de 2 millions d'émigrés dans les pays pétroliers, et la réduction brutale et drastique de l'aide, sans négliger la quasi-disparition du tourisme pendant plus de deux ans, et les perturbations dans les échanges pétroliers et les approvisionnements de raffineries de la région. Les pays qui ont dû faire face au retour de nombreux émigrés (Jordanie, Territoires palestiniens occupés et Yémen) doivent assumer les coûts de leur réintégration, alors que tant les transferts de devises de ces émigrés que l'aide internationale se sont effondrés.

La crise et la guerre du Golfe ont sévèrement atteint l'ensemble des pays de la région, qui a accusé un taux de croissance négatif des PIB en 1990 (-3,8%), accentué en 1991 (-4,9%). La plupart des budgets des pays d'Asie occidentale pour les années 1990-1992 reflètent l'accroissement des dépenses dû au financement de la crise et de la guerre, avec des déficits importants dans le cas de l'Arabie saoudite et du Koweït. Les réserves internationales des pays de la région ont chuté au cours de ces mêmes années.

La région est bien, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un lieu de conflits internationaux dont le moindre n'est pas celui lié à la question palestinienne et aux relations entre les Etats arabes et Israël, sans oublier pour autant les multiples différents interarabes. Les coûts afférents à ces conflits ne sont pas tous quantifiables financièrement, en termes de ressources consacrées à la guerre, de dépenses d'armement ou de destructions matérielles et humaines. Ils sont aussi considérables en termes de détournement de ressources publiques au détriment de l'éducation et de la santé, et finalement, vraisemblablement, de retard dans la démocratisation, en raison de la mobilisation quasi continue dans des positionnements belliqueux ou défensifs.

La récession économique des années 80, puis la crise du Golfe ont ébranlé les bases fragiles des économies des pays de la région, sans pour autant mener à une modification des modèles moyen-orientaux d'accumulation. Les prémisses de recomposition pourraient, en revanche, émerger de la conjonction de la remise en cause de la place des Etats dans les économies et de l'insertion d'Israël dans l'économie de la zone, à travers les accords de paix.

Les textes des accords signés considèrent en effet explicitement certains domaines directement liés à l'économie : la question de l'eau et des projets de coopération régionale pour l'établissement d'infrastructures de transport, pour la production et l'acheminement d'énergie, pour la mise en place d'institutions financières, etc. Outre ces aspects, la relation entre l'achèvement de l'état de guerre et la mise en place d'une dynamique de développement économique relève de plusieurs registres, généralement mentionnés sous le vocable de "dividendes de la paix".

C. UNE RÉGION FACE AUX CHOCs PÉTROLIERS

1. Les années fastes du boom pétrolier

Dans les années 70 et le début des années 80, les pays de la région de la CESAO ont globalement bénéficié d'importants revenus extérieurs grâce à la manne pétrolière : le Moyen-Orient recèle environ deux tiers des réserves mondiales prouvées de pétrole, et l'Arabie saoudite à elle seule le quart. Les Emirats arabes unis, l'Iraq et le Koweït disposent chacun d'à peu près 10% de ces réserves. Aux revenus issus de l'exportation de pétrole brut ou de produits raffinés s'ajoutent ceux générés par les placements des surplus financiers.

Cette particularité de l'Asie occidentale engendre un fort degré de dépendance vis-à-vis de l'extérieur, et donc une forte vulnérabilité. Les pays les plus riches, globalement ceux qui produisent et exportent d'abondantes quantités de pétrole, en dépendent dans de larges proportions (autour de 90% en moyenne) pour leurs revenus et leurs ressources en devises. À ces formes de dépendance s'ajoutent celle des marchés extérieurs pour leur approvisionnement en biens et en services, mais aussi en main-d'oeuvre et en compétences étrangères pour le fonctionnement de leurs économies.

Cette manne de capitaux issus du pétrole a permis un réel effort de développement économique pour les pays du Golfe et l'Iraq. Dans la plupart des cas, les investissements industriels considérables se sont portés sur des branches dérivées du pétrole et du gaz naturel; ils ont été réalisés par des grandes sociétés étrangères, en mobilisant les technologies les plus performantes. Parfois, ils ont favorisé la mise en place d'industries à forte intensité capitaliste, grosses consommatrices d'énergie, important souvent leurs matières premières et les semi-produits : il s'agit d'aciéries, de fonderies d'aluminium, de chantiers navals, dont

l'essentiel de la production doit être exportée, ou alors d'activités dirigées vers le marché intérieur, telles les cimenteries.

L'influence des évolutions du marché pétrolier se retrouve, avec des configurations différentes, dans les économies non principalement pétrolières mais néanmoins fortement dépendantes des transferts de l'extérieur. Ces pays sont affectées par l'évolution de la conjoncture internationale à travers différents moyens : flux d'aide et de prêts, revenus touristiques (Égypte, Jordanie, République arabe syrienne et Yémen), transferts de devises des émigrés (Égypte, Jordanie, Liban et Yémen), revenus du canal de Suez (Égypte), revenus d'autres ressources minières et notamment du phosphate (Jordanie), etc. Si une partie importante de ces revenus provient de l'Occident, de considérables flux redistributifs se sont également établis entre les pays pétroliers "riches" et les Etats les moins dotés de la région. Ils sont de deux types : d'une part, des transferts d'aide des premiers vers les seconds et, d'autre part, des déplacements massifs de main-d'oeuvre migrante vers les chantiers de la péninsule arabique, générant des transferts de devises parfois considérables (correspondant à une partie importante des transferts privés). C'est le cas en particulier de l'Égypte, de la Jordanie, de la République arabe syrienne et du Yémen.

Globalement, les abondantes recettes dont a bénéficié la région ont certes stimulé une forte croissance économique et permis d'améliorer la situation des groupes sociaux les plus pauvres par le moyen d'une demande de travail - interne et/ou externe - privée et publique, du développement des services publics et de la hausse des salaires minima. En effet, les gouvernements pour la plupart ont réagi à l'accroissement des revenus nationaux par le gonflement de leurs investissements : le poids des investissements publics par rapport au PIB est passé de 8 % à 13 % dans les pays du Conseil de coopération du Golfe entre 1970-73 et 1974-81. De façon similaire, les gouvernements ont augmenté leurs dépenses courantes dans les services sociaux, les subventions à la production et à la consommation, l'équipement et le personnel militaire, et plus globalement dans l'embauche de larges effectifs de fonctionnaires, pour beaucoup des diplômés du secondaire ou de l'université.

2. Le tournant pétrolier des années 80 et son impact régional

Le principal élément qui a influencé la dynamique économique et commerciale dans la région au cours des années 80 est la faiblesse persistante du marché et du prix du pétrole depuis le début de la décennie. Après les deux booms de 1973 et 1979, les prix du pétrole ont commencé à faiblir après 1981, puis à chuter en 1986, année où l'indice des prix à l'exportation est tombé à 50 % au-dessous de son niveau de 1985 et à plus de 40 % au-dessous de son niveau de 1980. Le marché pétrolier n'est plus aujourd'hui en mesure d'être régulé par une organisation des pays producteurs : les quotas sont régulièrement dépassés et les

planchers de prix crevés, en une véritable guerre des prix et des quantités qui signe l'affaiblissement de l'OPEP.

Les sources de revenus extérieurs se sont ainsi progressivement réduites, et la croissance économique s'est fortement infléchie, à partir du début des années 80, et de façon accélérée après la crise du Golfe, dans les années 90. Entre 1980 et 1986, les revenus pétroliers arabes ont été divisés par quatre, non sans effet dévastateur sur les "revenus indirects" des gouvernements et des ménages (aide, rapatriements des émigrés notamment), sans oublier la réduction des transferts financiers intra-régionaux et internationaux à partir du début des années 80.

Les conditions de récession qui ont affecté les Etats du Golfe dans les années 80 se sont en effet étendues à l'ensemble des pays de la région par le biais des mécanismes redistributifs : la réduction des flux commerciaux, de l'aide et des transferts de devises des travailleurs émigrés des pays à revenus élevés vers les autres. Les revenus de l'ensemble des pays de la région ont donc baissé, sans que ceux en provenance des secteurs productifs puissent amortir la chute des revenus par tête.

La diminution des revenus pétroliers et de ceux issus des mécanismes de transfert s'est donc répercutée sur la capacité des Etats à effectuer des redistributions au niveau interne, que ce soit par le biais des salaires, des services publics ou de diverses subventions. Les investissements publics ont été les premiers sacrifiés, permettant de limiter la baisse des salaires réels et de préserver les effectifs publics, sinon même de les accroître ². Dans ce contexte de contraction générale des revenus, la dépendance alimentaire peut créer de réels problèmes de sécurité, même si la question alimentaire se pose, comme dans la plupart des cas, en termes de pouvoir d'achat des populations pauvres plutôt qu'en termes de disponibilités.

Plusieurs Etats ont dû contracter de nouveaux emprunts extérieurs et la dette externe de la plupart des pays de la région de la CESA0 s'est considérablement alourdie, atteignant 153 milliards de dollars des Etats-Unis en 1990. Avec la baisse du prix du pétrole, une fraction croissante des revenus pétroliers a dû être utilisée pour combler le déficit budgétaire, ainsi que pour réduire le montant de la dette extérieure des pays exportateurs. Pour certains pays, tels l'Égypte, la Jordanie, la République arabe syrienne et le Yémen, la situation est critique, et le service de la dette, en les privant de précieuses ressources en devises, porte atteinte à leur développement et à leur capacité d'investissement et de consommation face à leur rapide croissance démographique. La récession des années 80 s'est aussi répercutée

² Mona Said, "Public sector employment and labor markets in Arab countries : Recent developments and policy implications", ERF Working papers WP 9630, Le Caire, Economic Research Forum, 1996.

sur la situation monétaire des pays de la région. À partir de 1987, les dévaluations se sont succédées ou s'accélérent.

3. Ajustement structurel et crise sociale

Dès les années 80, l'ajustement structurel était devenu inévitable pour un certain nombre d'Etats de l'Asie occidentale, qu'il soit posé comme condition par les institutions financières internationales ou décidé par les autorités nationales sous la pression de leurs créanciers, dans le but de rectifier certains déséquilibres jugés structurels de leurs économies et, par voie de conséquence, de leurs balances des paiements. Les orientations de réforme sont classiques : réduction des dépenses publiques (investissements, emploi, salaires, services sociaux, subventions à la consommation), des salaires minima et des taux de change, relèvement des taux d'intérêt réels, privatisation d'entreprises publiques, restructuration des administrations et services publics. Le secteur public est appelé à céder le pas aux acteurs privés. Les investissements privés dans des entreprises jusque-là publiques, la prise de mesures incitatives à l'initiative privée dans les secteurs de production industrielle, agricole ou de services et/ou l'accès des transactions internationales au secteur privé sont encouragés en Arabie saoudite, à Bahreïn, en Egypte, en Iraq, en Oman, au Qatar, en République arabe syrienne et au Yémen, depuis la seconde moitié des années 80. La mise en place et/ou l'adaptation des institutions nécessaires à cette dynamique de privatisation et à sa régulation (financière, sociale, en relation avec l'intérêt national, la préservation de l'environnement, etc.) constituent actuellement en Asie occidentale un enjeu de société important.

Les plans d'ajustement entrepris par divers pays ont tendu à formaliser les mesures d'austérité à l'égard de structures publiques de moins en moins capables d'amortir les effets de la récession sur les couches les plus précarisées de la population. Comme dans la plupart des cas, ces processus d'"ajustement" ont eu un impact sur le bien-être social, et se sont traduits par une détérioration des indicateurs, du fait de la réduction (ou du gel) des dépenses sociales, dont la répercussion par habitant peut être partiellement amortie par la rationalisation de la gestion budgétaire. Conjuguées à la baisse des revenus de migration, la crise économique et les mesures d'ajustement ont contribué à la paupérisation, non seulement des "pauvres traditionnels", qui s'appauvrissent encore, mais aussi des couches moyennes, dont le niveau de vie chute rapidement.

La guerre du Golfe et les mesures d'ajustement structurel ont relancé la question sociale et économique de l'emploi en Asie occidentale. Les pays à forte densité démographique comme l'Égypte, l'Iraq ou la République arabe syrienne connaissent un chômage structurel conséquent, à rattacher, d'une part, aux forts taux de croissance démographique face à des taux de croissance économique en baisse et, d'autre part, aux spécificités des économies fortement étatisées. Les marchés du travail qu'elles génèrent se caractérisent par une fréquente faiblesse du

secteur privé et un éclatement en micro-entreprises familiales délaissées par les institutions et les banques, face à un secteur public prépondérant. Si les indicateurs du chômage sont à relativiser, en raison de la rigidité de modes d'évaluation, d'autres signes manifestent cette crise sociale : sous-emploi, activités informelles, baisse de rémunérations. Depuis le début des années 80, la pauvreté gagne du terrain en Asie occidentale, y compris parmi les travailleurs, tandis que les filets de protection tendus par des Etats redistributeurs se réduisent.

Chapitre II

UNE COMMISSION RÉGIONALE JEUNE DANS UN ENVIRONNEMENT INSTABLE

Dès sa création en 1945, l'Organisation des Nations Unies a eu pour mission d'intervenir dans trois domaines majeurs au service de ses Etats Membres : le maintien de la sécurité et de la paix, la promotion du développement économique et social et le respect des droits de l'homme. Ces trois dimensions étaient, dans l'esprit des pères fondateurs, intimement liées et ont donné lieu à la création d'institutions spécifiques.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le monde était à reconstruire sur de nouvelles bases; les ambitions affichées par les Nations Unies symbolisèrent ce désir de changement et elles suscitèrent de grandes espérances, quant aux capacités d'intervention de l'Organisation dans les affaires économiques et sociales du monde. Le Chapitre IX de la Charte mit l'accent sur les interrelations entre le maintien de la sécurité internationale et le développement socio-économique mondial. Ce principe fondamental de l'action des Nations Unies se concrétisa par la mise en place du Conseil économique et social. Aux termes de la Charte, ce dernier constitue l'organe principal de coordination des activités économiques et sociales de l'ONU et des organismes et institutions spécialisées composant le système ou "la famille" des Nations Unies.

Dans le domaine de la promotion économique et sociale, la nécessité d'une approche régionale s'est rapidement affirmée au sein de l'Organisation et plus particulièrement au sein du Conseil économique et social.

C'est dans ce contexte que la CESAO a été conçue, puis créée, non sans vicissitudes. Dans une perspective historique, ce chapitre traitera tout d'abord de ce contexte à sa genèse, puis des auspices sous lesquels la CESAO a vu le jour en 1973, pour en analyser ensuite les étapes d'évolution, en particulier la restructuration des années 90 qui marque un tournant dans sa structure et son mandat tels qu'ils apparaissent aujourd'hui. Ce chapitre abordera également la question du nomadisme de la Commission, qui a joué un rôle à tous ses niveaux constitutifs.

A. LA GENÈSE (1945-1974)

1. La création des commissions économiques régionales au sein de l'Organisation des Nations Unies

Dès 1947, pour aider à la reconstruction économique des régions dévastées par la guerre, le Conseil économique et social créa une commission régionale des Nations Unies pour l'Europe et une autre pour l'Asie et l'Extrême-Orient. Ces commissions formèrent des organes subsidiaires du Conseil. L'année suivante, lors de sa cinquième session, le Conseil a reconnu que c'était l'ensemble des régions du monde qui avaient souffert directement ou indirectement des effets destructeurs de la seconde guerre mondiale et a modifié en ce sens la conception primitive des commissions régionales. C'est ainsi, en application de cette nouvelle approche, que l'Amérique latine a également été dotée en 1948 d'une commission économique.

2. L'échec de 1948-1949

Dès cette époque, s'inspirant de la décision prise pour l'Amérique latine et consciente des graves problèmes économiques qui menaçaient la stabilité du Proche-Orient au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Assemblée générale des Nations Unies a invité le Conseil à "étudier les facteurs relatifs à la création d'une commission économique pour le Moyen-Orient"³. Celui-ci mit en place une commission spéciale qui présenta son rapport et ses recommandations à la session d'avril-juin 1948.

L'idée fondamentale qui sous-tendait cette proposition de l'Assemblée générale était que la collaboration entre les pays du Moyen-Orient permettrait d'élever le niveau économique et le niveau de vie de ces pays et qu' "une étroite collaboration avec l'ONU et ses organes subsidiaires, aussi bien qu'avec les organisations régionales du Moyen-Orient, telles que la Ligue arabe faciliterait ces mesures"⁴.

La Commission spéciale argumenta de l'opportunité de créer une commission économique pour le Moyen-Orient, en détaillant les problèmes que posait l'insuffisance du développement économique de la région, insuffisance aggravée par les effets de la guerre. Celle-ci avait entraîné de nombreuses dévastations, l'usure des ressources locales et l'isolement durant le conflit de la région. La crise du logement, la destruction et la désorganisation des moyens de communication ou encore l'hyperinflation posaient des problèmes urgents et cruciaux. L'économie régionale demeurait par ailleurs peu développée, notamment dans le domaine

³ Résolution 120 (II) du 31 octobre 1947.

⁴ Rapport de la Commission spéciale pour le Moyen-Orient, *Procès-verbaux officiels du Conseil économique et social, neuvième session, Supplément n° 4*, p. 3.

agricole, qui constituait pourtant l'essentiel de la production de la région, ou encore dans le domaine de l'offre en capitaux pour le développement des services et de l'industrie.

Par ailleurs, la Commission mettait en exergue "la large contribution du Moyen-Orient dans son ensemble à l'effort de guerre des Alliés"⁵. et le devoir de solidarité de la communauté internationale à l'égard de cette région pauvre du monde en raison de sa participation à la lutte contre le nazisme.

Argumentant en faveur de la création d'une commission régionale, le rapport de la Commission spéciale faisait aussi remarquer que tous les gouvernements de la région consultés, la Ligue des Etats arabes et les différentes institutions spécialisées des Nations Unies comme l'UNESCO, la FAO, l'OMS et l'OIT apportaient leur soutien enthousiaste à ce projet. Pour ces diverses raisons, la Commission spéciale recommandait la création immédiate d'une commission régionale pour le Moyen-Orient sur le même modèle que les autres commissions économiques régionales du Conseil économique et social.

Dans son projet de résolution, la Commission spéciale prévoyait que la commission régionale regrouperait dans un premier temps : l'Afghanistan, l'Arabie saoudite, l'Égypte, l'Éthiopie, l'Iran, l'Irak, le Liban, la Syrie, la Turquie et le Yémen, en étroite collaboration avec la Ligue des Etats arabes. Dans un second temps, tout territoire non autonome situé dans la Péninsule arabique, la Méditerranée orientale ou le Nord-Est africain serait le bienvenu. Le Gouvernement égyptien émettait quant à lui le vœu que Le Caire soit choisi comme siège de la commission.

Le projet de résolution devait être présenté à la huitième session du Conseil économique et social mais, en raison des événements intervenus après la création de l'Etat d'Israël, le représentant de la délégation libanaise, George Hakim, demanda que le texte soit présenté à la neuvième session. Le 5 juillet 1949, au cours de la neuvième session, tenue au Palais des Nations à Genève, M. Hakim, proposa à nouveau le report de l'étude de la création de la commission en considérant "qu'il n'existait pas de base solide où faire reposer la coopération essentielle au bon fonctionnement d'une commission économique régionale"⁶. Appuyée par le représentant de la Chine et celui des Etats-Unis d'Amérique, cette proposition émise par le seul pays du Moyen-Orient représenté au Conseil fut acceptée par le Président du Conseil, James Thorn. La question de la création

⁵ *Ibid.*

⁶ *Procès-verbaux officiels du Conseil économique et social, neuvième session, 243^e séance, p. 3.*

d'une commission économique pour le Moyen-Orient disparut de l'ordre du jour du Conseil jusqu'en 1972 (voir *infra*).

3. L'arrière-plan historique

Entre le 30 novembre 1947 et le mois de mai 1948, l'échec du plan de partage de la Palestine et la guerre qui opposa les Israéliens aux Palestiniens créèrent une situation de tension extrême dans la région. L'auto-proclamation de l'Etat d'Israël, le 14 mai 1948, rendit caduques les frontières établies en novembre 1947 par la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale. Cette décision unilatérale, contraire au plan de partage établi par l'ONU, mais soutenue par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique, déclencha le premier grand conflit israélo-arabe. Lors de celui-ci, une coalition de forces arabes, rassemblant l'Égypte, l'Irak, la Jordanie, le Liban et la Syrie, attaqua le nouvel Etat hébreu en solidarité avec les Palestiniens, mais la série d'offensives israéliennes victorieuses qui se déroula entre juillet 1948 et janvier 1949 permit à Israël d'étendre considérablement son territoire.

Cette naissance explosive de l'Etat d'Israël, contraire au respect du droit international et du peuple palestinien, inaugura dans la région une longue série de tensions entre Israël et ses voisins arabes, parsemée d'accrochages militaires et de deux guerres (1956 et 1967). Cette situation géopolitique régionale belliqueuse ne fut guère propice à la création dans la région d'une organisation de coopération économique régionale des Nations Unies.

Le conflit israélo-arabe constitua l'obstacle majeur, mais il fut loin d'être le seul élément d'instabilité et de tension au Proche-Orient pendant toute cette période (1949-1973), qui fut également marquée par de nombreux conflits civils au sein des pays arabes et entre ceux-ci.

La question du conflit israélo-arabe donna pendant toutes ces années une dimension politique aux rapports entre cette région et la communauté internationale qui fit passer quelque peu au second plan le développement socio-économique régional. Depuis la création de l'Etat d'Israël et jusqu'en 1973, l'opportunité de créer une commission économique régionale des Nations Unies au Moyen-Orient a été grevée par le problème du respect des principes d'universalité et de non-discrimination en vigueur au sein de l'ONU. En vertu de ces principes réaffirmés avec vigueur par les pays occidentaux, les Nations Unies ne pouvaient envisager de créer une structure régionale intergouvernementale qui exclurait la participation d'un Etat membre.

4. La création du Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth en 1963

Cependant, le système des Nations Unies ne pouvait exclure cette partie du monde de son effort d'aide au développement économique et social. Les années 60 constituent, avec l'accession à l'indépendance de nombreux Etats du tiers monde, une période de profonde transformation du système onusien, et particulièrement de son approche économique et sociale, sous l'effet, d'une part, des idées tiers-mondistes exposées à la Conférence de Bandung en 1955 et, d'autre part, du poids de l'idéologie des pays socialistes.

Au Moyen-Orient, peu à peu, certains pays pressentis en 1948-1949 pour faire partie de la Commission économique rejoignirent diverses commissions régionales. Ce fut le cas de l'Égypte et de l'Éthiopie à la CEA, créée en 1958, de l'Afghanistan et de l'Iran à la CEAEIO ou encore de la Grèce, d'Israël et de la Turquie à la CEE. Pourtant, les autres pays indépendants de la région (Arabie saoudite, Irak, Jordanie, Liban, Syrie, Yémen) et les territoires sous tutelle britannique de la Péninsule arabique n'appartenaient à aucune commission régionale et pouvaient se sentir lésés par le système onusien.

Dans le cadre de la première Décennie des Nations Unies pour le développement (1961-1971), l'Assemblée générale prit la décision d'accentuer la décentralisation des activités de l'ONU dans le domaine économique et social et de renforcer le rôle des commissions régionales. C'est dans ce contexte général de la stratégie de décentralisation du système onusien, et plus particulièrement en vue de la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, prévue pour l'année 1964, que le Conseil économique et social adopta, le 5 juillet 1963, une résolution invitant le Secrétaire général des Nations Unies à étudier les moyens d'étendre les activités économiques et sociales du petit bureau des Nations Unies de Beyrouth, qui dépendait directement du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat. La même année, l'Assemblée générale fit sienne cette résolution et c'est ainsi que naquit le Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth (BESNUB), qui fut dès lors considéré par le Conseil économique et social comme l'organe régional des Nations Unies pour le Moyen-Orient.

L'implantation de cette structure à Beyrouth, alors qu'Israël et quelques pays occidentaux souhaitaient qu'elle fût établie à Chypre, reposait le problème de l'inclusion de l'Etat d'Israël dans le champ de compétences de ce bureau des Nations Unies. Le premier directeur du BESNUB, Paul Berthoud, fut chargé par le Secrétariat d'effectuer une mission de reconnaissance en Israël en 1964. À cette occasion il déclara : "La question de savoir si cette activité eût été tolérée par les gouvernements des pays arabes ne s'est jamais posée car le Gouvernement israélien m'a refusé toute coopération et déclaré *persona non grata* en Israël; il refusait de

traiter avec le BESNUB dès lors qu'il n'y avait pas accès au même titre que les représentants des gouvernements arabes."

ENCADRÉ N° 1

**Le développement institutionnel de l'ONU en quelques dates,
de 1945 à 1973**

Octobre 1945

Création de l'Organisation des Nations Unies avec cinquante et un Etats Membres

Création de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Décembre 1945

Création de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)

Novembre 1946

Création de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

1947

Création de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)

1948

Création de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL)

Création de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)

1950

Création de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

1958

Création de la Commission économique pour l'Afrique (CEA)

1961-1970

Première Décennie des Nations Unies pour le développement décidée par l'Assemblée générale; période de forte croissance de l'Organisation avec l'accession à l'indépendance de nombreux pays du tiers monde

ENCADRÉ N° 1 *(suite)*

1963

Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique au développement, tenue à Genève
Création du Programme alimentaire mondial (PAM)

1964

Naissance de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED); cet organe permanent de l'Assemblée générale se réunit tous les quatre ans, représente surtout les intérêts des pays en développement et subit l'influence des pays non alignés

1965

Création du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour mener des projets opérationnels dans les différents pays en développement

1967

Création de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)

1969

Création du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)

1971

Adoption de la Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement (1971-1980), fondée sur la coopération entre les pays et les échanges équitables

1972

Conférence des Nations Unies sur l'environnement, à Stockholm, qui donna lieu à la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement

5. L'évolution du BESNUB de 1963 à 1973

À ces débuts, en 1963, le BESNUB se limita à la collecte et à l'analyse des données économiques et sociales du Proche-Orient en vue de les diffuser auprès du Secrétariat de l'ONU pour l'informer de la situation régionale. En 1964, à la suite d'une mission de reconnaissance menée par les Nations Unies concernant les politiques de planification au Moyen-Orient, le BESNUB obtint la nomination de quatre conseillers chargés de développer la coopération technique avec les pays de la région. À partir de 1966, grâce à l'appui de la CNUCED puis de l'ONUDI, les

responsabilités et les activités du BESNUB connurent une certaine expansion. En 1967, il fut pour la première fois en mesure de réaliser et de diffuser par ses propres moyens sa publication régulière de référence, *Studies on Development Problems in Selected Countries of the Middle East*. En 1968, le bureau de Beyrouth ne possédait pourtant que douze postes de professionnels; comparé aux autres commissions régionales, parties prenantes du Groupe des 77 (CEA, CESAP et CEPAL), le Bureau comptait trois fois moins de professionnels par pays. Ainsi à l'aube des années 70, le BESNUB demeurait une toute petite structure d'étude et de conseil dans le domaine du développement économique et social; toutefois, il était en son temps un centre d'excellence sur le plan des informations et données, et la qualité de ses recherches et de ses services consultatifs. Au plan structurel, il n'était qu'une simple antenne du Secrétariat, sans instance de décision intergouvernementale.

Depuis sa création, la nature des activités qui définissaient le mandat du BESNUB restait inchangée et se partageait en quatre domaines :

- Apporter des informations sur les problèmes, les tendances et les politiques de développement au Moyen-Orient;
- Participer aux activités de coopération technique dans la région;
- Assurer les missions spéciales et la représentation du Secrétaire général des Nations Unies au Moyen-Orient; et
- Coopérer avec les autres organismes et institutions des Nations Unies au niveau régional.

Pour remplir ce vaste mandat, le BESNUB était organisé en deux sections, l'une chargée des questions économiques et l'autre des questions sociales. Ses objectifs correspondaient, d'une part, aux vœux exprimés par les gouvernements de la région et, d'autre part aux préoccupations majeures du Conseil économique et social, de la CNUCED et de l'ONUDI. À partir de 1968, pour éviter la dispersion des ressources, il se concentra sur les domaines suivants: la planification du développement, le développement industriel et agricole, et le commerce. En 1970-1971, l'apport de financement extrabudgétaire du FNUAP permit au BESNUB d'élargir ses études au domaine démographique. En 1972-1973, ses activités s'étendirent aux domaines de l'administration et des finances publiques. Le nombre de pays concernés restait cependant faible - l'Arabie saoudite, l'Iraq, la Jordanie, le Koweït, le Liban et la République arabe syrienne furent les principaux bénéficiaires des travaux menés par le Bureau.

Ainsi, par une procédure différente de celle appliquée pour les autres régions du monde et grâce à l'appui du Groupe des 77, le Moyen-Orient avait pu se doter d'une structure régionale des Nations Unies. Elle fonctionnait comme un succédané de commission économique et envoyait, par exemple, un rapport annuel au

Secrétariat général et au Conseil économique et social, alors que le Directeur du Bureau était convié au même titre que les autres secrétaires exécutifs des commissions régionales aux différentes réunions du Conseil. Cependant, cette structure n'avait ni le statut, ni le pouvoir, ni les moyens accordés par l'Assemblée générale aux autres commissions régionales. Comme tenait à le rappeler Paul Berthoud : "L'assimilation du BESNUB aux secrétariats des autres commissions régionales a été poursuivie dans toute la mesure du possible, mais l'absence de mécanisme de coopération au niveau intergouvernemental privait la région du statut dont jouissaient les autres régions du tiers monde".

En 1970, au moment où l'ONU élaborait une stratégie internationale pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, le BESNUB était convié, au même titre que les différentes commissions régionales, à renforcer ses liens avec les gouvernements et les institutions des Nations Unies pour contribuer à la réalisation des objectifs. L'heure était au renforcement du rôle des commissions régionales par leur plus forte implication dans les programmes économiques et sociaux opérationnels et la promotion de la coopération économique régionale entre les pays en développement. À ce titre, le Conseil économique et social mena, en 1971, une enquête auprès des différents Etats membres pour renforcer les commissions économiques régionales et leurs liens avec le PNUD. Le BESNUB y participa mais n'eut que très peu de réponses des Etats de la région.

C'est dans ce contexte onusien de relance de l'idée que la coopération régionale formait un puissant facteur d'accélération de développement économique et social que le Liban, soutenu par l'Arabie Saoudite et l'Irak, a pu faire valoir aux Nations Unies que l'absence de représentation des douze Etats arabes du Moyen-Orient au sein d'une commission régionale constituait une lacune, voire une discrimination de la communauté internationale à l'égard du monde arabe.

B. LA CRÉATION DE LA CEAO EN 1973

1. Les changements géopolitiques favorables à sa naissance

Pour qu'une commission économique régionale puisse naître, il était nécessaire qu'une délégation membre du Conseil économique et social en fasse la demande et que celle-ci recueille la majorité des voix du Conseil. À ce titre, l'élargissement du nombre d'Etats représentés au sein du Conseil en 1971 à cinquante-quatre membres affaiblissait le poids relatif des "cinq grandes puissances" membres du Conseil de sécurité et augmentait la capacité d'initiative des pays du tiers monde. En 1971, l'élection du Liban au Conseil économique et social et l'avènement à l'indépendance de quatre pays producteurs de pétrole de la Péninsule arabique (Bahrein, Emirats arabes unis, Oman et Qatar), qui leur permit d'adhérer à l'Organisation des Nations Unies, créèrent une nouvelle donne

géopolitique favorable pour tenter de rattraper le temps perdu, vingt-trois ans après l'échec de 1949.

Les raisons pour lesquelles l'établissement d'une commission régionale avait échoué en 1949 restaient pourtant d'actualité - le temps avait passé, mais les relations entre l'Etat d'Israël et les pays de la région demeuraient belliqueuses. Cependant, en près de vingt-cinq ans, le Moyen-Orient s'était transformé et la conscience des intérêts économiques régionaux s'était développée *via* la Ligue des Etats arabes, l'Organisation des Pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP) ou même le BESNUB. Par ailleurs, les rapports de force au sein des Nations Unies s'étaient profondément transformés; depuis les années 70 les pays occidentaux ne contrôlaient plus le vote au sein de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social. Pour la communauté internationale, l'accession à l'indépendance de nouveaux pays producteurs de pétrole et les modifications intervenues dans la répartition de la rente pétrolière, au profit des pays du Moyen-Orient, faisaient aussi resurgir l'intérêt d'une meilleure insertion de la région dans l'économie mondiale.

2. Le rôle clef du Liban

À l'époque, le Liban subissait de plein fouet les conséquences du conflit israélo-arabe ⁷ sur son territoire, tout en gardant le souci de jouer son rôle, profondément enraciné dans l'histoire, de pont entre le Moyen-Orient et le monde.

Pour le chef de la délégation libanaise au Conseil économique et social, la question était claire : "En tant que représentant du Liban aux Nations Unies, je voyais surtout l'intérêt de mon pays, transformer le BESNUB en CEAO; et j'ai élaboré un plan en ce sens quand le Liban est devenu membre du Conseil. Le Gouvernement libanais suivait très bien à l'époque, et il proposait un terrain près de la présidence de la République pour créer un centre international des Nations Unies" ⁸.

Soutenu par l'Arabie saoudite, l'Irak et le Yémen, le Gouvernement libanais percevait favorablement l'établissement sur son territoire d'une institution intergouvernementale de la "famille" des Nations Unies pour mieux défendre les intérêts socio-économiques des pays arabes, et renforcer ainsi son rôle de médiateur régional. Au-delà des fortes divergences qui partageaient les différentes forces

⁷ Depuis la guerre israélo-arabe de 1967, le Liban a subi de nombreuses agressions israéliennes, notamment la destruction de sa flotte aérienne en 1968, alors que des incidents meurtriers entre l'armée libanaise et les forces palestiniennes se multipliaient depuis "septembre noir" (Jordanie, 1970).

⁸ Extrait d'un entretien avec M. Edouard Ghorra, Beyrouth, juillet 1998.

politiques libanaises, un consensus se dégagait pour faire du soutien actif au renforcement du rôle de l'ONU dans les affaires internationales l'un des piliers de la politique étrangère du Liban, depuis son accession à l'indépendance. Dans sa stratégie de résistance aux multiples pressions régionales, le Gouvernement libanais considérait que l'implantation à Beyrouth de diverses institutions et bureaux régionaux des Nations Unies était à la fois une source de prestige, qui lui conférait

ENCADRÉ N°2

La genèse de la CESAO en quelques dates

Octobre 1947 : L'Assemblée générale de l'ONU invite le Conseil économique et social à "étudier les facteurs relatifs à la création d'une commission économique et sociale pour le Moyen-Orient".

Avril 1948 : Un rapport du Conseil économique et social préconise la création d'une commission économique et sociale pour le Moyen-Orient qui pourrait comprendre selon une délimitation fondée sur la géographie physique : l'Afghanistan, l'Arabie saoudite, l'Égypte, l'Irak, l'Iran, le Liban, la Syrie, la Transjordanie, la Turquie et le Yémen et des territoires non autonomes de la Péninsule arabique.

Juillet 1949 : Lors de la neuvième session du Conseil économique et social, le Liban demande et obtient le report à une session ultérieure de la décision de créer une commission régionale pour le Moyen-Orient inscrite à l'ordre du jour, en raison de l'évolution politique de la région qui n'offre pas de base solide à la coopération régionale.

Décembre 1962 : L'Assemblée générale adopte la résolution 1823 (XVII) portant sur la décentralisation des activités de l'ONU dans les domaines économique et social et le renforcement des commissions régionales.

Juillet 1963 : Dans le cadre de l'application de la résolution 1823 (XVII) et de la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le Conseil économique et social recommande la création d'une unité de coordination technique de l'aide économique et sociale auprès du Bureau des Nations Unies à Beyrouth. Celui devient le Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth (BESNUB). À la différence des commissions régionales, cette structure dépend du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies.

Août 1973 : Le Conseil économique et social adopte la résolution 1818 (LV) instituant une commission régionale pour l'Asie occidentale (CEAO), celle-ci remplace le BESNUB.

un rôle de leader dans la diplomatie des pays arabes, et une garantie de protection de son intégrité territoriale par l'ONU. À l'époque, les gouvernements occidentaux ne comprenaient pas vraiment la stratégie libanaise qui consistait à s'allier aux autres pays arabes pour renforcer leur unité et considéraient que le Liban allait à l'encontre de ses intérêts.

L'avenir, malheureusement, contredira cette stratégie du Liban où, en dépit des efforts de l'ONU, les forces centripètes confessionnelles attisées par des intérêts régionaux firent voler en éclats sa fragile unité nationale et son intégrité territoriale pour plus de quinze ans.

3. Le débat lors de la cinquante-cinquième session du Conseil économique et social (Genève, 1973)

Lors de la cinquante-troisième session du Conseil économique et social en 1972, le représentant du Liban proposa la création d'une commission économique pour les pays arabes. L'étude de cette proposition fut repoussée, sous la pression des pays occidentaux et d'Israël, à une session ultérieure. Le scénario de 1948-1949 semblait se reproduire, mais les rapports de forces géopolitiques avaient changé et le Liban était, cette fois, réellement déterminé à faire aboutir sa proposition. Lors de la cinquante-cinquième session, en 1973, la délégation libanaise réitéra sa proposition; par souci de conciliation, elle modifia le nom de l'organe proposé en Commission économique pour l'Asie Occidentale et la proposition fut maintenue à l'ordre du jour prévu.

Pour convaincre les membres du Conseil, le représentant du Liban fit d'abord valoir dans son argumentaire l'absence de commission régionale pour les douze pays arabes du Moyen-Orient, alors que ceux-ci étaient Membres à part entière de l'ONU. Il souligna ensuite que le BESNUB n'était pas un organisme intergouvernemental et n'avait pas le pouvoir de faire des recommandations aux Etats membres, ni de négocier les relations bilatérales. Il insista quelque peu sur le traitement discriminatoire, en matière d'assistance technique, réservé à la région au sein des Nations Unies et indiqua qu'il serait vain d'attendre encore des années la solution des problèmes politiques découlant de "l'agression d'Israël" pour prendre des mesures économiques régionales.

Usant de ses talents de diplomate, le représentant du Liban tenta de faire prendre conscience aux pays occidentaux que la création d'une telle commission correspondait également à leur intérêt : "Outre de nombreux autres avantages, la création de cette commission permettra d'accroître la capacité d'absorption de la région et servira non seulement les objectifs de développement économique des pays directement intéressés, mais aussi ceux de la stratégie internationale de

développement. Le monde arabe a besoin de la coopération du monde développé et réciproquement, sans considération de systèmes politiques et économiques"⁹.

L'observateur d'Israël, Reuven Hillel, soutenu par les Etats-Unis et les Pays-Bas, s'éleva avec vigueur contre cette proposition en considérant qu'elle était "contraire au principe de l'universalité et de la non-discrimination [...] [et que la commission ainsi créée] constitue un groupe ethnique de pays unis par leur hostilité à l'égard d'Israël, en violation flagrante des principes de la Charte et de la pratique de l'ONU"¹⁰. L'Italie soutint Israël et proposa de suspendre les débats. En réponse, le représentant du Liban observa que cette commission n'avait aucun caractère ethnique; il déclara notamment que tous les pays amis de la région pouvaient participer en vue d'une collaboration fructueuse. Les principes de l'égalité des droits et de l'universalité ne souffriraient pas de la décision du Conseil. Ceux qui souffraient étaient en fait les douze pays arabes intéressés par la création de la commission qui, depuis vingt-cinq ans, se voyaient refuser l'exercice des droits découlant de ces deux principes. La Chine, l'Espagne, le Pakistan, la Yougoslavie et des pays arabes comme l'Égypte, la Tunisie et le Yémen prirent position pour soutenir les arguments et la proposition du Liban.

Par contre, les Etats-Unis rejetèrent catégoriquement cette proposition et insistèrent pour que la Cour internationale de Justice donne son avis sur la légalité de cette création. Craignant l'enlisement du débat dans une longue bataille juridique, le Liban, soutenu par les pays socialistes et les pays non alignés, demanda alors de passer au vote sur la proposition américaine, qui fut largement rejetée. Finalement, le projet de résolution fut voté par 33 voix contre 8 et 9 abstentions. Parmi les pays opposés à cette création, on retrouvait la Barbade, la Bolivie, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède alors que le Canada, la France et le Royaume-Uni, notamment, s'étaient abstenus.

Ainsi, le 9 août 1973, grâce à la pugnacité de la délégation libanaise soutenue par les pays du Sud et les pays socialistes, le Conseil économique et social a établi par sa résolution 1818 (LV) une commission économique pour l'Asie occidentale composée des douze pays arabes qui bénéficiaient des services du BESNUB, à savoir : l'Arabie saoudite, le Bahreïn, les Emirats arabes unis, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, Oman, le Qatar, la Syrie et les deux Yémen.

Lors de la session de l'Assemblée générale qui discuta du budget de la CEAO, Israël réitéra ses critiques à l'encontre de la Commission mais se trouva

⁹ *Documents officiels du Conseil économique et social, cinquante-cinquième session, 1868^e séance, p. 61.*

¹⁰ *Ibid.*, par. 16.

isolé. Le premier budget de l'exercice biennal 1974-1975, s'élevant à 2 204 000 dollars fut adopté par 76 voix contre une, alors que le 26 décembre 1973, le Secrétaire général, M. Kurt Waldheim, nommait Saeed Al Attar, représentant permanent du Yémen auprès de l'Organisation des Nations Unies, premier secrétaire exécutif de la Commission. Le 1^{er} janvier 1974, les activités de la Commission pouvaient commencer au siège provisoire de Beyrouth, dans la continuité du BESNUB.

La naissance de cette structure régionale intergouvernementale suscita d'emblée un fort enthousiasme des gouvernements de la région qui voyaient par là un moyen de mettre la région du Moyen-Orient au même niveau que les autres régions du monde, ainsi que le rappelait avec nostalgie le dernier Directeur du BESNUB, M. El-Naggar, lors d'un entretien en novembre 1998.

Vingt-sept ans après l'Europe ou l'Asie orientale et l'Extrême-Orient, vingt-six ans après l'Amérique latine et seize ans après l'Afrique, les pays arabes du Moyen-Orient pouvaient enfin se doter d'une commission économique régionale des Nations Unies. Ce retard s'explique fort logiquement par la poursuite du conflit israélo-arabe, qui fit passer la question politique avant la question économique dans les rapports entre la région et la communauté internationale.

C. L'ÉVOLUTION DU MANDAT DE LA COMMISSION JUSQU'EN 1992

1. Le mandat initial de la CESAIO en 1974

Au même titre que les autres commissions régionales du Conseil économique et social, la CESAIO forme le maillon régional du système des Nations Unies pour le Moyen-Orient. De par sa nature régionale et son appartenance à la communauté internationale, la CESAIO occupe une position très particulière au sein de la "famille" des Nations Unies. Ce positionnement d'interface entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats membres lui impose des devoirs et marque l'étendue de son mandat.

À l'égard des pays de la région, la CESAIO a pour vocation essentielle de favoriser le développement économique et social en coordonnant la coopération régionale entre ces pays et les organisations des Nations Unies intervenant dans la région, tout en impliquant les multiples organisations régionales. Son mandat est plus précisément défini ainsi :

- Procéder ou faire procéder à des enquêtes et études sur les problèmes économiques, sociaux et techniques des Etats d'Asie occidentale, notamment l'évaluation des études et la recherche nécessaire pour les programmes de développement des pays de la région;

- Rassembler, évaluer et diffuser des renseignements d'ordre économique, social, technique et statistique;
- Exercer ou faire exercer des activités de formation dans les domaines de la recherche, des enquêtes et de l'évaluation de questions relatives à la croissance et au progrès technique; et
- Fournir des services consultatifs à la demande et au profit des gouvernements des Etats de la région.

En tant qu'organe de l'Organisation des Nations Unies, la Commission a également des tâches précises à accomplir notamment à l'égard du Conseil économique et social, qui demeure sa structure de tutelle; son mandat est ainsi défini :

- Aider le Conseil économique et social à remplir ses fonctions à l'intérieur de la région, pour ce qui touche à tout problème économique et social; et
- Préparer des données et des statistiques, rédiger des rapports et participer aux réunions, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.

Le mandat confié à la CEAO par l'ONU est resté relativement stable de 1974 jusqu'à la restructuration de 1992-1994¹¹. À l'instar des autres commissions régionales, la CEAO a cependant connu de légères réformes en 1977 et 1985.

2. La réforme de 1977

Au cours de la seconde moitié des années 70, les pays du tiers monde ont lancé, avec la Déclaration et le Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, une restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies¹². Celle-ci avait pour but de rendre l'ONU "plus pleinement apte à traiter efficacement et dans une optique globale les problèmes de coopération économique internationale et de développement"¹³. Cette réforme avait aussi pour but de mieux faire appliquer la Charte des droits et des devoirs économique des Etats¹⁴.

¹¹ Voir *supra* chap. II, sect. D.

¹² Résolutions de l'Assemblée générale 3172 (XXVIII) du 17 décembre 1973, 3343 (XXIX) du 17 décembre 1974 et 3362 (S-VII) du 16 septembre 1975.

¹³ Résolution 32/197 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1977.

¹⁴ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, en date du 12 décembre 1974.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social a vu son rôle revalorisé et a été invité à renforcer la coordination entre les multiples organismes et institutions des Nations Unies, et à développer ses activités de contrôle et d'évaluation des stratégies et politiques générales définies par l'Assemblée générale. Dans chaque région du monde, les commissions régionales des Nations Unies devaient assurer la direction de la coordination et de la coopération technique des Nations Unies avec la région; elles devaient aussi devenir les principaux centres de développement économique et social du système dans leur région comme l'Assemblée générale l'avait défini dans sa résolution 32/197.

Ce renforcement du mandat des commissions régionales est resté, en quelque sorte, lettre morte du fait des résistances des institutions spécialisées des Nations Unies, mais aussi de l'aggravation de la crise financière qui a affecté l'Organisation pendant les années 80. Cette crise a largement contribué à figer le système et a empêché les réformes de structures proposées par le Conseil économique et social ou l'Assemblée générale.

3. L'adhésion de nouveaux membres en 1977

Très rapidement, la question de l'adhésion de l'Égypte et de la représentation de la Palestine s'est posée. En ce qui concerne l'Égypte, qui appartenait déjà à la CEA, son rôle de puissance régionale du Moyen-Orient ainsi que le fait qu'une partie de son territoire, le Sinai, fait partie de l'Asie occidentale, plaidèrent vivement en sa faveur, et cet Etat a pu devenir membre de la CEAO en 1977.

En ce qui concerne la Palestine, la reconnaissance de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en 1974 par l'Assemblée générale des Nations Unies autorisa la CEAO à accorder à l'OLP le droit de devenir membre de la Commission. On peut souligner ici le rôle pionnier de la Commission qui fut la première instance internationale où l'OLP siégea avec les mêmes droits et prérogatives que les autres gouvernements.

En 1990, la réunification en un seul Etat de la République démocratique populaire du Yémen et de la République arabe du Yémen a réduit le nombre d'Etats membres de la Commission à treize.

4. Le changement de nom en 1985

Sur la proposition des membres de la CEAO, la Commission demanda au Conseil économique et social d'adopter la dénomination de Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale pour faire apparaître plus clairement la dimension sociale du développement qui correspondait aux activités de la CEAO. Le Conseil entérina cette proposition par sa résolution 1985/69 du 26 juillet 1985. Ce changement ne modifiait pas véritablement le mandat de la Commission mais

l'adaptait à un contexte régional où les questions sociales étaient plus frappantes depuis le début de la récession économique, et à l'évolution des préoccupations internationales et onusiennes concernant le développement (voir le chapitre V).

D. LA RESTRUCTURATION DE LA CESAO AU DÉBUT DES ANNÉES 90 ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS

1. Le contexte de la réforme

La restructuration de la CESAO s'inscrit dans le cadre de la réforme générale de l'Organisation des Nations Unies, lancée au début des années 90 ¹⁵, qui avait pour objectif de revitaliser l'Organisation dans le domaine économique et social et de la rendre plus opérationnelle. Cette réforme a été entreprise dans le contexte de la crise financière des Nations Unies entretenue et utilisée par les pays du Nord pour imposer des réformes de structures dans le domaine économique et social. Les principales critiques des pays du Nord concernaient le fonctionnement trop onéreux de l'ONU, son inefficacité dans le domaine économique et social, le redoublement des activités de ses diverses institutions et l'orientation trop idéologique de certaines d'entre elles.

L'objectif du Secrétariat et de l'Assemblée générale était d'"accroître l'efficacité et [de] renforcer la gestion dans les secteurs économique et social de l'Organisation, afin de rendre les commissions mieux à même de répondre aux priorités nationales et d'adapter leur contribution à l'évolution de la conjoncture internationale, aussi bien à l'échelle mondiale qu'à l'échelon régional ¹⁶". Pour cela, les commissions devaient prendre des mesures pratiques dans le domaine de la gestion et des orientations de travail pour éliminer les doubles emplois et renforcer la collaboration avec les institutions spécialisées et d'autres organisations régionales pour qu'elles deviennent des centres d'excellence dans leurs régions respectives ainsi que des catalyseurs de stratégies régionales plus cohérentes et des instruments dynamiques d'une coopération et d'une intégration régionale plus poussées.

La réforme des Nations Unies s'inscrit ainsi dans le débat conflictuel entre les pays industrialisés et les pays en développement, qui porte, notamment, sur la pertinence des commissions régionales. En réponse aux critiques formulées à leur encontre, les cinq commissions régionales se sont regroupées en 1996 afin de débattre ensemble de leur rôle. Elles ont dégagé ensemble certaines caractéristiques

¹⁵ Voir les résolutions de l'Assemblée générale 45/177 du 19 décembre 1990 et 45/264 du 13 mai 1991.

¹⁶ Note du Secrétaire général sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies (A/49/891), par. 2.

spécifiques qu'elles considèrent comme des avantages comparatifs au sein du système des Nations Unies. Il s'agit de la proximité géographique avec les Etats membres, de la capitalisation d'expériences et de compétences, de leur statut d'unique organisme intergouvernemental permanent du système des Nations Unies avec la participation de pays membres de leurs régions respectives qui apportent leur contribution à la coopération régionale, de leur compétence sectorielle aussi bien que pluridisciplinaire et de leur faible coût financier effectif. Les commissions représentent des régions où les pays membres partagent une communauté d'intérêts et de besoins qui devraient les encourager à la coexistence pacifique et au développement de relations. Cette dimension leur offre une meilleure possibilité de parvenir à des arrangements régionaux. On peut cependant faire la remarque critique que l'Asie occidentale présente une hétérogénéité économique et une densité de conflits politiques, qui constituent les deux principales pierres d'achoppement au développement de la coopération régionale, et, pour la CESAO, un défi majeur à relever dans le cadre de la restructuration.

Un thème récurrent avancé par les commissions régionales pour faire valoir leurs atouts est celui que les diverses grandes conférences de l'ONU ont souligné avec vigueur, à savoir que le système économique international ne peut être seulement fondé sur des arrangements globaux mais a aussi besoin d'accords régionaux. En ce sens, elles ont développé, depuis 1996, le concept de gouvernance régionale, en relation avec les Etats membres et les organisations des Nations Unies.

Quant à la CESAO, une mission du bureau des services de contrôle interne (ex-Bureau des inspections et des investigations), réalisée en 1993, dressa un sombre bilan de l'Organisation et élaborait des recommandations pour mener la restructuration. Le rapport des inspecteurs des Nations Unies reconnaissait que la Commission avait considérablement souffert de nombreux événements extérieurs qui avaient fortement affecté son organisation et sa capacité de travail, et émettait de vives critiques concernant l'organisation du travail ¹⁷ :

- Absence de stratégie d'ensemble et de cohérence entre les différents éléments du programme de travail;
- Eparpillement des ressources entre les divisions;
- Absence de système d'établissement des priorités;
- Qualité des produits irrégulière et difficile à évaluer.

Le rapport soulignait le manque de direction et de précision des programmes de travail, leur faible coordination, l'inefficacité du contrôle intergouvernemental

¹⁷ *Ibid.*, p. 22 à 27.

par les Etats membres, assuré que par un simple comité technique qui ne se réunit qu'une fois tous les deux ans. "Pour ce qui est de l'évaluation des résultats, l'équipe n'a pu trouver le moindre système de rétro-information ou d'auto-évaluation. [...] les résultats obtenus étaient souvent loin de justifier les ressources utilisées. [...] De l'avis de l'équipe, il est donc hors de doute que la situation de la Commission est grave et qu'il faut [effectuer des transformations de fond]¹⁸. " Tenant compte de la forte motivation du personnel, la mission d'inspection recommandait une restructuration du programme de travail et une réorganisation du secrétariat. Elle soulignait avec vigueur le manque de travail interdisciplinaire entre les différentes divisions de la Commission qui l'empêchait d'élaborer une véritable stratégie de développement régional cohérente alors que, *in fine*, il s'agit bien là d'une des missions essentielles confiée aux commissions régionales des Nations Unies.

2. Un long processus de réforme

Pour mettre en oeuvre la réforme qui s'imposait, le secrétariat de la CESAO organisa une réunion intergouvernementale en janvier 1992 au Caire, afin de modifier le plan de travail de la Commission à moyen terme pour 1992-1997. Les Etats membres réaffirmèrent leur attachement à la CESAO et mirent en lumière son rôle de centre d'excellence régional pour la réflexion sur le développement économique et social permis par la combinaison de ses capacités théoriques et analytiques avec sa qualité d'intervention opérationnelle et pratique. Lors de la seizième session de la Commission, le Secrétaire exécutif obtint le mandat de réorganiser la Commission en dialoguant avec le Secrétariat au Siège à New York.

Cette restructuration a permis de faire le point et d'adapter la Commission aux nouveaux défis émergeant en cette fin de siècle.

Depuis sa création en 1974, les conditions économiques, sociales et politiques de la région, comme celle du monde, se sont transformées et nécessitent une approche nouvelle du développement intégrant la croissance économique et l'équité sociale et s'appuyant sur le renforcement de la coopération régionale. L'effondrement du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, l'éclatement du front des pays du Sud, la globalisation de l'économie mondiale et, d'un point de vue plus régional, le processus de paix en cours entre Israël et la Palestine influencent considérablement le nouveau contexte des années 1990-2000.

Consciente de ces changements, la CESAO a réorienté ses programmes de travail pour mieux répondre aux besoins émergents et à ceux de plus longue durée dans la région, afin d'agir davantage en tant que forum de coordination des efforts

¹⁸ *Ibid.*, p. 23, par. 5 et 6.

de développement économique et social régional. Comme le rappellent les documents portant sur la restructuration, la Commission doit tenir compte du fait que, en dépit de son homogénéité apparente, la région se caractérise par la faiblesse de ses échanges économiques intra-régionaux et que la coopération est encore à créer plus qu'à gérer. Dans ce contexte régional dominé par les conflits politiques et culturels, la CESAO espère se positionner comme une institution neutre, universelle et la mieux placée pour appréhender la situation économique régionale de la nouvelle ère de paix inauguré par les accords d'Oslo.

Le secrétariat exécutif a tenu compte des principales recommandations de la mission du Bureau des inspections et des investigations en matière de réorientation du programme de travail, en intégrant des thématiques multisectorielles et interdisciplinaires. En janvier 1994, la CESAO a commencé son processus de restructuration et a considéré l'exercice biennal 1994-1995 comme une transition. Poursuivant ses consultations avec les Etats membres lors des dix-septième, dix-huitième et dix-neuvième sessions entre 1994 et 1997, le secrétariat a pu identifier trois priorités fondamentales pour le travail de la Commission :

- La gestion des ressources naturelles et de l'environnement;
- L'amélioration de la qualité de la vie des peuples de la région; et
- La création d'un environnement favorable au développement de la coopération économique régionale.

Ces travaux de la Commission attiraient l'attention sur les facteurs exogènes, comme la mondialisation économique, ou les facteurs endogènes, comme les conflits intra-régionaux, qui influençaient largement les thématiques prioritaires de travail.

Pour finaliser cette restructuration des sous-programmes de travail, la CESAO a intégré la quinzaine de divisions dans le cadre de cinq sous-programmes thématiques interdisciplinaires après un long processus de négociations internes entre les différentes divisions. La composition de chacun de ces sous-programmes a d'ailleurs évolué entre 1994 et 1997, puisque certains sous-programmes, comme celui concernant les programmes spéciaux de développement qui devait se consacrer spécialement aux pays moins avancés de la région, à la Palestine et à l'impact du processus de paix, ont finalement été abandonné en tant que tel.

3. Les nouveaux sous-programmes de la CESAO

En 1997-1998, les différents sous-programmes issus de la restructuration se composaient ainsi.

a) LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET DE L'ENVIRONNEMENT

Ce sous-programme comprend les activités portant sur l'énergie, l'eau et l'environnement. Il a pour objectif de promouvoir la coopération régionale et sous-régionale dans le développement des ressources naturelles. Il apporte également une assistance aux Etats membres pour l'élaboration de politiques, d'instruments et de mesures pour la gestion des ressources naturelles (ressources en eau et en énergie et gestion du territoire). Il est placé sous la responsabilité de la Division de l'énergie, des ressources naturelles et de l'environnement. Cette division offre aussi des consultations d'experts régionaux sur les questions d'environnement et des énergies renouvelables. Elle se subdivise en trois sections : l'énergie, les ressources naturelles et l'unité de coordination de l'environnement. Elle reprend les activités portant sur les questions d'environnement et d'énergie qui relevaient auparavant d'autres secteurs comme l'agriculture, les établissements humains, l'industrie ou encore les statistiques. Pour l'exercice biennal 1998-1999, ce sous-programme utilise 18% des ressources du budget ordinaire et ne bénéficie pas de ressources extrabudgétaires. Il se place, par ordre d'importance des moyens consacrés par la CESAO, en troisième position des sous-programmes.

b) AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA VIE

Ce sous-programme comprend toutes les dimensions sociales du développement et reprend les activités des anciennes divisions du développement social, de la population, des établissements humains et des femmes. Il est placé sous la responsabilité de la Division des questions et des politiques de développement social. Son objectif majeur est de contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie dans la région par une approche pluridisciplinaire. C'est dans le cadre de cette approche qu'il s'intéresse particulièrement à l'impact de la démographie sur le développement humain, à la participation des femmes au développement, au marché du travail, aux influences des transformations sociales pour les établissements humains et à la qualité de vie des communautés. Il se subdivise en quatre sections : le développement humain, la population, les établissements humains et l'unité femmes et développement. Il reprend ainsi les activités ayant trait au développement rural, aux petites industries et à la participation des femmes en ce domaine, aux questions de l'emploi et aux statistiques portant sur le travail, la population et les femmes. En termes de poids budgétaire entre les différents sous-programmes, il constitue le premier sous-programme en absorbant 25,2% du budget ordinaire et 60,1% du budget

extraordinaire pour l'exercice biennal 1998-1999. Le poids budgétaire de ce sous-programme correspond bien aux priorités définies par l'ONU et relayées par les Etats membres lors des consultations portant sur la restructuration, qui mettent l'accent sur les dimensions sociales du développement.

c) LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LES CHANGEMENTS MONDIAUX

Ce sous-programme reprend toutes les activités portant sur l'impact de la globalisation de l'économie et plus particulièrement sur l'influence du marché unique européen, de l'OMC, de la privatisation, des sociétés transnationales ou encore sur l'impact social des programmes d'ajustement structurel. Il est placé sous la responsabilité de la Division des questions et des politiques de développement économique, qui a pour objectif majeur de promouvoir le développement économique et l'intégration régionale. Cette division s'attache à développer les activités du secteur privé, à conduire des études sur divers aspects économiques, à suivre de près les sociétés transnationales et encourage à la diversification du commerce des biens et des services. Cette division assume également la responsabilité de la publication annuelle phare de la Commission : *The Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region*. Elle se subdivise en trois sections : développement et politiques économiques, finances et commerce et une unité conjointe avec la CNUCED portant sur les sociétés transnationales. En termes de poids budgétaire, ce sous-programme constitue le quatrième par ordre d'importance pour l'exercice 1998-1999, avec 17,8% du budget ordinaire, alors qu'il ne bénéficie d'aucun financement en provenance du budget extraordinaire.

d) COORDINATION DES POLITIQUES ET HARMONISATION DES NORMES ET RÈGLEMENTS POUR LE DÉVELOPPEMENT SECTORIEL

Ce sous-programme reprend l'essentiel des activités auparavant menées par un grand nombre de divisions; il s'agit de l'industrie, des sciences et technologies, des transports et communications et de l'agriculture. Il est placé sous la responsabilité de la Division des questions et des politiques sectorielles, qui a pour objectif d'apporter son concours aux Etats membres et d'identifier les problèmes et les obstacles majeurs à la promotion de l'agriculture et du développement rural, mais aussi de définir des stratégies nationales de politiques sectorielles dans les domaines de l'industrie, des technologies et des transports. Cette division se répartit en quatre sections : l'agriculture, l'industrie, les technologies et les transports. Ce sous-programme constitue le premier poste de dépenses du budget ordinaire pour l'exercice biennal 1998-1999, avec 26,3%, mais bénéficie peu d'apport du budget extraordinaire.

e) EXPLOITATION, COORDINATION ET HARMONISATION DES STATISTIQUES
ET DE L'INFORMATION

Ce sous-programme relève fondamentalement de la division des statistiques et souligne le maintien du rôle de référence technique de la Commission dans le domaine des statistiques nationales et régionales. Il est placé sous la responsabilité de la Division des statistiques qui a pour objectif d'approvisionner les différentes divisions de la Commission en données chiffrées et en bases de données. Elle fournit également des consultations spécialisées auprès des Etats membres dans ce domaine, où elle exerce une activité soutenue d'harmonisation et de standardisation des concepts et des méthodes pour le système de comptabilité nationale. Elle collecte, compile, évalue et diffuse les statistiques de la région. Ce sous-programme bénéficie de la plus petite part du budget ordinaire de l'exercice biennal 1998-1999, soit 12,7%, mais cette faiblesse est relativement compensée par un apport non négligeable du budget extraordinaire (39,9%).

4. Les orientations nouvelles

La réorganisation des programmes de travail met délibérément l'accent, d'un point de vue structurel et formel, sur le travail interdisciplinaire, ce qui impose une coordination et une collaboration qui ne sont pas toujours aisées à intégrer dans les méthodes de travail. La mission de coordination de la Commission est au centre de cette réforme. La CESAO est en quelque sorte une extension de la région. Or, dans cette région, il existe fort peu de travail de coordination entre les différents ministères, au niveau universitaire ou encore de la recherche. En ce sens, la CESAO reflète bien la région où elle opère et, de fait, la réflexion interne sur le travail pluridisciplinaire est peu avancée. Finalement, la CESAO et la région se développent en même temps, et on peut dire aujourd'hui qu'il s'y déploie des efforts et des activités qui vont dans le sens de l'interdisciplinarité.

Dans un premier temps, la restructuration s'est traduite par une réduction de 40% du nombre total des activités planifiées, et donc par un certain recentrage sur quelques thèmes prioritaires. Il apparaît encore un peu prématuré de dresser un bilan de cette restructuration des programmes. On peut cependant remarquer que les deux grandes branches d'activités sacrifiées par la restructuration furent sans conteste l'agriculture et l'industrie. Au début des années 90, le retrait de la FAO et de l'ONUDI, comme organismes d'appui à la formation de divisions communes, avait déjà porté préjudice au travail de la CESAO dans ces deux secteurs, mais la restructuration de 1994-1995 a entraîné une réduction de 75% de ces activités.

La coopération technique auprès des Etats membres, autre domaine d'activité de la Commission, a bénéficié de la restructuration; elle est devenue une division chargée de mobiliser les fonds extrabudgétaires des Etats membres, donateurs et fonds multilatéraux afin de promouvoir une assistance technique adaptée à la

demande des Etats membres. Des efforts ont été réalisés pour donner plus de moyens à cet aspect de l'activité de la Commission; le nombre des consultants régionaux a été étoffé et le temps de réponse réduit. Il apparaît aujourd'hui que le niveau de satisfaction des demandes des Etats en matière de coopération technique progresse, mais cela est également à mettre en lien avec la réduction drastique des moyens financiers de la région. Les pays du Golfe, qui auparavant préféraient recourir aux consultants privés internationaux, se tournent aujourd'hui davantage vers les services de la Commission compétents en ce domaine.

La question de la qualité des documents et publications de la Commission a également été prise en compte lors de cette opération de restructuration et cela s'est notamment traduit par une amélioration certaine apportée à la principale publication annuelle de la CESAO (le *Survey*) [voir chap. V] et par la naissance depuis 1996 du *Preliminary Overview of Economic Developments in the ESCWA Region*, qui permet de diffuser, dès la fin de l'année civile, les statistiques et tendances majeures de la région sur le plan socio-économique.

Ces nouvelles orientations de travail, entérinées par les experts régionaux lors d'une réunion organisée à Amman en 1996, sont reconduites dans le plan de travail à moyen terme pour la période 1997-2001. Ce nouveau plan à moyen terme poursuit sept objectifs majeurs visant à renforcer le rôle de la Commission :

1. Faire de la Commission le principal pôle de statistiques et d'information de la région à travers le développement de bases de données, de systèmes et de réseaux d'information pertinents pour la Commission et ses utilisateurs;
2. Faire mieux comprendre la notion de développement humain et durable à travers la définition de priorités, l'élaboration de plans et de diverses actions;
3. Améliorer la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement, promouvoir la coopération entre les Etats dans le domaine de l'énergie pour une meilleure utilisation des énergies renouvelables;
4. Développer le rôle de la CESAO comme catalyseur régional et forum du développement à travers son assistance aux Etats membres, en tenant compte des implications régionales et du changement global du monde;
5. Faciliter la coopération et la coordination entre les Etats membres, en harmonisant les normes, les standards et les définitions, ce qui suppose d'adopter des conventions conjointement avec les organisations régionales;

6. Consolider et étendre les mécanismes de coordination régionale entre les institutions des Nations Unies et les autres organisations régionales;
7. Apporter une assistance effective à l'Autorité palestinienne et aux pays qui ont des besoins particuliers comme le Yémen, le pays le moins avancé de la région.

Ces objectifs redéfinissent le mandat de la Commission et d'une certaine manière réaffirment son identité tant au sein de la région que dans l'ensemble du système des Nations Unies.

Pour favoriser une meilleure coopération avec les autres organismes et institutions des Nations Unies et jouer un rôle d'organisation chef de file dans la région, la CESAO a créé un groupe de coordination interrégional des institutions des Nations Unies en avril 1995. Il est composé des organisations suivantes : le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH) ou Habitat, l'UIT, le PNUD, le PNUE, l'UNESCO, le FNUAP, le HCR, l'UNICEF, l'UNIFEM, l'UNRWA, le PAM et l'OMS. On peut remarquer l'absence de vieux partenaires onusiens de la CESAO comme la FAO, l'ONUDI ou encore la CNUCED. Depuis trois ans, ce groupe interrégional des Nations Unies s'est réuni cinq fois. Son travail consiste à échanger des informations sur les priorités des différentes institutions des Nations Unies et celles des Etats membres et à définir une image unitaire des Nations Unies pour des activités sélectionnées, notamment dans les domaines d'action des grandes conférences internationales.

Depuis cette réforme, on peut aussi noter le regain d'intérêt de la Banque mondiale pour la CESAO, qui a été promue agent chargé de l'exécution au niveau régional d'un projet international d'évaluation comparée des prix et a été invitée au Forum du développement méditerranéen tenu à Marrakech en mai 1997.

Dans le domaine de la coopération régionale, la CESAO a poursuivi ses efforts de travail conjoint avec les principales organisations : la Ligue des Etats arabes et ses diverses institutions spécialisées, l'Organisation de la Conférence islamique, l'Institut de planification arabe. Elle a aussi maintenu des relations étroites avec des bailleurs de fonds régionaux comme le Programme du Golfe arabe pour les organisations de développement des Nations Unies (AGFUND) et le Fonds arabe pour le développement économique et social (FADES).

Dans le domaine de ses relations avec le public, la CESAO a pris conscience des efforts qu'elle avait à faire pour élargir son audience et se faire reconnaître au-delà des structures des Nations Unies et de quelques cercles gouvernementaux. Elle a décidé de s'ouvrir aux médias, au secteur privé, aux universités et aux instituts de recherche. À leur adresse, elle réalise, depuis 1995, un rapport annuel et elle a créé un site Internet.

On peut souligner ici la somme considérable d'efforts menés depuis le début des années 90 pour adapter la Commission à la nouvelle structure des Nations Unies et aux priorités régionales.

E. LE NOMADISME DE LA CESAO ET SES RÉPERCUSSIONS SUR SES ACTIVITÉS

Pour de nombreux observateurs, la CESAO a toujours été mobile et ne s'est jamais vraiment établie quelque part. Cette instabilité reflète bien l'état de la région elle-même. En aucun cas cependant, ce nomadisme ne fut de la responsabilité des Nations Unies ou de la Commission régionale. Les déplacements successifs du siège de la Commission lui furent à chaque fois imposés par les événements régionaux. Le nomadisme de la Commission reflète bien l'instabilité chronique qui affecte la région depuis la seconde guerre mondiale et constitue certainement le premier facteur de frein au développement qualitatif et quantitatif des activités de la Commission depuis sa création en 1974. Ces divers déménagements n'ont pu qu'affecter la continuité du travail, comme le montre l'évolution du nombre de conférences organisées par la CESAO (voir le chapitre V).

1. La question du siège

Pour les Etats membres, la question du lieu d'implantation du siège de la Commission représente un enjeu important. Le statut de pays hôte d'une structure régionale des Nations Unies comporte une forte dimension symbolique de prestige international et régional, qui a constitué un enjeu de lutte entre les Etats membres à chaque fois que la question de la localisation du siège permanent s'est posée à la Commission.

Lors de la première session tenue à Beyrouth en 1974, il y eut une forte concurrence entre les Etats membres pour édifier le siège de la commission sur leur territoire; le Liban, l'Iraq et la République arabe syrienne firent chacun une proposition. Pour le Liban, en tant que parrain zélé de la création de cette instance qui prenait la succession du BESNUB, il était évident que le siège de la CEAO devait s'installer à Beyrouth. Mais, comme le rappelle Edouard Ghorra, "le désaccord entre l'Iraq et la Syrie, lors de la séance d'ouverture, ne permit au Liban que d'accueillir le siège de façon provisoire, puis il y eut la guerre civile au Liban". Dès 1974, il fut décidé de consacrer une session extraordinaire à la question de l'attribution du siège permanent. Cette session eut lieu à Doha en 1976 et, malgré les protestations de la délégation libanaise et la proposition de la République arabe syrienne, ce fut l'Iraq qui obtint, du fait de la très haute qualité des services et avantages qui pourraient être fournis à la Commission, le siège permanent de la CEAO. Le 13 juin 1979, l'ONU et le Gouvernement iraquien

signèrent l'accord pour l'établissement du siège permanent de la Commission à Bagdad.

En 1982, la Commission déménagea de Beyrouth vers la capitale iraquienne dans un convoi placé sous la protection des soldats de l'ONU car, à l'époque, Beyrouth subissait l'invasion et les bombardements de l'armée israélienne.

Pendant le conflit Iran-Iraq, la question du siège se posa à nouveau lorsque l'Iran eut, à partir de 1986, les moyens matériels de bombarder Bagdad. La sécurité du personnel de la Commission était réellement menacée et la session de 1986 autorisa le Secrétaire exécutif à engager des pourparlers avec le Gouvernement iraquien pour étudier un transfert dans n'importe quel nouveau site ayant tous les équipements et installations, y compris le matériel, nécessaires à la Commission pour s'acquitter de ses fonctions.

ENCADRÉ N° 3

Le nomadisme de la Commission en quelques dates

<i>1974</i>	La CEAO succède au BESNUB et conserve ses locaux à Beyrouth.
<i>1976</i>	Lors de la session extraordinaire de Doha, la session ministérielle adopte la proposition iraquienne et choisit Bagdad comme lieu de résidence permanent du siège de la Commission.
<i>1976-1977</i>	Evacuation de Beyrouth en raison de la guerre civile pour un siège temporaire à Amman.
<i>1977-1978</i>	Retour du personnel à Beyrouth.
<i>Été 1982</i>	Transfert effectif du siège de la Commission de Beyrouth à Bagdad.
<i>1988</i>	Evacuation des familles du personnel de la Commission de Bagdad dans leur foyer d'origine.
<i>Août 1990 -juill. 1991</i>	Dispersion des membres de la Commission et de leur famille au moment de la guerre du Golfe après l'invasion du Koweït par l'Iraq. "Année blanche" pour les activités de la Commission.
<i>Juill. 1991</i>	Transfert du siège permanent de Bagdad au siège provisoire à Amman.
<i>Sept. 1994</i>	Décision de la session de retenir la proposition du Liban et d'établir le nouveau siège permanent de la Commission à Beyrouth.
<i>Sept.-déc. 1997</i>	Transfert du siège de Amman à Beyrouth.

Une nouvelle session extraordinaire (la troisième) se tint en 1988 à Bagdad afin de décider des mesures à prendre pour le transfert temporaire des employés hors d'Iraq. Elle réaffirma la détermination de la Commission de maintenir son siège permanent dans la capitale iraquienne et décida de ne pas approuver le transfert temporaire des employés de la Commission hors d'Iraq. Dans le contexte du conflit Iraq-Iran, il s'agissait en fait de renouveler la confiance de la région dans le régime iraquien "défenseur de la nation arabe" qui venait de reprendre un avantage militaire sur le régime de Téhéran.

Après l'invasion du Koweït par l'Iraq en août 1990, les travaux de la Commission furent suspendus pendant une année et la question du transfert se se reposa avec une grande acuité. Le schéma de repli temporaire de la Commission sur la capitale jordanienne appliqué pendant la guerre du Liban entre mars 1976 et juin 1977 se reproduisit, et les employés se retrouvèrent au siège temporaire d'Amman en juillet 1991.

La question du siège permanent se posait une nouvelle fois. La seizième session, tenue à Amman en 1992, pria le secrétaire exécutif d'étudier les propositions des Etats membres. L'Iraq, la Jordanie, le Liban et le Qatar firent chacun une proposition d'accueil du siège permanent et la session tenue en 1994 décida finalement, après une âpre discussion, de retenir celle du Liban.

2. Quelques conséquences du nomadisme

Le nomadisme de la Commission met en relief le fait que l'implantation géographique du siège de cette structure de coopération régionale a de lourdes conséquences sur le travail mené. Ces divers déménagements ont entraîné des perturbations dans les programmes de travail; par exemple, la création du service statistique prit un grand retard, en raison de l'instabilité du siège de la Commission entre 1975 et 1977. La capacité d'organisation de séminaires ou de conférences de la Commission en fut également fortement affectée : elle ne put en organiser que trois en 1976, une en 1979, deux en 1982 et aucune en 1990-1991, alors que la moyenne annuelle entre 1974 et 1997 s'élève à 6,5 rencontres par année.

Il est normalement prévu que les sessions des commissions régionales se tiennent dans le pays hôte de la Commission, mais la guerre au Liban obligea la CEAO à tenir ses sessions à l'extérieur du pays hôte. Elles eurent lieu à Doha en 1976, à Amman en 1977 et 1978, à Bagdad en 1979 et à Sana'a en 1981. À partir de 1982, malgré la guerre Iran-Iraq, les sessions se sont tenues régulièrement à Bagdad jusqu'en 1989. Cette période de la Commission est marquée par l'absence quasi ininterrompue de la République arabe syrienne aux sessions (exceptée 1987) et celle plus irrégulière des Emirats arabes unis. Ces absences traduisent la tension dans les relations bilatérales entre le pays hôte de la Commission et des Etats membres. À la suite de la guerre du Golfe, qui entrava considérablement le travail

de la Commission en 1990-1991, les sessions se sont tenues à Amman en 1992 et 1994. La session de 1995, tenue à Beyrouth, renouait avec la ville-berceau de la Commission où se déroulèrent les deux premières sessions en 1974 et 1975.

Cette instabilité géographique a eu de lourdes conséquences financières. Chaque transfert a coûté une somme considérable d'argent à l'ONU. Par exemple, l'exercice biennal 1976-1977, fortement perturbé par la guerre civile libanaise, a été marqué par la réaffectation partielle du personnel à Amman, qui entraîna une augmentation des coûts des services administratifs et des services communs. Les dépenses de personnels ont connu une forte augmentation pour couvrir le coût de l'évacuation des fonctionnaires et des personnes à leur charge ainsi que le versement d'indemnités de réinstallation.

Chaque déménagement a engendré une désorganisation temporaire du travail de la Commission, surtout au niveau du personnel de service, puisque, lors de chaque transfert, la Commission a dû procéder au remplacement d'un grand nombre de membres du personnel en recourant à l'emploi local. Chacune de ces opérations de recrutement s'est accompagnée d'un travail de formation et de "mise dans le bain" du nouveau personnel; ces tâches ont accaparé le personnel en place et aggravé le manque de continuité dans les activités de la Commission. Cependant, malgré le déménagement d'Amman à Beyrouth qui s'est déroulé de septembre à décembre 1997, la Commission a pu compléter, à temps, son programme de travail pour l'exercice biennal 1996-1997.

Le nomadisme de la Commission est à l'origine de nombreux problèmes. Pour les fonctionnaires de la Commission et plus particulièrement pour leurs familles, chaque déménagement du siège a impliqué la recherche d'un nouveau logement, de nouvelles structures de scolarisation pour les enfants qui ont dû à chaque fois renouveler l'expérience, parfois douloureuse, d'une adaptation à un nouveau cadre de vie. Ces déménagements successifs ont créé différentes ruptures dans le cours des vies des familles qui ont pu peser sur le moral du personnel, d'autant que, à Beyrouth comme à Bagdad, il s'agissait d'environnements en situation de guerre, avec leur lot inévitable de stress et d'incertitudes quotidiennes.

Sur un point, ces mouvements et ces situations de précarité ont engendré des développements positifs, contribuant à forger un esprit de famille au sein de la CESAO, comme le ressentira certainement le visiteur étranger de passage au nouveau siège de Beyrouth. A Bagdad et à Amman, pour des raisons différentes, le personnel de la Commission s'est retrouvé relativement isolé de la population locale, ce qui a renforcé les relations amicales entre les membres du personnel de la CESAO, ne serait-ce que par leur communauté de sort et de destin.

Chaque déménagement du siège et son corollaire d'instabilité ont beaucoup contribué à entretenir le problème chronique numéro un de la CESAO en termes de ressources humaines : la forte vacance du personnel (voir le chapitre III).

Chapitre III

LE MAILLON MOYEN-ORIENTAL DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

La CESAO est d'abord une structure des Nations Unies dont l'activité est déterminée par son mandat et les moyens qui lui sont donnés par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale. C'est aussi au sein du système des Nations Unies que sont définies les grandes orientations mondiales concernant le développement, qui guident le travail de la Commission. Ce chapitre aborde la place de la CESAO au sein du système des Nations Unies; en premier lieu, il présente les structures de la Commission et l'évolution de ses ressources financières et humaines ; en second lieu, sa position institutionnelle par rapport aux autres organisations de la "famille" des Nations Unies, ainsi que les axes de collaboration développés avec certaines d'entre elles. Il aborde ensuite l'importance des grandes orientations thématiques de développement, rythmées par les conférences internationales, pour l'activité de la CESAO.

A. LES STRUCTURES ET LES RESSOURCES DE LA COMMISSION

1. Les structures de la Commission

Elles consistent en trois éléments majeurs : la session ministérielle, le Comité technique et le secrétariat exécutif.

a) LA SESSION MINISTÉRIELLE

La session ministérielle est constituée par les représentants des Etats membres qui exercent le rôle de parlement de la commission. La qualité du travail de cette structure intergouvernementale, qui nécessite l'implication des Etats membres dans l'élaboration des travaux de la Commission, représente un enjeu majeur pour cette institution régionale. La session ministérielle étudie et délibère sur les orientations de travail, les programmes et les priorités en relation avec la situation socio-économique régionale et les orientations thématiques déterminées par les Nations Unies. A travers les résolutions qu'elle élabore à l'attention du Conseil économique et social et des Etats membres sur les questions économiques et sociales importantes de la région, la session ministérielle permet des prises de position régionales et l'émergence de consensus. Ce rôle de porte-parole régional a été dans l'ensemble bien intégré par les Etats membres; c'est pourquoi la session apporte

un soin particulier aux diverses conférences internationales et régionales pour définir ou faire le bilan de la participation de la CESAO. En tant qu'observateurs invités par la Commission, des représentants des Etats membres de l'ONU, des institutions spécialisées et des organismes de l'ONU, ou des organisations intergouvernementales et non gouvernementales peuvent participer aux sessions ministérielles.

Les sessions se sont tenues annuellement de 1974 à 1987, puis bi-annuellement jusqu'à aujourd'hui. Cette décision de la commission [résolution 158 (XIV)] prise en avril 1987 avait pour but de faire correspondre la tenue des sessions avec la fin des exercices biennaux d'activités et ainsi de se donner les moyens d'effectuer des évaluations sur l'avancement des travaux. Entre 1974 et 1998, ce "parlement de la commission" s'est réuni à dix-neuf reprises pour des sessions ordinaires et trois fois pour des sessions extraordinaires consacrées à l'examen de la question du siège permanent de la CESAO.

Dès sa création en 1974, la session devient une tribune de débats et un lieu de prise de décisions communes des pays arabes de l'Asie occidentale concernant la situation économique et sociale de leur région ou définissant une position commune à l'égard de la communauté internationale.

Ces sessions sont aussi l'occasion d'inviter des Etats Membres de l'ONU. À ses débuts, la CEAO souhaitait développer des relations tout particulièrement avec les pays arabes extérieurs à l'Asie occidentale, mais, comme l'indique le graphique 1, peu de pays du monde arabe sont venus participer à ces sessions. Concernant les autres Etats Membres de l'ONU, industrialisés ou du tiers monde, on remarquera que seules quelques nations industrialisées ont montré de l'intérêt pour les sessions de la CESAO : l'URSS (puis la Russie), les deux Allemagnes, la France, les Pays-Bas et quelques Etats de l'Europe orientale (voir graphique 2).

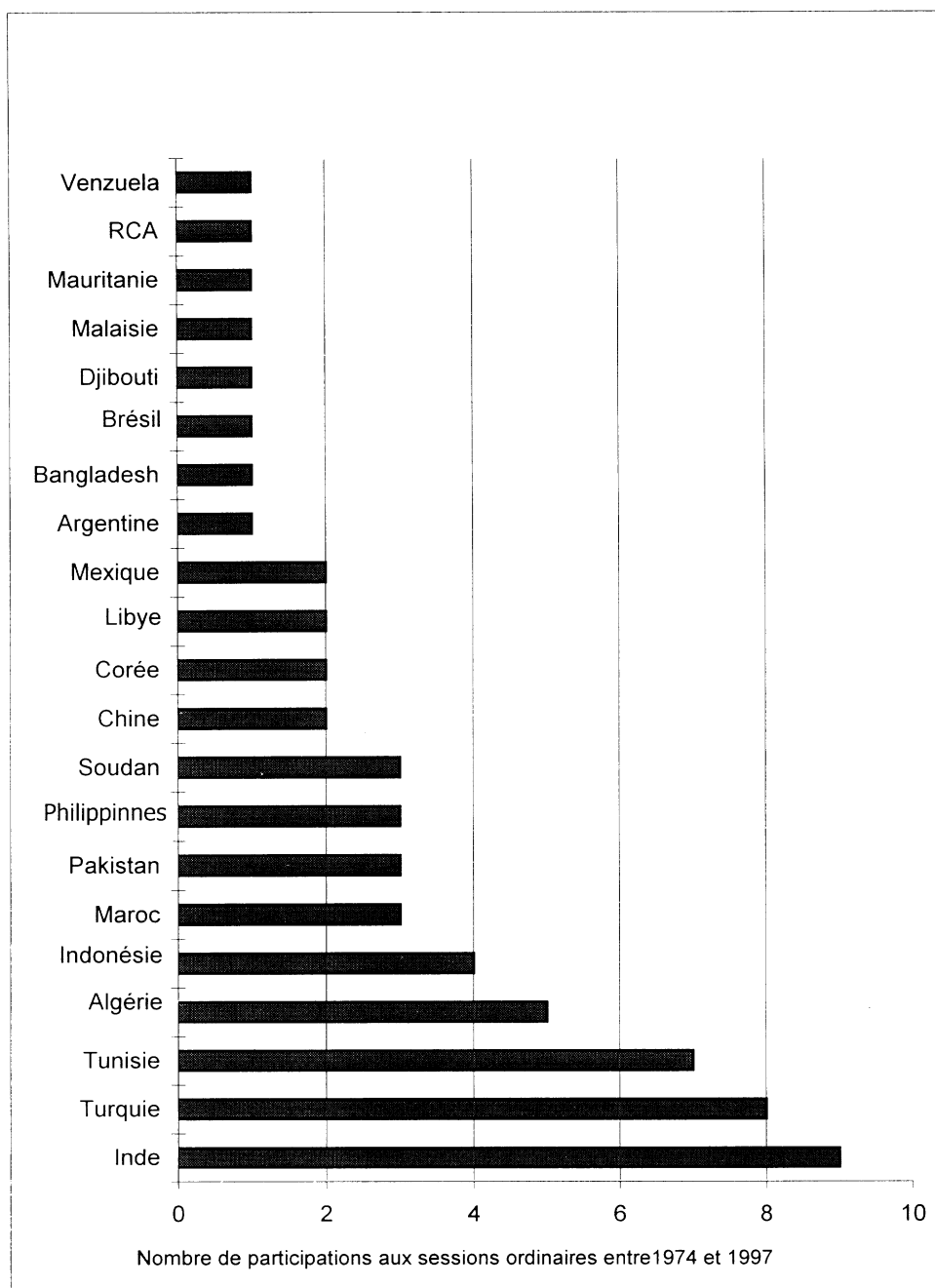
b) LE COMITÉ TECHNIQUE

Pour mieux impliquer les Etats membres dans l'élaboration des programmes de travail et des priorités, le secrétariat exécutif a proposé dès le début de former des organes subsidiaires à la session ministérielle. C'est ainsi que, à l'occasion de la préparation du plan à moyen terme de 1984-1989, la session ministérielle de 1980 a décidé d'établir un comité intergouvernemental d'experts, puis l'a transformé en 1982 en Comité permanent des programmes composé de représentants des Etats membres. En 1984, le Comité permanent a été redéfini¹⁹; il est devenu le Comité technique permanent chargé de définir la politique générale de la Commission.

¹⁹ Par la résolution 125 (XI) de la CEAO.

GRAPHIQUE 1

**Niveau de participation des pays en développement
aux sessions de la CESAO**



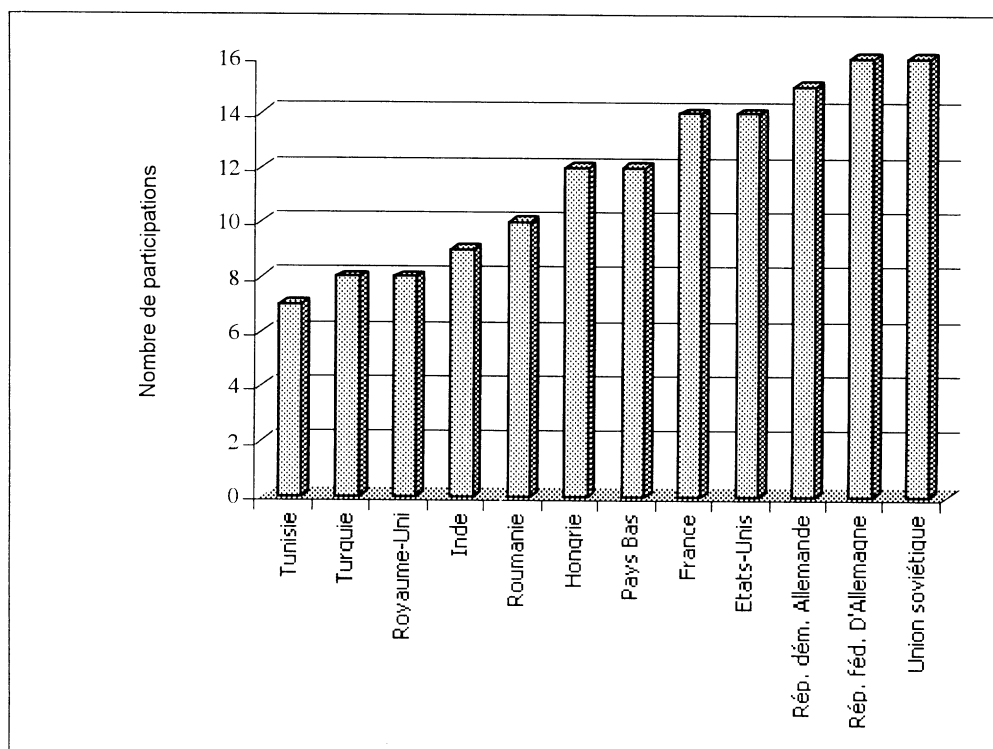
Le Comité technique forme le principal organe subsidiaire de la Commission; il a pour mission de piloter les activités de la Commission. Il est chargé de passer en revue les programmes de la CESA0 et plus particulièrement, à la lumière des ressources disponibles, d'établir les priorités au sein des programmes et des sous-programmes, de fournir les grandes lignes des programmes à venir au secrétariat exécutif et de développer des procédures d'évaluation pour améliorer leur élaboration et leur application.

La réforme de la Commission concerne également la mise en place de nouvelles structures favorisant une plus grande implication des Etats membres dans ses travaux. Il s'agit ici d'un vieux débat entre le secrétariat et les Etats membres, qui ont longtemps montré une certaine réticence à s'impliquer dans le travail des commissions techniques en arguant du caractère coûteux de ce genre de participation. La restructuration et les multiples débats qu'elle a suscités ont permis au secrétariat de la Commission de saisir le regain d'intérêt manifesté par les Etats membres pour tenter de mieux les associer au fonctionnement de l'institution intergouvernementale. À cette fin, dès 1992, un comité technique pour les statistiques a été créé et, depuis 1996, les domaines prioritaires du développement social, de l'énergie et de l'eau ont bénéficié d'un intérêt accru de la part des Etats membres. Le Comité technique s'est étoffé de quelques comités spécialisés pour mieux impliquer les Etats membres dans l'élaboration et l'application des programmes de travail de la Commission. Depuis peu, toujours animé de ce souci de mieux faire participer les Etats membres à l'activité de la Commission, le Comité technique s'est enrichi de quelques commissions spécialisées ayant pour mandat de formuler les programmes de travail dans chacun de leurs champs de compétences respectifs :

- Le Comité des statistiques, établi en septembre 1992, s'est réuni pour la première fois en novembre 1995;
- Le Comité pour le développement social, fondé en mai 1994, a débuté ses activités en 1997;
- Le Comité pour l'énergie, créé en mai 1995, s'est réuni pour la première fois en 1997;
- Le Comité des ressources en eau, créé en mai 1995, s'est réuni en 1997;
- Le Comité des transports, créé en 1997;
- Le Comité technique sur la libéralisation du commerce international et la globalisation économique dans les pays de la région, fondé en 1997;

GRAPHIQUE 2

**Les Etats membres de l'ONU aux sessions de la CESAO
De 1974 à 1997**



c) LE SECRÉTARIAT EXÉCUTIF

Il constitue l'organe d'exécution de la Commission. Le Secrétaire exécutif dirige le secrétariat et l'ensemble des divisions administratives et professionnelles de la Commission. Il est nommé par le Secrétaire général de l'ONU, en concertation avec les Etats membres.

De nombreux observateurs des Nations Unies considèrent que c'est le renom scientifique des secrétaires exécutifs fondateurs de certaines commissions régionales, comme Gunthar Myrdal à la CEE ou Raoul Prebish à la CEPAL, qui ont permis le développement de ces commissions et de leur aura dans leur sphère régionale et la communauté internationale. Dans le cas de la CESAO, hormis la période fondatrice de l'institution, qui fut marquée par le long mandat de Saeed Al Attar (1974-1985), on peut noter la forte instabilité de la direction exécutive, puisque trois secrétaires différents se sont succédé entre 1985 et 1995, alors que

des observateurs expérimentés considèrent qu'il faut au minimum cinq années pour maîtriser le système des Nations Unies, les relations internationales régionales et les rapports avec le personnel de la Commission, et parvenir ainsi à gouverner au mieux ce type d'institution.

Au-delà de leurs particularités propres, les cinq secrétaires qui se sont succédé possèdent certains traits communs. Ils sont originaires du Yémen, de la Jordanie, de la République arabe syrienne et de l'Égypte. Ils ont tous fait de longues études universitaires d'économie à l'extérieur de leur pays (en France ou aux Etats-Unis) et jouissent chacun d'un certain renom au sein de la communauté scientifique. Hormis le premier Secrétaire, Saeed Al Attar, aucun d'eux n'a été recruté parmi les diplomates internationaux travaillant pour leur pays auprès d'un organisme de l'ONU. On peut aussi remarquer l'absence des pays du Golfe à la tête de la Commission depuis sa fondation.

ENCADRÉ N°4

Profil des secrétaires exécutifs de la Commission

Mohammed Saeed Al Attar. Né au Yémen le 22 avril 1927. Docteur en économie de l'Université de Paris-Sorbonne, il fut représentant de son pays auprès de l'ONU entre 1968 et 1974. Il dirigea la Commission de 1974 à 1985.

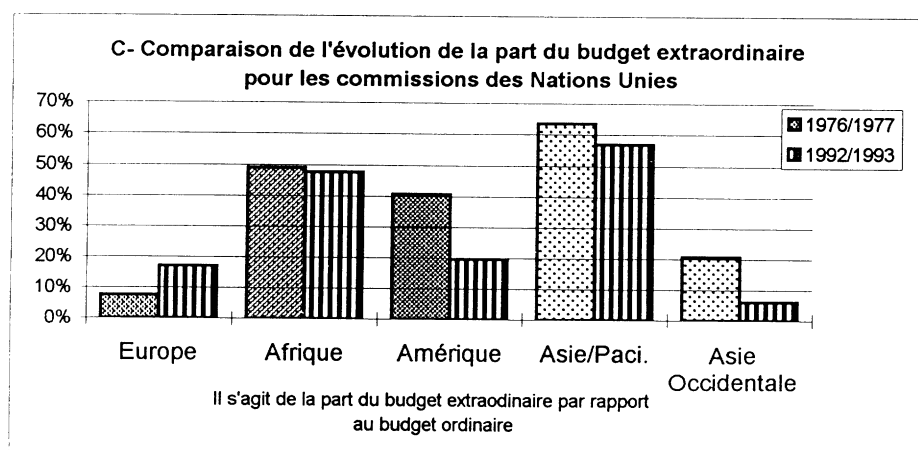
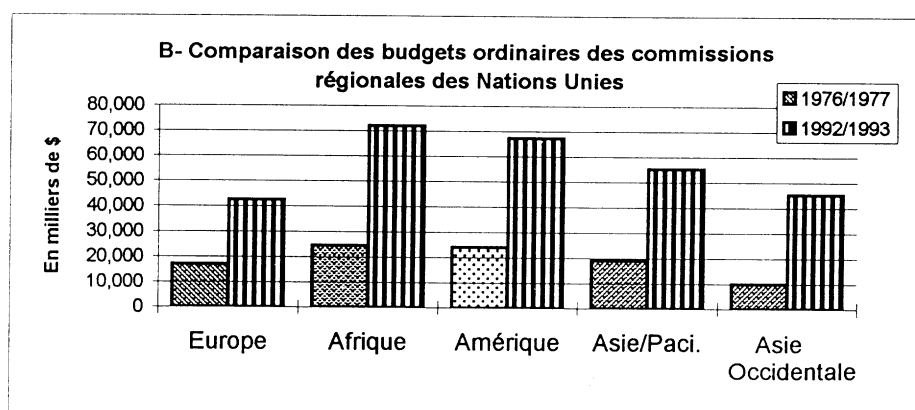
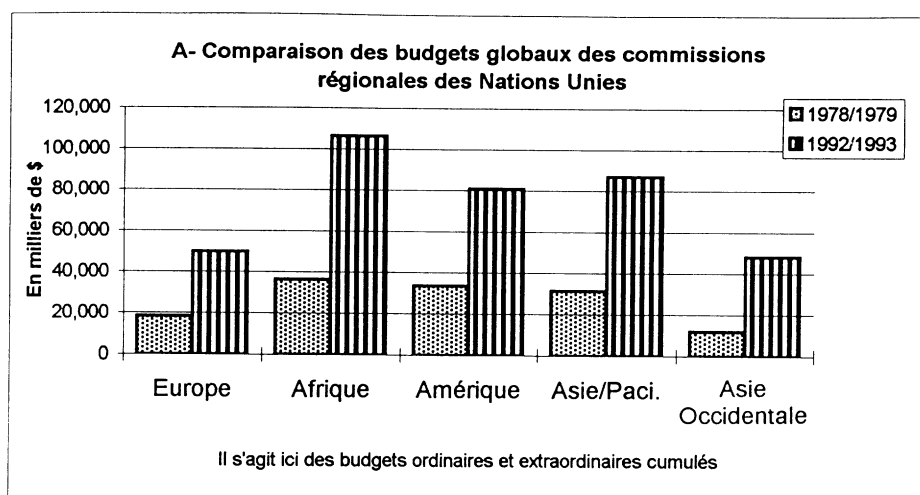
Mohammed Saïd Al Nabulsi. Né en novembre 1928. Docteur en économie de l'Université de Berkeley, il dirigea la Banque centrale de Jordanie et fut secrétaire de la Commission de 1985 à 1988.

Taysir Abdel Jaber. Né à Jérusalem le 1er juillet 1940. Docteur en économie de l'Université de Californie du Sud, il fut ministre du travail en Jordanie avant de diriger la CESAO de 1989 à 1993.

Sabahidin Bakjaji. Né en 1930 en Syrie. Docteur en statistiques de l'Université de Louvain en Belgique, il fut ministre du plan en République arabe syrienne puis secrétaire exécutif de la Commission de 1993 à 1995.

Hazem El-Beblawi. Né au Caire en 1936. Docteur en économie de l'université de Paris-Sorbonne, il fut directeur de la Banque du développement des exportations d'Égypte et dirige la CESAO depuis 1995.

GRAPHIQUE 3



d) LE COMITÉ CONSULTATIF

Créé en mai 1989 par la Commission pour améliorer son efficacité et renforcer son rôle, ce comité est composé des chefs de mission diplomatique des Etats membres établis dans le pays d'accueil du siège de la commission. Il est chargé d'étudier les principaux points d'interaction entre les Etats membres, la région et le secrétariat de la Commission. Le mandat du Comité a été modifié en 1995, par une résolution de la Commission, dans laquelle celle-ci rappelait aux Etats membres qu'ils devaient lui assurer le plus haut niveau de représentation. Les réunions du Comité ont été rares au début des années 90, en raison de la guerre du Golfe. Ce n'est qu'après 1995 qu'il s'est réuni de façon régulière.

2. Les moyens financiers et humains de la CESAO

a) LES ALLOCATIONS BUDGÉTAIRES

Les moyens financiers dont dispose la Commission régionale déterminent très largement ses orientations et sa capacité de travail. Le budget de la Commission comprend trois grandes sources de financement : le budget ordinaire, qui est voté par la Cinquième Commission de l'Assemblée générale pour chaque exercice biennal; les ressources extrabudgétaires, qui se composent de l'apport financier d'autres organismes des Nations Unies, comme le PNUD ou le FNUAP, d'autres institutions spécialisées et de la coopération bilatérale; et enfin, le fonds de contributions volontaires des Etats membres.

La session ministérielle de la CESAO se prononce sur un projet de budget biennal, qui est examiné et le plus souvent entériné par l'Assemblée générale.

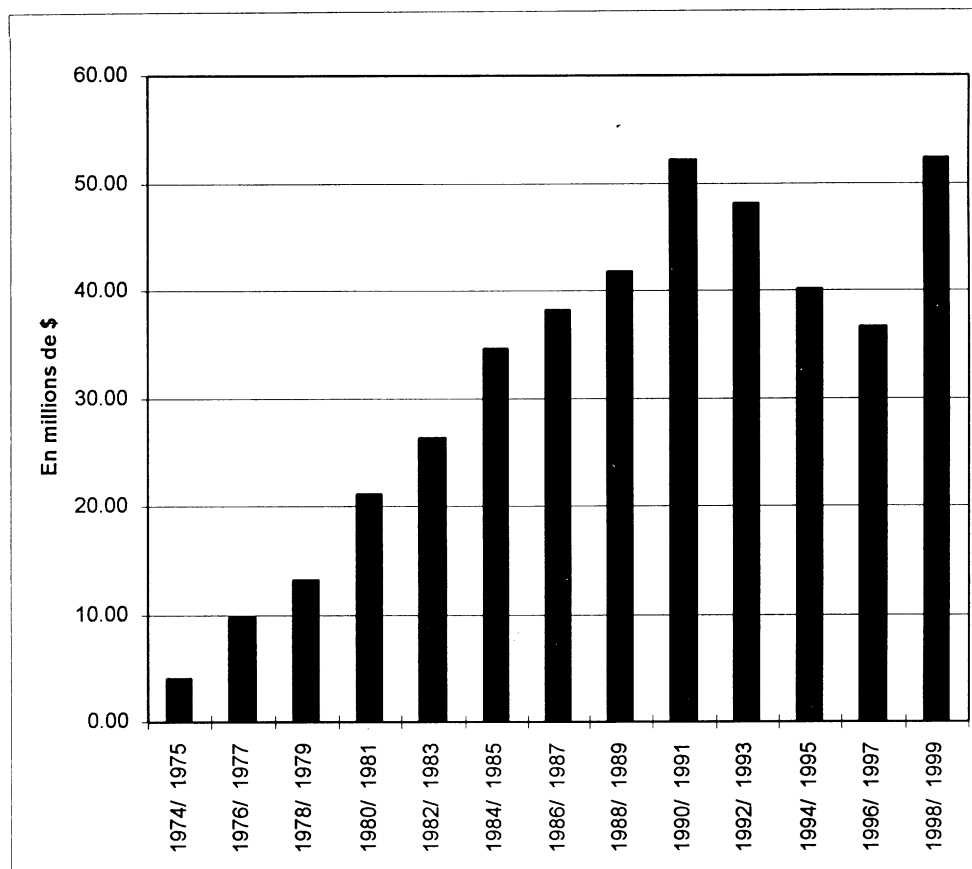
Le budget ordinaire constitue l'essentiel du budget de la Commission, puis viennent les ressources extrabudgétaires et enfin, en complément d'appoint, mais fort utile pour réaliser des projets régionaux, le fonds de contributions volontaires.

i) L'évolution du budget ordinaire

Le graphique 3, qui présente une comparaison des différents budgets des commissions régionales des Nations Unies, montre que le budget global de la CESAO (ordinaire et extraordinaire cumulé) est relativement faible par rapport à celui des autres commissions régionales couvrant les autres régions du tiers monde (Afrique, Asie et Pacifique, et Amérique latine). Pour l'exercice biennal 1992/1993, le budget cumulé (ordinaire plus extraordinaire) de la CEA s'élevait à plus de 100 millions de dollars, celui de la CESAP à près de 85 millions de dollars, celui de la CEPALC à 80 millions de dollars, alors que celui de la CESAO, avec 45 millions de dollars, était au même niveau que celui de la CEE (42 millions de dollars). La CESAO est ainsi la commission régionale la plus

GRAPHIQUE 4

Evolution du budget cumulé de la CESAO depuis 25 ans



faiblement dotée en moyens financiers parmi toutes les commissions représentant les régions en développement.

Le graphique 4, qui retrace l'évolution du budget cumulé (ordinaire et extraordinaire) de 1974 à 1999, montre la croissance relativement soutenue des moyens financiers dont la CESAO a disposé pendant les années 70 et au début des années 80. Il faut cependant préciser que cette forte croissance budgétaire n'est qu'apparente, car elle est mesurée en dollars courants, alors que la période fut marquée par une inflation importante. Il serait plus réaliste d'indiquer l'évolution en dollars constants pour mesurer plus précisément cette croissance. Un autre élément à ne pas oublier, pour appréhender cette tendance à sa juste mesure, est le nombre fréquent de déménagements qu'a connus la Commission (voir le

chapitre II), dont les dépenses sont venues gonfler les budgets de plusieurs exercices biennaux sans pour autant se traduire par des moyens opérationnels supplémentaires pour les programmes de travail.

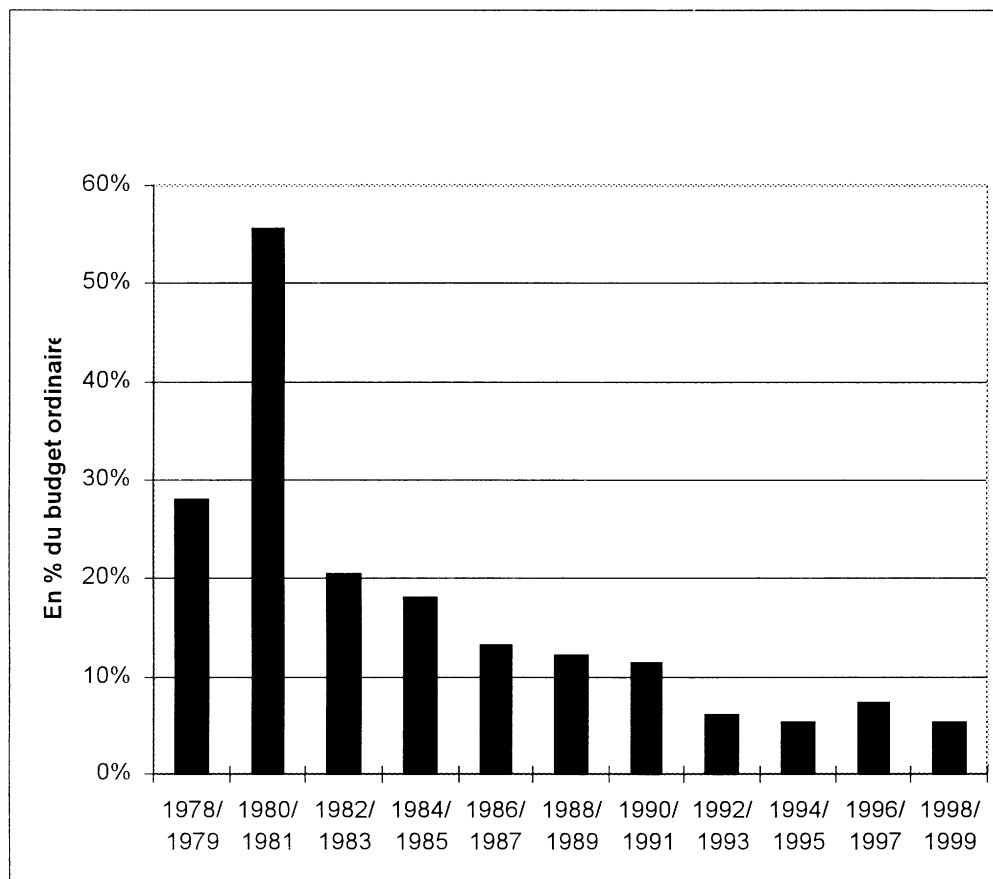
Enfin, dans le contexte de l'aggravation de la crise financière des Nations Unies pendant les années 80 et 90, la CESAO a dû tenir compte du mot d'ordre imposé par les pays industrialisés : maintenir un taux de croissance des dépenses égal à zéro en monnaie constante. Ces restrictions budgétaires ont affecté le budget ordinaire comme les ressources extrabudgétaires. A partir de 1994, le budget de la Commission a subi une sévère diminution, au moment où elle devait se restructurer pour mieux faire face aux besoins des Etats membres et accomplir son rôle de maillon régional des Nations Unies. Cette évolution budgétaire a été directement répercutée sur les capacités en ressources humaines de la Commission, qui ont subi une réduction, et aussi sur les moyens consacrés aux divers programmes de travail (recours à des consultants, missions, voyages, etc.). A ce sujet, il faut noter que l'augmentation budgétaire de 1998-1999, qui apparaît sur le graphique 4, représente la demande soumise par la Commission et non le montant du budget attribué; l'augmentation significative demandée est étroitement liée à la modification des taux applicables à Beyrouth qui sont plus élevés que ceux en vigueur à Amman.

Selon un statisticien de la Commission, le problème majeur de la CESAO est qu'elle est née longtemps après les autres et a dû se structurer à une période de croissance zéro au sein des Nations Unies, alors que les autres commissions ont eu le temps de se structurer avant. Par exemple, quand on a créé la Commission, il y avait un seul poste pour les statistiques mais pas de section, et il a fallu batailler dur pour la créer, puis pour en faire une division, et ceci dans une région où il est très difficile de trouver des fonds extrabudgétaires. La CESAO bénéficie de beaucoup moins de moyens que les autres commissions. Or, les ressources budgétaires attribuées aux commissions des Nations Unies ne devraient pas être en rapport avec le nombre de pays ou la population de la région couverte, facteurs quantitatifs dont ne dépendent pas les méthodologies coûteuses qui doivent être élaborées. Dans ce contexte, la CESAO n'a pas vraiment pu se développer: ses activités sont très diversifiées, mais, compte tenu de ses moyens, elle devrait probablement concentrer son action sur certains domaines.

Ces remarques permettent de dégager la contrainte budgétaire comme un facteur majeur de frein au développement de l'activité de la CESAO. Pendant les années florissantes du boom pétrolier (1973-1985), la Commission a également bénéficié d'une augmentation régulière des moyens attribués par l'Assemblée générale et par les autres organisations de l'ONU. A partir du milieu des années 80, alors que s'amorçait la récession pétrolière, les budgets des Nations Unies

GRAPHIQUE 5

**Evolution de la part du budget extraordinaire de la CESAO
depuis 20 ans**



avaient également tendance à baisser et ainsi à freiner les activités de la Commission dans une région en voie d'appauvrissement conjoncturel.

ii) *L'évolution des ressources extrabudgétaires*

La comparaison de la structure des budgets des diverses commissions régionales fait aussi ressortir la faiblesse des ressources extrabudgétaires de la CESAO par rapport aux autres commissions régionales.

L'examen de la question budgétaire permet de mettre l'accent sur le problème fondamental de fonctionnement de la CESAO au sein du système des Nations Unies. On peut surtout souligner la baisse des crédits alloués par les diverses organisations de l'ONU au budget extraordinaire, alors que c'est celui-ci qui

permettait à la Commission de mener des projets opérationnels. Or, comme le montre le graphique 5, depuis le milieu des années 80 et de manière accentuée pendant les années 1990, cette part du budget n'a cessé de décroître, jusqu'au niveau, extrêmement bas, de moins de 3 millions de dollars par exercice biennal depuis 1992.

Si on compare cette évolution avec la place qu'occupe le financement extrabudgétaire dans le budget des autres commissions régionales des Nations Unies (voir graphique 3), on saisit une des spécificités négatives de la CESAO, à savoir sa très faible capacité à drainer des fonds auprès des autres institutions des Nations Unies et des gouvernements dans le cadre de l'aide bilatérale. Pendant les années 90, la part du financement extraordinaire de la CESAO a été réduite à moins de 10% du budget global alors qu'il atteint plus de 50% pour la CESAP, plus de 40% pour la CEA et qu'il est de l'ordre de 20% pour la CEPALC. Cela tend à démontrer que ces dernières commissions ont su maintenir de meilleures relations de partenariat avec les autres institutions spécialisées des Nations Unies et des gouvernements leur permettant de financer leurs activités.

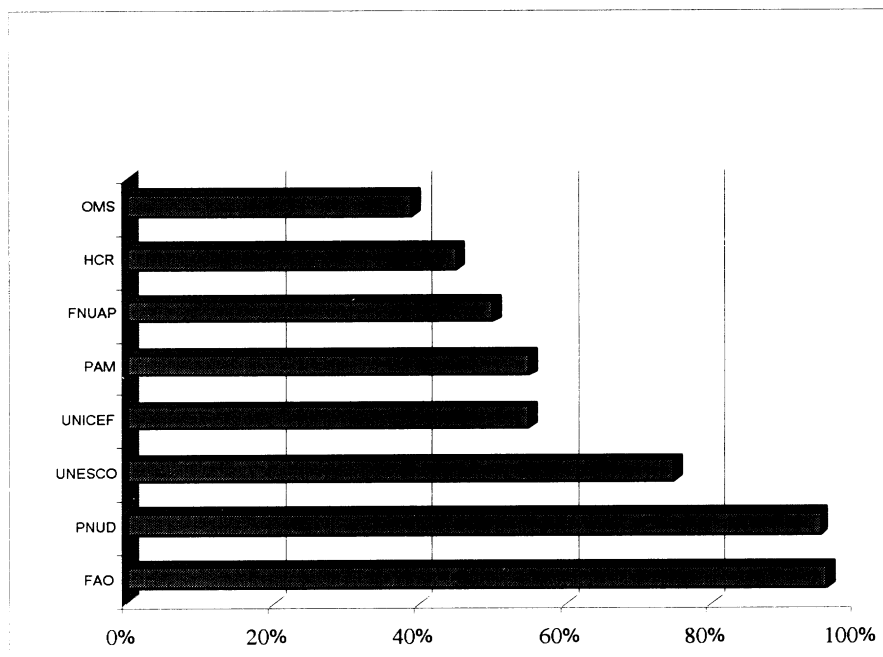
On peut en effet considérer que l'évolution des contributions financières des différentes organisations de l'ONU au fonds extrabudgétaire de la Commission constitue un bon indicateur de leurs relations et de leur niveau de collaboration. Le graphique 6 met en évidence les différences notables de participation des différentes agences et institutions des Nations Unies aux sessions de la Commission. La forte assiduité de la FAO, de l'OIT, du PNUD et du PNUE (présents à plus de 75% des sessions) contraste avec la discrétion de quelques grandes institutions des Nations Unies avec lesquelles la CESAO collabore pourtant, ou dont elle subit l'influence, comme le FMI, l'ONUDI ou le FNUAP.

Certes, il n'est guère facile de faire la part des apports respectifs de chaque institution : les divisions communes entretenues avec l'ONUDI ou la FAO pendant une longue période ne sont pas répertoriées au budget extraordinaire, qui recense pourtant l'apport des différents financements aux programmes. Néanmoins, si l'on s'en tient aux chiffres disponibles pour les ressources extrabudgétaires de la CESAO, de 1978 à 1999, on s'aperçoit que le principal contributeur des Nations Unies a été le FNUAP avec 13,2 millions de dollars, suivi du PNUD avec 7,2 millions de dollars, puis l'UNIFEM avec 4,5 millions de dollars, et enfin le PNUE avec 1,7 million de dollars. Le graphique 7 montre la répartition des fonds de ces quatre bailleurs, qui semblent s'être détournés de la CESAO au début des années 90, sans que celle-ci parvienne à trouver d'autres partenaires financiers pour des projets opérationnels.

On peut aussi remarquer que le niveau de ces contributions est très largement supérieur à celui des financements bilatéraux des ressources extrabudgétaires (4 millions de dollars entre 1978 et 1999) et encore plus nettement à celui du fonds

GRAPHIQUE 6

Participation des organismes de l'ONU aux sessions de la CESAO depuis 25 ans



de contributions volontaires qui, en près de vingt-cinq ans, n'a pu collecter que 1 million de dollars dans une région qui fait figure de parent riche de la communauté mondiale. De fait, depuis le milieu des années 70, la CESAO a bien tenté de diversifier ses sources de financement en créant un fonds de contributions volontaires des Etats membres, mais celui-ci n'a guère eu de succès (voir le chapitre IV). Il apparaît ainsi que, paradoxalement, le Moyen-Orient est une région riche où les pays financent très peu les organisations multilatérales. Comme le soulignent certains fonctionnaires de la Commission : "Quand la CESAO sollicite des fonds auprès d'organisations ou institutions des Nations Unies ou auprès de gouvernements occidentaux, on lui répond que la région est très riche, et elle a ainsi bien des difficultés pour drainer des fonds internationaux extérieurs à la région".

b) LA QUESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Depuis le début de ses activités, la CESAO se heurte à deux problèmes importants en matière de gestion du personnel : le fort taux de vacance des postes et la représentation déséquilibrée des pays membres au sein du personnel de la Commission.

On peut constater que, parmi le personnel de la CESAO, il existe de très grandes différences de niveau de qualification suivant les pays, et que la rémunération offerte n'est pas forcément très intéressante par rapport à celle d'autres postes disponibles sur le marché du travail, que ce soit dans le secteur public, parapublic ou privé. Le changement de ville pour le siège n'aide pas non plus à assurer un recrutement stable, et de fait on ne peut que constater que peu de personnes originaires des pays du Golfe travaillent pour la CESAO.

Comme le montre le graphique 8, les effectifs du personnel de la Commission ont connu une certaine croissance entre 1974 et 1987, avant de subir de plein fouet les effets de la crise financière de l'ONU, qui s'est traduite pour la Commission par une réduction des postes de plus de 10%. Le chiffre exceptionnel de 1996-1997 s'explique par le déménagement de la Commission d'Amman à Beyrouth, mais il y a bien tendance générale à la baisse des effectifs depuis 1987, jusqu'à un niveau inférieur à 300 personnes.

En 1983, le Secrétaire exécutif, M. Saeed Al Attar, évaluait le taux de vacance du personnel à 35% et soulignait le déséquilibre de la représentation des pays en classant la région en trois groupes :

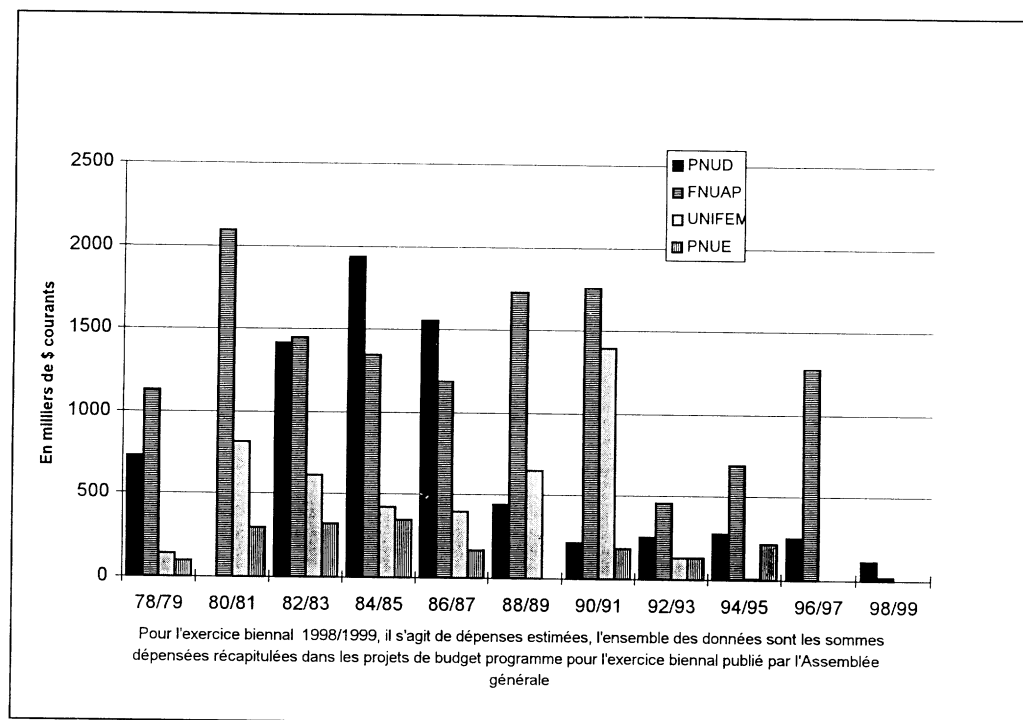
- Les pays non-représentés (Bahreïn, Koweït et Qatar),
- Les pays sous-représentés (Arabie saoudite, Emirats arabes unis, Oman, les deux Yémen),
- Les pays sur-représentés (Égypte, Iraq, Jordanie, Liban et République arabe syrienne).

Le taux de vacance du personnel a varié entre 37% en 1986-1987 et 25%, lors d'années plus favorables. Il constitue pourtant l'un des taux de vacance les plus élevés de l'ensemble des organismes des Nations Unies. Cette situation déplorable de carence en ressources humaines est avancée fréquemment par les secrétaires exécutifs, lors des différentes sessions, pour expliquer le faible taux de réalisation des programmes. Par ailleurs, certains postes connaissent une forte rotation du personnel (le service du personnel et celui des conférences particulièrement) qui ne contribue pas à améliorer l'efficacité de la Commission. Le problème des effectifs a lourdement pesé tout au long de l'histoire de la Commission, et il mérite quelques explications.

Selon de nombreux observateurs, l'instabilité de la région du Moyen-Orient ne favorise pas le recrutement à la CESAO, alors que, par ailleurs, nombre de pays de la région ne sont pas représentés dans son personnel, comme les pays du Golfe. La faible représentation des pays du Golfe pourrait s'expliquer, notamment, par le fait que les rémunérations offertes par l'organisation ne sont pas attractives pour les personnes originaires de ces pays. D'autre part, l'état de guerre quasi permanent où ont vécu les membres du personnel, à Beyrouth pendant la guerre

GRAPHIQUE 7

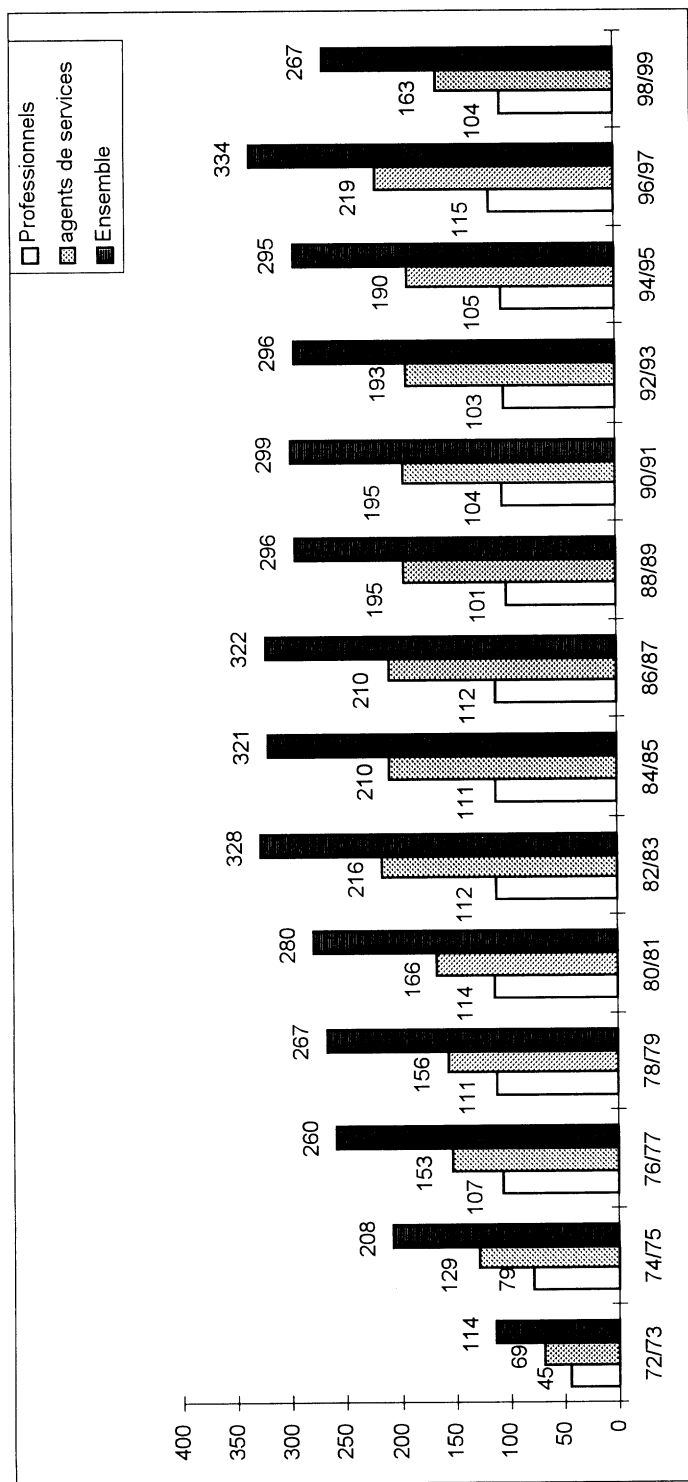
Evolution du financement des partenaires de l'ONU au budget extraordinaire de la CESAO



du Liban, puis à Bagdad à partir de 1982 pendant les deux guerres du Golfe, a sérieusement affecté le travail de la Commission et n'a pas constitué un contexte favorable pour trouver des candidats compétents et volontaires aux postes à pourvoir. Cette instabilité chronique de la région a notamment pesé négativement dans le recrutement de chercheurs occidentaux ou originaires d'un pays extérieur à la région. Selon de nombreux fonctionnaires de la Commission, le transfert à Bagdad a représenté un tournant dans l'histoire du recrutement, puisque, à partir de cette période, le personnel recruté à l'extérieur de la région est devenu de plus en plus rare. Si le taux de vacance n'a pas connu une nette amélioration durant la période de l'installation de la Commission à Amman (1991-1997), cela peut être expliqué par la décision du Secrétariat de "geler" le recrutement pour plusieurs années, suite à la crise financière et à la restructuration des Nations Unies.

GRAPHIQUE 8

L'évolution du personnel de la CESAO
depuis le BESNUB à aujourd'hui



Dès ses premières sessions, la CESAO a adopté diverses résolutions pour sensibiliser les Etats membres sur ce grave problème du taux élevé des vacances de poste. En 1984 ²⁰, l'Assemblée générale l'a autorisée à recruter du personnel sans tenir compte des quotas nationaux. Cependant, malgré cette mesure de nature exceptionnelle dans la gestion du personnel des Nations Unies, le taux de vacance à Bagdad est resté très élevé. Il ne faut cependant pas perdre espoir : depuis le retour de la Commission à Beyrouth, dans une ville en paix, ouverte sur le monde, et depuis le regain d'intérêt des pays du Golfe pour l'institution, le taux de vacance connaît une nette amélioration (16% en 1997).

B. LA CESAO AU SEIN DES TROIS CERCLES DE LA FAMILLE DES NATIONS UNIES

Depuis 1945, le système onusien est devenu de plus en plus complexe, au gré de son développement institutionnel. Pour présenter la "nébuleuse onusienne", il est classique de subdiviser ses multiples organisations en trois cercles concentriques superposés : le premier comprend les structures centrales du système onusien, le deuxième, les organismes subsidiaires et programmes propres à l'ONU, le troisième, les institutions internationales spécialisées et les autres organisations qui coopèrent avec les Nations Unies ²¹.

A l'intérieur du premier cercle se trouvent les six organes principaux définis par la Charte des Nations Unies : Assemblée générale, Conseil de sécurité, Conseil économique et social, Conseil de tutelle, Cour internationale de Justice, Secrétariat. La CESAO fait partie du Secrétariat. C'est l'une des cinq commissions régionales du Conseil économique et social dont elle constitue un organe subsidiaire. Elle appartient donc au premier cercle.

Au sein du système des Nations Unies, le Conseil économique et social, auquel est directement rattachée la CESAO, a pour premier objectif d'aider le Secrétariat à assumer ses responsabilités dans le domaine de la promotion du développement économique et social. Le Conseil ne dispose cependant que d'un pouvoir de recommandation dans le domaine très large de ses compétences. Par rapport à leur organisme de tutelle, les commissions régionales constituent des organes subsidiaires, elles lui envoient leurs rapports annuels assortis de

²⁰ Résolution 39/243 de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1984, pressant les Etats membres de la Commission à encourager l'emploi de leurs ressortissants compétents à la Commission et autorisant le Secrétaire général à recruter du personnel pour la CESAO sans tenir compte de la politique des quotas nationaux en vigueur aux Nations Unies.

²¹ Voir Jean-François Muracciole, *L'ONU depuis 1945*, Ellipses, Paris, 1996.

recommandations sur des points spécifiques qui alimentent les débats et prises de positions du Conseil.

L'une des fortes particularités des commissions régionales au sein du système des Nations Unies est de constituer des structures intergouvernementales régionales qui respectent le principe démocratique "à chacun une voix", alors que de nombreux programmes et organisations spécialisées des Nations Unies sont régies par le principe d'actionnariat en vigueur au sein des organisations de Bretton Woods, le niveau de participation financière de chaque Etat (sa quote-part) déterminant son pouvoir au sein de l'organisation (à l'exemple du PNUD). Une véritable spécificité des commissions régionales qui les distinguent des autres structures des Nations Unies est celle d'être gouvernée par une structure intergouvernementale (la session ministérielle) capable de représenter véritablement la région.

Le second cercle est composé des divers organes subsidiaires créés par l'organisme démocratique souverain des Nations Unies : l'Assemblée générale. Au cours de son histoire récente, l'Assemblée a créé différents organismes et programmes spécifiques dont un nombre important se sont transformés en organisations permanentes spécialisées. Ces organismes sont directement rattachés à l'Assemblée générale et constituent des organes subsidiaires des Nations Unies. Il peut s'agir d'organismes aux fonctions très spécialisées et étroitement délimitées comme par exemple l'UNRWA, ou encore l'ONU, mais aussi d'organismes à vocation beaucoup plus large comme le HCR, créé en 1951, ou la CNUCED, créée en 1964. Les fonds spéciaux et les programmes d'assistance que l'organisation a développés dans le cadre de l'aide technique ont été à l'origine de nouveaux organes subsidiaires; ainsi sont nés l'UNICEF (en 1946), le PNUD (en 1965), le FNUAP, le PNUE (en 1972), l'INSTRAW, l'UNIFEM, le PAM, Habitat, l'AIEA, l'UNITAR. Au gré des conférences internationales et des programmes de travail de la Commission, la CESAO a été amenée à développer une collaboration plus ou moins étroite avec chacun de ces organismes ou programmes spécialisés (voir *infra*).

Le troisième cercle de la famille des Nations Unies comprend des organisations internationales spécialisées qui, bien qu'autonomes, sont liées à l'ONU par des conventions ou des liens organiques. Ces diverses organisations spécialisées ont été créées par une convention inter-étatique et sont dotées d'une personnalité juridique et de règles de fonctionnement propres; leurs budgets et leurs organes de direction sont indépendants des structures des Nations Unies (Assemblée générale, Secrétariat, Conseil économique et social, etc.). Certaines d'entre elles ont d'ailleurs été créées avant l'ONU. C'est le cas de l'OIT, créée en 1919 par le Pacte de la Société des Nations, et de la FAO, créée lors d'une conférence réunie au Québec en 1945. D'autres, par contre, sont postérieures à la création de l'ONU : il s'agit de l'UNESCO (créée en 1946) et de l'OMS (créée en 1948).

L'ONUDI, créée en 1966, présente une particularité institutionnelle, puisqu'elle était à l'origine un organe subsidiaire des Nations Unies avant de devenir, en 1985, une organisation internationale spécialisée.

La nébuleuse des Nations Unies se compose aussi d'institutions très spécialisées et moins connues du public, comme l'OACI, l'UPU, l'UIT, l'OMM, l'OMPI, ou encore le FIDA.

Les deux grandes institutions du système de Bretton Woods (1944) que sont la Banque mondiale et le FMI sont souvent classées dans la nébuleuse onusienne. A leur égard, la CESAO a connu la même évolution que la plupart des organisations des Nations Unies, à savoir que cette collaboration autrefois timide est devenue beaucoup plus étroite depuis le début des années 90. Il en est de même avec l'ancien GATT, rebaptisé OMC en 1995, avec laquelle la CESAO travaille aujourd'hui de façon régulière.

C. LA COLLABORATION AVEC LES PRINCIPALES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES DES NATIONS UNIES

Comme on l'a vu au chapitre II, la CESAO, au même titre que ces consœurs des autres régions, a pour tâche de coordonner les activités de ces diverses organisations spécialisées et des organismes subsidiaires afin d'éviter les doubles emplois et de tenter de créer un peu de synergie dans le domaine du développement économique et social régional. Cet aspect de son activité suscite beaucoup de réserves de la part des différentes organisations qui ont tendance à vouloir préserver leurs prérogatives; par exemple, le découpage régional propre à chaque organisme ne tient pas véritablement compte des limites géographiques des diverses commissions régionales. De même, chaque organisme possédant des bureaux de coordination régionale conserve un siège distinct de la commission régionale. Selon Brian Urquhart ²², qui reprend en partie les conclusions du fameux rapport Bertrand ²³, les commissions régionales travaillent dans des conditions fort difficiles et leur rôle de coordination est de fait limité, "Il y a donc un perpétuel bras de fer tant au sujet de l'appareil intergouvernemental (commissions régionales contre conférences régionales des ministres réunies par les institutions concernées) qu'entre les secrétariats (ceux des commissions et ceux des bureaux régionaux des institutions". De même, au plan des activités opérationnelles de développement, les commissions régionales se sont heurtées à la concurrence des fonds des Nations

²² Erskine Childers et Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Development Dialogue, 1994.

²³ Note du Secrétaire général (A/40/988) transmettant le rapport du Corps commun d'inspection sur une contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies (JIU/REP/85/9).

Unies et des organisations internationales spécialisées. Malgré ces difficultés, que l'on peut qualifier de structurelles au sein de la nébuleuse des Nations Unies, la commission s'est attachée avec force et conviction à défendre au cours de ces vingt-cinq dernières années la pertinence et la nécessité de coordonner les activités de l'organisation internationale au sein de la région.

Il ne s'agit pas ici de faire un tableau exhaustif de la collaboration entre la CESAO et la multitude des organisations de la nébuleuse onusienne, qui couvrirait jusque et y compris des actions ponctuelles et réduites, mais de présenter, à travers l'exemple de quelques collaborations fructueuses, les diverses formes de coopération. Il s'agit du PNUD, du FNUAP, de l'UNIFEM et du PNUE pour les organisations subsidiaires des Nations Unies appartenant au second cercle de la famille des Nations Unies, et de l'ONUDI, de la FAO et de l'OMC pour les institutions spécialisées.

Du point de vue institutionnel et formel, les formes de collaboration prises entre la CESAO et les organisations onusiennes sont relativement variées. Le degré de coopération le plus élevé a été atteint par la constitution de divisions mixtes avec la FAO et l'ONUDI, procédant d'un véritable travail en commun qui s'est traduit par des structures communes. Conformément aux résolutions prises en 1977 concernant le mandat des commissions régionales, la CESAO est souvent sollicitée comme une agence opérationnelle d'exécution des projets régionaux par des organisations des Nations Unies à l'exemple du PNUD, de l'UNIFEM ou du PNUE. La CESAO joue, dans ce dernier cas, le rôle de coordonnateur régional et s'attache à faire travailler de concert plusieurs organisations onusiennes, comme par exemple le PNUD et l'OIT sur la question des petites et moyennes entreprises, avec parfois un partenariat avec les organisations régionales. Parmi les autres formes de travail en commun, certaines organisations financent et mettent à la disposition de la coopération technique de la CESAO des consultants spécialisés. C'est le cas, par exemple, du FNUAP dans le domaine de la démographie, du PNUE pour les questions d'environnement ou de la FAO et de l'ONUDI à l'époque des divisions communes. Enfin, de manière plus ponctuelle, la Commission organise, de concert avec diverses organisations, des réunions, des sessions de formation ou des séminaires, le plus souvent en relation avec la préparation ou le suivi des grandes conférences internationales; celles-ci se font généralement en partenariat avec des organisations régionales.

1. La coopération avec les organismes subsidiaires

a) LE PNUD

Fondé en 1965 par la fusion de deux programmes de coopération technique, le PNUD poursuit des buts qui recoupent en partie ceux des commissions

régionales en matière de cohésion des efforts et de coopération internationale pour le développement.

De fait, malgré une collaboration importante, il existe comme une forme de concurrence entre le PNUD et la Commission, qui ne favorise guère la mise au point de programmes communs. S'arrogeant, avec les services centraux des Nations Unies, le monopole des programmes d'aide de l'ONU à l'échelon national, le PNUD fait une certaine ombre à la Commission. Certains observateurs soulignent la faible complémentarité et le manque de coordination entre la Commission et le PNUD.

La collaboration avec le PNUD s'exerce surtout par le biais de projets de coopération technique opérationnels où la CESAO joue le rôle d'agent d'exécution. Lorsque l'on observe l'évolution des ressources extrabudgétaires de la CESAO, on remarque l'apport prédominant du PNUD pendant les années 80 et le début des années 90, quand il fournissait en moyenne une contribution de l'ordre de 1,5 million de dollars par exercice biennal. En termes de financement, on peut considérer le PNUD comme l'un des premiers partenaires de l'ONU pour la CESAO.

Les champs d'activités et les thèmes couverts par cette collaboration sont extrêmement larges : industries, planification économique, transports, habitat, etc. Pendant les années 80, le PNUD et la CESAO ont notamment collaboré à deux grands projets régionaux : le National Household Survey Capability Regional Programme (NHSCP) et la mise en place de l'Institut arabe de planification au Koweït.

Dans le cadre du NHSCP, la Division des statistiques de la CESAO a constitué le centre des ressources pour l'aide technique et le coordonnateur du programme au niveau régional entre 1981 et 1986. Ce programme, mis en place pour développer les capacités des Etats de la région dans le domaine de la collecte et des traitement statistiques et comptables, a connu un certain succès et a permis de renforcer la coopération technique avec de nombreux Etats membres comme le Bahreïn, l'Égypte, la Jordanie, la Palestine et la République arabe syrienne. Chaque Etat organisa au moins une enquête et de nombreux manuels des Nations Unies furent traduits en arabe et diffusés dans la région. En ce sens, ce programme de longue durée aura contribué à renforcer les instruments statistiques et comptables dans la région.

Depuis 1992, les deux organisations collaborent à la mise en oeuvre d'une série de projets d'infrastructures techniques dans la région et cherchent à renforcer les moyens qui permettront de créer des structures industrielles pour la mise en valeur et l'utilisation des énergies renouvelables, plus particulièrement de la technologie du biogaz.

Sur certains thèmes, la CESAO et le PNUD organisent de concert des colloques, des séminaires ou des réunions de travail inter-régionaux comme, par exemple, en 1994, sur la mise en valeur et l'exploitation du gaz naturel et les perspectives commerciales au début du XXI^e siècle.

Depuis 1992-1993, la part de financement du PNUD a été très fortement réduite, représentant moins de 500 000 de dollars par exercice biennal. Ceci est vraisemblablement à mettre en relation avec la restructuration du PNUD et ses difficultés financières. Cette nouvelle orientation oblige la CESAO à se tourner vers d'autres partenaires pour mener des projets conjoints. Pendant ces dernières années, la collaboration entre ces deux organisations s'est limitée à l'organisation de réunions portant sur le développement durable en 1994 ou à l'organisation de formations dans le domaine de la création de petites entreprises en Palestine en 1994-1995.

b) LA COLLABORATION AVEC LE FNUAP

La collaboration entre la CESAO et le FNUAP s'est inscrite dans le prolongement de celle réalisée par ce dernier avec le BESNUB. En 1975, aux lendemains de la première Conférence mondiale des Nations Unies sur la population (Bucarest, 1974), le FNUAP et la CESAO collaborèrent ensemble avec la Ligue des Etats arabes à un plan intégré d'enquête à l'échelon arabe avec les chercheurs de la région. Cette collaboration, qui répondait aux besoins des pays de la région, souvent peu armés en matière de connaissance de leur population, déboucha sur de nombreuses enquêtes démographiques dans les différents pays de la région. C'est grâce à l'apport méthodologique et financier du FNUAP que, dans le domaine démographique, la CESAO a fait dès la fin des années 70 un travail remarquable qui demeure une référence. Grâce à cette collaboration fructueuse et régulière avec le FNUAP, la démographie constitue de loin le premier thème traité par la Commission entre 1974 et 1997, en termes de nombre de conférences, de séminaires et d'ateliers de formation (voir le chapitre V).

L'apport financier de la FNUAP pour les questions démographiques s'est élevé pour chaque exercice biennal à plus de 1 million de dollars entre 1979 et 1991; il a permis à la Division de la population d'élargir ses activités et de créer une sorte d'engouement pour les travaux démographiques dans la région.

Ces fonds extrabudgétaires ont permis à la Division de la population d'organiser de multiples manifestations. Elle publie régulièrement la revue *Population Bulletin*, qui est désormais une publication démographique de référence pour la région. La collaboration CESAO/FNUAP a fourni une aide précieuse à la connaissance de la population de la région et à la formation des différents services nationaux et régionaux de démographie. Les Etats ont bénéficié de programmes portant sur la collecte et l'analyse de données démographiques et les rapports entre

population/développement et éducation, ou encore de séminaires plus techniques comme celui portant sur les prévisions de population pour la planification et la gestion urbaine, organisé en 1986. La collaboration FNUAP/CESAO englobe aussi les services de consultation et de coopération technique assurés à la demande des Etats. Cette collaboration étroite a permis à la Commission de jouer son rôle de centre de référence en matière démographique et a amélioré considérablement la connaissance des phénomènes démographiques de la région. Dans un domaine plus politique, la Division de la population a réussi à faire adopter par les Etats membres des déclarations communes lors des grandes conférences mondiales sur la population tenues en 1984 et 1994.

c) L'UNIFEM

La coopération étroite avec l'UNIFEM se traduit par un important apport financier conséquent de cette organisation au budget extraordinaire de la CESAO qui leur ont permis de mener ensemble une multitude de projets opérationnels concernant l'amélioration des conditions économiques et sociales des femmes dans la région. Cette collaboration fait de la CESAO l'agent d'exécution des activités financées par l'UNIFEM ²⁴.

d) LE PNUE

La collaboration avec le PNUE a commencé à la fin des années 70, dans le droit fil d'une résolution adoptée par la Commission en 1976 qui soulignait la nécessité d'intégrer les préoccupations écologiques au rang de priorités de développement pour la région. Elle s'est surtout accentuée dans la deuxième partie des années 80, en même temps que s'affirmait la préoccupation écologique au niveau planétaire et régional. Le PNUE a mis à la disposition de la Commission, depuis 1985, un poste d'administrateur dans l'unité de coordination de l'environnement et apporte un financement de quelques centaines de milliers de dollars par exercice biennal ²⁵.

e) LA CNUCED

La CESAO a collaboré étroitement avec la CNUCED, plus particulièrement dans le domaine du commerce international, des sociétés transnationales et sur des questions concernant la situation économique en Palestine.

²⁴ Pour le détail des activités, voir *infra*, chap. V, sect. B.5.

²⁵ *Ibid.*, chap. V, sect. B.3.

Dans le domaine du commerce international, la coopération s'est traduite par la préparation conjointe de réunions d'experts et l'exécution de projets, comme celui qui portait sur les négociations multilatérales, dont l'exécution s'est déroulée vers la fin des années 70. Le rôle de la CESAO a consisté à préparer les Etats membres de la région aux négociations multilatérales du cycle de Tokyo (Tokyo Round). La coopération dans le domaine de la libéralisation du commerce international a continué dans les années récentes. Aussi, la CNUCED fournit continuellement à la CESAO des données statistiques mondiales sur le commerce international.

Depuis la restructuration des Nations Unies et le transfert du programme des sociétés transnationales de New York à Genève, en 1994, la CNUCED et la CESAO ont mis en place une unité commune sur les sociétés transnationales (TNC), mais en 1998, la CNUCED a retiré son soutien à cette unité.

La CESAO a aussi coopéré avec l'Unité économique spéciale de la CNUCED, chargée d'étudier la situation économique des Palestiniens dans les territoires occupés, notamment pour la préparation de différentes études (portant par exemple sur le système monétaire et financier en Cisjordanie et à Gaza), ou en participant à des séminaires et réunions organisés par cette unité.

2. La coopération avec les organismes et autres institutions spécialisées

a) LA COLLABORATION AVEC L'ONUDI

Depuis sa création, la CESAO a bénéficié de l'appui de l'ONUDI à travers une division commune de l'industrie. Ce type de collaboration n'était pas particulier à la CESAO, l'ONUDI la pratiquant avec l'ensemble des commissions régionales des Nations Unies. Cette coopération étroite se traduit par l'organisation d'un travail commun sur le thème du développement industriel des pays arabes; chaque année, la CESAO participe à l'atelier annuel de l'ONUDI et élabore des programmes de travail. Cela s'est notamment traduit par la mise à disposition de quatre ou cinq fonctionnaires, ce qui correspondait à 30% des ressources humaines et financières de la Division.

Divers domaines de la politique de développement industriel ont été abordés conjointement par les deux organisations. On peut citer : la programmation industrielle pour les pays les moins avancés à travers le cas des deux Yémen; l'identification de projets de biens d'équipements; une étude de pré-faisabilité sur la création d'une fonderie régionale de silicium et d'un centre d'étude pour la production de composants électronique dans les années 80.

La coopération entre la CESAO et l'ONUDI a été vraiment très étroite pendant les années 80. Jusqu'en 1990, les fonctionnaires des deux institutions ont travaillé de concert, avec des activités communes, un consultant régional commun,

et des réunions régulières leur permettant de dégager les priorités. Cette alliance bénéficiait également d'un fort soutien et intérêt de la part de l'OADI de la Ligue des Etats Arabes.

Toutefois, l'action de l'ONUDI se heurtait à un obstacle : pendant les années 80, les pays occidentaux ont fait pression sur l'ONUDI pour qu'elle se désengage de la promotion du transfert technologique et de la planification industrielle, la première devant rester du domaine de la coopération bilatérale et des compagnies privées alors que la seconde relèverait de la coopération bilatérale. Cette attitude reflète les enjeux du conflit Nord-Sud, récurrents au sein du système des Nations Unies, les pays industrialisés défendant leur position dominante dans l'économie mondiale en refusant de confier des missions de véritable promotion industrielle à des organismes qu'ils ne peuvent pas contrôler.

De fait, l'ONUDI devint indépendante du secrétariat général en 1985, puis ses moyens furent peu à peu réduits, et elle dut finalement abandonner le principe des divisions communes au début des années 90. Jusqu'en 1994, il y avait neuf fonctionnaires professionnels au sein de la Division de l'industrie, chiffre ramenée à cinq avant que cette division, réduite à une section, soit intégrée au sous-programme SIPD (Industrie, Transports, Agriculture et Technologie).

L'ONUDI a vu son champ d'activités sensiblement restreint en 1997, à travers le mouvement de restructuration des secteurs économiques et sociaux du système des Nations Unies : abandon de la planification industrielle et transfert de technologie au profit de l'encouragement des investissements et des questions de l'environnement.

b) LA FAO

Afin d'éviter le chevauchement d'activités consacrées au monde rural dans les domaines économique et social, la CESAO et la FAO ont mis en place dès 1974 une division commune qui a constitué pendant les années 70 et 80 une division phare de la Commission (voir le chapitre V). Cette coopération s'est traduite par la définition en commun de programmes de travail, la mise à disposition, par la FAO, de fonds et de ressources humaines en faveur de la CESAO. Ensemble, ces deux organisations ont développé une coopération fructueuse avec les Etats membres et les organisations régionales. L'accent ainsi porté sur l'agriculture dans les orientations de travail de la Commission correspondait à la priorité affirmée par les Etats membres de permettre à la région de parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Avec la FAO, la Commission développe également des projets d'assistance technique dans le domaine des biotechnologies modernes et des femmes dans l'agriculture dans la région depuis 1994. Malgré l'abandon de la division commune CESAO/FAO en 1995, conséquence de la restructuration de la

FAO, les deux organisations ont exprimé leur désir de coopérer ensemble, un accord ayant été signé à cette fin en 1998.

c) LA COLLABORATION AVEC L'OMC

L'OMC a été créée le 1er janvier 1995, en remplacement du GATT. L'OMC n'est pas une institution spécialisée, mais elle coopère avec les Nations Unies. Depuis 1994, le Bahreïn, le Qatar et les Emirats arabes unis sont venus rejoindre l'Égypte et le Koweït dans les rangs des pays adhérents au GATT. Ces cinq Etats ont pleinement accepté les différentes mesures douanières et tarifaires préconisées par l'Organisation. Dans ce domaine, la CESAO joue un rôle important et intervient en fonction de la demande des différents Etats membres, en offrant ses services de consultants aux pays pour préparer leurs négociations avec l'OMC. En 1995, la CESAO a créé, dans le cadre de la Division de la coopération technique, un nouveau poste de consultant régional, dont l'aide technique est fréquemment sollicitée par les Etats membres. L'assistance technique consiste à informer les Etats membres des mesures à prendre pour accéder aux accords de l'OMC.

Pour l'exercice biennal 1996-1997, la CESAO a préparé une série d'études sur les conséquences de l'adhésion des pays de la région à l'OMC pour les principaux secteurs de l'économie régionale. Dans le domaine de la libéralisation des échanges, la CESAO poursuit une collaboration étroite avec l'OMC, le PNUD et la CNUCED. En 1996, ces organisations ont, par exemple, organisé conjointement au Bahreïn une réunion d'experts arabes pour examiner les implications du cycle de l'Uruguay (Uruguay Round) pour les pays arabes et une autre rencontre sur le commerce extérieur des pays du Conseil de coopération du Golfe dans le cadre de l'OMC et de l'Union européenne. D'autres rencontres ont porté sur l'économie syrienne, jordanienne et palestinienne face à ces défis.

Depuis 1996, la CESAO bénéficie d'un statut d'observateur à la Conférence ministérielle de l'OMC et les deux organisations entendent renforcer leur collaboration pour les années à venir. L'OMC a notamment chargé la CESAO de mener des études spécifiques sur les implications de certains accords sectoriels sur les économies régionales comme, par exemple, les transferts technologiques dans l'industrie pharmaceutique. L'OMC participe activement aux programmes de travail de la CESAO dans les domaines de l'environnement commercial et des transports.

L'OMC a peu d'accès aux régions et les pays sont souvent peu intégrés au système international. La CESAO peut jouer son rôle d'interface entre les institutions internationales et les Etats de la région. L'un des rôles de la Commission est d'expliquer les implications, au niveau des Etats, des transformations structurelles qu'introduisent les accords de l'OMC. En ce domaine, la Commission peut également établir des normes dans les différents secteurs

d'échange; elle peut constituer un pont entre les organisations internationales et les agences locales, et notamment soutenir le développement du secteur privé.

Avec un certain retard par rapport à d'autres régions du monde, le mouvement de privatisation de l'économie se développe depuis peu au Moyen-Orient, et la collaboration étroite entre la CESAO et l'OMC a pour objectif de l'accompagner. La dernière rencontre organisée par l'OMC et la CESAO, en avril-mai 1998 à Beyrouth, avec de nombreux participants venus du monde entier, renforce la CESAO dans son orientation actuelle qui est de favoriser la libéralisation des échanges et de l'économie dans la région. Cet effort commun s'appuie aussi sur des relais régionaux, comme le met en lumière le Séminaire de formation aux politiques commerciales organisé en septembre 1988 par la CESAO, l'OMC et la Banque Islamique de Djedda.

D. LA MOBILISATION AUTOUR DES GRANDES CONFÉRENCES INTERNATIONALES

En tant que maillon régional du système des Nations Unies, la Commission a pour rôle d'informer les instances de l'organisation et de coordonner les activités au plan régional. Les programmes de travail et les orientations de la Commission sont fortement liés aux décisions de l'Assemblée générale. Les moyens de travail de la Commission en termes de ressources financières et humaines fluctuent selon les diverses grandes thématiques du développement économique et social, au gré des grandes conférences internationales organisées par le système des Nations Unies.

La vie de l'organisation dans le domaine économique et social est rythmée par les grandes conférences mondiales qui se consacrent à un thème particulier et mobilisent le système pour leur préparation, mais aussi et surtout pour la réalisation des programmes de travail et priorités adoptés par chacune de ces conférences.

La convocation de conférences internationales fait partie des méthodes de travail de l'ONU depuis sa création. Cependant, dans les années 70, et encore plus au début des années 90, l'ONU a multiplié ce genre de rencontres (12 entre 1990 et 1996) pour tenter de dégager un consensus planétaire dans les domaines économique et social, dans la perspective des défis majeurs qui se poseront au XXI^e siècle.

Agora mondiale du débat économique et social, ces conférences se sont efforcées de dégager un consensus politique de la communauté internationale et de mettre en oeuvre des programmes d'actions. Elles se sont parfois traduites par la création de nouvelles organisations spécialisées des Nations Unies (voir *supra*).

Logiquement, c'est au Conseil économique et social qu'incombe la responsabilité principale de la coordination et de l'intégration du suivi et de la mise en oeuvre des décisions des principales conférences. Comme les autres commissions régionales, la CESAO participe à l'élaboration de ces conférences et organise au niveau régional des sessions de travail avec les Etats membres et les organisations intergouvernementales, gouvernementales et non gouvernementales de la région. Selon le secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan, cette activité importante des commissions s'inscrit pleinement dans leur mandat; par ailleurs, comme le montre le chapitre V, ces conférences constituent une référence essentielle du travail des commissions régionales et l'orientent fortement.

En effet, leur organisation et leur suivi favorisent une redistribution des fonds auprès des organismes et institutions des Nations Unies et permettent aux commissions régionales de travailler autour de thèmes catalyseurs avec des moyens financiers spécifiques. Par rapport à ces grandes conférences internationales, la CESAO, au même titre que les autres commissions régionales, joue le rôle de caisse de résonance de ce qui intéresse la communauté internationale et celui de médiateur entre la région et la communauté internationale.

Les travaux et conférences régionales préparatoires sont l'occasion pour les Etats membres d'Asie occidentale d'exprimer parfois des vues communes. On peut signaler ici la première déclaration commune des pays arabes sur la population, que les efforts de la CEAO ont permis d'adopter en 1984, lors de l'organisation de la première Conférence régionale sur la population dans le monde arabe, à Amman, avec la Ligue des Etats arabes et le FNUAP.

A l'occasion des sessions de la Commission, les représentants des Etats membres étudient avec un soin particulier la question de la participation et des contributions de la région aux diverses conférences. Cela donne souvent lieu à l'adoption de résolutions par lesquelles la Commission demande aux Etats membres de participer aux préparatifs de la conférence aux échelons national, régional et mondial et d'y apporter des contributions de fonds de nature à assurer son succès, et au secrétaire exécutif de faciliter la coordination des activités régionales en fonction des moyens disponibles.

Ce rôle de médiateur entre la communauté internationale et la région incite cet organisme intergouvernemental à faire des recommandations précises aux Etats membres pour appliquer les orientations des conférences dans le domaine des politiques économiques et sociales nationales et régionales. En termes d'impact sur les Etats membres, la CESAO participe aussi à diverses conférences ministérielles du monde arabe, comme par exemple celle sur l'environnement de 1992, qui a permis d'élaborer "une déclaration arabe sur l'environnement" pour le sommet de la Planète.

ENCADRÉ N° 5

**Les grandes conférences internationales des Nations Unies
et autres événements majeurs, de 1974 à 1996**

- 1974** Adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration et du Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international et aussi de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats
- Création d'un programme de l'ONU sur les sociétés transnationales
- Conférence mondiale des Nations Unies sur la population, à Bucarest
- Conférence mondiale sur l'alimentation, à Rome, et création du Conseil mondial de l'alimentation
- 1975** Année internationale de la femme et Conférence mondiale de l'Année internationale de la femme, à Mexico, et création de l'INSTRAW
- L'Assemblée générale adopte la Déclaration des droits des personnes handicapées
- 1976** Proclamation de la Décennie des Nations Unies pour la femme : égalité, développement et paix (1976-1985), et création de l'UNIFEM
- Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, à Vancouver
- 1977** Conférence des Nations Unies sur la désertification, à Nairobi
- Conférence des Nations Unies sur l'eau, à Mar del Plata, et adoption du Plan d'action
- 1978** Création du Centre des Nations Unies pour les établissements humains, à Nairobi (Habitat)
- 1979** Conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement, à Vienne
- Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural, à Rome
- 1980** Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour la femme, à Copenhague
- 1981** Année internationale des personnes handicapées
- Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables, à Nairobi
- Adoption de la Stratégie internationale pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement

1981	Décennie de l'eau potable et de l'assainissement
1982	Assemblée mondiale sur le vieillissement
1983	Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées L'Assemblée générale adopte le concept de développement durable "qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures"
1984	Quatrième Conférence mondiale sur la population, à Mexico
1985	Année internationale de la jeunesse : participation, développement et paix Conférence mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la femme : égalité, développement et paix, à Nairobi
1986	Année internationale de la paix
1987	Conférence des Nations Unies pour la promotion de la coopération internationale dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie atomique, à Genève
1988	Conférence d'Oslo sur le développement durable
1990	Sommet mondial pour les enfants
1991	Adoption de la Stratégie internationale pour la quatrième Décennie des Nations Unies pour le développement; elle met l'accent sur le renforcement des liens entre croissance économique et bien-être
1992	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement durable, à Rio (Sommet Planète Terre) et adoption d'Action 21 (plan de développement durable à l'échelle mondiale)
1993	Création de la Commission du développement durable auprès du Conseil économique et social Conférence mondiale sur les droits de l'homme, à Vienne
1994	Cinquième Conférence mondiale sur la population et le développement, au Caire Année internationale de la famille Sommet mondial de l'alimentation, à Rome Conférence mondiale sur le développement durable des petits Etats insulaires en développement, à Bridgetown (Barbade) Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, à Yokohama (Japon)
1995	Sommet mondial pour le développement social, à Copenhague Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, à Beijing

Ainsi, par le biais des conférences onusiennes, la Commission joue son rôle de "cheval de Troie" de la communauté mondiale dans la région. Ne serait-ce que par ses méthodes de travail, la Commission facilite, par exemple, la participation des organisations non gouvernementales régionales aux travaux préparatoires des sommets mondiaux et à la mise en oeuvre de leurs conclusions. En ce sens, la Commission contribue à l'intégration de la région dans la communauté mondiale.

De surcroît, ces travaux préparatoires aux conférences, ou qui les suivent, favorisent l'échange d'information entre les différentes régions de la planète et participent à la formation d'une conscience planétaire sur certains problèmes. Par exemple, les principes et méthodes d'évaluation des projets de réforme des terres arides élaborés par une conférence du PNUE en Australie en 1985 ont servi de base à la Commission pour travailler régionalement sur la question de la désertification.

Ces conférences ont également permis de définir des priorités nouvelles et d'ouvrir de nouveaux débats sur diverses questions généralement peu abordées dans le monde arabe. Les questions de l'environnement, de la femme, de la pauvreté, ou encore des handicapés, qui, dès les années 70, ont constitué des axes de réflexion centraux en matière de développement économique et social dans les instances onusiennes, ont introduit une nouvelle modernité dans les débats régionaux.

Chapitre IV

LA CESAQ : UNE ORGANISATION RÉGIONALE AU SERVICE DE SES ÉTATS MEMBRES

L'un des principaux objectifs de la Commission est de favoriser l'instauration de mesures propres à soutenir le développement économique et social des États membres et à défendre les intérêts de la région. Pour appréhender cette dimension essentielle du travail de la Commission depuis vingt-cinq ans, nous avons cerné quelques indicateurs permettant de mesurer l'intérêt que lui portent les États membres. Nous verrons que la faiblesse de la coopération régionale et de la légitimation apportée au rôle de la Commission procède dans une large mesure des inégalités et des dissensions internes à la région, mais pas exclusivement. En effet, les contours même de cette région et son assise varient selon que l'on privilégie la perspective religieuse, culturelle, linguistique, économique ou géopolitique. Autour d'un "noyau dur", les définitions de la région s'imbriquent mais ne se superposent pas nécessairement, et ses limites demeurent largement indéterminées. La région définie comme Asie occidentale par le découpage onusien, si elle repose sur un critère de voisinage, n'est pas exempte de l'influence d'autres visions, parfois complémentaires, parfois concurrentes. En particulier, l'Asie occidentale onusienne exclut les nations non arabes de ce voisinage, à savoir Israël, la République islamique d'Iran et la Turquie.

Nous examinerons dans un premier temps les diverses formes que revêt l'implication de la Commission dans la promotion de l'intégration régionale, en particulier ses lignes de collaboration avec les autres organisations intergouvernementales de la région, et ce après avoir présenté, en préliminaire, l'évolution de la coopération régionale arabe depuis les années 70, afin de replacer le mandat de la CESAQ dans son contexte. Nous considérerons ensuite la participation des États membres aux travaux de la Commission, en nous arrêtant sur les services de coopération technique qui en constituent un aspect significatif. Finalement, autre registre pertinent, nous traiterons du Fonds de contributions volontaires.

A. UNE DIFFICILE INTÉGRATION RÉGIONALE

1. Une pléiade d'organisations régionales intergouvernementales

Depuis 1945 et la fondation de la Ligue des Etats arabes, plusieurs tentatives pour renforcer et réguler la coopération et les échanges entre pays arabes et moyen-orientaux ont vu le jour. Des projets d'union politique ont connu divers résultats, comme le montrent, d'un côté, l'échec de la République arabe unie, créée en 1958 entre l'Égypte et la Syrie, et, de l'autre, le succès de la fédération des Emirats arabes unis, établie en 1971 et dont les fondements reposaient sur la manne pétrolière. Après la mort de Nasser, l'échec des unifications, l'essoufflement du nationalisme arabe, la nouvelle donne pétrolière et l'exemple de la réussite économique de l'Union européenne ont mis un terme aux projets de fusion de nations et favorisé l'émergence de nouvelles organisations de coopération interarabes. La coopération régionale arabe se caractérise par une multitude d'organisations multilatérales qui se sont surtout développées pendant les années du boom pétrolier. Les institutions panarabes ont facilité l'apparition d'un code de conduite, selon lequel les relations interarabes doivent reposer sur le respect des systèmes politiques de chaque Etat.

ENCADRÉ N° 6

Les principales organisations régionales

La Ligue des Etats arabes

Fondée en mars 1945 au Caire, cette organisation panarabe comprend 22 pays, dont la Palestine (depuis 1976). Elle a pour objectifs de renforcer les liens entre les Etats membres et de défendre "la nation arabe". Elle encourage la coopération interarabe au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et s'emploie à coordonner les politiques des Etats membres pour assurer leur indépendance et leur souveraineté. En mars 1979, son siège a été transféré temporairement à Tunis, jusqu'en 1990, année où il fut de nouveau installé au Caire. Depuis les années 60 et surtout pendant les années du boom pétrolier, la Ligue des Etats arabes (LEA) a créé une multitude d'organisations de coopération interarabe dans différents domaines, parmi lesquelles :

- Le Conseil de l'unité économique arabe (CAEU, 1957)
- L'Organisation arabe des sciences administratives (AOAS, 1961), devenue, en 1990, l'Organisation arabe de développement de l'administration (ARADO)
- L'Organisation de la ligue arabe pour l'éducation, la culture et la science (ALECSO, 1964)
- L'Organisation arabe du travail (ALO, 1965)

- Le Fonds arabe pour le développement économique et social (FADES, 1968)
- L'Union de radiodiffusion des Etats arabes (ASBU, 1969)
- L'Organisation arabe pour le développement agricole (AOAD, 1970)
- Le Centre arabe pour l'étude des zones arides et des terres sèches (ACSAD, 1971)
- L'Académie arabe de la science et de la technologie (AAST, 1975)
- L'Organisation arabe pour le développement industriel et les activités minières (AIDMO)
- L'Organisation Arabe pour la standardisation et la météorologie (ASMO)
- Le Fonds monétaire arabe (AMF, fondé en 1976 en coopération avec l'OPAEP)
- L'Organisation arabe des liaisons spatiales (ARABSAT, 1976)
- L'Autorité arabe pour les investissements et le développement agricoles (AAAID, 1976)
- L'Union arabe des transports routiers (ALTU, 1978)
- L'Union arabe pour industries pharmaceutiques et les médicaments (1986)
- L'Union arabe des chemins de fers (1979 en collaboration avec le Conseil de l'unité économique arabe)
- L'Agence arabe de l'énergie atomique (AAAE, 1988).

Le Conseil de l'unité économique arabe (CUEA)

Etabli par le traité de juin 1957, il est entré en vigueur en 1964 avec l'Accord sur la création d'un marché commun arabe. Ce marché demeurait en 1976 une simple zone de libre-échange limitée à l'Égypte, l'Irak, la République arabe syrienne et la Jordanie. La réalisation de ses objectifs se heurte principalement aux nombreux conflits interarabes, mais la mondialisation devrait favoriser son développement et le dépassement des querelles politiques.

L'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP)

L'idée prend forme lors de la guerre de juin 1967, qui fait ressortir la puissance de l'arme pétrolière. L'organisation est créée en 1968 par la Jamahiriya arabe libyenne, le Koweït et l'Arabie saoudite en 1968 et s'élargit au monde arabe en 1971. Elle est composée de 9 membres qui disposent de 50% des réserves mondiales de pétrole. Elle a créé différents services et compagnies communes dans le domaine pétrolier et participe à l'intégration de ce secteur économique.

L'Organisation de la conférence islamique (OCI)

Fondée en 1971, elle a son siège à Djedda et son objectif est de promouvoir la solidarité entre les pays membres dans les domaines économique, social, culturel et scientifique. Elle attache une attention particulière à la sauvegarde des Lieux saints musulmans. Elle a également créé certaines organisations spécialisées comme la Banque islamique de développement en 1974 et la Fondation islamique pour la science, la technologie et le développement, en 1979.

Le Fonds arabe pour le développement économique et social (FADES)

Sa création a été prévue par une décision du sommet de Khartoum en septembre 1967. Effectivement établie en février 1972 à Koweït, cette organisation a pour but de transférer des capitaux des pays producteurs de pétrole vers les pays pauvres. L'Arabie saoudite l'a rejointe en 1974. Le FADES octroie des prêts garantis par les gouvernements demandeurs et offre ses services en tant que centre d'étude et d'assistance technique aux pays membres.

Le Fonds monétaire arabe (FMA)

Créé par la Ligue des Etats arabes en 1976 à Abu Dhabi, ce fonds a pour objectif de hâter l'intégration des pays arabes par l'instauration de mesures visant à corriger les déséquilibres de leur balance des paiements et à stabiliser le niveau des taux de change, et par l'octroi de prêts à des taux préférentiels. Il est né alors que la coopération économique panarabe était en plein essor, mais il ne joua qu'un rôle discret au début des années 80. En 1990, un budget de 500 millions de dollars fut affecté, sous ses auspices, au développement du commerce interarabe.

Cependant, depuis les années 80, les pays de la région ont plus souvent eu recours au Fonds monétaire international qu'au FMA, les Etats arabes se tournant plus volontiers vers la coopération bilatérale, mieux adaptée aux besoins des pays donateurs.

Le Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe (CCEAG ou CCG)

Fondé en 1981, il regroupe les 6 pays arabes du Golfe : Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar. Politiquement et économiquement homogène, il joue un rôle de coordination économique et de défense du statu quo social et géopolitique. Rassemblant les pays les plus riches de la région, il exerce une influence prépondérante sur les flux d'aide, de biens, de services et de travail. Sa nature est éminemment politique, le CCG ayant été créé alors que la guerre Iran-Iraq menaçait la région.

En matière économique, le CCG a cependant permis quelques avancées vers l'intégration, comme l'adoption d'un tarif douanier commun minimum, la libéralisation des échanges au sein de la zone et une certaine coordination des politiques monétaires. Fondateur, en 1984, de la Compagnie d'investissement du Golfe (Gulf Investment Corporation), dotée de 3 milliards de dollars, il a contribué aux progrès réalisés dans le domaine de la coopération pour l'éducation et les communications.

Le Conseil de coopération arabe (CCA)

Créé en 1989, il regroupait l'Egypte, l'Iraq, la Jordanie et le Yémen démocratique; il a été dissous après la guerre du Golfe.

2. Les diverses formes de coopération économique

A ses débuts, la coopération régionale portait essentiellement sur la libéralisation du commerce et du mouvement des capitaux entre les pays arabes, à quoi s'ajoutera la création d'entreprises conjointes. Ces débuts furent peu encourageants. L'expérience du Marché commun arabe montra notamment que la mise en place d'institutions de coopération économique devait être soutenue par une volonté politique forte, apte à dépasser les obstacles et différends.

Le boom pétrolier de 1973-1974 et l'accumulation de capitaux qui en est résulté fit ressortir la nécessité, autant que la possibilité, d'une coopération, d'une part, entre pays producteurs de pétrole, dans le but de mieux défendre leurs intérêts communs, et d'autre part entre pays "riches" et pays "pauvres", dans le but de réduire les disparités et de maintenir la cohésion d'une "famille" arabe ou musulmane - qui pouvait être les deux à la fois. La coopération interarabe se porta massivement dans le domaine économique. On peut mentionner la réactivation du Conseil économique et social arabe (CESA) de la Ligue arabe, après le sommet d'Amman en 1980, et le regain d'activité d'autres organisations arabes spécialisées, ainsi que la création du Fonds arabe de développement économique et social (FADES) et du Fonds monétaire arabe (FMA), en 1977. Ces deux derniers, qui devaient relever le défi majeur de la coopération financière entre Etats arabes, ne parvinrent jamais à remplir ce rôle, les Etats, les sociétés nationales et les banques privées gardant la haute main sur ces activités. De fait, dans le domaine financier, pendant la décennie 1975-1985, le renforcement de l'interdépendance, par le biais des relations du secteur privé et des relations bilatérales, a contrasté avec le manque d'initiatives politiques dans le domaine de la coopération régionale.

Durant ces années, la coopération régionale se caractérise aussi par le développement de coentreprises (*joint ventures*), associant le plus souvent un pays producteur de pétrole et un pays frontalier. On peut citer comme exemple la compagnie aérienne créée par l'Arabie saoudite et le Yémen.

La CESAO a d'ailleurs largement accompagné ce mouvement de création de coentreprises en organisant des études et séminaires sur la question à la fin des années 70. Cependant, nombre de ces coentreprises ont rapidement connu des difficultés d'ordre juridique, politique et financier et se sont retrouvées déficitaires, notamment dans le domaine des transports.

C'est à partir des années 80 que les tentatives deviendront plus ambitieuses, visant non plus simplement la coordination mais des formes d'intégration. Une des plus significatives est la création du Conseil de coopération du Golfe (CCG) en 1981, regroupant le Bahreïn, le Koweït, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis. Regroupant les pays les plus puissants dans les domaines économique et financier, il jouit d'une influence prépondérante sur l'orientation et la structure des flux d'aide, de biens, de services et de travail dans la région et au-

delà. Construction économique, mais aussi très politique, le CCG répond aux préoccupations sécuritaires de ses Etats membres.

Le Conseil de coopération arabe (CCA :Egypte, Iraq, Jordanie et Yémen démocratique), qui voit le jour en 1989, après plusieurs années de gestation, se veut une réponse politique et économique au CCG, mais il est dissous pendant la guerre du Golfe.

Hormis le CCG, dont la puissance économique et financière a joué un rôle prépondérant dans les flux d'aide, et qui a contribué à l'harmonisation de l'espace économique en termes de politiques douanières et de coordination des politiques financières, les autres institutions de coopération multilatérale ne sont guère arrivées à dépasser le stade des bonnes intentions. L'échec relatif des organisations multilatérales dans la région reflète en partie la préférence des Etats arabes pour les accords bilatéraux ou tripartites dont la " souplesse " correspond mieux aux affinités et oppositions momentanées qui ponctuent les relations interarabes depuis la seconde guerre mondiale.

Les diverses institutions visant l'intégration régionale dans le domaine économique ne sont même pas parvenues à constituer un vecteur favorable à l'intensification des échanges inter-régionaux, qui aurait pu être un signe de leur impact : les pays développés à économie de marché absorbent plus de la moitié des exportations des pays de la CESA. Parmi les destinataires, la part du Japon, suivi par l'Union européenne, est prédominante, bien que les Etats-Unis aient considérablement accru leur poids au détriment de l'Europe. Près des deux tiers des importations de l'Asie occidentale proviennent également de ces pays, et ici l'Union européenne exerce une domination indiscutable. Les pays en développement absorbent environ 20% des exportations, dont plus des trois quarts pour l'Asie, mais fournissent néanmoins seulement entre 11% et 14% des importations de la région.

Finalement, les échanges entre pays arabes eux-mêmes sont très faibles. Au sein de la région de la CESA, leur part n'est que de 6 à 8% des exportations et de 7 à 10% des importations, et elle tend à diminuer à la suite des embargos et diverses mesures de rétorsion prises après la crise du Golfe. En valeur et en volume, ce sont les pays pétroliers qui ont la plus forte participation aux échanges intra-régionaux, surtout aux exportations : en effet, l'essentiel des flux commerciaux à l'intérieur de la région consistent en hydrocarbures ou en la réexportation de produits manufacturés vers d'autres destinations.

3. Des contraintes multiples à l'intégration régionale

Les freins mis à la croissance du commerce entre pays arabes, tout comme les limitations ou les échecs dont ont souffert certains des accords ou institutions intra-régionales, relèvent de différentes causes. L'absence de coordination dans les

politiques de développement a entraîné des situations de chevauchement plutôt que de complémentarité dans les branches de production, menant à des attitudes plutôt protectionnistes qu'échangistes et à des configurations concurrentielles plutôt que coopératrices avec les Etats voisins. L'absence de plans de crédit aux exportations dans les pays de la région a incité les importateurs à se diriger vers des pays leur offrant des facilités de paiement. Les taux d'inflation que les pays de la région ont connus dans les années 80 ont nui à la compétitivité de leurs produits sur les marchés étrangers. L'inadéquation des infrastructures de communication, les entraves administratives et douanières, sont d'autres facteurs négatifs. Enfin, l'absence de mécanismes de compensation entre pays de niveaux de développement différents, les antagonismes marqués entre les groupes d'intérêt, le faible pouvoir des institutions pour la mise en application de leurs décisions par leurs membres, reflétant la prévalence du politique et de ses logiques parfois volatiles sur toute initiative économique, particulièrement en termes de relations de coopération (on peut citer comme exemple le boycott de l'Égypte après la signature des accords de Camp David en 1978), sont encore autant d'explications aux limites de l'intégration régionale dans le domaine économique.

De fait, les mécanismes de compensation ou de redistribution des revenus pétroliers, que ce soit par le biais de l'émigration ou de l'aide, ont prouvé qu'ils ne suffisent pas à inverser les rapports d'inégalité. Si leurs disparités ont structuré des complémentarités dans plusieurs domaines, dont particulièrement la fourniture de pétrole et celle de main-d'oeuvre, la guerre du Golfe a montré à quel point ces échanges s'inscrivaient dans un cadre asymétrique et inégal.

Par ailleurs, la réalité dominante demeure celle de l'Etat-nation; la coopération régionale apparaît comme d'autant plus difficile que le processus d'intégration concerne des économies dont les modes de régulation étatique sont très différents et d'autant plus vulnérables que ces économies sont très dépendantes de l'économie mondiale.

De nombreuses analyses soulignent les bénéfices attendus de la réduction des budgets militaires et de la réaffectation des ressources à d'autres secteurs. Autre perspective encourageante : l'établissement de relations d'affaires entre les entrepreneurs des divers pays de la région, tissant des complémentarités, des convergences et des habitudes qui serviraient de soubassement à l'avancement du processus politique. Dans une optique différente, mais essentielle, l'avancée du processus de paix devrait se traduire par l'établissement de "continuités territoriales", se substituant en particulier à la fragmentation causée par l'étanchéité des frontières entre Israël et le reste des pays arabes. La progression des négociations de paix a permis l'éclosion de visions sur une intégration économique régionale, passant par l'établissement d'une zone de libre-échange et la mise en oeuvre de complémentarités. La région formerait ainsi un grand marché de plus de 130 millions d'habitants.

Il demeure que ces perspectives économiques sont entièrement soumises à des dynamiques politiques qui, à la fin des années 80, apparaissent comme bloquées. Pour autant, les nouvelles configurations envisagées avec l'amorce d'un processus d'intégration régionale aujourd'hui profondément bouleversé ne peuvent être écartées de l'horizon de la Commission.

B. LE RÔLE DE LA CESAIO EN FAVEUR DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

Aux termes de son mandat, la Commission a pour objectif fondamental de contribuer au développement de la coopération et à l'intégration économique au niveau régional. Comme on l'a vu précédemment, le contexte géopolitique lui rend la tâche difficile. Lors des diverses sessions de la Commission, les représentants des Etats membres, comme d'ailleurs les différents Secrétaires exécutifs, n'ont cessé de multiplier les appels pour renforcer la coopération régionale dans le domaine de la coordination des programmes de développement, le lancement de projets communs et l'établissement d'un système régional pour l'échange d'informations sur le développement dans la région. Cet aspect des activités de la Commission s'inscrit dans le droit fil de la stratégie " d'autonomie collective " prônée par les pays non alignés pour favoriser l'indépendance économique et le développement des pays du tiers monde dans les années 70. Selon les représentants des Etats membres, la CESAIO se doit de coopérer avec les diverses institutions régionales, sans chercher à s'y substituer et en s'efforçant d'éviter tout chevauchement d'activités.

1. La collaboration avec les organisations régionales

Dès sa création en 1974, la Commission a développé des relations et conclu des accords avec les principales organisations régionales intergouvernementales, notamment : la Ligue des Etats arabes et ses organisations satellites, le Conseil de l'unité économique arabe et l'OPAEP. Ainsi répondait-elle aux vœux des Etats membres qui craignaient que ses activités ne fassent double emploi avec celles des organisations régionales. A de nombreuses reprises, lors des sessions ministérielles, des représentants des Etats membres sont intervenus pour souligner cet aspect du travail de la Commission en demandant que la collaboration avec les différentes organisations régionales soit renforcée.

Dès 1975, la CESAIO signait des accords de coopération avec diverses institutions régionales. Avec la Ligue des Etats arabes et ses différentes organisations subsidiaires comme ALECSO, AOAS, ASMO ou CAEU, la Commission s'engageait à participer aux conférences organisées par la Ligue des Etats arabes et à travailler de concert sur des thèmes de recherche commun. Le centre de développement industriel des Etats arabes, l'Organisation arabe du

travail, figurent aussi parmi les premières organisations régionales partenaires de la CESAO.

En 1976, pour développer la participation financière de la région aux différents projets et programmes de travail de la Commission, celle-ci a inauguré de nouvelles formes de coopération avec des Fonds de développement économique arabes comme le Fonds arabe de développement économique et social (FADES), le Fonds du Koweït pour le développement économique arabe, le Fonds d'Abu-Dhabi pour le développement économique arabe et le Fonds saoudien pour le développement économique. Les premières formes de collaboration avec ces institutions ont porté sur la mise en oeuvre de projets sur les thèmes suivants : un centre de documentation régional, un compendium annuel de statistiques du monde arabe et l'organisation d'une importante conférence sur l'exode des compétences.

Après 1979 et le déplacement de la Ligue des Etats arabes du Caire à Tunis, ainsi que de certains des sièges de ses organisations satellites, ce pilier de la coopération interarabe a connu une phase de mise en sommeil.

La CESAO a continué à collaborer avec les différentes organisations régionales mais, hormis les fonds de développement économique et social comme ceux d'Abu Dhabi, du Koweït ou de l'Arabie saoudite, cette coopération était supportée financièrement par la Commission.

Après de ces organisations, souvent représentées aux diverses sessions et partenaires de nombreux séminaires, conférences ou ateliers de formation, la Commission a apporté ses compétences scientifiques et les connaissances des institutions du système onusien en matière de relations internationales.

Au fil du temps, la Commission a augmenté le nombre de ses partenaires régionaux et aussi diversifié les formes de sa collaboration. La Ligue des Etats arabes et ses organisations subsidiaires forment un socle sur lequel la Commission s'appuie pour élaborer des positions communes au niveau régional lors des grandes conférences internationales. Ces dernières années, le développement social, la question des femmes, l'urbanisation et le commerce ont constitué les thèmes dominants de cette collaboration en relation avec les thématiques des diverses grandes conférences internationales. Parmi ces organes satellites de la Ligue, on peut souligner la qualité de la collaboration avec l'AIDMO, qui s'est beaucoup investie aux côtés de la division commune ONUDI/CESAO pour mobiliser la région sur les questions de développement industriel.

Plus récemment, la CESAO a intensifié sa collaboration avec l'Organisation de la conférence islamique, notamment la Banque Islamique de développement, qui a financé de nombreux projets dans le domaine des nouvelles technologies. Dans le domaine de l'eau, de l'environnement, de la démographie ou des statistiques, la CESAO a sans conteste obtenu des succès en matière de coopération régionale. De

nombreux séminaires et conférences ont permis de dégager des normes ou des législations communes, de mettre en place, avec l'Organisation de la conférence islamique, des réseaux d'information, comme le réseau inter-islamique sur la gestion et le développement des ressources en eau.

La CESAO collabore activement à divers programmes de recherche en commun avec d'autres organisations régionales, par exemple le Centre arabe pour l'étude des zones arides et désertiques (ACSAD), dans le domaine vital de la gestion des ressources en eau et de la lutte contre la désertification. Dans le domaine de la promotion féminine, le Centre des femmes arabes pour la formation et la recherche entreprend fréquemment des études en commun avec la Commission et participe avec elle à des activités de formation. La CESAO coopère étroitement avec le Centre régional de la réforme agraire et du développement rural pour le Proche-Orient, qui est aussi soutenu par la FAO. Dans le domaine du développement social, qui connaît un certain regain d'intérêt dans la région depuis le début des années 90, le Programme du Golfe arabe pour les organisations de développement des Nations Unies (AGFUND) a financé en collaboration avec la CESAO et la Ligue des Etats arabes des études sur les questions sociales et la pauvreté. L'AGFUND est aussi devenu un partenaire régional régulier de la Commission dans le domaine des énergies renouvelables, de la santé des enfants et de l'appui aux ONG.

Dans le domaine de l'environnement, la CESAO a contribué à mettre en place, en 1993, le Comité commun sur l'environnement et le développement dans les pays arabes. La CESAO entend ainsi participer à la mise en oeuvre des priorités de l'Agenda 21 ²⁶ dans la région et contribuer à mieux faire connaître la notion de développement durable.

Les réunions de groupes d'experts, les séminaires et les conférences organisés avec les principales institutions de coopération régionale ont permis de créer un véritable travail en réseau où la Commission sert de tête de pont, de médiateur ou de catalyseur entre les organisations internationales, les organisations régionales et les Etats membres. Les réunions d'experts ont souvent pour objectif d'élaborer une stratégie régionale à long terme pour coordonner les politiques économiques nationales et la planification sous-régionale, en particulier dans les domaines de la formation et de la recherche scientifique.

Une collaboration privilégiée avec les organisations régionales peut à priori constituer un moyen intéressant de promouvoir des projets à l'échelon régional. Pourtant, selon l'avis de nombreux fonctionnaires de la CESAO, le bilan du travail réalisé par la Commission en ce domaine est loin des objectifs initiaux. Ceci tient

²⁶ Il s'agit d'une liste de 21 mesures à prendre pour favoriser un développement durable au niveau de la planète, adoptée lors du Sommet de Rio, en 1992.

en partie à son mandat de la Commission par rapport à d'autres organismes des Nations Unies. Selon un chercheur expérimenté de la CESA, la CESA, en tant que commission régionale, ne peut pas faire de projets nationaux et la géopolitique régionale ne favorise pas du tout les projets régionaux. En fait, il y a eu très peu de projets régionaux.

Au vu des interventions des différentes délégations aux sessions de la Commission, corroborées par les témoignages de membres du personnel, cette coopération avec les organisations régionales est souvent restée au niveau des accords de principe et ne s'est guère concrétisée par de véritables projets en commun. Cette critique ne doit pourtant pas masquer la diversité des aspects de la collaboration des organisations régionales avec la Commission dans la mise en oeuvre de ses programmes de travail.

2. Evolution du thème de la coopération économique et de l'intégration régionale

La promotion de la coopération économique régionale constitue un axe majeur de travail des commissions économiques régionales des Nations Unies. Dans ce rôle d'aiguillon de la coopération et de l'intégration économique régionale qui lui est dévolu par son mandat, la CESA n'a pas ménagé ses efforts au début des années 80. Pendant cette période, l'apport de la rente pétrolière et la reconnaissance du rôle majeur que pourrait jouer la coopération économique régionale en faveur du développement des pays du tiers monde ont largement contribué à ranimer l'intérêt des pays de la région pour cette forme de coopération. En 1979, avec la publication de l'étude *Development of an Integrated Transport System for Western Asia*, la CEA montrait sa capacité à analyser de manière détaillée et exhaustive un sujet technique essentiel pour le développement de l'intégration régionale. S'attachant à une nouvelle approche synthétique et globale de la coopération économique régionale, la Commission publia en 1985 *Economic Integration in Western Asia* ²⁷, étude dans laquelle elle passe en revue les principales approches et formes de coopération économique, les échanges économiques, financiers et humains au sein de la région et fait des propositions pour développer l'intégration régionale. Cette publication constitue une référence en la matière et présente de façon détaillée dans ses annexes les différentes structures de coopération, les coentreprises et les données du commerce régional. Cependant, cet axe majeur de travail est longtemps passé au second plan des activités de la Commission. Ainsi, il faut attendre l'année 1993 pour voir

²⁷ Il s'agit de la publication des actes d'une réunion d'un groupe d'experts organisée par la CEA en décembre 1981 à Beyrouth, ayant pour titre "The Feasible Forms of Economic Cooperation and Integration in Western Asia".

réapparaître dans le *Survey* toute une partie consacrée à la coopération et à l'intégration économique régionales ²⁸.

La coopération régionale demeure une préoccupation majeure de la CESAO, mais la question est le plus souvent abordée à travers des thématiques spécialisées, comme par exemple les études réalisées sur le commerce des services, "Trade in services growth and balance of payments implications for countries in Western Asia", en 1987, et "Trade in services and development in the ESCWA region", en 1988. Ces deux importantes études s'inscrivaient dans les perspectives de l'Uruguay Round adoptées par le GATT. Elles ont été présentées lors de la réunion intergouvernementale sur le commerce des services et le développement dans la région de la CESAO, tenue à Bagdad en janvier 1989, qui avait pour objectif de promouvoir la coopération régionale dans le domaine des services et de faire prendre conscience aux Etats membres du rôle fondamental du commerce dans les stratégies de développement en tenant compte des orientations du GATT.

C. LA CESAO AU SERVICE DES ETATS DE LA RÉGION

Les différents secrétaires exécutifs de la Commission ont maintes fois lancé des appels aux Etats membres pour qu'ils participent activement à ses travaux, tant sur le plan des ressources humaines que sur le plan financier, en alimentant le budget extraordinaire de la Commission, qui constitue son principal mode de financement des programmes de travail et projets.

C'est une préoccupation constante du personnel de la Commission que d'obtenir que cette institution des Nations Unies soit pleinement reconnue par ses Etats membres comme étant véritablement "leur" Commission. En effet, suivant les régions et les ensembles géopolitiques, les Etats membres s'impliquent et se reconnaissent différemment dans les commissions régionales. Par exemple, en Amérique latine, les Etats membres se servent de la CEPALC comme d'un instrument géopolitique au service des intérêts de la région. En revanche, dans le cas de l'Asie occidentale, la CESAO apparaît plus comme une émanation du système des Nations Unies que comme une organisation intergouvernementale régionale. En ce sens, l'instabilité dans lequel vivait la Commission, qui s'est notamment traduite par un taux d'exécution des programmes relativement faible certaines années, comme lors de l'exercice biennal 1984-1985, où il a atteint 56 %

²⁸ Le *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region* de 1993 consacre une quarantaine de pages aux différents aspects de la coopération régionale : "Joint Arab action in the promotion of regional economic cooperation and intraregional trade", State of intraregional trade, reasons for limited trade among ESCWA member countries", "Current challenges to Arab intraregional trade and mechanisms and means of promoting intraregional trade".

des produits du programme de travail, n'a certainement pas contribué à rehausser l'image de la Commission auprès des gouvernements de la région. Cependant, depuis le début des années 90, on peut constater une certaine amélioration de cette image, due à la création des multiples structures subsidiaires décrites dans le chapitre II. La Commission associe mieux les représentants des Etats membres à l'élaboration et au suivi des programmes de travail.

1. La participation des Etats membres aux travaux de la Commission

Afin de bien cerner l'intérêt que les Etats membres portent à la Commission, nous analyserons les données relatives à leur participation à ses travaux et nous nous interrogerons sur le faible intérêt que lui accorde les pays du Golfe, généralement relevé comme une critique à son encontre. L'analyse des activités de la Division de la coopération technique nous fournira également quelques indications supplémentaires sur l'intérêt dont elle fait l'objet. Autre indicateur de poids : le fonds des contributions volontaires. Il nous montre d'emblée que la Commission a encore bien des efforts à faire pour que l'intérêt des Etats membres pour l'institution régionale onusienne se concrétise en termes de ressources.

Comment les taux de participation des pays membres aux sessions ont-ils évolué? Comme l'indique le graphique 9, il sont relativement élevés, si l'on prend en compte l'influence néfaste des nombreux conflits et tensions diplomatiques entre les pays membres. On peut distinguer :

- Un premier groupe de pays, assidus à 100%, comprenant l'Arabie saoudite, le Bahreïn, l'Iraq, l'Égypte (depuis son admission en 1977), l'Oman, l'OLP (puis l'Autorité nationale palestinienne) depuis sa reconnaissance par l'ONU en 1974, le Qatar et les deux Yémen, puis la République arabe du Yémen (depuis 1990);
- Un second groupe de pays, rarement absents : la Jordanie, le Liban et le Koweït présents à 18 sessions sur 19;
- Un troisième groupe formé par les deux pays les plus absentéistes : les Emirats arabes unis et la République arabe syrienne. La faible participation de ce dernier pays, dont le taux d'absentéisme est supérieur à 25 %, est due à son différend profond avec l'Iraq à l'époque où la CESAO y avait son siège.

Le taux de représentation des délégations dirigées par un ministre où, à un degré moindre, par un ambassadeur constitue un indicateur relativement objectif de l'intérêt que les Etats porte à la Commission :

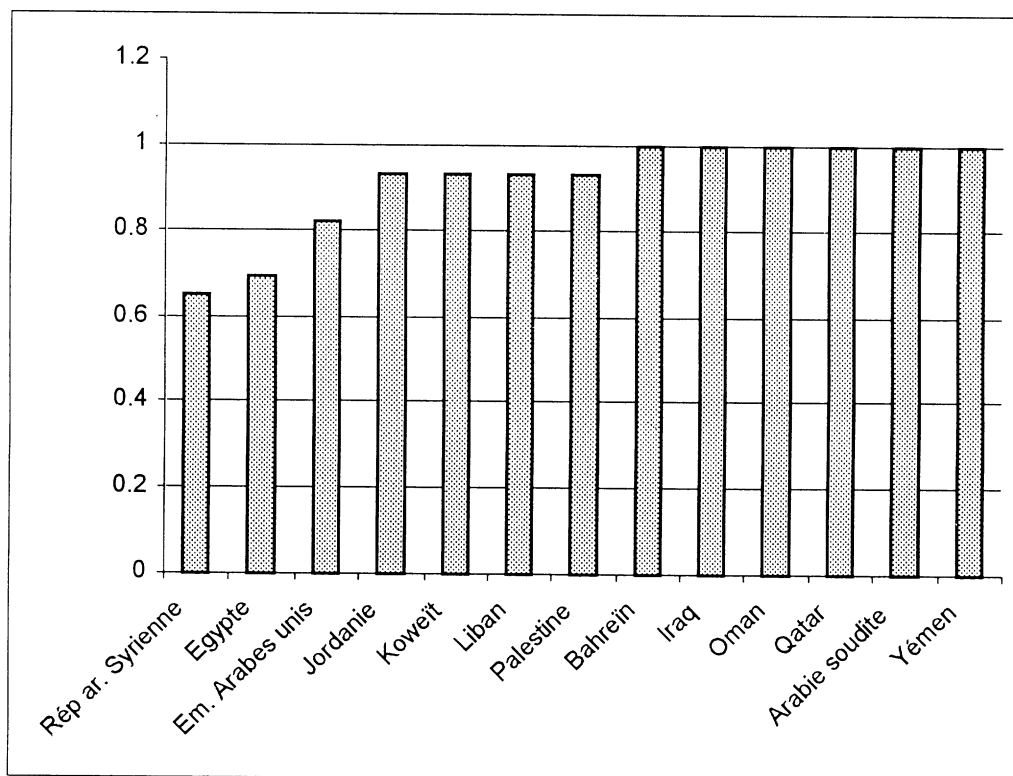
- Un premier groupe de pays (se reporter au graphique 10) se caractérise par une forte participation de ministres aux sessions de la CESAO,

entre 50 et 80% des délégations; il s'agit de l'Iraq, de la Jordanie, du Liban et du Yémen. La Palestine, ou précédemment l'OLP, a toujours envoyé des personnalités de haut rang et constitue un cas à part à placer dans le groupe de tête des pays témoignant d'un vif intérêt pour la Commission.

- Un deuxième groupe se particularise par une présence moyenne de ministres dans leur délégation (entre 25 et 50%) et compte deux pays du Golfe : Emirats arabes unis et le Qatar.
- Un troisième groupe comprend des pays qui sont fort rarement (fréquence inférieure à 25%) représentés par des ministres, ou même par leur ambassadeur (se reporter au graphique 11). C'est le cas de l'Egypte, de la République arabe syrienne et de quatre pays du Golfe : l'Arabie saoudite, le Bahreïn, Koweït et Oman.

GRAPHIQUE 9

**Taux de participation des Etats membres aux sessions
Ordinaires de la CESA0 (1974-1997)**

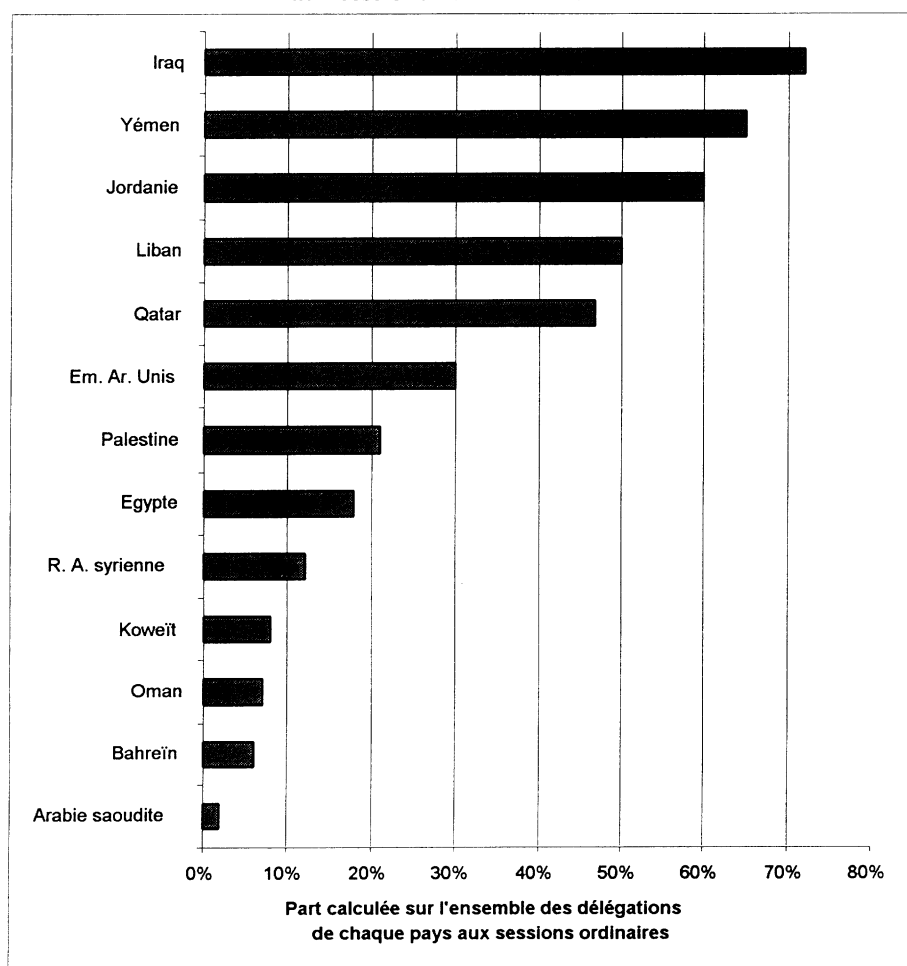


Cette hiérarchie fondée sur un seul critère tend à se confirmer par le niveau de participation aux débats des différentes délégations (graphique 12). Les représentants du premier groupe de pays (Iraq, Yémen, Jordanie, Palestine et Liban) sont aussi ceux qui interviennent le plus pour défendre la position de leur pays face aux orientations de travail de la Commission, alors que de nombreux pays du Golfe sont absents des débats, ou y envoient des délégations de composition réduite.

Depuis 1982, avec la naissance du Comité technique, et plus encore depuis les années 90, avec la mise en place de différents comités techniques thématiques, la Commission a multiplié les efforts pour mieux impliquer les Etats membres à

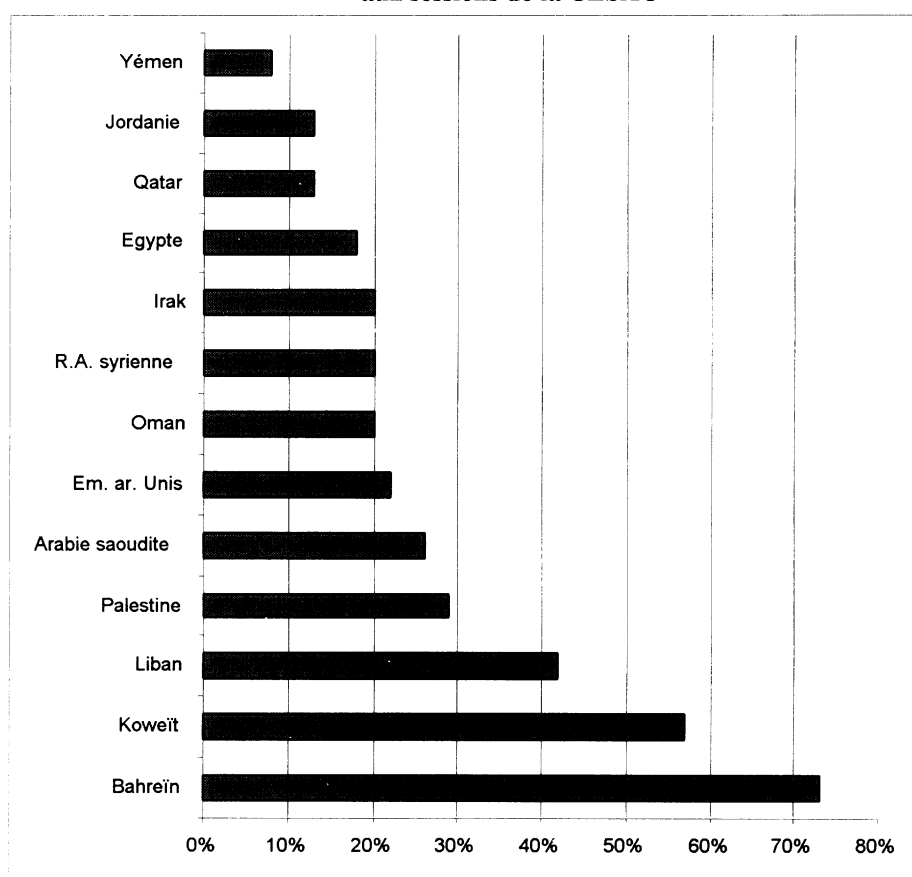
GRAPHIQUE 10

**Niveau de représentation ministérielle des Etats membres
aux sessions de la CESAO 1974 à 1998**



GRAPHIQUE 11

**Niveau de représentation des ambassadeurs des Etats membres
aux sessions de la CESA**



l'élaboration et au suivi de ses programmes de travail. Cela traduit le souci constant du Secrétariat d'améliorer la participation des Etats membres pour que ces derniers considèrent cette institution intergouvernementale comme une instance régionale au service du développement économique et social de leur région.

Les interventions des représentants des Etats membres portent essentiellement sur les questions de politique et de macro-économie. De nombreux experts de la Commission regrettent d'avoir peu d'interlocuteurs pour discuter des questions techniques et méthodologiques. Afin de résoudre en partie ce problème, et pour permettre une meilleure coopération et une plus grande pertinence dans l'élaboration des programmes de travail, depuis le milieu des années 80, la Commission a organisé de nombreux séminaires réunissant les experts régionaux les plus éminents.

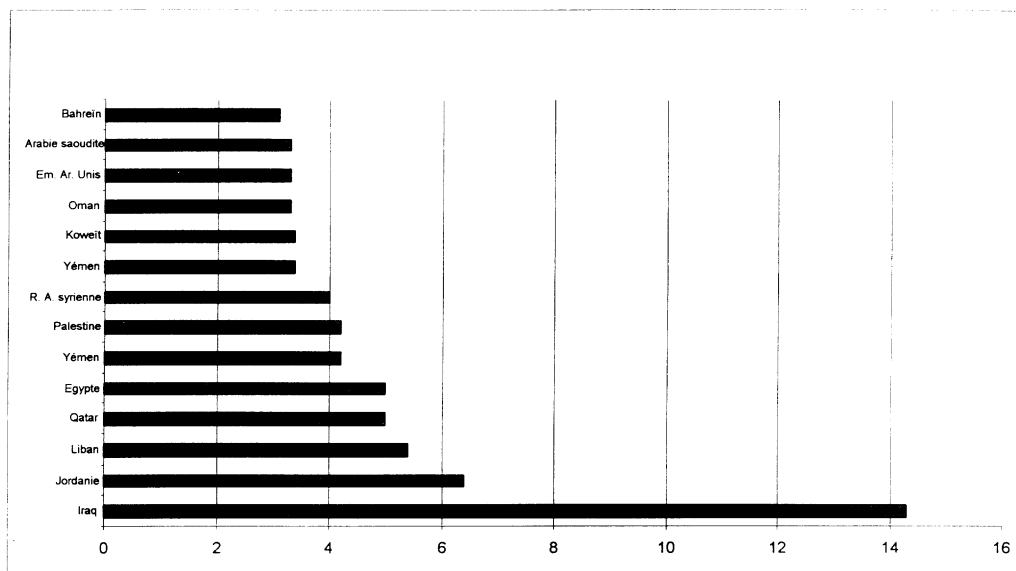
2. La coopération technique au service des Etats membres

a) LES ÉTAPES DU DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE

Dans le prolongement des activités menées en ce domaine par le BESNUB, le service de coopération technique a continué de donner son appui aux projets menés par le PNUD. En 1976-1977, il s'agissait, par exemple, de l'Institut arabe de planification économique et social du Koweït, du Programme régional de formation en matière de finances et d'administration publique pour Oman et les deux Yémen, du Programme d'assistance à la planification et à l'exécution du développement à Bagdad, de l'Institut de planification du développement économique et social de Damas et du Projet de négociations commerciales multilatérales de Beyrouth. Mais l'année suivante, en raison de ses difficultés

GRAPHIQUE 12

**Nombre moyen de représentants par délégation des Etats membres
aux sessions de la CESAO**



financières, le PNUD décida de mettre un terme au financement des projets de Bagdad et de Damas à la suite d'une évaluation conjointe PNUD/ONU/CEAO. Le financement des institutions devrait être assuré par les pays hôtes et les pays membres.

En 1977, avec la réforme des commissions régionales (voir *supra* le mandat de la Commission, chapitre II), la CEOA est devenue l'organe d'exécution des projets régionaux, ce qui lui a permis de développer ses activités en matière de coopération technique avec les Etats membres, grâce aux fonds de diverses institutions des Nations Unies, comme l'UNIFEM. Les divisions communes mises en place avec la FAO et l'ONUDI ont aussi fourni, dès la fin des années 70, des services de coopération technique auprès des pays membres dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie. D'autres organismes internationaux comme le FNUAP, l'OMC ou le PNUE fournissent aussi des postes de consultants régionaux détachés auprès de la CEOA pour apporter une assistance technique aux Etats membres.

Le service de coopération technique de la CEOA bénéficie de deux sources de financement : budget ordinaire de l'ONU et ressources apportées par différents organismes de la famille onusienne. A la demande des Etats membres, il fournit les services de ses conseillers régionaux. C'est là un aspect essentiel de l'aide technique directe offerte par la Commission aux pays de la région.

Les premiers rapports de session (1974-1977) n'indiquent pas nommément les pays bénéficiaires de la coopération technique, mentionnant seulement les thèmes d'intervention des conseillers régionaux. La coopération portait alors surtout sur les domaines suivants : planification économique, statistiques et comptabilité nationale, démographie, transports et communications, évaluation de projets industriels ou agricoles. Les rapports soulignent l'importance de cette activité de la Commission. "Les services consultatifs continuent d'être un élément important de l'aide technique directe fournie aux pays de la région. L'expérience a montré qu'en choisissant soigneusement le conseiller et le domaine d'activités, ce type d'assistance pouvait contribuer de façon très efficace à la solution de problèmes particuliers"²⁹.

Au début des années 80, les services de coopération techniques de la CEOA ont participé à la mise en oeuvre de divers projets du PNUD, notamment l'important projet de National Household Survey Capability Program entre 1981 et 1986 (voir le chapitre III), ou encore l'aide à différents instituts régionaux et projets cités *supra*, dans lesquels la CEOA a joué le rôle d'agence d'exécution. L'ONUDI, le BIT, le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour

²⁹ *Documents officiels du Conseil économique et social, soixante-troisième session, Supplément N° 10 (E/5969), p. 77, par. 119.*

la Décennie des femmes et le PNUE ont contribué à étoffer les services techniques fournis aux Etats membres.

Précieux pour les Etats membres, les services de coopération technique de la CESAO le sont aussi pour les diverses organisations régionales de la Ligue des Etats arabes ou du Conseil de coopération du Golfe. Ce sont souvent les Etats eux-mêmes qui définissent le type d'intervention qu'ils souhaitent recevoir de la part des consultants spécialisés de la CESAO. Les modes d'intervention sont fort variés : il peut s'agir d'une simple consultation pour aider à organiser une réunion dans un domaine précis, de projets opérationnels, ou encore de missions de longue durée pour la définition d'une méthodologie et des moyens à mettre en oeuvre pour l'organisation d'un recensement démographique, ou encore de la politique de planification d'un pays. Un grand nombre de ces missions sont aussi consacrées à des activités de formation et contribuent à l'élévation du niveau de qualification du personnel de la région.

L'intérêt des Etats membres pour la coopération technique, qui s'est fortement accru depuis la fin des années 80, porte moins sur les études générales que sur l'aide technique et opérationnelle que la Commission peut leur fournir. Même les pays du Golfe, depuis quelques années, font de plus en plus souvent appel à la coopération technique, domaine sur lequel toute une division de la CESAO concentre ses efforts depuis la réforme. Cette division est composée aujourd'hui de douze experts, auxquels viennent s'ajouter trois experts du FNUAP dans le domaine de la démographie, mis à la disposition de la région en collaboration avec la CESAO. Ces consultants régionaux sont recrutés parmi les meilleurs spécialistes de chacune des disciplines concernées : agriculture, énergie, environnement, développement industriel, développement social, statistiques, comptabilité nationale, ressources en eau, technologies, télécommunications, et enfin commerce avec l'appui de l'OMC.

b) UNE APPROCHE QUANTITATIVE DE 1980 À 1996

Les rapports de mission des consultants régionaux de la CESAO pour les années 1980-1983 et 1986-1996 permettent de dégager certaines caractéristiques de l'assistance technique fournie aux pays au cours de ces missions.

Dans les dernières années, près de 500 missions ont été effectuées dans des Etats membres sur un projet ou programme précis. Chaque mission a duré de quelques semaines à quelques mois, et a pu comporter plusieurs voyages et séjours dans un même pays. La moyenne est d'une trentaine de missions par année (y compris les années blanches) avec une progression sensible pour les années 90 (près de 40 par an sans compter les années blanches) par rapport aux années 80 (moins de 35 par an). Il faut considérer à part les années 1990-1991 pendant

lesquelles les pays de la CESA0 ont été profondément marqués par la guerre du Golfe, pendant lesquelles cette moyenne a chuté.

Les champs d'intervention des services de coopération technique de la Commission recoupent fort logiquement les thèmes traités par les programmes de travail, à savoir (le nombre des missions qui leur ont été consacrées, pour l'ensemble de la période, est indiqué entre parenthèses) : comptabilité nationale (63), statistiques (61), ressources humaines (47), industrie (38), énergie (35), transports et communications (34), environnement (23) et démographie (20). Il faut cependant remarquer que le terme "missions" peut recouvrir une seule intervention ou une série d'interventions dans un pays donné au cours d'une année. Cette imprécision provient des sources consultées ³⁰ qui ne distinguent pas la durée, ni le nombre de consultants mobilisés, ni celui des interventions. Ainsi doit-on interpréter ces chiffres avec prudence. Ils n'en sont pas moins significatifs de l'intérêt des Etats pour la coopération technique dans son ensemble et donnent une bonne indication de l'importance de cet intérêt par domaine d'intervention.

On peut observer des évolutions importantes dans les thèmes d'intervention de la Commission en matière de coopération technique. Par exemple, un domaine comme celui des femmes n'a fait l'objet d'une demande de coopération de la part des Etats qu'au début des années 80; la planification économique ou les finances publiques, thèmes dominants au cours des années 70, ont perdu de leur intérêt au milieu des années 80, de même que l'agriculture au début des années 90. Ces tendances semblent suivre la politique et les choix des pays. Ainsi, l'évolution de la planification économique a cessé d'être une priorité régionale après le boom pétrolier. Cependant, d'autres facteurs tenant à l'évolution structurelle des Nations Unies sont également à prendre en compte. Par exemple, la remise en cause de la division commune CESA0/FAO, qui s'est traduite par la suppression budgétaire du poste de consultant régional de la CESA0 dans le domaine agricole, explique la mise en veilleuse de ce thème phare.

Conformément à son mandat, la Commission joue d'abord un rôle de référence dans quelques domaines essentiels. Le recours privilégié et permanent des Etats aux consultants de la Commission dans les domaines de la statistique, de la comptabilité nationale et des ressources humaines en témoigne d'ailleurs avec vigueur. L'évolution des thèmes d'intervention est à mettre en parallèle avec l'évolution régionale et celle des Nations Unies. On peut ainsi noter l'émergence du thème de l'environnement pendant les années 80, de la libéralisation du commerce dans les années 90 et le déclin de la planification du développement et des secteurs traditionnels du développement économique que constituent l'industrie et l'agriculture. La coopération technique offerte par la Commission au cours des

³⁰ Il s'agit des rapports par exercice biennal des services de la coopération technique.

vingt-cinq dernières années suit ainsi le mouvement d'ajustement régional aux thèmes majeurs de "l'Ordre du jour du Nord", pour reprendre une expression du jargon onusien utilisée par les pays du tiers monde.

La répartition des missions de coopération technique de la Commission par pays donne des indications assez éloignées de celles qui figurent dans les conclusions du rapport de la mission d'inspection des Nations Unies effectuée en 1989, et surtout peu conformes aux divers témoignages recueillis auprès d'anciens fonctionnaires de la CESAO. Les pays qui ont le plus fait appel aux services de coopération technique de la Commission (avec une moyenne supérieure à deux consultations par an), sont la Jordanie (13,7%), les deux Yémen puis Oman (9,9%), la République arabe syrienne (9,2%), les Emirats arabes unis et le Bahreïn (8,2% chacun). Ainsi, dans ce groupe de tête, on remarque la présence de trois pays du Golfe, alors que les services de coopération technique de la CESAO seraient réputés n'intéresser que quelques pays pauvres de la région. Ces indications témoignent de la capacité relativement récente de la Commission à fournir des services de coopération technique adaptés aux besoins des pays du Golfe, de plus en plus nombreux à la solliciter, depuis 1988, dans des domaines comme les statistiques, la comptabilité nationale ou l'industrie.

Un second groupe de pays (Egypte [6,3%], Koweït [6,3%], Qatar [5,7%]) bénéficie en moyenne d'une mission par an. On constate dans ce groupe la présence de deux pays riches de la région qui ont, et surtout avaient dans les années 1970-1980, les moyens de se passer des services de la CESAO, mais on y trouve aussi l'Egypte, par ailleurs fort impliquée dans les travaux de la Commission. L'Égypte a relativement peu bénéficié de la coopération technique de la Commission entre 1980 et 1985, mais la situation a évolué, et ce pays y recourt désormais avec une grande constance.

Enfin, certains pays comme l'Arabie saoudite (4,2%), l'Iraq (3,1%), le Liban (3,8%) et la Palestine (3,6%), ont eu peu recours à la coopération technique. Pour le Liban, cela s'explique par l'histoire très particulière du pays, en guerre pendant près de quinze ans. Depuis l'instauration de la paix au début des années 90, la CESAO a pu apporter un soutien précieux au Gouvernement libanais dans ses programmes de reconstruction, surtout pendant les années 1994 et 1996, soit après la mise en application des accords de Taef signés en 1989, et la signature du Traité de Damas en 1991. Pour la Palestine, il est clair que des consultations techniques sont aujourd'hui demandées par l'Autorité Palestinienne, plus que pendant la période la plus dure de l'occupation israélienne.

Les services de coopération technique de la CESAO connaissent un réel succès auprès des Etats membres. Ils ont permis à la Commission de devenir en moins de vingt-cinq ans un véritable pôle de référence dans la région, y compris pour l'organisation de séminaires ou de programmes de formation. Axe de travail majeur de la Commission depuis sa restructuration, ces services de coopération

technique, opérationnels et adaptés à la demande des Etats, constituent un très bon instrument de communication entre les Etats et la Commission, ainsi qu'au sein de la famille onusienne en général, et améliorent sensiblement son image.

D. LE FONDS DE CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DES ETATS MEMBRES

1. Le faible niveau des fonds recueillis

Le budget régulier des Nations Unies et son budget extraordinaire ne suffisant pas à financer ses projets régionaux, la Commission a cherché à réunir des fonds supplémentaires. En 1975, les Etats membres ont autorisé le secrétaire exécutif à lancer des appels en vue d'obtenir des contributions volontaires. Créé en 1976, le Fonds de contributions volontaires devait servir à financer le plus grand nombre possible de services et de projets dans les domaines économique et social en faveur des pays les moins développés de la région. En 1980, la session décida d'utiliser aussi à d'autres activités (études statistiques, études analytiques, formation, services des consultants) les ressources du Fonds. Initialement conçu comme un outil de la solidarité entre les Etats, le Fonds devait permettre de compenser le faible niveau des crédits octroyés par les Nations Unies. Et s'il est vrai que les donateurs ont surtout été les pays exportateurs de pétrole, comme l'Arabie saoudite, l'Iraq, le Koweït et le Qatar, force est de constater le faible niveau des montants reçus.

Depuis 1975, le Fonds n'a reçu que 1 million de dollars, dont près de 90% dès les premières années, représentant les contributions des Gouvernements iraquien et saoudien en 1979 (300 000 dollars chacun), du Fonds arabe pour le développement économique et social et du Fonds koweïtien pour le développement économique arabe (144 000 dollars chacun). Pendant les années 80, seul le Gouvernement du Qatar a fourni une contribution substantielle, en 1983 (100 000 dollars). On peut ainsi considérer que le Fonds est un échec, malgré les appels à contribution réitérés des différents secrétaires exécutifs à chacune des sessions. Depuis 1983, seul le Gouvernement libanais a versé une contribution s'élevant au total à 15 000 dollars (en 1994 et 1995).

En un peu plus de 20 ans, la gestion financière dynamique de ce fonds a permis de générer près d'un demi-million de dollars d'intérêts, qui ont porté à 1,5 million de dollars l'ensemble des sommes qui ont pu être mobilisées jusqu'en 1997 pour des projets opérationnels. On voit, cependant, à quel point les moyens drainés par ce Fonds de contributions volontaires sont faibles, par rapport à ceux fournis par le budget extraordinaire, financé par les organisations de la famille onusienne, en faveur de la coopération technique (voir le chapitre III).

L'échec du Fonds est, d'une certaine manière, un indicateur du faible intérêt porté par les Etats à la Commission. La situation des autres commissions régionales des Nations Unies est beaucoup plus favorable. Ainsi, la Commission économique

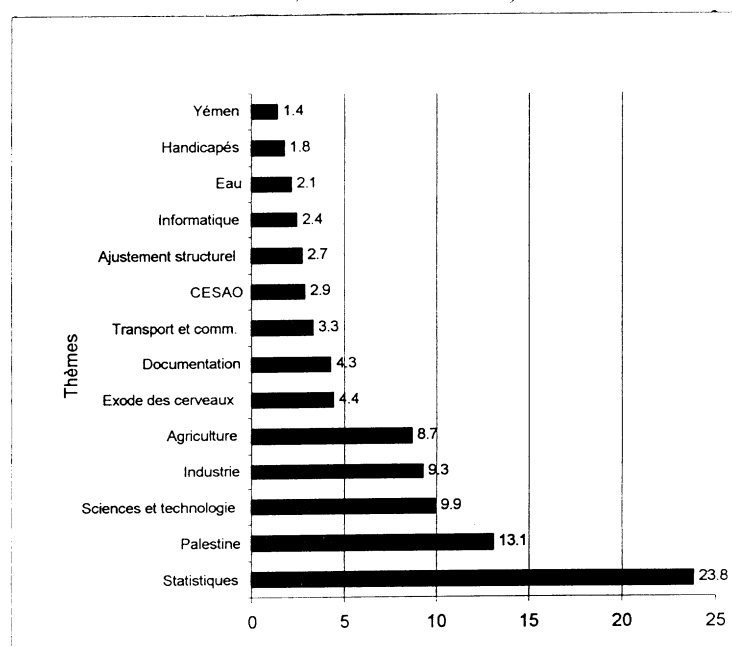
et sociale pour l'Asie et le Pacifique voit ses projets opérationnels financés pour l'essentiel par des contributions volontaires.

2. L'utilisation des fonds

Cinquante-neuf projets ont été financés par le Fonds de contributions volontaires entre 1975 et 1989. Les montants versés soutiennent en général des projets bien définis, que l'on peut grouper par thèmes. Comme l'indique le graphique 13, le domaine des statistiques constitue de loin le premier bénéficiaire (23,8%) des fonds octroyés (avec, notamment, le financement de la publication des statistiques régionales à travers les revues *Statistical Abstract of the Region of ESCWA* et *ESCWA Statistical Abstract and National Account Studies*). Vient ensuite la question palestinienne (contribution du Qatar à l'élaboration d'une étude portant sur "les potentialités et les conditions socio-économiques du peuple arabe palestinien" au début des années 80). L'agriculture, l'industrie, la science et la technologie représentent d'autres domaines retenus par les donateurs; les fonds ont alors surtout servi à financer des rencontres intergouvernementales. On peut remarquer le faible niveau des sommes consacrées par le Fonds à la question des pays les moins avancés, dont il était pourtant prévu, initialement, qu'elle serait la première à bénéficier de ses ressources.

GRAPHIQUE 13

Utilisation du Fonds de contributions volontaires de 1975 à 1988
(En pourcentage, sur 59 projets représentant la somme de 1,5 million de dollars)



3. Le faible intérêt des pays du Golfe pour la CESAO

Le faible intérêt des pays du Golfe pour la CESAO s'explique en partie par les conclusions - peut-être un peu hâtives - du Service commun d'inspection de l'ONU formulées à l'issue de sa mission d'évaluation des activités de la Commission ³¹. Selon les inspecteurs, les activités de la Commission ne concernent pas l'ensemble de la région mais seulement une partie : les deux Yémen, la Jordanie et l'Égypte; en revanche, les pays du Golfe participent peu à ses travaux, ce que soulignent de nombreux témoignages. Cependant, le fait que ses activités n'intéressent pas les treize pays de la région est moins dû à d'éventuelles lacunes dans le travail de la Commission qu'à l'attitude des pays riches exportateurs de pétrole, qui se sentent peu concernés par ses travaux.

Il faut toutefois nuancer cette observation. Certes, le faible intérêt des pays du Golfe pour la Commission peut sembler évident : apports limités au Fonds de contributions volontaires, malgré les importants moyens financiers dont disposent ces pays; non-représentation ou sous-représentation au sein du personnel de la Commission. Ainsi, en 1998, moins de 1 % du personnel était originaire des pays du Golfe alors qu'en 1988, 5 pays n'étaient pas représentés : Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar. Jusqu'à ces dernières années, peu de personnes hautement qualifiées et originaires des ces pays, où l'emploi public assurait à tous les nationaux un revenu élevé, considéraient un emploi dans une organisation internationale comme une bonne opportunité. Depuis la guerre du Golfe et la récession pétrolière, les jeunes diplômés ont plus de mal à trouver un emploi, et la situation a un peu changé. Il demeure que les efforts réalisés par la CESAO pour attirer, même pour des contrats de courte durée, du personnel originaire des pays du Golfe, ont donné peu de résultats.

Cela étant, on peut observer un regain d'intérêt des pays du Golfe pour la Division de la coopération technique de la CESAO. Pendant longtemps, ils ont disposé de moyens financiers suffisants pour pouvoir s'adresser à des consultants occidentaux et n'ont prêté que peu d'intérêt à la Commission. Toutefois, les effets de la récession pétrolière semblent inverser cette tendance, la Division de la coopération technique ayant par ailleurs bénéficié de la restructuration de la Commission pour étoffer ses services (voir le chapitre II).

Comparée aux différentes organisations des Nations Unies possédant des bureaux de coordination régionale ou aux organisations régionales intervenant en Asie occidentale, la CESAO possède une véritable spécificité en tant que commission régionale, étant dotée d'une véritable représentation des Etats membres dans ses organes de décision (session ministérielle et comité technique notamment).

³¹ K. Martohadinegro et N. Williams, "Report on the Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA)", Corps commun d'inspection, 1989.

Cette particularité va de pair avec un certain nombre de responsabilités dans le domaine de la coopération régionale et avec une réelle mission de partenariat avec les principales organisations régionales, comme la Ligue des Etats arabes, l'Organisation de la Conférence islamique ou encore le Conseil de coopération du Golfe.

Mais il faut aussi souligner les différences de légitimité propre à chaque organisation. La Commission représentant régionalement la communauté internationale n'a évidemment pas les mêmes sources de légitimité que des organisations régionales fondées sur une appartenance commune à la "nation arabe" ou encore à une religion. En ce sens, contrairement notamment à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, la CESAO n'est pas encore parvenue à faire en sorte que les sessions ministérielles fonctionnent comme un véritable parlement régional assurant la présence de l'Asie occidentale dans la communauté internationale. Il reste qu'il y a eu, en vingt-cinq ans, beaucoup de chemin parcouru et les efforts réalisés par la Commission pour mieux faire participer les Etats membres à la définition des programmes de travail et aux orientations, ou encore le succès reconnu et apprécié des services de la coopération technique, ont sans conteste fait progresser la légitimité régionale de la CESAO.

LES DOMAINES PRIORITAIRES DES ACTIVITÉS DE LA CESAO

A. LES THÈMES DE TRAVAIL : ENTRE PRÉOCCUPATIONS INTERNATIONALES ET CONJONCTURE RÉGIONALE

1. Quelques tendances générales

Au cours de ses quinze premières années d'existence, la CESAO concentre ses activités sur la promotion du développement économique, avec une orientation technique marquée, et une volonté de favoriser la formation de capital et la planification, l'une et l'autre porteuses de progrès et de modernité. Cette orientation ressort de ses travaux dans les domaines de l'industrie, de la science et de la technologie, des transports, de l'énergie, ou du développement économique en général. Même objectif dans le domaine agricole : promouvoir le développement de la productivité et la sécurité alimentaire. Ses travaux les plus récents reflètent bien cette vision du développement adapté au discours et à la réalité de l'économie internationale : impact de l'ajustement structurel, de l'ouverture commerciale, de la privatisation et du processus de paix, sur les économies de la région.

A partir de la fin des années 80, les questions du capital humain, des institutions et du développement social prennent une importance accrue. La crise économique régionale favorise une sensibilisation à ces questions; au niveau international, la Banque Mondiale et l'ONU soulignent la nécessité de mettre en oeuvre de nouvelles politiques à l'égard du développement. De son côté, la CESAO met en place, dans le cadre de sa restructuration, une nouvelle division, la Division des questions et des politiques de développement social, qui témoigne de ce changement d'orientation.

La nouvelle vocation sociale de l'organisation, qui apparaît aussi dans son changement de nom, en 1985 (de CEAO à CESAO), met pourtant du temps à se concrétiser, et demeure même assez floue jusqu'aux années récentes. Elle s'intègre dans les structures avec la réorganisation de 1994-1995. A partir des années 90, des études sont réalisées sur l'impact de la crise et de l'ajustement structurel sur le développement social, sur le problème des drogues et de la criminalité, sur les problèmes des jeunes. Le Sommet mondial sur le développement social, tenu à Copenhague en 1995, a certainement servi de moteur à ces orientations. Cette question sera revue de manière plus détaillée dans la section suivante de ce chapitre.

Une seconde tendance générale concerne l'engagement de la CESAO dans la coopération régionale : si, en 1974, il est question de marché commun arabe, les formulations ultérieures se fixent plutôt sur la coopération régionale dans des domaines plus ou moins ciblés : technologie, industrie, commerce, ainsi que sur l'harmonisation et l'amélioration des méthodes statistiques, comptables, ou de comparaison internationale (par exemple parités de pouvoir d'achat). Ces orientations s'inscrivent, tout d'abord, dans la perspective de la coopération des pays du Sud pour le développement puis, à partir des années 80, sur fond de discours sur la mondialisation et le renforcement des pôles régionaux. Enfin, dans les années 90, elles sont mises en regard avec le processus de paix, intimement lié à la coopération économique.

Il est intéressant de relever cette tendance marquée à considérer les pays relevant de la CESAO comme faisant partie d'une région, supposée unie face aux autres régions et pays du monde. On sait pourtant qu'il existe de profondes différences entre ces pays, s'agissant par exemple de leur insertion dans l'économie mondiale ou de leur place dans la région. Il est également évident qu'entre ces pays perdurent des conflits, et que leurs intérêts sont différents. On peut dès lors se demander dans quelle mesure cette tendance n'a pas, finalement, conduit la CESAO à déplacer certaines des fractures intérieures à la région en un problème Nord-Sud : ce dernier n'est-il pas, dans une certaine mesure, présent à l'intérieur de la région, cristallisé par l'existence d'Israël et du conflit qui en découle, mais aussi par les inégalités criantes de niveaux de vie entre pays, ainsi que par les migrations de la main-d'oeuvre à l'intérieur de la région, ou encore par le flux d'aide des pays riches vers les pays pauvres ? Si ces aspects sont certes soulignés dans les rapports sur la situation régionale, ils ne semblent pas abordés de front comme objet d'étude autrement que sous le pudique vocable de coopération.

La plupart des séminaires et réunions d'experts ont pour objet soit de faire le point d'une situation particulière, soit de coordonner et d'harmoniser les méthodes ou politiques de divers pays de la région. Le choix des thèmes et l'importance quantitative qu'ils acquièrent procèdent, dans des proportions variables, de la conjoncture régionale, de l'intérêt des Etats membres, des grandes orientations générales de la CESAO, et de sa participation à la préparation et au suivi de grandes conférences ou décennies onusiennes. Dans ce dernier cas, certains thèmes semblent n'avoir que peu "accroché", vraisemblablement du fait qu'ils ne correspondaient pas à des problèmes perçus comme prioritaires pour la région.

A titre d'exemple, l'événement culturel pour les personnes handicapées de la région, organisé en 1992 par la Division de développement social pour clore la Décennie des Nations Unies des personnes handicapées, mettait un point d'orgue aux activités relativement réduites de la Commission dans ce domaine : peu de documents parus dans les années précédentes, une réunion d'experts en 1987, un

grand colloque en 1989, quelques travaux isolés. Rares seront les travaux menés sur la question dans les années suivantes.

La question des énergies nouvelles, renouvelables et alternatives, thème majeur de la Conférence des Nations Unies tenue à Nairobi en 1981, donnera lieu à quelques séminaires et réunions d'experts, notamment sur le sujet des biotechnologies, avant de passer au second plan des préoccupations à la fin de la décennie. La question de l'environnement, qui a été l'objet de quelques travaux dans le cadre de la préparation du sommet de Rio en 1992, constituera l'axe spécialisé d'une nouvelle division créée à la suite de la restructuration. Bien qu'elle ait participé aux deux conférences mondiales, Habitat I en 1976 et Habitat II en 1996, la CESAO s'est peu penchée sur les problèmes urbains, nonobstant la forte expansion des villes de la région à partir des années 1960-1970. La question sera surtout abordée en 1974, au cours d'une importante réunion d'experts, sous l'angle de la croissance urbaine désordonnée et rapide suscitée par les migrations rurales. C'est avec l'émergence du problème de la pauvreté urbaine, et de l'instabilité sociale qui l'accompagne, que les villes feront l'objet d'études plus consistantes.

L'intérêt porté aux questions relatives à la condition de la femme suit le rythme des grands événements onusiens, comme la préparation des conférences mondiales ou régionales (1975 à Mexico, 1995 à Pékin). Au cours des premières années, il s'agit de favoriser l'intégration des femmes au développement, et l'avancement de la femme arabe, plus spécialement les femmes palestiniennes. La question prend une importance accrue, ces dernières années, avec l'émergence des questions de la pauvreté, du développement humain et du chômage. Une section "Femmes et humain" est créée, des études sont menées sur la femme au travail, dans des situations de marginalisation, sur le code de statut personnel. On peut toutefois s'interroger sur le fait que, alors que les statistiques du PNUD sur le développement humain et la pauvreté montrent l'important retard éducatif des femmes dans la région, la question ne soit abordée de front que tardivement.

La question démographique, en revanche, a été beaucoup plus activement suivie, correspondant à une importante division de la CESAO, relayée par les grandes conférences de 1974, 1984 et 1994, soutenue par des contributions importantes du FNUAP (voir le chapitre III) et répondant à des préoccupations régionales : l'état de la population des jeunes Etats; les besoins sociaux des Etats engagés dans des politiques volontaristes de développement; assurer la transition démographique et l'urbanisation; apprécier le poids des populations allogènes (migrants, réfugiés, etc.). Un grand nombre de réunions d'experts, de séminaires, de conférences régionales se sont tenus sur la question, qui a fait aussi l'objet de plusieurs documents d'étude et de statistiques. L'accent est mis, de façon constante, sur l'harmonisation et le perfectionnement des méthodes de recensement et d'évaluation.

Des questions d'actualité sont aussi abordées, comme l'émigration massive vers les villes, qui a eu lieu en 1974 et qui s'inscrivait dans les perturbations démographiques considérables accompagnant le boom pétrolier, de même que l'exode des cerveaux. Le Séminaire sur les implications démographiques et socio-économiques des migrations internationales dans le monde arabe, avec référence spéciale aux migrations de retour, organisé par la Division du développement social, de la population et des établissements humains en 1989, répondait aux transformations des flux migratoires dans un contexte de récession de l'économie pétrolière et de rétrécissement des marchés du travail des pays du Golfe, massivement importateurs de main-d'oeuvre.

Le fait que la question du travail et de l'emploi soit peu étudiée, sauf sous l'angle des migrations, est significatif : dans le contexte du boom pétrolier, le problème de la faiblesse des marchés nationaux du travail fut résolu, ou plutôt éludé, par les flux migratoires. A partir de 1992, toutefois, avec l'exacerbation de la crise économique et l'accroissement du chômage suite au retour des migrants après la guerre du Golfe, la question fut régulièrement abordée, souvent sous l'angle de la formation de la main-d'oeuvre, mais sans encore faire l'objet de programme spécifique.

L'étude de la question de l'eau semble aussi directement liée à l'évolution de la conjoncture régionale : certes, elle est l'objet d'un intérêt soutenu depuis la création de la CESAO, tant sous l'angle de l'eau en tant que ressource (à protéger, à gérer en commun, etc.) que sous celui de la formation des personnes employées dans ce secteur. Mais cet intérêt a pris une nouvelle dimension au cours des dernières années, en relation, semble-t-il, avec le processus de paix et la nécessité de maintenir la multilatéralité des négociations et de faire front commun pour défendre les intérêts collectifs des pays arabes du Moyen-Orient face à Israël. Plusieurs réunions d'experts ont ainsi été consacrées à la question des institutions (1994), de la gestion (1995), de la législation (1996). L'intégration de la composante "environnement" se fait donc non seulement dans le sens écologique du terme, mais aussi dans le sens géostratégique.

Comme les autres commissions régionales des Nations Unies, la CESAO publie à la demande du Conseil économique et social, en principe annuellement, une étude de la situation économique et sociale de la région. C'est la publication la plus importante de toutes celles produites par cette institution depuis sa création, tant par sa diffusion (tirage à 1 500 exemplaires depuis les années 90) que par son contenu : présentation des principaux phénomènes économiques et sociaux de la région. L'information est destinée aussi bien aux Etats membres qu'à l'ensemble des organisations du système des Nations Unies. Le *Survey* constitue la principale vitrine de la Commission, et son histoire reflète assez bien celle de l'institution. Il s'agit de la publication la plus régulière et la plus générale de la CESAO, celle qui est la plus attendue dans la région.

ENCADRÉ N° 7

La longue gestation d'une publication de référence : le *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region*

Publié pour la première fois en 1978, par la Division de la planification du développement de la CEAO, le *Survey* prenait en fait le relais de l'ancienne publication annuelle du BESNUB qui s'appelait, depuis sa première livraison en 1967 et ce jusqu'en 1971, *Studies on Selected Development Problems in the Various Countries in the Middle East*. Devenue en 1972 *Studies on Development Problems in Selected Countries of the Middle East*, puis, avec la création de la CEAO en 1974, *Studies on Development Problems in Countries of Western Asia*, cette publication présentait quelques études sectorielles et nationales, comme par exemple, en 1975 : "Les comptes nationaux du Yémen", "La main d'oeuvre et l'emploi en Irak et en Syrie" et "Les pays exportateurs de pétrole et l'évolution du système monétaire international".

Ce n'est qu'en mai 1978 que la Commission fut en mesure de produire une publication à vocation réellement régionale, le *Survey of Economic and Social Developments in the ECWA Region*, couvrant les années 1976-1977. Cette première publication comportait quatre parties et une centaine de pages sur les sujets suivants : les indicateurs macro-économiques de la région, les développements sectoriels (comprenant huit secteurs socio-économiques : agriculture, mines et énergie, industrie et manufactures, commerce et balance des paiements, transport, développement social, travail et emploi, sciences et technologie), la coopération régionale et interrégionale, et enfin les problèmes et les perspectives. Il s'agissait alors d'une simple publication dactylographiée, sans couverture.

Depuis lors, le titre n'a plus changé, mais le contenu du *Survey* ainsi que son volume ont beaucoup varié selon les activités de la Commission et la conjoncture régionale et onusienne : 84 pages en 1981, 250 en 1988 (année de la publication d'un numéro spécial consacré à la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement), ou encore 275 pages. en 1995.

2. Une approche quantitative

L'une des activités principales de la Commission est d'organiser des rencontres sur différents thèmes en rapport avec la vie économique et sociale de la région : réunion de groupes d'experts, ateliers de formation, séminaire régional, symposium et conférences ou réunions intergouvernementales. Les réunions qui relèvent du fonctionnement de la CESAO, comme les sessions, les comités techniques ou les réunions visant à déterminer les plans de travail à moyen terme, ne sont pas comprises dans ces rencontres.

Le rythme de ces diverses manifestations, organisées par la Commission, est clairement lié aux aléas de la situation régionale. Ainsi, certaines années, la Commission a organisé seize rencontres de ce type, mais aucune, ou quasiment, lors des années les plus troublées par des événements régionaux (1979, 1982, 1990 et 1991).

La plupart des réunions (en tout 150) organisées sous l'égide de la Commission entre 1974 et 1997 l'ont été pendant la seconde moitié des années 80 et depuis 1992. Il faut souligner le regain de dynamisme de la Commission après la période "blanche" d'activités de 1990-1991, puisque entre 1992 et 1997 la Commission a organisé 55 réunions, soit plus du tiers du total. Il s'agit, au moins en termes quantitatifs, de l'un des effets bénéfiques de la restructuration de la CESAO commencée en 1992.

On peut distinguer différentes catégories de réunions. La première, en importance quantitative, rassemble des experts sur une question particulière. Il s'agit en général de réunions de 20 à 30 spécialistes de la région, et parfois de l'extérieur, qui débattent sur des questions relevant de leur connaissances spécifiques. On peut assimiler à cette catégorie celle des séminaires (18%), qui sont en général plus larges d'audience que les réunions d'experts et regroupent des scientifiques et des représentants des gouvernements et des organisations intergouvernementales de la région.

Un autre type de réunions rassemble des représentants des gouvernements (réunions intergouvernementales ou conférences régionales) et s'inspire le plus souvent des thèmes débattus par les Nations Unies dans le cadre des grandes conférences, soit pour leur préparation, soit pour leur suivi. Ces rencontres, qui ont pour objectif de favoriser la coopération régionale et de faire émerger des consensus, représentent une part très importante du travail de la Commission tant au plan quantitatif (29%) que qualitatif, puisque c'est vraiment ce genre de rencontres qui positionnent la Commission à l'interface de la région et de la communauté internationale. Il faut cependant faire remarquer le peu de fréquence de ces conférences intergouvernementales depuis les années 90, puisque de 1992 à 1997 seulement 4 conférences de ce type ont été organisées.

Les réunions ayant pour thème la formation ne représentent que 13 % des rencontres organisées par la Commission. A noter toutefois le regain d'intérêt suscité par ce thème au cours de la période 1992-1997, période durant laquelle se sont tenus plus de 50% de tous les ateliers de formation organisés par la Commission.

La prévalence des questions démographiques, qui ont fait l'objet de vingt-sept rencontres, peut s'expliquer par la forte contribution du FNUAP à la CESAO. Ces questions ont d'ailleurs aussi constitué le thème de la majeure partie des conférences régionales intergouvernementales organisées dans le cadre des trois grandes conférences de l'ONU sur la population (1974, 1984 et 1994). S'il y a un domaine où la Commission semble avoir rempli son mandat de commission régionale, c'est bien celui de la démographie, question qui a donné lieu à de nombreux séminaires de formation sur l'organisation et le traitement des données du recensement, la diffusion des informations et les prises de décision au niveau régional.

Viennent en deuxième place, par ordre d'importance (douze rencontres chacune), les questions de l'eau et de l'énergie, qui revêtent l'une et l'autre une très grande importance dans la région. Dans le domaine de l'eau, la CESAO est parvenue, très rapidement, à l'instauration d'une coopération régionale. Elle a parfaitement su prendre en compte ce thème fort et fédérateur pour tous les pays de la région.

Les douze réunions organisées par la CESAO sur le thème de l'énergie ont moins concerné la question des hydrocarbures que celle des énergies renouvelables. On peut considérer que la Commission a joué dans ce domaine un rôle de pionnier dans la région, s'alignant sur les préoccupations de la communauté internationale.

Les statistiques et les transports (dix réunions pour chacun de ces thèmes) viennent en troisième place. Dans le domaine des statistiques, la Commission joue sans conteste un rôle de référence incontournable pour la région. Son travail remarquable de formation et de diffusion du système national de comptabilité élaboré par l'ONU lui a permis de contribuer à l'intégration de la région à la communauté internationale.

Les transports constituent en Asie occidentale un véritable goulot d'étranglement du développement et il est heureux que la Commission se soit saisie de ce thème dans la durée, afin d'y sensibiliser les gouvernements de la région et les institutions intergouvernementales. De nombreuses réunions ont été conjointement organisées avec le programme de la CNUCED concernant les transports.

En quatrième position, on trouve l'agriculture, l'industrie et les sciences et la technologie (neuf réunions chacun). Ces trois thèmes ont largement bénéficié

jusqu'au début des années 90 de l'appui des organisations de l'ONU spécialisées dans ces domaines, la FAO pour l'agriculture, l'ONUDI pour l'industrie et le Comité consultatif des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement. Très en vogue dans les années 1970-1990, ces thèmes ont perdu de leur importance depuis la restructuration de la Commission. On doit se demander s'ils ne sont effectivement plus d'actualité pour la région.

Trois réunions seulement ont porté sur la question de Palestine, qui fait pourtant l'objet de prises de position fréquentes de la part de la Commission, notamment dans les diverses résolutions qui la concernent (voir *infra*).

Parmi les lacunes notoires dans les axes de travail de la CESAO, on peut citer la question des dépenses militaires, qui n'a fait l'objet d'aucune réunion ou séminaire, pas plus d'ailleurs que de publication. Soulignons aussi l'absence des villes en tant que thématique propre, le peu d'attention accordée à la coopération régionale et à l'intégration économique en tant que thèmes de recherche ou de débat, ou encore le rôle mineur des questions de l'environnement alors qu'il s'agit d'un thème majeur des préoccupations de la communauté internationale.

L'examen des thèmes autour desquels la Commission a organisé des rencontres de 1974 à 1997 met en évidence son caractère profondément onusien, car il apparaît bien, finalement, que c'est avant tout le calendrier des conférences internationales qui guide celui de la CESAO. Mais dans ces activités, elle a aussi été soumise à des contraintes budgétaires : réunir des experts en provenance de lointains pays pendant plusieurs jours représente des coûts substantiels.

Ainsi, dès lors que la plus grosse part de ses ressources provient des Nations Unies (voir le chapitre III), que ce soit de l'organisation mère (budget ordinaire) ou des institutions spécialisées (budget extraordinaire), il n'est pas étonnant que les thèmes traités correspondent aux préoccupations de ces bailleurs. En revanche, comme on l'a montré au chapitre IV, la faiblesse du Fonds de contributions volontaires, qui peut être interprétée comme un signe de l'intérêt assez faible que lui portent les Etats membres, se reflète aussi dans l'enracinement assez limité des thèmes des réunions et séminaires dans les besoins de ces Etats. En fin de compte, contrairement aux vœux de ses fondateurs, qui souhaitaient que la Commission ne se consacre qu'à un nombre limité mais stratégique de thèmes du développement économique et social, la CESAO se distingue par l'éclectisme, la diversité et la faible récurrence des thèmes sur lesquels portent ses activités.

B. RÉTROSPECTIVE DE QUELQUES AXES DE TRAVAIL PRIORITAIRES DE LA CESAO

Afin de donner une idée plus précise du travail fourni par la Commission depuis vingt-cinq ans, on présentera dans cette partie quelques thèmes centraux abordés par les différentes divisions de la CESAO : développement rural, industrie, environnement, développement social, promotion de la condition des femmes, et enfin question palestinienne.

1. L'agriculture et le développement rural

Cette question a constitué jusqu'au début des années 90 un axe majeur des programmes de travail de la Commission, qui a travaillé en étroite collaboration avec la FAO, les deux institutions ayant mis en place une division commune sur le sujet.

Dès les années 70, la division commune CESAO/FAO a développé ses activités dans cinq domaines clefs du développement rural dans la région : évolution de l'agriculture, assistance technique pour les politiques de planification du développement agricole, développement rural et formation, sécurité et politiques alimentaires, conservation des ressources naturelles et lutte contre la désertification.

Dans le cadre du développement durable, cette division a organisé un grand nombre de *réunions*, de séminaires d'expert, de programmes de formation, avec le souci constant de développer la coopération régionale sur ces questions. Elle a aussi fourni une assistance technique aux Etats membres à travers des missions de consultants techniques régionaux dans le domaine du développement rural. Un des axes de cette coopération technique a été le renforcement des capacités institutionnelles des Etats membres dans le domaine de la commercialisation agricole, de l'agriculture extensive et des finances rurales. La division a également réalisé des études techniques particulièrement utiles pour les Etats de la région, à travers une série de quatre publications *National Farm Data Handbooks* (Jordanie, Liban, Palestine et République arabe syrienne).

Dans le domaine de la lutte contre la désertification, la division commune a exécuté de nombreux programmes régionaux et aidé de nombreux Etats à élaborer des plans nationaux d'action pour combattre la désertification.

La question de la planification du développement agricole a connu une certaine vogue dans les années 70, et de nombreux programmes de formation y furent consacrés. On en trouve la synthèse dans un ouvrage publié en 1980, *Irrigation and Agricultural Development*.

Depuis 1979, la division commune a assuré la publication annuelle de la revue *Agriculture et Développement*, véritable forum régional d'échange

d'informations sur les questions agricoles, qui constitue en outre un bon support pour la formation continue.

Le niveau relativement faible de développement de l'agriculture dans la région est un sujet sur lequel la Commission a beaucoup travaillé, notamment en organisant une trentaine de programmes de formation sur la gestion de l'agriculture et l'analyse des politiques agricoles pendant les années 80. A la demande des Etats membres, la formation est désormais dispensée de manière beaucoup plus pratique et opérationnelle que ce ne fut le cas pendant les années 70. Les programmes de formation ont rencontré un réel succès auprès des Etats membres et des organisations internationales qui y participaient.

La CESAO a entrepris une évaluation détaillée des politiques agricoles menées par l'Égypte, la Jordanie, la Palestine et la République arabe syrienne en utilisant la méthodologie "Policy Analysis Matrix", qui permet de faire des analyses très fines et applicables directement à des objectifs opérationnels: ce type d'étude comparative permet de créer des outils très précis pour mener des politiques agricoles.

La division commune a également travaillé en collaboration avec le PNUD dans le cadre de programmes de formation à la planification agricole et à l'analyse de projets pendant les années 80, et organisé de nombreuses réunions d'experts de la région pour faire avancer la réflexion sur les systèmes agraires et la pauvreté dans le monde rural (comme en 1985).

Le thème de la sécurité alimentaire constitue une priorité dans les travaux de la Commission et de la FAO. Le problème important de la sécurité alimentaire dans la région ne peut être résolu à l'échelon national, notamment du fait de la faiblesse du commerce intra-régional et du manque de coopération. Fort logiquement, la division commune s'est efforcé de favoriser l'instauration de mesures propres à renforcer la sécurité alimentaire régionale. L'ouvrage *Food Security Issues in the Arab Near East*, publié en 1979, présentait les différentes études menées en ce domaine.

La division commune se concentra ensuite, au début des années 80, sur la réalisation pratique des accords de coopération régionaux sur la sécurité alimentaire, dont la mise en oeuvre s'est malheureusement heurtée aux tensions politiques régionales.

Au début des années 90, l'ensemble du secteur agricole des pays de la région, qui souffrait d'un manque d'organisation, notamment au Liban et en Palestine, bénéficia de l'assistance technique de la division commune dans le domaine de la planification agricole.

La protection des ressources naturelles et la lutte contre la désertification sont des impératifs majeurs pour la région, caractérisée par une vaste zone aride et

semi-aride. Dans ce domaine, la division commune a d'abord organisé une importante réunion d'expert en 1981, portant sur la gestion, la conservation et le développement des ressources agricoles, puis, en association avec le PNUE et le PNUD, elle a participé à la mise en oeuvre du projet "UN Plan of Action to Combat Desertification in the ESCWA Region" (UN-PACD) dans sept pays de la région (Iraq, Jordanie, Oman, les deux Yémen, Bahreïn et les Emirats arabes unis).

Les systèmes agraires et le développement rural constituèrent des thèmes prioritaires de la division commune en relation avec la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural tenue en 1979. Plus précisément, les sujets d'étude et d'assistance technique abordés par la Commission pendant les années 80 concernent la lutte contre la pauvreté rurale, la gestion de l'agriculture d'Etat, un grand nombre de projets de développements ruraux et le développement de la coopération régionale. Depuis le milieu des années 80, la Commission s'est intéressée aux programmes nationaux de développement rural et a multiplié les études de cas sur la commercialisation, le crédit et le développement des services en milieu rural. En 1992, un mémorandum a été adopté, oeuvre commune de la Commission et d'organisations régionales, portant sur la commercialisation des produits alimentaires au Proche-Orient.

La fin de la collaboration avec la FAO en 1995 et la disparition de la division commune ont eu pour effet de réduire considérablement le volume d'activités de la Commission dans les domaines de l'agriculture et du développement rural. L'étude de ces questions a en fait subi le même sort, au sein de la Commission, que celle de l'industrie, mise à l'écart par manque de moyens financiers et humains depuis le milieu des années 90.

2. L'industrialisation de la région

Dans ce domaine, la CESAO a beaucoup oeuvré, en collaboration avec l'ONUDI et divers partenaires régionaux, et plus particulièrement l'Organisation arabe pour le développement industriel et les activités minières (OADI), longtemps implantée à Bagdad. Elle s'est attachée à promouvoir la coopération régionale, notamment dans le domaine des coentreprises industrielles, des biens d'équipement et de la planification industrielle, mais les résultats sont mitigés, car de nombreux projets n'ont malheureusement pas dépassé le stade de l'étude de faisabilité.

Le souci constant de la division commune CESAO/ONUDI a été d'aider les Etats membres à s'adapter aux différents changements internationaux pour que la région adopte des stratégies de développement industriel appropriées. A cette fin, elle a élaboré des études techniques, assuré des réunions de groupes d'experts, participé activement à l'organisation de conférences internationales et régionales en commun avec l'ONUDI et l'AIDMO.

La division commune a également apporté sa contribution à la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement en publiant régulièrement des études des stratégies de développement industriel dans la région. Cet effort s'est poursuivi avec la publication périodique du *Review of Recent Developments of Manufacturing Activities and Prospects in ESCWA Region*, depuis 1992.

De 1974 à 1985, la division commune inscrit ses perspectives de travail dans le cadre de la stratégie de l'import-substitution pour les pays à économie diversifiée (Irak, Egypte, Syrie...) et de celle de la valorisation des exportations pour les pays du Golfe. La manne pétrolière dans les pays du CCG a soutenu le développement des industries pétrochimiques, de fertilisants, de la sidérurgie et des cimenteries. La division commune a accompagné cet effort par ses études et ses consultations de coopération technique.

Dans son rôle de promoteur de la coopération régionale, il est logique que la division commune se soit intéressée aux coentreprises industrielles, qui ont connu un réel développement dans la région à la fin des années 70. Elle a soutenu l'idée de créer des projets régionaux, comme par exemple un centre de recherches scientifiques, créé avec la participation du Fonds arabe du Koweït pendant l'âge d'or du pétrole. Travaillant de concert avec l'ONUDI, elle a identifié neuf grands projets industriels entre 1984 et 1989, fait des études de préfaisabilité puis présenté ces projets aux Etats, mais ceux-ci ont rarement dépassé ce stade préparatoire. A partir de 1987/1988, l'intérêt des Etats pour les projets d'investissement en commun a faibli, malgré la publication en 1989 de deux études détaillées portant l'une sur les coentreprises industrielles dans la région et l'autre sur leur financement. Ce fait est probablement à mettre en relation avec le déclin des revenus des pays de la région après 1988.

La division industrielle avait aussi pour mission d'assister les pays dans le domaine de la planification industrielle dans les années 70. A l'époque, les premiers plans d'industrialisation voyaient le jour, et la CESAO participa notamment à la cinquième Conférence arabe sur l'industrialisation, tenue à Alger en 1979, axée sur la stratégie industrielle panarabe. De nombreux gouvernements s'intéressèrent aux études sur le sujet, mais bien peu passèrent au stade des réalisations concrètes.

Entre 1975 et 1985, la Commission a collaboré à des activités concernant la planification nationale en matière de développement et réalisé de nombreuses évaluations. En fait, la planification du développement industriel dans la région n'a été le plus souvent qu'un cadre institutionnel privilégiant des projets basés sur le prestige politique plus que sur des préoccupations économiques. Si la CESAO a produit des études de qualité, notamment à l'occasion des grandes conférences de l'ONUDI, à New Delhi en 1980 ou à Vienne en 1984, celles-ci ont finalement peu servi au développement industriel de la région. Cette faible motivation des Etats

à coopérer peut être mise en relation avec la logique nationaliste, fondée sur les impératifs de défense nationale, qui prévaut dans la région et qui constitue un frein puissant à la coopération économique. L'intérêt de la Commission pour ces questions a d'ailleurs fortement décliné à la fin des années 80, tant sous l'influence du FMI qu'en raison des nouvelles perspectives sur le rôle fortement réduit du secteur public.

Pendant la période 1985-1990, la division commune a réorienté ses activités vers les stratégies de développement des exportations du secteur privé, en mettant l'accent sur le rôle dynamique des petites et moyennes entreprises. Elle a présenté un large tour d'horizon de cette question dans une publication de 1987 intitulée *The ESCWA region in the 1980's. Strategies, Policies and Performance*. Cette étude mettait l'accent sur le renforcement nécessaire du secteur privé dans les stratégies de développement et l'intégration des différents secteurs économiques. Cette réorientation des activités de la Commission traduisait les changements importants intervenus depuis l'essoufflement de la rente pétrolière et faisait écho à la mise en oeuvre des mesures régionales d'ajustement structurel.

Se fondant sur les nouvelles réalités économiques régionales, la Commission chercha à promouvoir une nouvelle vision des stratégies de développement industriel, comme on peut le constater dans deux études publiées par la division commune: *Trade in Industrial Strategic Commodities : Major Marketing Issues Relating to Trade in Petrochemicals and Fertilizers in the Arab World and their impact of Investment*, publiée en 1987, et *Issues on Inter- and Intra-regional Trade and Marketing of Manufactured Products - Sectoral Studies on Textiles, Aluminium, Steel and Cement Industries in the ESCWA Region*, publiée en 1989.

On peut souligner ici la capacité d'adaptation à la nouvelle donne régionale de cette division et son évolution vers un plus grand pragmatisme dans le choix des thèmes de recherche.

Depuis sa restructuration, la CESAO dispose de moins de moyens pour ses activités dans le domaine industriel, et elle a modifié les formes de son partenariat avec les organisations régionales. La Division industrielle de la CESAO travaille en relation avec l'OMC depuis le début des années 90, ce qui l'a conduit à concentrer ses activités sur la libéralisation du commerce, la privatisation et le développement de l'entreprise privée. Elle s'intéresse désormais à quelques secteurs précis, comme le textile et la confection, et s'efforce, avec le concours des organisations professionnelles, d'y développer les échanges. Cette nouvelle stratégie axée sur la recherche de partenariat dans la société civile est conforme aux nouvelles méthodes de travail au sein des Nations Unies.

Dès sa création, s'inspirant du "nouvel ordre économique international" dont l'instauration était demandée par les pays du tiers monde, et soutenue par la

CNUCED, la Commission a fait de la question du transfert de technologies un axe central de ses programmes de travail.

ENCADRÉ N° 8

Développer les technologies modernes et adaptées à l'environnement

En 1979, les Etats membres concluaient un accord pour la création d'un centre régional des transferts de technologie. Au début des années 80, en étroite collaboration avec l'UNESCO, la Commission organisait un important séminaire à Paris sur les politiques technologiques dans le monde arabe, réunissant plus de 60 représentants de gouvernements et d'experts, qui favorisa une prise de conscience de l'enjeu des politiques technologiques dans le monde arabe. L'accent fut mis sur l'importance de la formation supérieure technique dans les pays arabes comme élément clef de toute politique de développement technologique. Les actes de ce séminaire de référence furent ensuite publiés en collaboration avec le Centre d'études pour l'unité arabe à Beyrouth, en 1985.

En 1996-1997, la Commission multiplia les réunions d'experts et les études portant sur le thème du développement des capacités de recherche-développement dans la région. Ce regain d'intérêt a pour origine une prise de conscience de la faiblesse de la région dans ce domaine et de sa dimension stratégique pour concilier les impératifs de compétitivité et de productivité avec le respect de l'environnement, pour la mise en oeuvre d'un développement durable. En décembre 1997, la Commission a organisé une rencontre régionale à large participation sur le thème de la recherche-développement et a réalisé une étude détaillée sur les principaux travaux et institutions consacrés à la recherche dans les cinq Etats membres de la région; elle envisageait également les stratégies à suivre pour la promotion de la coopération régionale dans ce domaine crucial pour le développement. La définition de priorités communes et des modalités pratiques pour la création de réseaux spécialisés forment les principaux résultats tangibles de cet effort de concertation régionale.

3. La prise de conscience des problèmes de l'environnement

Dès la fin des années 70, la Commission bénéficia de l'appui institutionnel du PNUE pour développer ses activités sur les questions de l'environnement. En 1980, elle adoptait une résolution visant à inclure un programme sur l'environnement dans son programme de travail pour 1984-1989. Ses premiers travaux menés en coopération avec le PNUE consistèrent en études techniques sur les dimensions environnementales des différents secteurs d'activités dans la région, qui aboutirent à l'organisation d'un premier séminaire régional portant sur les modèles alternatifs de développement et de styles de vie au Moyen-Orient.

La CESAO et le PNUE ont largement favorisé la prise de conscience des problèmes de l'environnement dans la région, surtout dans le domaine de l'eau potable, des eaux maritimes et de la lutte contre la désertification. La réunion de la première Conférence ministérielle des pays arabes portant sur l'environnement dans le développement, en 1986 à Tunis, concrétisa avec succès les activités conjointes de ces deux institutions dans ce domaine.

L'adoption du rapport "Notre avenir à tous" par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1987 ³² et l'accent mis sur la notion de développement durable contribuèrent à faire de l'environnement une question prioritaire de la commission régionale.

En avril 1990, la CESAO et le PNUE ont signé un mémorandum d'accord pour mener conjointement quatre projets en coordination avec les organisations régionales et les Etats membres concernant l'approvisionnement en eau dans la région, le renforcement de la planification de l'environnement en Jordanie, une étude régionale sur l'ozone et la formulation d'un programme d'action pour combattre la désertification au Bahreïn et au Yémen.

Ouvrant de concert avec le Conseil des ministres arabes de l'environnement, la CESAO et le PNUE ont contribué à la rédaction de la Déclaration arabe sur l'environnement et les perspectives de développement adoptée au Caire en 1991.

En relation avec le programme Action 21, adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la CESAO adopta en 1992 une résolution recommandant la création d'un comité de coordination interinstitutions, au niveau régional et international, pour l'étude des questions de l'environnement dans les pays de la CESAO. Ainsi est né en 1993 le Comité commun pour l'environnement et le développement dans les pays arabes, dont le secrétariat a été confié à la Ligue des Etats arabes. Son objectif est de développer la coordination entre les organisations régionales et les organisations des Nations Unies en ce domaine et d'identifier les priorités régionales. La collaboration établie entre la CESAO et le PNUE a indéniablement contribué à l'émergence de ces structures de coordination régionale en matière d'environnement.

Travaillant en commun avec la FAO et le PNUE, la Commission a aussi apporté une assistance technique aux Etats membres en matière de protection de l'environnement, comme dans le cadre d'un projet visant à combattre la désertification au Yémen.

La collaboration avec le PNUE est particulièrement marquée dans les domaines des biotechnologies modernes et de l'utilisation des techniques de

³² A/42/427, annexe I.

télédétection pour l'évaluation des ressources (par exemple évaluation des ressources en eau à l'aide de ces techniques dans la région de la CESAO en 1992).

En collaboration avec le PNUE, la section de la CESAO chargée des questions de technologie a mené, depuis 1993, diverses études sur la prévention de la destruction de la couche d'ozone dans la région, sur les technologies respectueuses de l'environnement dans le tannage (en 1996-1997), ou encore sur les biotechnologies appliquées à l'agriculture ou à l'industrie pharmaceutique.

4. L'approche des questions du développement social, et son évolution

L'approche des questions du développement social dans la production écrite de la CESAO montre bien dans quelle mesure son travail est en étroite relation avec, d'une part, les thèmes onusiens (ralliement à de grandes campagnes lancées par des décennies ou des conférences mondiales) et, d'autre part, la situation de la région et l'intérêt des Etats membres. L'évolution de cette approche reflète aussi le processus d'intégration de la composante sociale dans le travail de l'organisation, là où son mandat n'avait été initialement conçu qu'en termes économiques.

Dans les premières années, la Commission s'est d'abord concentrée sur l'étude des besoins fondamentaux, dans le cadre notamment de l'approche spécifique des Nations Unies sur les pays les moins avancés, et du problème de la pauvreté et du développement dans le cadre rural. Comme on l'a souligné plus haut, la question des personnes handicapées a été abordée en tant que telle, tout au long de la décennie qui lui a été consacrée par l'ONU. De même, la question des femmes, qui fut par la suite intégrée dans la réflexion sur le développement social, resta jusqu'aux années 90 un thème spécifique. Finalement, la question du développement social dont est chargée la section du même nom a donné lieu à des travaux limités, non seulement en termes quantitatifs (nombre de documents produits et de réunions organisées par la CESAO), mais aussi en termes d'"appropriation" par la Commission : les thématiques restent assez éparpillées et transitoires, sans véritable approche intégrée. On peut supposer que la question est perçue comme relativement marginale dans une région alors assez prospère, où les problèmes politiques et économiques l'emportent sur ceux que posent le développement social et la pauvreté. De fait, les ressources financières des Etats et des ménages justifiaient que cette question soit traitée sans programme international spécifique, dès lors que les premiers mettaient en place d'ambitieuses politiques sociales (éducation, santé, infrastructures, etc.), et que les seconds voyaient leur niveau de vie s'élever.

Si, dès ses premières années d'existence, la Commission s'intéressa au problème de la pauvreté, son attention se concentra pendant pratiquement deux décennies sur la pauvreté rurale, considérée comme l'un des problèmes que le développement rural devait résoudre, et qui menaçait de le freiner. Ce n'est qu'en

1993-1994, dans le cadre de la préparation du Sommet Copenhague (1995), que la pauvreté devint un thème à part entière ³³, qui fit d'ailleurs l'objet d'une communication à la Conférence mondiale sur les femmes à Beijing, la même année. Plusieurs réunions d'experts et ateliers de travail furent organisés à partir de 1994 autour de la notion de développement humain, tentant d'intégrer dans ce cadre conceptuel les diverses approches qui lui étaient liées. Parallèlement, la Division du développement social et de la population de la CESAO devint la Division chargée des questions et politiques de développement social, composée actuellement de quatre sections, dont une pour le développement humain, associée à une unité "Femmes et développement". Cette section exprime dans sa dénomination même l'adhésion de la CESAO aux approches du PNUD, développées depuis 1990. C'est à la suite d'une réunion d'experts sur le développement humain dans le monde arabe, tenue en 1993, que l'adéquation du concept au contexte régional fut examinée et reconnue, avec une perspective théorique, méthodologique et comparative.

La Déclaration arabe sur le développement social, rédigée à l'issue de cette première phase d'engagement, faisait suite à une réunion préparatoire d'experts organisée par les Nations Unies et à une résolution du Conseil des ministres arabes des affaires étrangères (Le Caire, décembre 1994). Elle devait être intégrée aux documents du Sommet de Copenhague, mais son contenu était sans doute trop ambitieux, en termes de réformes sociales et économiques envisagées (juste distribution des biens matériels, réforme de la politique fiscale, lutte contre les inégalités, etc.), et elle demeura à l'état de projet sans être adoptée par la Ligue des Etats arabes.

Plusieurs études ont été entreprises sur le problème de la pauvreté dans différents pays de la région, ainsi que divers travaux concernant les conséquences de la crise économique et de l'ajustement structurel, l'impact des politiques macro-économiques et les effets possibles de politiques spécifiques sur l'ampleur de la pauvreté dans la région. Les travaux s'articulent autour de quatre thèmes principaux (outre la question des personnes handicapées) : le développement humain durable, la pauvreté, le développement communautaire et l'ajustement structurel, qui représentent en fait les axes majeurs des conclusions du Sommet de Copenhague.

Ces travaux témoignent de la volonté de la CESAO d'intégrer à ses activités l'étude du problème de la pauvreté, considéré dans le contexte de la région. La section du développement humain a mené des recherches approfondies sur le sujet.

³³ La CESAO fonde principalement ses écrits concernant la pauvreté sur les statistiques nationales de ses Etats membres et les travaux commandés à des chercheurs et consultants, ainsi que sur des données d'autres organismes des Nations Unies.

Fondées sur l'analyse de données économiques et sociales, ces recherches visaient à cerner les causes d'apparition ou de resurgence de ce phénomène social et à favoriser l'instauration de mesures de lutte efficaces contre un problème qui prenait des dimensions préoccupantes. Commencé en 1993, un travail méthodologique et conceptuel avait permis d'élaborer des méthodes de mesure de la pauvreté. Au cours de l'année 1994/95, la section du développement humain de la CESAO a mis en place un "modèle théorique combinant le pourcentage de pauvres et les variables suivantes : les dépenses de consommation privée *per capita*, l'absorption effective de calories *per capita* exprimé en pourcentage des besoins caloriques, le taux de scolarisation dans le primaire et le taux de mortalité infantile" ³⁴. La CESAO élaborait ainsi son propre indicateur de pauvreté, prenant parti dans les discussions d' "experts" au niveau international. Sur la base de ce modèle, inspiré des approches du PNUD, on estime que le taux de pauvreté en Asie occidentale, qui a baissé après 1975, a remonté après 1985, pour atteindre 27% en 1992.

L'indicateur de la CESAO prend en compte l'effet des guerres multiples, l'intégration spécifique de la région dans l'économie mondiale, la place des femmes, les problèmes de corruption, le manque de transparence et de démocratie sur l'évolution de la pauvreté et ses perspectives d'éradication. La gravité du problème pour la région est soulignée ainsi que ses liens avec les domaines politiques et économiques, et des moyens d'action originaux sont proposés. Les différentes phases des activités à entreprendre sont définies, avec une première étape sur la mesure et les caractéristiques de la pauvreté, suivie par une réflexion sur les politiques de lutte contre ce fléau. Le "S" du sigle de la CESAO, introduit en 1985 avec la reconnaissance de sa mission dans le domaine social, acquérait ainsi une consistance certaine.

Ces analyses de la pauvreté se fondent sur les résultats de travaux menés par d'autres unités de la CESAO, non seulement dans le domaine de la croissance économique, de la promotion des exportations et de la dynamisation du secteur privé, mais aussi dans celui de la valorisation du capital humain (formation professionnelle, lutte contre le chômage). Soulignons à ce propos l'approche critique de la Commission pour certaines analyses de la Banque mondiale. Sans chercher à savoir si cette divergence de vues est le fait de l'organisation régionale agissant en son nom propre, ou s'il s'agit de positions prises par certaines sections ou quelques fonctionnaires, on doit voir là une illustration de la manière dont la CESAO, bien que porteuse de grandes valeurs universelles, véhiculées notamment par l'Organisation des Nations Unies, peut être amenée à faire preuve d'une

³⁴ George F. Kossaifi, "Poverty in Western Asia : a socio-political approach", in *Preventing and Eradicating Poverty*, Report on the experts' meeting on poverty alleviation and sustainable livelihoods in the Arab States, Damas, 28 et 29 février 1996, p. 196.

certaine autonomie pour adapter ces valeurs au contexte de la région et à ses objectifs propres. Preuve en est encore son insistance à favoriser la consolidation régionale face aux autres ensembles et à valoriser la culture arabe.

ENCADRÉ N° 9

Une action de la CESAO en faveur des handicapés

Témoignage recueilli auprès d'un ancien chercheur de la division

"La première grande réunion des handicapés s'est tenue à Amman sous l'égide de la reine de Jordanie. Elle a duré deux semaines et tous les pays membres y ont participé. De nombreux handicapés étaient présents : le président de la séance était aveugle, il y avait des sourds-muets et nous avions prévu un système de traduction dans les différents langages de sourds-muets qui existent dans la région. C'était assez compliqué, mais on a réussi, car on avait un bon budget et on s'était bien préparé. On a même publié de la documentation en braille pour que les aveugles puissent le comprendre. A l'époque, la Commission a frappé un grand coup, car dans nos pays on a tendance à cacher les handicapés, on n'en parle pas. Pour moi, le rôle de la CESAO est de coordonner les activités des différentes instances régionales et des différents gouvernements, et en même temps de faire des choses un peu hors du commun, pour qu'il y ait un réel impact. Pour réaliser tout cela, on avait besoin de 100 000 dollars. On a réuni 120 000 dollars, on en a dépensé 90 000, et le reste a été mis à la disposition du programme pour qu'il puisse continuer. Sur ce coup-là, la CESAO a fait la différence. En marge du séminaire, on a organisé une exposition sur le travail des handicapés. IBM est venu faire une démonstration sur les différentes façons d'utiliser les ordinateurs suivant le type de handicaps. En même temps, on a organisé une compétition sportive pour les handicapés et des événements culturels, un orchestre égyptien de jeunes filles aveugles est venu jouer de la musique classique. C'était formidable, tous les journaux en ont parlé. Cette manifestation d'Amman a entraîné un grand élan sur ces questions des handicapés. En ce domaine le travail de la CESAO a fait boule de neige."

La lutte de la Commission contre la pauvreté est ainsi menée non seulement sur des bases éthiques, économiques ou sociales, mais aussi comme un moyen de mobilisation des Etats membres vers un objectif légitimé par la religion et par leurs intérêts collectifs bien compris, et donc, *in fine*, comme un moyen de renforcement de la coopération régionale

5. La promotion de la condition des femmes

Depuis la première conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue à Mexico en 1975, la CESAO a beaucoup oeuvré de concert avec l'UNIFEM pour une plus grande participation des femmes des pays d'Asie occidentale au développement économique et social. Parmi les grandes priorités fixées par la CESAO dans ce domaine, on retrouve les thèmes classiques aux instances onusiennes : l'emploi, la pauvreté, l'élimination de l'illettrisme et la promotion des organisations non gouvernementales de femmes comme représentantes de la société civile. Poursuivie selon ces axes de travail, dès le début de son existence, l'action de la CESAO en faveur d'un statut social de la femme plus conforme au droit à l'égalité des sexes ne va pas sans poser quelques problèmes au Proche-Orient, où la femme possède historiquement un statut bien distinct de l'homme, et caractérisé par une forte inégalité des droits.

La Commission a mené de nombreuses études et recherches sur la situation de la femme et de la famille en Asie occidentale, afin de mieux la faire connaître aux Etats membres et à la communauté internationale. Elle a multiplié les séminaires et réunions de groupes d'experts en vue de proposer aux gouvernements de la région des mesures et des politiques permettant d'améliorer la condition économique et sociale des femmes d'Asie occidentale. Dans le cadre de la coopération technique, les Etats membres ont pu bénéficier des services de ses consultants pour mener des études sur les femmes et mettre en oeuvre des projets opérationnels, souvent cofinancés par l'UNIFEM.

Il est certain que le travail réalisé par la CESAO dans le domaine de la collecte, du traitement et de la diffusion de statistiques précises sur la situation de la femme dans la région a contribué à éclairer des phénomènes peu connus et a permis d'établir des bases rationnelles pour des politiques orientées vers l'amélioration de la condition féminine. La Commission a également participé à la formation de personnel qualifié au sein des administrations des pays membres et des organisations régionales dans le domaine des statistiques portant sur les femmes. En ce domaine, on peut dire qu'elle a effectué un véritable travail de pionnier qui constitue une référence incontournable pour les chercheurs et les gouvernements de la région.

La Commission publie des études sur le thème des femmes et du développement, ainsi qu'une publication annuelle regroupant des statistiques sur la question qui lui sont fournies par les Etats membres. La publication sous ses auspices, en 1975, de l'ouvrage *Arab Women : Trends and Statistics* inaugurerait une longue série d'études statistiques sur les femmes, domaine dans lequel la Commission fait encore figure de référence dans la région.

L'apport financier de l'UNIFEM a été d'un précieux concours pour mener quelques projets opérationnels montrant qu'il était possible d'améliorer

concrètement la situation des femmes. Certains de ces projets font aujourd'hui tâche d'huile grâce à leur pertinence économique. On peut citer, par exemple, "The establishment of income-generating food-processing enterprises for poor women in Jordan", des projets de développement communautaire pour les femmes rurales en République arabe syrienne, la création d'un centre d'information et de documentation contre l'illettrisme en Jordanie, des études sur les conditions de travail des femmes dans l'industrie manufacturière de quelques pays de la région. La CESAO et l'UNIFEM ont mené un travail de fonds pour soutenir les organisations non gouvernementales de femmes de la région et renforcer leur rôle dans la société civile.

Depuis le début des années 90, la CESAO collabore étroitement au projet régional de l'UNIFEM intitulé "Strengthening Institutions for Development of Women Enterprises", qui concerne l'aide et la formation pour la création et la gestion de petites et micro-entreprises de femmes en Jordanie, au Liban, en République arabe syrienne et dans la bande de Gaza. Ainsi renforce-t-elle encore son rôle clé dans la région, agissant en commun dans ce domaine avec le PNUD, l'OIT et l'UNRWA, en faveur de la création et de la gestion des micro-entreprises.

On doit signaler, dans ce contexte, la mise en oeuvre de plusieurs projets sur la diffusion de la technologie du biogaz au Yémen, menés depuis 1986 avec le soutien de la Division de l'énergie, des ressources naturelles et de l'environnement et avec l'aide financière du Gouvernement néerlandais. L'introduction de la technologie du biogaz dans le sud Yémen a eu des conséquences très positives sur les conditions de vie des femmes et des enfants, et elle constitue une expérience réussie de grand intérêt non seulement pour le Gouvernement yéménite, mais aussi pour le PNUE et la communauté internationale.

Les activités menées par la CESAO en relation avec la préparation et le suivi de conférences mondiales ont suscité de nombreux débats régionaux et l'adoption de déclarations communes sur la question des femmes. La Ligue des Etats arabes a naturellement été associée à cette démarche, où l'adoption de consensus sur la question demeure un exercice délicat. La Commission apporte son soutien aux Etats membres pour les aider à préparer leur participation aux conférences mondiales et continue d'alimenter le débat en faisant entendre la voix de la communauté internationale. Parmi les quelques acquis de la Commission en la matière, on peut signaler la constitution d'un groupe des pays arabes à la Conférence de Beijing et les efforts réalisés pour mettre en oeuvre la plate-forme d'action de la Conférence dans la région.

On peut ainsi considérer que sur ce thème majeur du développement humain, la CESAO fait preuve d'un certain progressisme et contribue à l'émergence d'une conscience nouvelle de la condition des femmes dans la région. Elle occupe à cet

égard, dans le paysage régional, une position unique, qui alimente les débats au Moyen-Orient autour d'un élément central de la modernité.

ENCADRÉ N° 10

Des publications démographiques de référence

Comme on a pu le voir au chapitre III, pour ses travaux relatifs aux questions de démographie, la CESAO a bénéficié du soutien actif du FNUAP, notamment pour la publication régulière de revues et d'ouvrages de référence sur la démographie régionale.

Succédant au *Population Bulletin of the United Nations Economic and Social Office in Beirut*, publié dès 1971, the *Population Bulletin of ECWA*, édité en anglais et en arabe, fournit périodiquement des études précises sur la démographie des pays arabes et aborde les questions de méthodologie et de théorie démographiques. Poursuivant sa mission d'institution de référence en matière de démographie dans le monde arabe, la CESAO a publié à partir de 1976 une série de *Demographic and Related Socio-Economic Data Sheets for Countries of the Economic Commission for Western Asia*. Cette publication biennale présente de nombreux indicateurs démographiques (population par sexe et âge, mortalité, fécondité, éducation, population active et migrations internationales). Depuis 1982, les indicateurs sont élaborés par le personnel de la Commission, grâce aux progrès réalisés dans la collecte de données; les méthodes d'estimation partent des données observées et délaissent les modèles et techniques indirectes jusque-là utilisées. Ces données, publiées dans les *Data Sheets*, servent de base pour les diverses projections démographiques réalisées par les Nations Unies et sont reprises par les Etats membres et les organisations régionales.

Au début de 1980, la Commission a publié une série de monographies portant sur la situation démographique de chacun des Etats membres (*Population Situation in Western Asia*), qui ont obtenu un réel succès auprès des spécialistes de la région. La question des migrations internationales dans le monde arabe a donné lieu à une importante conférence, organisé par la Commission à Chypre en 1981 et qui a réuni plus d'une centaine de participants. La publication de ses actes (45 contributions en deux volumes) a constitué pour un temps l'unique référence d'ensemble sur les migrations internationales dans la région.

Durant les années 80, la Commission a publié de nombreuses études (plus de 2 000 titres) sur la population du monde arabe ou concernant la littérature démographique, en arabe et en langue non arabe. En collaboration avec l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population (UIESP), elle a publié un dictionnaire démographique multilingue traduit en arabe qui a contribué à l'effort d'unification de la terminologie arabe en matière de population. Cet important travail a été complété en 1988 par un lexique démographique trilingue (arabe, anglais et français).

6. L'engagement de la CESAO face à la question palestinienne

Dès 1975, lors de sa seconde session, par sa résolution 12/II et à la demande de plusieurs de ses membres, la CEAO octroyait à l'Organisation de Libération de la Palestine le statut d'observateur permanent. En 1977, l'OLP devenait membre de plein droit de la Commission. Dès lors, la CESAO manifesta de façon constante sa détermination de prendre la Palestine occupée en considération dans ses activités. En 1982, par exemple, la Commission a prié le Secrétaire exécutif, lorsque des demandes d'assistance à l'Organisation de libération de la Palestine lui sont présentées, de suivre le barème sur lequel se base la Commission lorsqu'elle accorde son assistance aux pays les moins Avancés de la région. En 1985, une résolution insistait sur le fait que des données et statistiques concernant les territoires palestiniens devaient figurer dans toutes les études régionales de la CESAO.

Les axes de travail de la CESAO portent sur la réalisation d'études sur divers aspects de la situation de la Palestine sous occupation, l'assistance et la mise en oeuvre de mesures pratiques pour l'amélioration des conditions de vie du peuple palestinien, et l'aide pour trouver des solutions aux problèmes qu'il traverse. Pour une bonne part, ces activités sont financées par le Fonds de contributions volontaires des Etats membres.

Jusqu'au milieu des années 80, hormis quelques notes sur la situation dans les territoires palestiniens occupés, le programme d'action de la CESAO s'appuie essentiellement sur deux projets officiellement adoptés lors de sa session de 1976, et qui feront l'objet de nombreux débats lors des sessions suivantes, donnant lieu à maintes déclarations et résolutions.

Le premier projet (résolution 27/III) engageait la Commission à réaliser une étude générale de la situation et des possibilités économiques et sociales du peuple arabe de Palestine. Cette étude mettra sept ans à voir le jour, du fait des multiples difficultés rencontrées dans la définition des termes de référence, le rassemblement des informations, le recrutement de personnel adéquat, l'accès au terrain et les hausses de coût dues notamment au retard pris par le projet. Ce travail sera confié à l'agence d'études Team International et financé pour une bonne part par le Qatar, d'autres fonds provenant du budget régulier de l'ONU et d'une contribution du FNUAP.

L'étude paraît donc en 1983. Elle représente plus de dix volumes, de nombreuses études sectorielles et spécifiques ayant été annexées au corps principal du texte. Ce travail sera alors diffusé à l'ensemble des membres de la CESAO pour révision et corrections, puis publié à la fin de la décennie. Suite à une décision de la Commission, l'étude sera aussi présentée lors de la Conférence internationale sur la question de Palestine, qui s'est tenue à Paris en 1983, afin que cette conférence

puisse disposer d'informations suffisantes, un sous-comité ayant d'ailleurs été créé à cette fin.

Le second projet (résolution 28/III) engageait la Commission à effectuer un recensement du peuple arabe de Palestine vivant dans les territoires palestiniens, le reste de l'Asie occidentale et éventuellement au-delà. Là aussi, le projet se heurtera à de nombreuses difficultés, notamment celle de définir qui est considéré comme Palestinien, dès lors qu'une bonne partie des Palestiniens vivant en Asie occidentale ont acquis la nationalité de leur pays d'accueil. La collecte des données butera aussi sur les réticences de certains pays arabes à communiquer - ou même à obtenir - des informations précises sur leur population palestinienne, question souvent politiquement sensible. Plusieurs propositions furent avancées pour mener malgré tout le projet à bien, qui aboutirent à en confier l'exécution au Bureau central palestinien des statistiques, situé à Damas.

A partir de la seconde moitié des années 80, les activités de la CESAO se diversifieront, et le ton des résolutions s'affirmera après le déclenchement de l'Intifada et le durcissement de la répression israélienne. Parmi les principales productions, on peut noter une étude de faisabilité sur la formation technique et professionnelle dans l'agriculture, réalisée en 1988, et une autre sur le secteur industriel dans les territoires palestiniens, puis sur la faisabilité d'un projet concernant l'élevage, en 1989, de même qu'une étude sur les dépenses et revenus des ménages. Des services de coopération technique seront fournis au Bureau central palestinien des statistiques et à l'Université ouverte de Jérusalem. Les souffrances endurées par les Palestiniens sous l'occupation et la dégradation de leur niveau de vie seront à l'origine d'un projet d'aide d'urgence, portant sur des petits projets agricoles. En 1991, une étude sera menée sur le chômage et, en 1992, plusieurs documents seront publiés à l'occasion de la Journée internationale de solidarité avec le peuple palestinien.

En 1994, suite aux premiers accords d'Oslo, une équipe de travail sera constituée pour étudier la participation de la Commission au développement dans les territoires autonomes de Jéricho et de Gaza. La mise en place de cette équipe date de 1984-1985; elle suit la présentation du rapport sur les conditions de vie en Palestine. Composée d'un représentant de chaque division, elle est restée active jusqu'en 1990-1991, puis elle a périclité. Après la guerre du Golfe, les divisions de la CESAO ont été souvent sollicitées pour des travaux sur la question palestinienne, mais l'accès aux territoires palestiniens occupés demeurait difficile. Après 1993 et l'engagement des négociations de paix, la CESAO a eu plus de moyens pour engager de nombreux travaux sur la question palestinienne et l'impact du processus de paix.

A partir de 1993, la CESAO publie régulièrement un rapport sur le développement de la colonisation israélienne et les conséquences de la multiplication et de l'extension des implantations ainsi que sur la situation

économique et sociale du peuple palestinien et de la population arabe du Golan syrien occupé, rapport accessible sur son site Internet, récemment ouvert. Cette publication fait suite à une résolution de l'ONU condamnant la poursuite de la construction de logements par Israël et ses implantations nouvelles dans les territoires occupés.

L'engagement de la CESAO sur la question palestinienne bénéficie non seulement de la collaboration des Etats membres, mais aussi des organismes et institutions spécialisées des Nations Unies. La Commission fut ainsi chargée conjointement avec la CNUCED de donner suite à la décision de 1986 du Conseil économique et social portant sur la réalisation d'une étude sur les pratiques financières et commerciales d'Israël dans les territoires palestiniens. La première partie de l'étude fut achevée en 1987, et la seconde en 1989. La Commission se réfère dans cette étude à la déclaration de Genève et au programme de travail sur l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, ainsi qu'aux déclarations et résolutions du comité du même nom.

Le travail de la CESAO par rapport à la question palestinienne apparaît comme crucial : il s'agit certes d'un problème extrêmement sensible politiquement, sur lequel les Etats membres ont sans doute eu des positions divergentes, sinon parfois opposées. Cependant, il est certain que cette question est fondamentale pour l'ensemble de la région, qui a réagi collectivement à de multiples reprises face à une agression de type colonial. Sans éluder un positionnement clair par rapport à la question, la Commission a résolument centré son action sur ses aspects pratiques. En particulier, sa détermination à mener à bien des études précises est remarquable dans un contexte où, jusqu'aux années 90, fort peu d'informations filtraient sur les conditions de vie des Palestiniens sous l'occupation et où peu de travaux étaient menés, que ce soit au niveau régional ou international.

CONCLUSION

Depuis près de vingt-cinq ans, la Commission a publié un nombre considérable d'études et de travaux de recherches, organisé plus de cent-cinquante séminaires, conférences et ateliers de formation, envoyé chaque année une quarantaine de missions de coopération technique dans divers Etats membres. Souvent réalisés dans des conditions difficiles, ses travaux ont permis aux Etats membres, aux organisations régionales et plus largement à la communauté internationale d'avoir une meilleure connaissance des problèmes économiques et sociaux de la région.

Le rôle d'interface de la CESAO entre la communauté internationale et la région est loin d'être négligeable. Le nombre des réunions organisées et des études menées sur les principaux sujets de préoccupation de la région, et sur leurs liens avec la situation mondiale, est considérable. Pour l'étude, au plan régional, de certaines questions comme les statistiques, l'eau, la démographie ou des questions sociales telles que la pauvreté, les femmes, les personnes handicapées, la Commission peut être considérée comme une référence incontournable. Sur certains thèmes, la Commission a pu dépasser les effets de mode et réaliser un travail en profondeur, s'inscrivant dans la durée, qui a favorisé certaines prises de conscience au niveau gouvernemental.

Cependant, même si elle s'est affirmée dans certains domaines comme un véritable pôle d'excellence, rares sont les secteurs où l'institution a pu vraiment remplir sa fonction de coordination des politiques régionales entre les Etats membres, ou même au sein du système des Nations Unies.

L'ensemble des personnes interrogées lors de la phase préparatoire de la présente étude ont déclaré que l'image de la Commission était peu affirmée tant au sein de la région que du système des Nations Unies. Une des principales raisons en est que les travaux de la CESAO sont peu connus en dehors de quelques cercles de spécialistes de l'ONU et de la région, conséquence, notamment, de la faible diffusion des documents produits par certaines organisations des Nations Unies.

Il est notamment significatif que, bien que la Commission ait publié en anglais et en arabe depuis ses débuts des études spécialisées sur les questions de démographie, d'agriculture, de l'industrie, outre bien entendu le *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region*, le tirage ne dépasse généralement pas mille exemplaires, distribués pour la plupart auprès des organismes des Nations Unies et des Etats membres. Cependant, rares sont les

personnes qui, au sein de la communauté scientifique internationale, connaissent l'activité et les publications de la CESAO.

En outre, les contraintes imposées par la crise financière des Nations Unies n'ont pas été sans effet sur la diffusion des publications, alors que par ailleurs la faiblesse des financements extra-budgétaires réduisait à un petit nombre de publications les travaux co-édités par des maisons privées. La création récente d'un site Internet et la définition d'une nouvelle stratégie de communication, qui tirerait parti de l'environnement favorable de Beyrouth, devraient permettre à la Commission de raffermir son image et de mieux se faire connaître.

Il est clair que, depuis ses origines, la Commission s'est heurtée à deux problèmes majeurs et tenaces : l'instabilité régionale d'un côté, et la faiblesse des moyens financiers opérationnels de l'autre. Le budget ordinaire des Nations Unies a, comme on l'a vu, subi une véritable stagnation, voire régression, depuis la seconde moitié des années 90; il finance essentiellement les salaires, mais à peine 10% des voyages, des réunions et des publications. Comme par ailleurs, la Commission n'est pas parvenue à drainer des fonds importants des autres institutions des Nations Unies pour son budget extraordinaire, on peut effectivement considérer la faiblesse de ses moyens financiers opérationnels comme un puissant frein au développement de ses activités. Enfin, l'instabilité et le nomadisme de l'institution ont parfois porté préjudice à la mise en oeuvre de certains programmes de travail.

Bien que les travaux de la Commission contribuent à informer les Etats membres et les organisations régionales tout comme, bien entendu, le système onusien sur le développement économique et social de la région, l'analyse de l'impact réel de ces travaux est difficile à apprécier. La qualité des publications et séminaires est considérée comme inégale par le personnel de la CESAO lui-même, mais aussi par les missions d'inspection des Nations Unies, alors que les travaux véritablement pluridisciplinaires sont très rares. Parmi les grandes lacunes du travail mené depuis 25 ans, on peut souligner l'absence de réflexion sur la question des dépenses d'armement des pays de la région et leurs conséquences néfastes sur leur développement économique et social.

En matière de coopération régionale, un des piliers de sa mission, la CESAO est dépendante à la fois des pratiques de l'ensemble de ses partenaires du système onusien et de la situation dans la région. La crise larvée du système onusien et la volonté marquée des divers organismes et institutions à préserver leur prérogatives ne les portent guère à travailler de concert avec les autres agences et la Commission. La situation régionale n'est guère favorable non plus au développement de la coopération multilatérale. Depuis la première guerre du Golfe, les impératifs de la sécurité, toujours prioritaires, constituent un obstacle à la coopération économique.

Ces deux dimensions affectent fortement les activités de la CESAO et sont aussi à l'origine de la faiblesse montrée depuis un quart de siècle dans cette fonction de coordonnateur régional. Elle n'en a pas moins réussi, dans certains domaines, à faire progresser la région, même si l'impact réel de ses travaux mériterait une longue enquête auprès des Etats membres et des organisations régionales.

A la question de savoir si la CESAO est plutôt onusienne ou plutôt régionale, la réponse ne peut être que nuancée. Notre étude montre que les programmes de travail et les activités des organismes et institutions des Nations Unies déterminent largement les thématiques et les axes de travail de la Commission. L'influence du calendrier onusien sur les ordres du jour régionaux est évidente, ordres du jour qui dépendent aussi des contraintes financières. Pour mener des études, organiser des conférences, des séminaires ou des ateliers de formation, la CESAO utilise principalement des fonds provenant du budget extraordinaire, financé essentiellement par les organisations des Nations Unies. Comme par ailleurs, malgré la richesse non négligeable de la région dans son ensemble, les Etats membres, les fonds et organisations régionales arabes financent fort peu ses activités, il est logique que ce soient les thématiques dominantes de la communauté internationale qui forment essentiellement son cadre de travail.

Ainsi, depuis vingt-cinq ans, la CESAO reflète-t-elle l'évolution des modes internationales en matière de développement économique et social. Fortement marquée à ses débuts par la référence mythique au nouvel ordre économique international, elle s'est quelque peu libérée du carcan de l'idéologie tiers-mondiste pour évoluer, au gré des années 80, et surtout 90, vers un plus grand pragmatisme où l'influence des institutions de Bretton Woods est loin d'être absente.

Cela étant, il reste que la nature intergouvernementale de la CESAO, son travail de mise en relation des Etats de la région, parfois d'adoption de déclaration commune sur telle ou telle thématique, et bien entendu son volet d'activités dans le domaine de la coopération technique (voir le chapitre IV) l'enracinent indéniablement dans la région.

En vingt-cinq ans, les vicissitudes de la crise onusienne et l'instabilité chronique de la région auraient pu faire voler en éclat l'institution, et certains observateurs considèrent que son principal mérite est d'avoir réussi à résister et à vivre.

La restructuration menée depuis 1992 a pour but de corriger les faiblesses de la Commission. S'il est encore trop tôt pour en apprécier les résultats, on peut cependant souligner que ce sont aujourd'hui l'ensemble des treize Etats de la région qui se sentent mieux impliqués par les travaux de la CESAO, comme l'indiquent les demandes croissantes de consultations au titre de la coopération technique, ou

encore le niveau plus élevé de représentation des Etats membres aux sessions de la Commission.

Depuis le retour de la Commission à Beyrouth en 1997, alors que les premiers effets de la restructuration sur ses programmes de travail sont apparus et que le processus de paix a été engagé, on constate que les pays riches du Golfe manifestent un regain d'intérêt pour la CESAO. Elle apparaît aujourd'hui mieux armée pour accompagner la région face aux nouveaux défis de la mondialisation et de la reconstruction après la conflagration des deux guerres du Golfe.

A l'heure où la CESAO subit, à l'instar des autres commissions régionales, certaines critiques, cet exposé sur son histoire permettra certainement de mieux cerner les défis qu'elle doit relever à l'aube du XXI^e siècle. En effet, les parties du monde les mieux armées face à la mondialisation sont aussi celles qui sont le plus structurées et les mieux intégrées économiquement. La question de la construction d'un marché commun régional se pose donc à nouveau et plus que jamais, alors même que la région subit une forte récession économique, qui ébranle ses régimes politiques et suscite de nouvelles alliances. Face à l'enlisement des tentatives des autres organisations intergouvernementales sur la question de l'intégration régionale, la CESAO a un rôle d'aiguillon à jouer pour relancer la coopération multilatérale opérationnelle.

Au nombre des défis que la CESAO doit relever, se pose celui de la reconnaissance de son identité et de son appartenance par l'ensemble de ses partenaires. En effet, il n'est pas inutile de rappeler que la région où elle est implantée possède des contours mal définis, tant géographiquement que culturellement, la tentation de l'homogénéisation autour de l'arabité ne la rendant pas forcément plus solide. La CESAO doit en tenir compte et s'inscrire dans ces diverses dimensions régionales, parfois concurrentes. Il ne faut pas oublier non plus que le Moyen-Orient ne cesse d'être enflammé par des conflits provoqués par des idéologies qui prônent l'exclusion et l'intolérance. La "famille arabe" se fissure depuis trois quarts de siècle (avec la fin de l'empire ottoman).

Or, comme l'affirme avec conviction le Secrétaire exécutif, M. Hazem El-Beblawi, "la plupart des institutions régionales inter-étatiques en Asie Occidentale sont basées sur des critères idéologiques et politiques. La CESAO se distingue par sa double appartenance à l'organisation universelle d'un côté, et à la région de l'autre. Elle est un organe neutre créé pour faire face aux problèmes géo-économiques communs sans discrimination de race, religion.

"C'est sa double appartenance qui lui offre l'opportunité de jouer ce rôle : elle est à la fois des Nations Unies et de la région, alors que les autres institutions sont liées seulement à la région. La CESAO est l'émissaire de l'organisation mère vers la région, porteuse des principes généraux et des valeurs universelles de la Charte de Nations Unies; elle est aussi le porte-parole de la région aux Nations Unies."

1
2
3
4

5
6
7

8