

Difficultés financières et réforme des Nations Unies

Un nouveau dialogue Nord-Sud ?

Les critiques acerbes du gouvernement américain à l'encontre des Nations unies, et quelques initiatives spectaculaires de sa part, ont donné une nouvelle urgence à la réforme de l'organisation mondiale. La grande question est de savoir si les principaux pays occidentaux peuvent recouvrer le contrôle de l'ONU sans remettre en cause les principes d'égalité entre États et de souveraineté nationale inscrits dans la charte. En attendant, on voit se mettre en place d'autres modalités de concertation internationale, où la réalité des rapports de forces entre pays riches et pays pauvres s'impose plus crûment. Une sorte de système concurrent, qui serait la pierre tombale du dialogue Nord-Sud ?

La session 1986 de l'Assemblée générale des Nations unies s'est conclue par l'adoption d'une résolution sur la « réforme » de l'Organisation, qui a permis à l'ambassadeur américain auprès de l'ONU, le général Vernon Walters, de se déclarer satisfait. Elle lui fournit « un argument efficace pour convaincre le Congrès des États-Unis d'assouplir sa position ». Comme la crise financière était due essentiellement aux amendements adoptés par le Congrès qui avaient abouti à réduire de plus de moitié la contribution américaine au budget de l'Organisation, on pourrait croire que cette crise est terminée.

Diverses analyses fournies par la presse¹ indiquent au surplus que la réforme approuvée est importante et que le budget de l'ONU sera désormais adopté par « consensus » ; si tel était le cas, les querelles qui, depuis des années, opposent les « gros contributeurs » — c'est-à-dire les pays riches, occidentaux et socialistes — aux pays pauvres du « groupe des 77 » devraient cesser.

L'attitude du Congrès américain en 1987 sera en effet déterminante sur le plan financier immédiat. Mais, même si une atténuation des difficultés financières se produisait cette année, ce qui est loin d'être garanti, il serait illusoire de croire que les problèmes de l'ONU sont pour autant résolus.

De très nombreuses raisons permettent au contraire de penser que l'on se trouve en présence des premières manifestations d'une crise importante qui dépasse largement le cadre de l'organisation mondiale et qui correspond en fait à l'ouverture d'un nouveau dialogue Nord-Sud.

Ce dont il s'agit, en effet, c'est du contrôle de l'Organisation. Le premier « amendement » qui a provoqué la crise, l'amendement Kasselbaum, adopté par le Congrès des États-Unis en, posait comme condition au paiement intégral de la contribution à l'ONU l'adoption par l'Assemblée générale du système de « vote pondéré », c'est-à-dire le remplacement du système actuel qui donne à chaque État une voix (quelle que soit l'importance du pays), par une méthode calculant le nombre des voix en fonction de la puissance économique comme c'est le cas à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international². L'auteur de l'amendement savait fort bien qu'il s'agissait, dans les circonstances actuelles, d'une exigence inacceptable, mais le sens de la demande

¹ Le Monde daté 21-22 décembre 1986, "Le budget des Nations unies sera désormais adopté par consensus", par Charles Lescault.

² juin 1986.

était clair pour tous ; les États-Unis — et derrière eux (cachés, prudents et satisfaits, même s'ils affectaient d'être désapprobateurs) tous les pays riches — pensaient qu'il fallait en finir avec cette « majorité automatique » faite de petits contributeurs et de micro-Etats qui adopte constamment des résolutions contraires aux idées et aux politiques des grands pays.

La première remarque qui s'impose est que l'on n'avait jamais osé jusqu'ici poser le problème aussi clairement ; la deuxième est que la résolution adoptée à la fin décembre 1986 n'en apporte pas la solution.

La question qu'il faut maintenant résoudre, c'est celle du mode de représentation des États membres au sein d'une organisation mondiale acceptable par tous. Le fait d'ouvrir des négociations à ce sujet signifie que l'on n'hésite plus à mettre en cause, sinon le principe de l'« égalité souveraine des États », du moins la conséquence que l'on en avait tirée jusqu'ici que, d'après la charte, chaque État devait disposer d'une voix.

On ne touche pas à de tels tabous sans prendre de grandes précautions. Les États riches — occidentaux et socialistes — s'étaient jusqu'à maintenant contentés de s'efforcer de désacraliser l'institution mondiale elle-même. Leurs représentants parlaient avec insistance de son coût trop élevé, du montant exagéré des traitements de ses fonctionnaires, de la mauvaise gestion, du besoin impératif de s'en tenir à une « croissance zéro » sur le plan budgétaire. L'argumentation avait pris une forme tellement stéréotypée que les diplomates qui tenaient ces discours finissaient par y croire eux-mêmes.

Mais ce discours indirect, s'il avait entraîné quelque réduction de dépenses et mis un terme à la prolifération de nouveaux organismes, ne menait en fait nulle part. Non seulement il n'exposait pas les véritables griefs, mais il dépassait son but. Il tendait en définitive à démanteler l'institution elle-même et ainsi à mettre en cause, à travers elle, l'espoir de paix qu'elle incarne ou les principes qu'elle défend. Cette offensive plaçait donc les gouvernements des pays du Nord dans une situation inconfortable et elle n'ouvrait pas de dialogue nouveau.

Or voici qu'en engageant la discussion sur la manière dont le budget est adopté et en proposant un changement dans les modalités de vote, les États-Unis ont fourni l'occasion de commencer à discuter du fond du problème.

À la fin de 1985, l'Assemblée générale a créé un groupe d'experts — le « groupe des 18 » — chargé de « déterminer les mesures à prendre pour continuer à améliorer l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation ». Dans toutes les crises financières du passé, l'ONU a toujours créé des groupes de ce genre qui ont tous fait des propositions d'économie et de restructuration suivies généralement de peu d'effets. Le « groupe des 18 » n'a pas échappé à la règle. Il a fait des recommandations³ sur la politique du personnel, sur la structure du secrétariat, proposé des réductions d'effectifs (15 % sur trois ans et 25 % pour les postes supérieurs) que l'Assemblée générale a adoptées avec diverses réserves. Rien de très neuf dans tout cela. Ce qui est nouveau, c'est qu'il a dû traiter des modalités de décision sur le budget.

³ Documents officiels des Nations unies, Assemblée générale, quarante et unième session, supplément n° 49 (A/41/49).

La manière dont la négociation a évolué jusqu'ici peut sans doute paraître quelque peu ésotérique. L'ONU est un organisme complexe ; les modalités d'établissement de son budget — qui est un « budget programme » biennal — sont compliquées. Le fait que la négociation au sein du « groupe des 18 » et au sein de l'Assemblée générale se soit concentrée autour de l'institution d'un comité ayant pour mission d'essayer de trouver un consensus sur le contenu du programme et sur le montant du budget, avant que la cinquième commission de l'Assemblée générale ne se saisisse du problème, peut paraître au profane d'un intérêt limité. C'était cependant la seule voie de recherche envisageable.

Comme il n'est pas possible de toucher à la charte, il n'était pas question d'examiner le problème du « vote pondéré » qui aurait exigé une modification des (« un État = une voix » et majorité des deux tiers pour l'adoption du budget). On s'est donc contenté de chercher à établir, en amont de la décision finale prise par l'Assemblée générale, un mécanisme facilitant une négociation préalable sur le contenu du programme et le montant du budget.

Le « groupe des 18 » n'a pas réussi à se mettre d'accord sur une solution : il en a proposé trois différentes. Finalement, l'Assemblée générale en a choisi une quatrième qui consiste à ne pas modifier la structure des comités subsidiaires, à réaffirmer les principes de la charte sur les modalités actuelles de décision, à confier toutefois au comité du programme et de la coordination la mission d'examiner un projet résumé de budget un an à l'avance, d'essayer d'établir un « consensus » à son sujet et de transmettre son avis à l'Assemblée, qui en fera ce qu'elle voudra.

La « solution » ainsi adoptée contient de telles réserves, insiste tellement sur l'intangibilité du processus de décision actuel, que l'on peut être certain qu'elle n'améliorera guère les possibilités d'accord au sein de l'ONU.

Même si l'administration américaine insiste aujourd'hui sur l'idée que les décisions budgétaires devraient être prises désormais par « consensus », chacun sait bien que les problèmes politiques ne seront pas résolus en précisant les compétences d'un comité consultatif sur les questions de programme ou de budget. Les éléments d'une négociation plus vaste sont déjà tous réunis, avec des degrés inégaux de clarté dans leur formulation.

Le fond du problème, c'est le refus par les pays occidentaux en général, et pas seulement par les États-Unis, de la philosophie qui a servi de base au précédent dialogue Nord-Sud et qui a été la cause fondamentale de son échec.

Il est évident que les pays riches sont tous irrités par l'usage que les pays en développement font de l'ONU ; par la propagande idéologique, culpabilisatrice, revendicatrice, antilibérale, que le « groupe des 77 », majoritaire aux trois quarts (environ 120 pays contre 40) reprend à grand renfort de discours et de résolutions ; par les condamnations prononcées en toute occasion contre les pays occidentaux ; en général par l'attitude moralisatrice adoptée par des gouvernements le plus souvent dictatoriaux et peu encombrés de scrupules en ce qui concerne leur propre politique.

Pendant près de trois décennies, depuis Bandoung en 1955, mais surtout depuis le début des indépendances au milieu des années 60 jusqu'aux années 80, les représentants des pays du tiers-monde avaient pris et gardé l'initiative du dialogue avec les pays riches.

Or, pendant que l'URSS et les pays socialistes réussissaient à utiliser intelligemment cette offensive en la soutenant pour l'orienter contre l'Occident, sans faire eux-mêmes le moindre effort d'assistance économique sérieuse, les pays occidentaux avaient dû céder sur quelques points. Ils avaient accepté quelques traitements de faveur sur le plan commercial, ouvert une ou deux « fenêtres »⁴ au Fonds monétaire international, reconnu la nécessité d'augmenter progressivement le montant de leur aide publique au développement, approuvé avec beaucoup de réserves les grandes résolutions de l'Assemblée générale sur les stratégies internationales et sur le nouvel ordre économique. Mais ils avaient surtout résisté avec une mauvaise humeur croissante à l'offensive idéologique qui les culpabilisait en affirmant que le sous-développement était le résultat de l'oppression colonialiste. Ils avaient donc été acculés à la défensive, poussés dans la position inconfortable d'avoir refusé des revendications que la pauvreté et la misère du tiers-monde semblaient justifier, contraints d'accepter peu ou prou une idéologie globale plus dirigiste et socialisante que libérale.

Et voici que ce sont ces mêmes pays guidés par le plus puissant d'entre eux qui passent à l'offensive en proposant de modifier les processus de décision, tout en utilisant efficacement les organisations de Bretton Woods où ils détiennent la majorité pour imposer aux pays débiteurs les politiques d'ajustement qui leur semblent souhaitables et en commençant à constituer en dehors de l'ONU un système de gestion collective de l'économie mondiale dont le tiers-monde est exclu.

En d'autres termes, les positions occidentales ont maintenant évolué de façon décisive ; la découverte des contraintes de l'interdépendance a créé le besoin d'un système planétaire de coordination économique et politique que l'on a commencé à constituer en dehors de l'ONU. On a utilisé pour cela non seulement les organisations financières mondiales, mais les possibilités offertes par l'intégration progressive sur le plan régional en Europe occidentale, sur le plan intercontinental par l'OCDE, et surtout par l'institution des sommets réguliers entre l'Amérique, l'Europe et le Japon. Ce schéma s'est complété par les sommets entre les deux super-grands pour traiter du contrôle des armements et de quelques autres problèmes communs.

L'extension expérimentale (fait une seule fois à Cancún) des sommets occidentaux à quelques représentants des principaux pays en voie de développement a montré dans quel sens l'Occident pourrait éventuellement permettre à ce système de consultation de s'étendre à l'avenir en combinant les rencontres au plus haut niveau avec une représentation liée à l'importance des partenaires : quelques grands pays du Sud seraient admis à discuter, en considération de leur puissance ; les autres seraient exclus.

La construction progressive de système potentiellement concurrent de celui de l'ONU et bâti sur de tout autres principes est facilitée par développement d'une « conscience » occidentale qui n'hésite plus à souligner les défauts des gouvernements du tiers-monde, à parler d'absence de démocratie ou de corruption, qui insiste davantage sur la lutte contre la pauvreté que sur le développement, qui invoque plus volontiers les droits de l'homme que les droits des peuples ou des États.

⁴ Facilités spéciales de crédit accordées par le Fonds monétaire international à certains pays.
Le Monde Diplomatique – Avril 1987

Pour l'opinion publique des pays riches, sensibilisée par l'image composée et confuse que lui proposent les médias, le tiers-monde, ce sont à la fois le désordre et les abus, l'absence de démocratie, les violations des droits l'homme, l'accroissement démographique, l'invasion lente des travailleurs migrants et des clandestins, l'intégrisme, les risques créés par les guerres locales ou par les régimes marxistes ou révolutionnaires.

Il y a sans doute à cet égard quelque différence d'accent entre l'Amérique et l'Europe. Mais, dans l'ensemble, les pays pauvres du Sud tendent à apparaître aujourd'hui de plus en plus comme une source d'instabilité et comme une menace, ce qui crée logiquement le désir d'y parer en se dotant des moyens de contrôle nécessaires.

Cela explique que les gouvernements occidentaux reflètent ces préoccupations et que l'idée de reprendre le contrôle de l'ONU soit l'un des éléments de leur stratégie d'ensemble. Il n'y a rien d'étonnant à ce que les gouvernements des pays en voie de développement éprouvent quelque perplexité devant cette offensive : la droite américaine en est le fer de lance, mais les modérés en Amérique et en Europe ne la désapprouvent pas, et les pays socialistes s'y associent pour l'essentiel à l'ONU. On peut s'expliquer qu'il faille quelque temps aux diplomates du « groupe des 77 » pour distinguer les vrais problèmes des mauvaises raisons, pour admettre que les choses ont changé, pour remettre en question les positions confortables et les idées sur lesquelles ils vivaient depuis plusieurs décennies.

Il n'y a donc pas à s'étonner que l'un des phénomènes les plus marquants dans le déroulement de la crise interne de l'ONU soit justement la scission du « groupe des 77 » avec, d'un côté, les pays d'Asie et d'Amérique latine qui acceptaient en général les propositions occidentales et soviétiques pour la création d'un comité du programme et du budget et de l'autre, l'ensemble des pays africains (soutenus pour des raisons de principe par la Chine) qui refusaient en bloc tout changement notable et justifiaient leur attitude par le refus de céder au « chantage américain. »

Cette divergence d'attitude, qui s'est manifestée clairement au sein du « groupe des 18 »⁵ et qui s'est maintenue avec quelques variantes au sein de l'Assemblée générale, se prolonge dans les différences de perception au sujet de la conception d'ensemble de ce que pourrait être à l'avenir le dialogue Nord-Sud. Il va donc falloir du temps pour que, de la confusion actuelle, se dégagent les conditions d'un nouveau dialogue. Dans tous les camps, une reconversion des idées reçues à divers niveaux de profondeur est devenue nécessaire. Mais l'on peut dès maintenant apercevoir quelques éléments essentiels.

Une autre conception de l'interdépendance

LE premier est que le problème posé par la coexistence, dans un monde de plus en plus interdépendant, de pays postindustriels de plus en plus riches et de zones agropastorales très pauvres et surpeuplées ne pourra être éludé. Il ne s'agit pas seulement du problème moral posé par les conditions inacceptables faites à des centaines de millions d'êtres humains ; il s'agit des problèmes politiques que pose inévitablement au monde riche l'évolution de ce prolétariat traité jusqu'ici comme « extérieur », mais qui devient de

⁵ Les trois solutions différentes proposées par le groupe pour la procédure budgétaire étaient soutenues, la première par les experts occidentaux, asiatiques et latino-américains, la deuxième par les experts africains, chinois et yougoslave, la troisième (version renforcée de la première) par les experts soviétique et argentin.

plus en plus « intérieur » en s'intégrant, avec tous ses problèmes, dans la société mondiale de demain.

Le deuxième élément est que la question de la représentation des États au sein de l'organisation mondiale est posée et qu'il ne sera pas possible non plus de l'éviter encore longtemps. Ce dont il est question à travers les discussions actuelles sur les méthodes de décision budgétaire, c'est bien de la comptabilité du respect de l'« égalité souveraine des États », qui se traduit par l'équation « un État = une voix » à l'Assemblée générale, et d'une prise en compte raisonnable de l'importance respective de chacun des partenaires par une autre méthode de représentation.

Il s'agit là d'un problème classique de droit constitutionnel, auquel les Constitutions d'États fédéraux ont apporté des réponses en organisant des systèmes équilibrés qui tiennent compte à la fois de l'existence des entités étatiques et de leur importance — par exemple par le bicaméralisme⁶. Ce problème se pose aujourd'hui à l'échelle mondiale, parce que la Charte ne lui a pas apporté de réponse, notamment sur le plan économique, et qu'il va falloir le résoudre.

Le troisième élément est le changement de perception des problèmes qui se posent au Sud. Dans le cadre général de l'interdépendance mondiale, on commence à reconnaître une spécificité à l'interdépendance Nord-Sud. Jusqu'ici, il s'agissait d'une relation entre pays revendicateurs et pays nantis. Un glissement est en train de s'effectuer dans le sens d'une relation entre partenaires.

C'est assez clair dans le traitement de la dette du tiers-monde. Il n'y a plus aujourd'hui de créancier important qui puisse accepter la faillite d'un débiteur important : le plan Baker et les mesures bilatérales prises dans le même esprit sont les applications de ce principe. L'approche qui a été adoptée à la récente conférence spéciale sur la situation critique en Afrique, en mai 1986⁷, est allée dans le même sens : reconnaissance de l'intérêt mondial présenté par une situation locale et solidarité spécifique à l'égard des problèmes posés. L'évolution des idées au sujet des questions de population ou d'environnement va aussi dans le sens de l'identification de problèmes ayant des aspects différents pour les partenaires, mais qu'il faut résoudre ensemble parce qu'ils sont communs.

Ces éléments nouveaux posent, au Nord comme au Sud, des questions auxquelles il faudra répondre. La première est celle de savoir si la « prise de contrôle » de l'ONU a un sens. Si l'on reconnaissait que tel n'est pas le cas, un progrès important serait possible pour l'établissement d'un dialogue utile. L'idée qu'une organisation mondiale peut « prendre des décisions » n'est sans doute pas encore complètement dissipée. Mais l'expérience quotidienne apprend que les résolutions de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité sont sans conséquence, que l'ONU ne prend jamais, comme le Fonds monétaire international par exemple, de décisions ayant des effets directs et contraignants sur la politique des pays, qu'en définitive une organisation politique mondiale ne peut réellement servir qu'à organiser des discussions et des négociations sur les problèmes mondiaux.

⁶ Dans la Constitution américaine, par exemple, la représentation des États au Sénat est assurée par deux sénateurs pour chaque État, celle à la Chambre des représentants, par un nombre de députés élus en proportion de la population.

⁷ Le comité préparatoire de la conférence était présidé par M. Edgard Pisani.

Or on ne prend pas le contrôle d'une table de négociations. En revanche, si l'on souhaite qu'elle fonctionne utilement, il faut l'organiser de manière telle que tous les États acceptent d'y participer réellement. Et l'on sait bien que tel n'est pas le cas actuellement, puisque tous les grands pays négocient les problèmes de quelque importance en dehors de l'ONU. Or nul n'a intérêt à ce qu'il en aille ainsi définitivement.

L'étude en profondeur de la structure de la machinerie intergouvernementale dans le domaine économique et social a été recommandée par le « groupe des 18 »⁸, ce qui montre bien que l'on commence à prendre conscience du fait que la « forme de la table » et le choix des partenaires appelés à s'y asseoir pourraient avoir une grande influence sur le contenu et l'issue des négociations elles-mêmes. L'idée qu'un « conseil de sécurité économique », au nombre de membres restreint, où les grands pays seraient représentés par eux-mêmes et les petits pays par des représentants choisis par eux, de préférence sur une base régionale, pourrait devenir l'organe central pour ce genre de négociations, progresse lentement dans les esprits⁹.

La deuxième question qui résulte de l'évolution des faits et des idées est celle de la philosophie d'ensemble qui doit présider à la coopération Nord-Sud. Celle qui est acceptée aujourd'hui est faite d'un mélange de respect absolu de l'indépendance et de la souveraineté nationale de chaque pays, et de « non-alignement ». Elle semble avoir été inventée pour permettre :

- de ne pas discuter — en vertu du principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État — de la légitimité des régimes politiques, du degré de démocratie qu'ils tolèrent, du niveau de respect des droits de l'homme qu'ils observent ;
- de dispenser les pays riches d'assumer une responsabilité quelconque à l'égard des problèmes sociaux qui se posent dans les pays pauvres ; chaque pays riche a son système de sécurité sociale, mais, à l'échelle mondiale, on peut en rester, avec les divers systèmes d'« aide », à la pratique de la charité.

Cette philosophie protège trop d'intérêts pour qu'elle soit facilement remise en question. Elle est en revanche totalement inadaptée aux problèmes du monde moderne, et il ne sera pas possible de donner un contenu au nouveau dialogue Nord-Sud tant qu'elle régnera. Les problèmes de demain, en particulier ceux posés par le développement exponentiel des prolétariats urbains dans les pays pauvres ; le développement des intégrismes ou des idéologies qui exprimeront les revendications de ces prolétariats, l'accroissement irrésistible des migrations Sud-Nord, ne pourront être résolus sans que soit établi un système de responsabilité collective permettant de contrôler ces phénomènes.

⁸ Recommandation n° 8 du rapport du groupe. L'Assemblée générale en a confié l'étude au Conseil économique et social.

⁹ Document des Nations unies A/40/988, Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations unies (novembre 1985) ; documents du forum parlementaire aux Nations unies de l'association Parliamentarian Global Action ; communication de M. Joop Den Uyl (novembre 1986) ; Stanley Foundation, conférence sur les Nations unies de la troisième décennie (Québec, juillet 1986).

C'est dire que ce nouveau dialogue Nord-Sud, qui vient de s'ouvrir timidement, ne pourra se développer sans une profonde reconversion intellectuelle, à l'Ouest comme à l'Est, et surtout au Sud. Dans les circonstances actuelles, il semble que ce soit en effet de la nature et de la qualité des réponses qui seront apportées par les pays du Sud que dépende leur avenir.

Maurice Bertrand