

Pour une mise à jour de l'ONU

Les défaillances de l'ONU

Dans les conversations particulières, quand on parle de l'ONU, certains interlocuteurs interrompent pour demander si elle existe toujours. En effet de nos jours il est peu question de l'ONU dans la presse à comparer de la position d'il y a 20 ou 30 ans. Même la journée de l'Onu passe inaperçue avec à peine quelques discours sans conviction dans les établissements scolaires. Pourquoi et comment en est-on arrivé là ? C'est que l'action de l'ONU est de plus en plus rare et de moins en moins fructueuse.

Sur le plan du développement économique et social les résultats sont déconcertants. Il est vrai que certains pays se sont développés de manière éclatante, mais c'est sans le secours de l'ONU. Les habitants les plus démunis des pays pauvres croupissent dans la misère et même meurent de faim ou de manque d'eau potable ou de soins médicaux élémentaires. L'inégalité entre hommes ne cesse de croître. On estime que 1% de la population possède 40% de la richesse du monde. La moitié de la population mondiale ne dispose que de 1% de la richesse globale. L'aide apportée par l'ONU aux pays dans le besoin a été insuffisante et le mode de sa dispensation mal conçu et inefficace.

Les problèmes vitaux pour les pays pauvres comme l'aide financière, le taux d'intérêt, les fluctuations du taux de change, la dette croissante etc... ne sont plus débattus à l'intérieur de l'ONU comme ce fut le cas encore jusqu'aux années 70. Les pays riches préfèrent régler ces questions directement individuellement avec les Etats concernés pour se procurer des avantages en contrepartie.

Sur le plan de la paix et de la sécurité mondiale, dans l'espace de ces 65 ans, sans compter les guerres dites civiles il y a eu approximativement 400 guerres, grandes ou petites entre nations. Les méfaits de la première guerre, celle de Corée ne sont pas encore résorbés. La plaie de la dernière, celle de l'Iraq est encore vive. C'est cela qui a ébranlé le plus la confiance en l'ONU. Ce pays vient en second rang en termes de réserves pétrolières, il était gouverné par un dictateur ; il n'était pas le seul au monde ; mais il a eu la maladresse de s'aliéner, voire de provoquer les Etats Unis. Ceux-ci ont décidé d'occuper le pays. Ils auraient aimé le faire avec l'assentiment de l'ONU. Mais ils ont prévenu que même sans l'accord de l'ONU, ils l'occuperaient. De plus ils ont adressé un avertissement à l'ONU en déclarant que si elle n'autorisait pas l'occupation, elle subirait le même sort que la Ligue des Nations. L'ONU ne changea pas d'avis pour autant. Les Etats Unis, forts de leur machine de guerre redoutable, ont occupé unilatéralement l'Iraq en Mars 2003. Le Secrétaire Général de l'ONU a lancé un appel à mettre fin à l'occupation et à restaurer la souveraineté du pays. Ensuite l'idée a été proposée d'y envoyer une force de l'ONU pour superviser l'occupation. Les Etats Unis ont accepté à condition que ce soit sous contrôle américain. Ils ont obtenu le 16 octobre de la même année l'approbation de leur occupation par le Conseil de sécurité et la mise en place d'une force internationale sous leur commandement.

En résumé ils ont commis un acte d'agression grave en Iraq contre l'avis de l'ONU et par un tour de haute voltige ils se sont fait donner une mission par elle. Cela montre à quel point l'ONU a été bafouée avec impunité par les Etats Unis. Pendant toute cette période la presse mondiale parlait de « Les Nations Unies et les Etats Unis » comme si les Etats Unis n'étaient pas compris dans les Nations Unies. La presse ne s'est pas souciée des nuances juridiques, elle a exprimé crûment la réalité à savoir que pour la circonstance les Etats Unis étaient sortis de l'ONU.

Jusqu'à l'effondrement de l'Union soviétique le Conseil de Sécurité avait été paralysé par le bipolarité du monde ; depuis il est malmené par la toute puissance des Etats Unis. Dans tous les cas l'expérience du passé montre en abondance que les membres de l'ONU n'ont pas agi selon les idéaux élevés de la Charte ; ils se sont servi de l'institution pour promouvoir leur propre intérêt. Il ne pouvait en être autrement étant donné l'égoïsme des hommes et encore plus des nations.

Quand l'ONU ne sert pas suffisamment leurs intérêts ils pensent à d'autres groupements. La marginalisation de l'Onu devient patente avec l'apparition de plus en plus d'organismes internationaux parallèles tels que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le NATO, le G8, le G20, le groupe des puissances atomiques, le BRIC, la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest etc...

Cependant, alors que dans les faits il y a un déclin palpable de l'ONU, il y a un désir universel de lui donner vigueur et efficacité. D'où nécessité de passer au crible les institutions pour déceler ce qui mérite changement. On ne doit pas se contenter d'un rapiécage sans résultat durable mais élaborer une réforme en profondeur.

A- Assemblée générale.

1--Circonstances de la création

L'ONU n'a pas été modelée par une délibération de toutes les nations du monde. Elle est essentiellement l'œuvre des nations qui furent victorieuses contre les puissances de l'Axe. A elles seules elles s'étaient déjà donné le nom de Nations Unies, nom imité semble-t-il des Etats unis, lui-même inspiré du Royaume Uni. Ces nations ont forgé la nouvelle institution selon leur vision de l'ordre mondial futur et évidemment pour préserver leurs propres intérêts. Le groupe des nations vaincues qui représentaient une force militaire à peu près égale ne furent pas incluses dans la nouvelle organisation internationale. Les nations fondatrices s'imaginaient que les puissances de l'Axe constituaient la seule menace pour la paix pour tous les temps à venir.

Les dispositions essentielles de la Charte furent donc conçues par un conclave comprenant d'abord les Etats unis, l'Union soviétique et le Royaume Uni auquel la Chine et la France furent admises par la suite. Ces cinq grands, comme ils se sont appelés, firent adopter leur plan par les autres nations qu'ils ont conviées de faire partie de la nouvelle organisation. Ces nations n'ont pas apporté une contribution positive à l'élaboration de la Charte ; elles ont adopté les vues des nations victorieuses. C'est dans ces circonstances que les cinq grands se sont attribué des privilèges exorbitants, notamment le statut de membres permanents du Conseil de sécurité avec droit de veto. L'ONU est donc née quand le monde était encore sous le choc d'une guerre sans précédent, dont la fin avait un prestige de miracle. Elle n'a pas été moulée dans une atmosphère calme avec le but d'incorporer le globe tout entier dans sa diversité de toutes sortes en un corps harmonieux capable de faire face aux problèmes imprévus susceptibles de surgir.

2-Constitution et fonctionnement de l'Assemblée

51 pays ont souscrit à la Charte dès le départ et sont considérés comme membres originaires. La porte était ouverte aux autres pays pour accéder à l'organisation à condition d'accepter les obligations de la Charte et d'être jugés capables de remplir ces obligations et disposés à le faire. En réalité, sauf dans certains cas, le vote d'admission à l'Assemblée générale fut un acte de routine. Il est prévu dans la Charte que les membres qui violent délibérément les principes de la Charte pourront être exclus de l'organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Cela ne s'est jamais produit bien que les occasions n'ont pas manqué. L'ONU compte maintenant 192 Etats membres soit une augmentation de 300%. L'habillement qu'on lui avait taillé ne lui va plus. Le trait le plus frappant de la nouvelle Assemblée est la présence d'un grand nombre d'Etats minuscules. La moitié des Etats membres ont moins de 5 millions d'habitants, le quart moins de deux millions et demi, et un cinquième moins d'un demi-million.

D'après l'article 18 de la Charte chaque Etat quelle que soit son importance a droit à une voix à l'assemblée. Ce principe de une voix par Etat a été adopté en 1945 dans un élan de

générosité. Alors sur 51 membres il n'y avait qu'un Etat minuscule, le Luxembourg avec 500 mille habitants ; tous les autres avaient plus de 3 millions. Avec cette composition, ce principe ne prêtait pas à conséquence. Maintenant il y a environ une quarantaine d'Etats minuscules dont les voix peuvent être facilement achetées par les grandes puissances, faussant ainsi le résultat du scrutin qui est censé refléter l'opinion publique mondiale. Donc la pratique d'une voix par Etat sans considération de son importance pose problème et ne saurait continuer.

3-- Possibilité de réforme

Les fondateurs de l'ONU ont voulu que les petites puissances ne soient pas dédaignées. Certes elles doivent nécessairement avoir une place dans l'Assemblée pour faire entendre leur point de vue, mais jusqu'à quel point. De plus on peut constater que le principe de l'égalité souveraineté des membres proclamé dans l'article 2 n'a pas été suivi dans la Charte elle-même qui a prévu un statut spécial pour les cinq grands. Enfin la Charte prend soin d'affirmer dans le préambule qu'elle est faite au nom des peuples composant les nations. Cela implique qu'on doit tenir compte de la population et non seulement la carapace juridique qui la représente.

Le principe d'égalité non tempéré est en train de miner l'institution qu'il est destiné à servir. En effet la voix de la Chine avec 1 milliard 300 millions d'habitants compte autant que celle de Nauru avec 10 mille habitants. Cela met en question la valeur du scrutin. C'est contre nature pour pouvoir durer. Dans une société où il y a une énorme inégalité entre les membres, cette inégalité doit être prise en compte pour que la société puisse fonctionner.

Donc à l'examen il s'avère que le principe de « une voix par Etat » qui était acceptable en 1945 ne l'est plus avec la nouvelle composition de l'Assemblée. Il est nécessaire de revenir sur ce principe et cela doit être accompli au plus vite si l'on veut sauver l'ONU.

4- Solution possible

Peut-on instituer un système de suffrage donnant à chaque Etat un nombre de voix proportionnel à son nombre d'habitants ? On tomberait alors dans l'excès inverse. La Chine avec 1 milliard 300 millions sur une population mondiale de 6 milliard aurait à elle seule plus d'un sixième de voix. Un tel système réduirait au silence les petits Etats, ce qui serait contraire à l'esprit de la Charte. Dans une société inégalitaire l'égalité absolue comme la proportion rigoureuse conduisent à des résultats incongrus. Il faut donc conjuguer égalité et proportion de façon judicieuse et imaginer un système de proportion pondérée.

Voici un système possible, à titre seulement d'exemple :

1 voix pour chaque membre

1 voix supplémentaire pour chaque 10 millions d'habitants jusqu'à 100 millions

1 voix supplémentaire pour chaque 20 millions de 100 millions à 500 millions

1 voix supplémentaire pour 50 millions au-delà.

Quel serait le résultat concret de ce système?

-Nauru avec 10 mille habitants continuera à avoir une voix,

-La France avec 65 millions aura $1+6=7$ voix

-Le Royaume Uni avec 62 millions aura $1+6=7$ voix

-La Russie avec 141 millions aura $1+10+2=13$ voix ,

-Les Etats Unis avec 309 millions aura $1+10+10=21$ voix ;

-La Chine avec 1300 millions aura $1+10+20+16=47$ voix. Au prime abord la représentation de la Chine pourrait encore paraître énorme. Pensez que c'est peu, car avec une proportion rigoureuse elle aurait 130.000 voix contre 1 pour Nauru.

B- Conseil de sécurité

1-Composition et fonctionnement

Parmi les défaillances de l'ONU les plus patentées sont celles relatives au maintien de la paix. Aussi n'est-il pas étonnant qu'il y ait une aspiration unanime pour réformer le Conseil de sécurité afin de lui donner représentativité, transparence et efficacité. A l'intérieur de l'ONU même, des comités sont à l'œuvre pour élaborer une nouvelle formule. Pour imaginer une solution valable il faut d'abord diagnostiquer exactement la nature du mal. Au départ le Conseil de Sécurité se composait des 5 membres permanents et de 6 membres élus. Le nombre des membres élus a été porté à 10 en 1965. Sur une population mondiale de 5926 millions, 1795 millions habitent les pays des 5 membres permanents, ce qui donne un siège pour 359 millions d'habitants. Pour le reste de la population mondiale soit 4131 millions il y a 10 sièges soit un siège pour 413 millions, ce qui fait une différence notable, qui doit disparaître.

C'est dans la répartition géographique que la disparité est criante. Selon une résolution de l'Assemblée générale de 1991, les 10 sièges des membres élus sont distribués comme suit: 5 pour l'Asie et l'Afrique, 2 pour l'Amérique latine, 1 pour l'Europe de l'Est, 2 pour l'Europe de l'Ouest et autres. On ne comprend pas pourquoi l'Asie et l'Afrique ont été combinées alors que l'Europe est divisée en deux. Ces deux continents combinés n'ont pas de problèmes identiques ni la même perception des problèmes mondiaux. D'autre part l'Afrique et l'Asie moins la Chine comptent 3129 millions mais n'ont que 5 sièges alors que le reste du monde, en omettant les membres permanents, avec seulement 1002 millions ont aussi 5 sièges. L'inégalité est frappante. La représentativité de l'Afrique et de l'Asie est trois fois moindre par rapport à celle de ces autres pays. La répartition de sièges aux différentes zones est trop inégale et sans justification aucune. Elle affecte nécessairement le poids des décisions prises par le Conseil. Elle mérite révision.

2-Les membres permanents

Une autre question qui se pose c'est la légitimité des membres permanents. Ces membres nommément indiqués dans la Charte sont les Etats Unis, la Chine, l'Union soviétique, la France et le Royaume Uni. A cette époque la France, le Royaume Uni et l'Union soviétique avaient chacun un vaste empire et méritaient à ce titre le titre de grands. Ces empires se sont démembrés par la suite pour donner un grand nombre d'Etats indépendants qui sont maintenant membres de l'ONU de leur propre chef. Donc le statut de membre permanent qui était basé par le grand nombre d'habitants qu'ils représentaient alors se trouve maintenant sans justification. La cause ayant disparu, l'effet doit suivre. Quant à la Chine, elle a disparu de l'horizon international pendant un grand nombre d'années et son siège était occupé par son ombre (Taïwan) puis a été redonné à la Chine continentale et Taïwan est devenu un membre de l'ONU pour son propre compte. Par son éclipse, la Chine a perdu le statut de membre permanent. La permanence par nature ne peut pas se perdre et se retrouver. Quant aux Etats Unis ils ont refusé de temps en temps de payer leur contribution à l'ONU et se sont de ce fait exclus eux-mêmes temporairement et perdu le statut de membre permanent.

Donc tous les « cinq grands » ont perdu en droit le statut de membre permanent d'une manière ou d'une autre. Leur jouissance continue de ce statut n'est pas légale. D'autre part sur le plan purement théorique le statut de membre permanent est un défi à l'histoire, car on ne sait jamais ce qui peut arriver à une nation, qui est une entité vivante. Quand il s'agit de personnes humaines on parle sagement de membres à vie. On peut donc avec de justes raisons supprimer la catégorie même de membres permanents. C'est d'autant plus nécessaire que ces membres

entendent jouir des privilèges non prévus par la Charte. Par exemple ils clament qu'ils ont besoin des armes atomiques pour accomplir leur mission de gardiens de la paix. Ces membres qui ont perdu le statut de permanents peuvent être désignés dorénavant comme membres fondateurs. On peut leur prodiguer des honneurs mais ils ne peuvent prétendre à aucun droit spécial.

3- Droit de véto

Les cinq grands ayant perdu le statut de membres permanents, le droit de véto qui était lié à ce statut a aussi disparu en droit. Même autrement il ne se justifie pas. On peut retracer la genèse de ce droit ainsi qu'il suit. Les cinq grands étaient unis dans leur effort pour combattre les puissances de l'Axe, mais dès que la victoire s'est profilée à l'horizon, ils ont pris conscience de la divergence de leurs intérêts et se sont rendu compte qu'ils ne pouvaient pas s'entendre sur la manière de régler tous les problèmes mondiaux qui surviendraient après la guerre. La tension était apparente entre l'Union soviétique et les pays de l'ouest avec en tête les Etats Unis. Chaque camp redoutait les visées hégémoniques de l'autre sur les autres pays. Ils prévoyaient aussi des dangers à leurs systèmes politiques et économiques opposés, qui étaient articles de foi pour eux. Ils voulaient éviter des décisions du Conseil à l'encontre de leurs intérêts par une majorité menée par l'autre camp. Ils ont cherché un bouclier sûr et l'ont trouvé dans le droit de véto. Sur ce point ils se sont mis d'accord. Les autres membres qui ont approuvé la Charte n'ont pas prêté grande attention à cette disposition pernicieuse. Ils étaient encore sous l'empire de leur éblouissement devant les exploits militaires accomplis par les vainqueurs de la deuxième guerre mondiale. Ils se sentaient honorés par leur admission au nouvel organisme prestigieux et ne sont pas aperçu de l'émasculatation de leur pouvoir par ce droit de véto qui les réduisait à des rôles de machines à paroles.

Le droit de véto n'a pas été utilisé par ceux qui en sont détenteurs dans l'esprit de la Charte pour faire prévaloir ses idéaux mais dans leur intérêt ou dans l'intérêt de leurs protégés. Tout le monde sait que le Conseil de sécurité est resté paralysé par ce pouvoir de véto qui a été largement utilisé. Il y avait une considérable perte de temps et d'énergie par le Conseil délibérant avec sérieux sur des problèmes brûlants alors qu'il était évident dès le départ que cela se terminerait par le véto d'un pays ou d'un autre. Exaspérée par la paralysie du Conseil, l'Assemblée générale a voté une résolution le 3 novembre 1950 accordant à l'Assemblée le droit de faire des recommandations aux membres relativement aux mesures collectives, y compris l'usage de la force quand le Conseil de sécurité, n'a pas accompli son devoir pour maintenir la paix et la sécurité en raison du manque de consensus parmi les membres permanents. Cette résolution est un camouflet au droit de véto.

C'est seulement après 1990 après l'éclipse de l'Union soviétique que le Conseil de sécurité fonctionne avec un semblant de normalité. Mais si un autre membre permanent s'avise de bloquer systématiquement les décisions majoritaires, le Conseil rentrera à nouveau dans l'hibernation. Ce droit a été utilisé contre l'intérêt du monde et se trouve être le facteur principal du discrédit dans lequel est tombé l'ONU. Le véto d'un membre est contraire aux normes démocratiques. Il est par nature un affront aux autres membres. Il est inconcevable que dans les affaires concernant le monde entier un seul Etat ait le dernier mot. L'unanimité est une bonne chose quand c'est un but, mais devient nuisible quand c'est une exigence.

4—Analyse des voies de réforme

Une fois la permanence des cinq et le pouvoir de veto éliminés, comment forger le nouveau Conseil de Sécurité ? Cet organe est doté d'un pouvoir de police. Il doit être capable d'intervenir rapidement, efficacement, au besoin par les armes. Ses décisions doivent inspirer le respect universel. Donc le chiffre de population retenu pour l'assemblée générale ne peut convenir pour l'élection au conseil. Un ensemble de pays surpeuplés et inermes ne peut pas imposer ses décisions à un pays récalcitrant et fortement armé.

Alors doit-on prendre en considération l'équipement militaire des nations pour autant ? Bien sûr une décision prise par un ensemble de nations en possession d'armes puissantes a des chances d'être écoutée. Mais cela reviendrait à donner la prime à la course aux armements alors que le but ultime est le désarmement général. De plus la capacité militaire ne peut être mesurée avec assez de précision pour distribuer les sièges au Conseil en fonction de cette capacité. D'autre part un pays peut avoir accumulé des armes mais ne pas avoir l'expertise nécessaire pour les manier efficacement. Donc l'équipement militaire ne peut pas constituer la base pour l'élection au Conseil.

Est-ce que le produit national brut peut être retenu ? On pourrait penser qu'il y a une corrélation acceptable entre ce facteur et la puissance militaire réelle. Mais il n'en est pas toujours ainsi. Un pays à revenu par habitant faible et ayant une forte population peut avoir un PNB élevé sans puissance militaire réelle. Donc ce facteur ne convient pas non plus comme base pour l'élection d'un Conseil de sécurité qui doit se faire respecter. .

5-solution possible

Constituer un Conseil de sécurité remplissant les conditions requises semble être de la nature de la quadrature du cercle. La difficulté provient de la trop grande inégalité des Etats, inégalité de population et inégalité de fortune. On pourrait peut-être aboutir à une solution acceptable en distinguant les sanctions prévues aux articles 41 et 42 de la Charte des autres fonctions du Conseil. Les sanctions seront décidées par l'Assemblée générale si elle est en session et par tous les membres qui seront appelés à voter par voie électronique sur le projet établi par le Conseil. La majorité requise sera variable selon la nature de la mesure envisagée : compensation financière au pays victime, blocus économique partiel, blocus économique total, intervention militaire limitée, intervention militaire élargie. Ainsi la population du monde entier sera mobilisée au stade de la sanction alors que maintenant la plupart des pays assistent en spectateurs.

Le nombre de voix des Etats pour décider des sanctions, pourrait être proportionnel à leur contribution au budget de l'organisation. Ce n'est que justice car aucun pays ne peut pas s'arroger le droit de dépenser l'argent d'autrui pour la police du monde telle qu'il l'entend. De plus quand il faudrait des crédits supplémentaires, ceux qui ont décidé doivent être capables de les fournir. Les actuels membres permanents qui auront perdu le droit suranné de veto pourront continuer à peser lourd sur les décisions dans la mesure de leur contribution qui reste élevée. On pourrait craindre que les gros contribuables comme les Etats Unis ou le Japon fassent fléchir la balance en faveur de leur point de vue. Pour l'éviter il sera nécessaire de fixer un plafond de contribution.

Il ne sera pas difficile de constituer un conseil pour exercer les autres fonctions qui resteront intactes. A cet effet le monde pourra être divisé en autant de zones géographiques que de membres du conseil, sur une base démographique égalitaire, toutes les zones ayant la même population. Un Etat de chaque zone sera élu par l'Assemblée générale pour une certaine durée.

Pour l'élection les membres auront un nombre de voix proportionnel à leur contribution à l'organisation. Les membres élus seront rééligibles ; ainsi les actuels membres permanents pourront retrouver une permanence de fait, qu'il leur faudra mériter constamment par leur respect pour l'idéal de l'ONU.

Cette solution tient compte de la population et de la richesse des nations. Elle permet aux pays des différentes parties du monde de s'exprimer. La préparation des mesures de sanction et leur confirmation appartenant à deux organes séparés ; il y aura moins de risques de dérives. Les instances chargées de ces deux rôles ayant la même base, soit la contribution financière, l'harmonie de leur fonctionnement ne devrait pas poser des problèmes majeurs.

III- Financement

Toute institution, pour pouvoir exister et remplir son rôle, a besoin d'argent en quantité suffisante. L'ONU ne fait pas exception. Malheureusement il y a eu un embargo sur l'augmentation budgétaire pendant une vingtaine d'années. Si en termes nominaux les chiffres se maintenaient, en termes réels il y avait une érosion de 3 à 5% par an du fait de l'inflation, ce qui à lui seul peut expliquer dans une large mesure les défaillances de l'ONU en matière sociale et économique.

L'essentiel des revenus provient de la contribution des membres. La quote-part de chaque Etat est fixée par l'Assemblée générale. Elle est basée sur la capacité de payer des Etats membres.. Cette solution est conforme au principe de solidarité proclamé par l'ONU. Elle permet l'évolution de la répartition des charges selon les variations du PNB des pays.

Toutefois le principe du rapport de la contribution à la richesse est assorti de quelques tempéraments. Un minimum a été fixé ; il est de 0,001% de l'ensemble des contributions. Pour les pays les moins développés il y a un maximum fixé à 0,01%. Quand on regarde le tableau de distribution la plupart des pays paient moins de 1%, même l'Inde 0,4%, l'Iran 0,2% et l'Arabie saoudite 0,7%. Ceux qui paient plus de 1% sont les suivants : Allemagne 8,5%, Australie 1,2%, Belgique 1,1%, Canada 2,9%, Chine 2,4%, Espagne 5,9%, Etats Unis 22%, France 6,3%, Italie 5,9%, Japon 16,6% , Mexique 2,2% ,Pays bas 1,8%, République de Corée 2,1%, Royaume Uni 6,6% Russie 1,2%, Suède 1,0%, Suisse 1,2% .

A noter que le Japon et les Etats Unis à eux seuls couvrent 38% des dépenses. 6 autres nations couvrent 32% ; 8 autres couvrent 13%. Les 176 nations restantes ne supportent que 13%. En chiffres réels la plus forte contribution, celle des Etats Unis s'élève à 600 millions de dollars et la plus faible, celle des Etats pauvres ou minuscules à 24 mille dollars seulement.

Cette répartition de contribution laisse rêveur. Avec une telle inégalité l'organisme ne peut pas fonctionner selon les idéaux de la Charte. Certes dans le monde tel qu'il est constitué, la prise en considération de la capacité de payer semble être une mesure équitable. Mais laisser 38% de la contribution à la charge de deux Etats n'est ni juste ni sage. C'est source de dangers. Naturellement ces pays voudront que les autres pays votent selon leurs desiderata ; sinon ils accepteront mal que leur argent serve à payer des mesures adoptées contre leur gré. Ils pourraient même avoir la tentation de refuser de payer.

Pour parer à ce danger il faut instituer un plafond de cotisation comme on a prescrit un plancher. Ce plafond pourrait être de 10%. Les 18% de trop qui pèsent maintenant sur les Etats Unis et le Japon doivent être répartis sur une centaine d'autres pays autres que les pays minuscules et les pays les moins développés. L'augmentation pour chacun ne sera pas considérable et semble possible. Si les pays veulent une ONU reflétant davantage leurs vues, ils doivent en payer le prix.

Il arrive que certains pays ne paient pas régulièrement leur dû, ce qui met l'institution dans l'embarras financier, surtout si le pays est un gros contribuable. En effet les Etats Unis se sont montrés un débiteur impénitent et chronique. Il y même eu des cas de chantage, subordonnant le paiement à certaines conditions relatives au contenu des résolutions sur certaines matières ou sur les économies, ce qui a été critiqué dans le pays lui même. Ce défaut de paiement a freiné les activités de l'Onu et désorienté sa politique. On comprend mal que des Etats qui sont des entités responsables refusent de payer leur contribution à la société à laquelle ils appartiennent, comme des simples particuliers. Il leur est loisible de se retirer ou de renégocier leur contribution, il ne leur est pas permis de vouloir peser sur les décisions tout en s'abstenant de payer.

Pour que l'ONU puisse vivre sans crainte de banqueroute et qu'elle puisse jouer son rôle dans le monde il faut l'hypothèque qui pèse sur elle soit levée. Il est vrai qu'il y a tous les ans une résolution de l'Assemblée générale approuvée unanimement invitant tous les Etats membres à payer promptement, intégralement et sans poser de conditions, la somme fixée selon les critères déjà adoptés. Comme cette résolution n'est pas respectée par ceux-là mêmes qui l'ont votée d'autres mesures coercitives sont requises. L'article 18 de la Charte stipule que les Etats qui n'ont pas payé leur contribution pendant deux années consécutives ne pourront pas prendre part au vote. Deux années c'est trop, car le défaut de paiement d'une seule année d'un gros contribuable risque de paralyser l'institution. Il faut modifier l'article pour réduire la période de défaut de paiement permmissible à un an. Cela ne causera pas de gros problèmes aux pays pauvres puisque le même article permet d'excuser le non paiement, si le pays justifie le retard par des circonstances indépendantes de sa volonté. Il y a une autre mesure plus radicale à prendre pour éviter tout défaut de paiement : l'Assemblée générale pourrait décider que la contribution fixée par elle selon les normes admises ne doit pas être soumise au vote des parlements des pays membres et qu'elle doit plutôt figurer parmi les dépenses obligatoires dans le budget des Etats.

Pour pouvoir renforcer l'action de l'ONU sans augmenter la contribution des membres il est nécessaire de trouver des sources autres que les contributions des membres. Le moment est venu de penser à une fiscalité internationale. La première pensée va aux exportations d'armes ou même la production des armes, à l'utilisation des routes maritimes et de l'espace aérien, au mouvement des capitaux pour causes autres que le paiement du prix des biens et des services, au dépôt d'argent dans des banques étrangères etc... On peut aussi penser aux ressources naturelles coûteuses qui sont mal réparties dans le monde, telles que le pétrole, l'or, l'uranium, le thorium ect... Les pays intéressés perçoivent déjà des droits sur ces produits, il suffit d'y ajouter un tantième pour les Nations Unies. On peut aussi penser à une amende au pays coupable. Le stock des armes atomiques peut être aussi soumis à une imposition comme une sorte d'impôt sur la fortune. Donc les possibilités d'augmenter les ressources existent et ne demandent qu'à être exploitées.

Chances de réforme

Tout changement suscite de l'enthousiasme et en même temps des résistances. Les institutions sont plus conservatrices que les hommes. Quand une réforme raisonnable est envisagée par une autorité supérieure, les opposants de différents bords cherchent à la faire échouer et souvent réussissent. Mais quand la réforme doit émaner de l'institution même à réformer il y a blocage. C'est les cas de l'ONU. C'est le dilemme de toutes les sociétés démocratiques. C'est pour cela qu'elles ne peuvent avancer qu'à coup de révolutions ou à la faveur de crises graves. Donc il ne faut pas se bercer d'illusion sur les chances de réforme, mais il ne faut pas désespérer car le monde est en train de subir des changements de taille.

Pour toute réforme de l'ONU il faut la majorité des deux tiers dans l'Assemblée générale et l'accord des « cinq permanents ». Essayons de supputer les chances de succès de la réforme proposée auprès de ces deux entités. Il faut se souvenir que les intéressés n'examineront pas les réformes proposées dans l'intérêt de l'avenir de l'ONU mais d'après leur impact sur eux c'est-à-dire sur le changement de leur espace dans l'organisation.

Examinons d'abord quelle pourrait être la réaction de l'Assemblée générale. La réforme du conseil de sécurité donne à tous les membres le dernier mot sur les sanctions alors que maintenant cela se fait pratiquement en dehors d'eux. Elle a toutes les chances de recueillir l'assentiment de l'Assemblée. Quant à la réforme de l'Assemblée elle-même, les membres permanents et les pays de plus de 10 millions d'habitants seront d'emblée favorables au projet car il augmente leur pouvoir de décision. Mais ils ne sont que 84 contre 128 requis pour atteindre les 2/3. Il manque 44 voix. Parmi les 108 restant il y a une quarantaine qui ont moins d'un million d'habitants, une autre quarantaine qui ont entre 1 et 5 millions d'habitants et une trentaine qui ont entre 5 et 10 millions. Ils vont tous perdre leur importance relative car ceux qui ont plus de 10 millions vont bénéficier d'un plus grand nombre de voix. Une campagne diplomatique bien orchestrée assortie pourrait induire certains d'entre eux à voter la réforme. Ainsi parmi les 108 membres de moins de 10 millions il pourra se trouver 44 au moins enclins à voter favorablement de manière à dégager la majorité requise des 2/3.

Quant à la réforme du conseil de sécurité toutes les puissances sauf les cinq grands seront favorables car elle augmente leur rôle. Mais les cinq grands seront évidemment hostiles; ils ne voudront pas perdre ce qu'ils appellent « leurs droits historiques », autrement dit privilèges. Ils peuvent quand même se donner la peine de mesurer exactement ce qu'ils vont perdre. Pour ce qui est de leur permanence, certains d'entre eux pourront être élus au conseil sur la base de leurs propres voix. Au moment de la décision sur les sanctions ils auront plus d'influence que maintenant en raison du grand nombre de voix dont ils vont disposer. Donc leur influence sur l'organisation restera considérable. Seul le pouvoir exorbitant pour chacun d'eux de bloquer n'importe quelle décision et de paralyser ainsi l'institution va cesser. On a déjà exposé la nocuité du droit de veto qui apparaît à l'évidence aux autres. Mais aux intéressés leur privilège leur paraît naturel. Il est peu probable qu'ils acceptent de plein gré d'en être dépouillés dans l'intérêt de l'institution. Les pressions diplomatiques des puissances influentes et l'opinion publique internationale dont l'opinion publique interne se fera l'écho pourraient peut-être faire fléchir certains d'entre eux mais pas tous. Il faut donc se décider à les en dépouiller et ne pas attendre une calamité. Comment le faire ? Il faudrait que l'Assemblée générale s'enhardisse à décider de tenir une session extraordinaire avec mandat de décider à elle seule de la survie du veto.

Qu'est-ce qui va pousser l'Assemblée générale à prendre cette initiative ? Un fait est évident ; il se produit une globalisation de plus en plus poussée dans tous les domaines en raison de plusieurs facteurs : internet, télévision internationale, télécommunication, déplacements des universitaires, voyage aérien, culture pop, commerce international, investissement international, mouvements de capitaux, action des multinationales, des ONG, et des associations internationales etc...On assiste à une malaxation de la pâte humaine dont parlait déjà Teilhard de Chardin. Cette pâte attend un levain. En effet il manque un souffle international dans les esprits. Dans les années qui ont suivi la création de l'ONU il y avait eu une vague d'enthousiasme. Des personnes éminentes songeaient à devenir citoyens du monde. Un mouvement mondial en faveur de la revitalisation de l'ONU est possible et nécessaire.

L'internationalisation par l'intermédiaire des nations est freinée par le sentiment de souveraineté exacerbée des Etats qui font écran. C'est aux individus qui auront en dernière analyse à supporter les frais et les conséquences des défaillances des organismes internationaux que revient le devoir de prendre l'initiative pour faire bouger les Etats respectifs, qui ne sont après tout que des instruments et qui n'existent pas pour eux-mêmes. En effet on doit prendre conscience que l'ONU n'existe pas par les nations et pour les nations mais pour les peuples, auteurs véritables de la Charte qui s'ouvre par ces mots: « Nous les Peuples des Nations Unies ».

David Annoussamy

.

