

doc  
CA1  
EA  
77W37  
FRE

DOCS  
CA1 EA 77W37 FRE  
Ou vont les Nations unies? :  
document de discussion  
43201797

AFFAIRS  
ÉTRANGÈRES

Avril 1977

Où vont les Nations Unies?LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTERIEURESDocument de discussion préparé par le ministère des Affaires extérieures

## Avant-propos

## I. Introduction

## II. Fonctions principales

- A. Maintien de la paix et de la sécurité internationales
- B. Désarmement
- C. Droits de l'homme et discrimination raciale
- D. Développement économique et social
- E. Evolution du droit international
- F. Diplomatie de conférence
- G. Finances

## III. Méthodes et règlements intérieurs

- A. Admission et participation
- B. La "politisation"
- C. La méthode de vote: le recours à l'abstention
- D. La majorité et la minorité: le système de la Charte

## IV. Participation du Canada à l'Organisation des Nations Unies

## Annexes

- A. Résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité
- B. Contributions financières du Canada à l'Organisation des Nations Unies
- C. Votes du Canada à l'Assemblée générale (1972-1976)

### Avant-propos

Le Canada vient d'être élu pour la quatrième fois au Conseil de sécurité des Nations Unies, où il siègera pendant les deux années 1977 et 1978. Le Conseil est formé de cinq membres permanents et de dix membres non permanents, ces derniers étant élus, pour des périodes de deux ans de façon à représenter les principales régions du monde. Inévitablement, la présence du Canada au Conseil attirera, une fois de plus, l'attention sur la nature des Nations Unies en tant qu'institution et sur la place qu'elles occupent dans la politique étrangère canadienne.

L'intérêt suscité par ces questions est susceptible d'être d'autant plus grand que les décisions et les recommandations de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et des institutions de l'ONU, telle l'UNESCO, provoquent maintenant de vives controverses, phénomène nouveau au Canada. Au cours de ses premières années d'existence, l'ONU a souvent été considérée comme une institution inutile ou inappropriée, parce que son principal organe de décision, le Conseil de sécurité, était paralysé par l'exercice du droit de veto. Après avoir déployé des efforts pour transférer les pouvoirs relatifs au maintien de la paix du Conseil à l'Assemblée, où la règle du veto ne s'applique pas, l'Organisation a pu, sous la direction de Dag Hammarskjöld et de Lester Pearson, intervenir avec succès dans le conflit israélo-égyptien de 1956. Par la suite, dans les années 60, le Conseil a recouvré son autorité en répondant à des demandes d'aide au maintien de la paix au Congo et à Chypre. Les Canadiens appuyaient en général ces opérations, d'autant que leur pays y jouait un rôle de premier plan, mais s'intéressaient très peu aux attributions de l'ONU qui, non liées à la sécurité, étaient moins spectaculaires: coopération économique et sociale, élaboration du droit international, définition des droits et des libertés de l'homme, etc.

Or, à partir de 1965 environ, ce sont justement ces questions qui ont revêtu une importance croissante aux yeux de l'Organisation, dont le nombre de membres, de 82 en 1959, est aujourd'hui passé à 147. Les nouveaux venus ont vu dans l'ONU un précieux outil devant leur permettre de moderniser leurs économies et de redistribuer les richesses des pays nantis aux pays démunis. En outre, ils ont entrepris de s'assurer son concours pour libérer les dernières colonies, africaines pour la plupart, et faire campagne contre la discrimination raciale, particulièrement en Afrique du Sud. Enfin, la guerre d'octobre 1973 qui, opposant l'Egypte et la Syrie à Israël, devait être suivie d'un embargo pétrolier et d'une hausse prodigieuse des prix du pétrole, a eu pour effet de donner plus de force à ceux qui revendiquaient l'instauration d'un nouvel ordre économique international et disposaient, dorénavant, d'un atout supplémentaire, à savoir, le pétrole. Cette nouvelle force s'est fait sentir en 1974, lorsque l'Assemblée a adopté une résolution faisant de l'Organisation de libération de la Palestine

(O.L.P.) un observateur officiel de ses délibérations, et en 1975, lorsqu'elle a assimilé le sionisme au racisme. La polémique sur ces questions s'est étendue jusque dans les institutions spécialisées de l'ONU, a saboté les ordres du jour des conférences à caractère technique et, aux yeux de nombreux observateurs occidentaux, a jeté le discrédit sur le système des Nations Unies tout entier.

En de pareilles circonstances, il est à craindre qu'on se méprenne sur les fonctions et les méthodes de l'ONU ou, si on les comprend, qu'on les rejette, au mieux pour leur inefficacité, au pis pour le tort qu'elles causent. Les Nations Unies ont toujours été l'objet de critiques, mais elles le sont aujourd'hui plus que jamais et rarement, auparavant, ont-elles donné lieu à autant de fausses informations. Avant de condamner l'ONU sans appel, nous devrions étudier ses points forts aussi bien que ses faiblesses et être disposés à proposer des réformes, à moins que nous ne croyions plus à l'utilité d'une organisation universelle poursuivant des objectifs analogues. Il est erroné de dire, comme on le fait couramment, que l'ONU est en quelque sorte distincte de ses membres, de la même manière qu'une machine est distincte de celui qui en assure le fonctionnement. Certes, une machine peut fort bien fonctionner toute seule, mais critiquer l'ONU revient à critiquer la façon dont les gouvernements se servent de ses instruments. Même une fois armés de meilleurs instruments, ces gouvernements pourraient aboutir aux antipodes de ce que préconisent bien des critiques, ce qui ne signifie pas qu'il serait plus aisé ou plus rapide de chercher à changer leur comportement. Le mieux que nous puissions faire, c'est de tirer le meilleur parti possible de l'Organisation en tant que telle, en admettant au départ qu'aucun de ses membres n'est obligé d'accepter ses décisions ou ses recommandations, sauf dans certaines circonstances bien déterminées. (Ce faisant, n'oublions pas, toutefois, que l'ONU cesserait de fonctionner si ses membres refusaient d'assister aux réunions ou de verser leur quote-part du budget et que, par conséquent, nous avons certaines obligations à son égard: nous contribuons bel et bien à faire fonctionner la machine.) Et, en cas d'insatisfaction, nous devrions, non pas accuser l'ONU mais nous adresser à ceux qui en ont les commandes. Car, comme le disait Dag Hammarskjöld:

"A bord de cette nouvelle SANTA MARIA, nous devons supporter l'impatience des marins qui s'attendent chaque matin à voir la terre poindre à l'horizon (et) le scepticisme ou l'indifférence de ceux qui n'y croient plus et seraient prêts à nous abandonner à la dérive. Sur les rivages, il y a tous ceux qui s'opposent carrément à l'expédition, qui semblent tirer un malin plaisir à imputer au navire les tempêtes qui le ballotent, plutôt qu'au mauvais temps..."

En rédigeant le présent document nous voulons apporter votre contribution au grand débat public sur les Nations Unies telles qu'elles sont aujourd'hui, non telles qu'elles ont été ou telles qu'elles pourraient être. Ce document n'enlève rien à la pertinence et à l'utilité du

fascicule sur les Nations Unies publié en 1970 dans la série "Politique étrangère au service des Canadiens". Soulignons qu'en effet il ne constitue pas un énoncé de la politique canadienne à l'endroit des Nations Unies, mais qu'il tente, néanmoins, d'étudier l'Organisation à la lumière de cette politique. Une autre publication, intitulée "Le Canada et les Nations Unies: 1945-1975", est à la disposition de ceux qu'intéresse l'histoire de l'Organisation.

## I. Introduction

"Nous, peuples..." Bien que leur Charte commence par ces mots, les Nations Unies ne constituent pas un gouvernement mondial, ni l'Assemblée générale un Parlement mondial. Il s'agit d'une organisation d'Etats-nations souverains ou, selon les termes mêmes de la Charte, d'"un centre où s'harmonisent les efforts des nations", définition qui peut surprendre puisque, à l'instar de la démocratie parlementaire, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans ses principes, son climat et ses travaux, a toujours été le champ d'interaction d'une majorité et d'une minorité s'affrontant selon certaines règles. Au fil des ans, cet affrontement a pris diverses formes et a, tour à tour, mis en présence Etats communistes et autres, Etats colonialistes et Etats anti-colonialistes, pays en développement et pays industrialisés. Avec le temps, l'adhésion de nouveaux membres et l'apparition de nouvelles priorités ont eu tendance à apaiser les vieilles disputes, et les Nations Unies ont, petit à petit, opté pour des mesures et des méthodes qui ont contribué à libérer les peuples asservis, à préserver la paix dans des conflits régionaux et à promouvoir la coopération internationale dans des domaines d'intérêt universel.

Il ne serait peut-être pas sans intérêt de rappeler qu'en 1964, une controverse sur les quotes-parts des Etats membres avait envenimé la situation à un point tel que l'Assemblée générale était paralysée et ne pouvait plus mettre aucune résolution aux voix de peur de mener l'Organisation à sa perte; les seules propositions adoptées cette année-là l'ont été par consensus ou par acclamation. Le fait que de fortes majorités appuient maintenant des propositions qui ne nous conviennent guère ne signifie pas que nous devons abandonner la partie et rentrer chez nous. Si l'ONU cessait d'exister, les questions litigieuses ne seraient pas réglées pour autant. Au contraire, elles n'en seraient que plus difficiles et redoutables.

Aujourd'hui, les Nations Unies doivent relever le défi le plus sérieux de leur histoire. La majorité des 147 Etats membres revendiquent une plus grande participation à l'activité économique mondiale et aux décisions qui influencent cette activité. Les affrontements dont les Nations Unies furent autrefois le théâtre étaient, avant tout, politiques; ils avaient un caractère familial, tant par leurs circonstances que par les valeurs qu'ils mettaient en jeu; on les a résolus, le moment venu, en s'appuyant sur l'esprit et les principes généralement acceptés de la Charte. Mais le défi lancé par les Etats en voie de développement aux nations industrialisées ne saurait être relevé de la même manière. En effet, s'ils ne parviennent pas à tirer un meilleur parti des institutions internationales comme l'ONU, les pays en développement seront peut-être enclins à former leurs propres organisations. Quant aux pays riches, ils en viendront peut-être à rejeter la notion de l'"interdépendance" si on les somme trop brutalement de faire des concessions immédiates et importantes.

L'évolution récente de l'ONU est largement attribuable à l'"esprit d'Alger", né lors de la quatrième conférence au sommet des pays non alignés, qui s'est tenue à Alger en 1973. Les résultats de cette conférence ont été réunis dans une "déclaration politique" à caractère général, une "déclaration sur la lutte de libération nationale", une "déclaration économique" et un "programme d'action pour la coopération économique", ainsi que dans un certain nombre de résolutions supplémentaires portant sur des sujets précis. Ces documents ont été les premiers à présenter les objectifs politiques et économiques à la fois globaux et interdépendants, qui, depuis, devaient inspirer les politiques des pays non alignés et des pays en voie de développement. Ils sont à l'origine des sixième et septième sessions extraordinaires et des vingt-neuvième et trentième sessions ordinaires de l'Assemblée générale et constituent le fondement des résolutions sur le Moyen-Orient et l'Afrique australe. Les propositions issues de la Conférence d'Alger peuvent être résumées comme suit:

a) Il faut se féliciter des progrès de la détente entre l'Est et l'Ouest à la condition que celle-ci ne se résume pas à un simple déplacement de l'affrontement d'un secteur à un autre. La paix est indivisible; la détente restera précaire si elle ne tient pas compte des intérêts des tiers pays.

b) Il ressort de la constatation précédente que les vrais conflits mondiaux seront de plus en plus d'ordre économique, plutôt que d'ordre idéologique ou politique; ils opposeront les riches et les pauvres, les pays industrialisés et les pays en développement, le Nord et le Sud.

c) La sécurité internationale ne saurait être maintenue à moins qu'elle ne s'étende aux questions économiques en garantissant à tous les pays le droit de mettre en oeuvre leurs programmes de développement à l'abri de l'agression économique et de toute autre forme de pression. Les pays non alignés doivent s'unir, au sein de l'ONU, afin que le système de sécurité de l'Organisation s'applique également à la sécurité économique.

d) A l'exception de l'Afrique australe, où la situation demeure critique, les institutions traditionnelles du colonialisme et de l'impérialisme ont, à toutes fins utiles, été éliminées; cependant, le néo-colonialisme, sous forme de sujétion politique et de domination économique, est aussi présent et menaçant que par le passé.

e) Le "sionisme" est à associer au colonialisme, au néo-colonialisme et à l'impérialisme. Les pays non alignés doivent suspendre, bloquer ou rompre toutes relations avec le Portugal, l'Afrique du Sud, la Rhodésie et Israël et dénoncer ces régimes dans toutes les assemblées internationales de caractère politique, économique, culturel et social.

f) Plus particulièrement, les pays non alignés doivent prêter toute l'aide possible aux mouvements de libération africains; l'O.L.P. est le seul représentant légitime du peuple palestinien et de son juste combat; les pays membres doivent prendre toutes les mesures de boycottage possibles contre l'Afrique du Sud et Israël, en vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte (où est prévu le recours à des sanctions).

La Conférence d'Alger s'est révélée beaucoup plus importante pour les Nations Unies qu'on ne l'avait généralement prévu. Elle a permis l'expression des convictions, des aspirations et des intérêts par lesquels les pays non alignés, une fois de plus, se différenciaient de l'Ouest et de l'Est et elle a donné au tiers monde une cohésion dont il n'avait jamais fait preuve jusqu'alors au sein de l'ONU. Ces aspirations nouvelles allaient d'ailleurs être bientôt servies par la guerre d'Octobre au Moyen-Orient, les initiatives de l'OPEP qui mirent d'énormes sommes d'argent entre les mains des producteurs de pétrole, le recours à l'arme qu'était devenu le pétrole lorsqu'il s'agissait d'arracher des concessions en faveur d'un "nouvel ordre économique international", et l'ébranlement de la domination blanche en Afrique australe. Tous ces événements ont influé à des degrés divers sur les activités traditionnelles des Nations Unies.



## II. Fonctions principales

En tant qu'organisation d'Etats-nations souverains, l'ONU doit compter essentiellement sur la force de l'exhortation, de la persuasion morale, de la coopération internationale et de la diplomatie multilatérale pour réaliser les objectifs de sa Charte. Son comportement et son évolution sont le reflet du comportement et de l'évolution collectifs des Etats tels qu'ils sont, et non tels que nous les voudrions. Elle a connu les succès les plus durables lorsque ses membres ont été disposés à amplifier ses ressources pour donner un sens aux aspirations communes de l'humanité; elle a essuyé les échecs les plus cuisants lorsqu'ils ont donné la priorité à la poursuite égoïste de leurs intérêts nationaux plutôt qu'aux objectifs de la Charte. Une responsabilité particulière incombe à cet égard aux membres permanents du Conseil de sécurité, dont le statut est protégé par la Charte puisqu'ils ont le droit d'opposer leur veto à sa modification.

Le succès avec lequel les nations du tiers monde sont parvenues récemment à faire connaître leurs aspirations par l'entremise des Nations Unies a quelque peu éclipsé les activités traditionnelles, quoique non négligeables, de l'Organisation. Néanmoins, on ne saurait faire une juste évaluation de l'utilité des Nations Unies pour la communauté mondiale, et en particulier pour l'Occident, sans attacher à ces activités la même importance qu'aux tensions qui perturbent actuellement l'Organisation.

### A. Maintien de la paix et de la sécurité internationales

Les dispositions de la Charte sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales reposent sur l'hypothèse que les grandes puissances collaborent à cette fin, allant au besoin jusqu'à recourir à la force collective ou à menacer de l'employer. Comme chacun sait, les rivalités entre les grandes puissances, notamment les Etats-Unis et l'URSS, ont fait échec à cette collaboration. Sauf en ce qui concerne la Corée (1950), les Nations Unies n'ont donc jamais réussi collectivement à faire respecter la paix. Malgré tout, dans la mesure où elles sont parvenues à réprimer des conflits régionaux, entre autres par leurs activités de maintien de la paix, elles ont depuis 1945 contribué à empêcher que n'éclatent des guerres à grande échelle.

Le maintien de la paix consiste à interposer des forces ou des observateurs impartiaux entre les parties d'un conflit, avec l'autorisation de la communauté internationale et le consentement des intéressés. Il vise à aider les parties en cause à se retirer du conflit lorsqu'elles sont disposées à reconnaître qu'il y va de leur intérêt et à créer un climat de sécurité dans lequel elles peuvent régler leurs désaccords par voie de négociation. Les activités de maintien de la paix peuvent prendre des formes très diverses: de simples missions sans armes peuvent être

chargées uniquement d'observer et de rendre compte de la situation (ONUST, UNMOGIP, GONUL, UNYOM); d'autres peuvent se voir confier des fonctions d'enquête, de surveillance et de contrôle (UNTEA, UNIPOM); enfin, des unités et des formations militaires en armes peuvent être dépêchées pour séparer les belligérants et favoriser un retour à la normale (FUNU I, ONUC, UNFICYP, FUNU II, FNUOD)\*. L'ONU dirige encore actuellement cinq opérations de maintien de la paix, à savoir la FUNU II, la FNUOD, l'UNFICYP, l'ONUST et l'UNMOGIP, qui font appel aux services d'environ 8 300 hommes en provenance de 23 pays.

Mais le maintien de la paix ne suffit pas en soi. Il doit normalement créer les conditions propices à la pacification, c'est-à-dire à la recherche diplomatique de solutions aux causes sous-jacentes des conflits. De ce point de vue, les Nations Unies ont connu moins de succès. Au fil des ans, il s'est avéré que la complexité des conflits entre l'Inde et le Pakistan, du Moyen-Orient et de Chypre était telle que ceux-ci échappaient à toute tentative de règlement politique durable. Ils ont plutôt dégénéré périodiquement en hostilités, et ceci en dépit du désir des grandes puissances. Dans d'autres cas où elles auraient pu intervenir, les Nations Unies ont été paralysées par le refus de certaines parties au conflit (parfois, de toutes) de faire appel à elles: ce fut le cas au Vietnam et au Liban (1975-1976) et lors des interventions soviétiques en Hongrie et en Tchécoslovaquie. Malgré ces échecs, ce serait une erreur de reprocher aux Nations Unies de ne pas être à la hauteur de la tâche. Débarrasser le monde de la violence organisée est une entreprise de longue haleine, sans doute irréalisable, d'autant plus que le nombre des Etats augmente et que la croissance démographique accélère l'épuisement des ressources limitées de la planète. Il est vrai que l'existence des armes nucléaires tempère l'ardeur des bellicistes. Mais la seule véritable force de dissuasion réside dans la détermination des grandes puissances à collaborer pour prévenir la guerre ou y mettre fin, comme le prescrit la Charte. Jusqu'à ce qu'il en soit ainsi, les Nations Unies ne pourront que progresser au petit bonheur, profitant des crises pour innover des mesures du maintien de la paix internationale et du règlement des conflits.

C'est au Moyen-Orient et à Chypre que se déroulent les principales opérations de maintien de la paix des Nations Unies. La FUNU est cantonnée dans le Sinaï entre les forces israéliennes et égyptiennes et la FNUOD, sur les hauteurs du Golan entre les forces israéliennes et syriennes. La première compte 4 000 soldats provenant de six pays et la

---

\* ONUST (Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve), UNMOGIP (Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan), FUNU I (Force d'urgence des Nations Unies), GONUL (Groupe d'observation des Nations Unies au Liban), ONUC (Opération des Nations Unies au Congo), UNFICYP (Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre), UNTEA (Autorité exécutive temporaire des Nations Unies en Nouvelle-Guinée néerlandaise), UNYOM (Mission d'observation des Nations Unies au Yémen), UNIPOM (Mission d'observation des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan), FUNU II (Force d'urgence des Nations Unies), FNUOD (Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement).

seconde, 1 200 soldats provenant de quatre pays. Leurs frais d'entretien sont acquittés, selon un barème spécial, par les membres de l'ONU, qui, à quelques exceptions près, acceptent tous de payer. Par contre, la Force cantonnée à Chypre (2 700 soldats provenant de sept pays) est financée par des contributions volontaires, parce que certains membres du Conseil de sécurité, notamment la France et l'URSS, refuseraient de renouveler son mandat s'il en était autrement. Cette solution est loin de permettre aux fournisseurs d'effectifs, dont le Canada, de rentrer dans leurs frais, mais on ne peut la refuser sans risquer de voir la Force retirée de l'île et les hostilités reprendre.

L'ONU a jusqu'ici été incapable d'aboutir à un règlement pacifique des conflits chypriote et israélo-arabe. Dans les deux cas, les membres du Conseil de sécurité ne s'entendent pas sur la forme que ce règlement doit prendre; s'entendraient-ils d'ailleurs qu'ils ne seraient pas assurés d'obtenir l'accord des parties aux litiges. Le Secrétaire général est chargé, pour sa part, d'examiner les possibilités de règlement pacifique de chacun des conflits, mais, sans l'appui des grandes puissances, son rôle est limité. Le Conseil de sécurité est régulièrement appelé à se pencher sur l'une ou l'autre cause, soit qu'il doive donner son approbation au maintien des opérations de l'une des trois Forces des Nations Unies, soit qu'il soit saisi d'une plainte au sujet d'un acte de l'une ou l'autre des parties, pour le motif que cet acte représente une nouvelle menace à la paix. L'Assemblée générale discute chaque année de la situation au Moyen-Orient et adopte par de fortes majorités des résolutions qui condamnent les politiques et les pratiques israéliennes et défendent les droits des Palestiniens. Ces résolutions ont généralement peu d'effet, sauf pour les 1,6 million de réfugiés palestiniens dont la subsistance et l'instruction dépendent largement des programmes de secours des Nations Unies. L'Assemblée a cependant accordé le statut d'observateur à l'OLP, qu'elle reconnaît comme le seul représentant légitime du peuple palestinien.

Dans le cas du Moyen-Orient, un fait demeure d'une importance primordiale: l'existence de deux résolutions du Conseil de sécurité, les résolutions 242 et 338 (voir l'annexe A), que les deux parties acceptent comme base de négociation. Mais le principal obstacle à l'amorce de ces négociations réside dans le désaccord sur le rôle qu'y jouerait l'O.L.P. et le statut dont il y jouirait.

Pour ce qui est des résolutions de la trente et unième session de l'Assemblée générale portant sur des questions relatives à Israël et au Moyen-Orient, le Canada en a voté 10, repoussé 3 et s'est abstenu à cinq reprises. Il s'est déclaré en faveur de celles qui demandaient la reprise de la Conférence des Nations Unies sur le Moyen-Orient avec participation de toutes les parties intéressées; réaffirmaient le droit de toutes les personnes déplacées de retourner dans les territoires occupés et exigeaient qu'Israël renvoie les réfugiés dans les camps de la bande de Gaza dont ils provenaient et fournisse des abris satisfaisants et cesse d'en détruire. Il a repoussé celles qui étaient incompatibles avec ses positions étant donné qu'elles étaient contraires aux principes de

base applicables aux futurs pourparlers sur le Moyen-Orient en vertu des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité; qu'elles portaient sur le futur statut des territoires occupés ou qu'elles exprimaient un jugement défavorable à Israël.

Le conflit de Chypre est tout aussi insoluble que celui du Moyen-Orient, mais il a moins fait parler de lui aux Nations Unies, du moins jusqu'à une date récente, à cause de son caractère interne. Pour des raisons évidentes, les Etats hésitent à faire intervenir l'ONU dans des conflits de ce genre. Mais l'invasion de Chypre par la Turquie en 1974 a modifié la situation et amené l'Assemblée à adopter, depuis, des résolutions qui demandent le retrait des forces armées étrangères et le retour volontaire des réfugiés dans leurs foyers. Les pourparlers entamés sous les auspices de l'ONU entre les communautés grecque et turque n'ont, par ailleurs, donné aucun résultat.

En résumé, les principales fonctions de l'Organisation en matière de paix et de sécurité sont de fournir un cadre politique à l'examen des menaces à la paix et d'exercer sur les parties aux litiges toutes les pressions possibles pour les amener à régler pacifiquement leurs différends, d'autoriser, diriger et financer des opérations de maintien de la paix lorsque c'est nécessaire, sous réserve de l'approbation du Conseil de sécurité et des parties aux litiges, et d'offrir ses bons offices en la personne du Secrétaire général afin de rapprocher les parties et de mettre à leur disposition les instruments de négociation dont elles ont besoin si elles sont disposées à se rencontrer. Les Nations Unies s'occupent aussi de secourir les réfugiés et les personnes déplacées dans les secteurs de conflit, contribuant ainsi à assurer un minimum vital à des gens qui, autrement, pourraient devenir les acteurs ou les victimes de nouvelles querelles et de nouvelles rivalités.

Le Canada participe depuis longtemps aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, et sa contribution actuelle d'environ 1 500 militaires est la plus importante de tous les pays. Il fournit environ 860 soldats à la FUNU, 500 à l'UNFICYP, 160 à la FNUOD, plus 20 observateurs à l'ONUST et 9 à l'UNMOGIP. L'engagement permanent du gouvernement à maintenir la paix a été confirmé par la décision (annoncée en novembre 1975 dans le cadre de la Révision de la structure de la Défense) d'affecter, dans les années à venir, jusqu'à 2 000 membres des Forces armées canadiennes au maintien de la paix, décision selon laquelle l'une des principales fonctions permanentes des Forces armées consisterait à participer aux activités de l'ONU dans ce domaine. Il est vrai que depuis 1964, date à laquelle l'ONU a envoyé une Force à Chypre, les seules opérations nouvelles ont été celles du Moyen-Orient, mais dans un monde où les écarts socio-économiques et les querelles ethniques et culturelles engendrent des tensions croissantes, les services d'observation et de médiation d'un tiers ne sont pas à dédaigner. Le principal problème dans chaque cas est de savoir qui, de l'ONU ou d'un autre organisme (les organisations régionales par exemple), est le plus apte à s'acquitter de cette tâche.

Le Canada considère depuis toujours que la participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies présuppose une attitude impartiale à l'égard des parties aux conflits et que le degré d'objectivité nécessaire à cette fin rend impossible une participation active aux efforts de règlement. Néanmoins, il n'a pas hésité à exprimer ses vues sur les questions en litige et a voté selon son propre jugement à l'Assemblée. C'est ainsi qu'en 1976, par exemple, il s'est abstenu de voter une résolution sur Chypre, pour la raison que celle-ci n'évoquait pas le besoin de soutenir les efforts de la force de maintien de la paix affectée à ce pays (U.N.F.I.C.Y.P.). De plus, il a constamment soutenu que ses engagements au maintien de la paix étaient susceptibles de révision, en fonction des efforts déployés pour régler les conflits, de la disponibilité des fonds nécessaires et de la viabilité des modes de fonctionnement choisis. Il reste libre de se retirer de toute opération de maintien de la paix qui, au jugement du gouvernement, n'est d'aucune utilité ou entraîne des dépenses trop élevées. Enfin, il siège toujours au Comité spécial des opérations de maintien de la paix, où certains progrès ont été accomplis récemment dans l'élaboration des principes devant régir l'autorisation et la direction de ces opérations.

#### B. Désarmement

L'ONU demeure la principale tribune où l'on peut diriger l'attention mondiale sur la nécessité de limiter et de réduire l'importance des forces et des arsenaux militaires et le lieu par excellence des échanges de vues entre Etats membres sur les questions du désarmement, même si, depuis 1959, la négociation effective des accords de contrôle des armements destinés à avoir une application universelle s'est effectuée dans des assemblées plus réduites, reliées à l'Organisation mais n'en faisant pas officiellement partie. L'organisme compétent actuel, la Conférence du Comité du désarmement (CCD), compte trente et un membres dont huit du bloc occidental (y compris le Canada), huit du bloc soviétique, onze du mouvement des non-alignés et quatre de l'Amérique latine. Le Comité est fortement handicapé par l'absence de la France et de la Chine, la première ayant refusé d'occuper son siège et la seconde n'étant pas membre.

Le Comité et ses devanciers comptent néanmoins à leur actif un certain nombre d'accords spécifiques de contrôle des armements, notamment le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968), le Traité sur le fond des mers (1971) et la Convention sur les armes bactériologiques (1972). Ratifié par près de cent Etats, le Traité sur la non-prolifération semble garantir au mieux que les adhérents ne contribueront pas à la dissémination des armes nucléaires, mais il doit encore être ratifié par la France, la Chine et un certain nombre d'autres Etats avancés en technologie nucléaire.

Bien que la plupart des pays aient adhéré au Protocole de Genève de 1925 interdisant l'utilisation des armes chimiques, il est apparu plus difficile d'interdire globalement la fabrication et la

possession de ces armes. La conclusion d'une convention à cet effet ainsi que d'un traité d'interdiction totale des essais nucléaires sont actuellement les deux préoccupations majeures de la CCD.

Le Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, conclu en 1963 par négociation tripartite (Royaume-Uni, Etats-Unis et URSS), mais auquel deux Etats dotés d'armes nucléaires n'ont pas encore adhéré (la France et la Chine), interdit les essais d'armes nucléaires sous l'eau, dans l'atmosphère et dans l'espace extra-atmosphérique mais permet les essais souterrains. Les Etats-Unis et l'URSS ont maintenant quelque peu complété cette interdiction partielle en fixant par des accords un plafond de 150 kilotonnes aux explosions nucléaires souterraines effectuées à des fins expérimentales ou à des fins pacifiques, comme la construction de cavernes pour le stockage de combustible.

La lenteur des négociations de la CCD, la domination qu'exercent les superpuissances et l'expansion que connaissent les négociations régionales et bilatérales à participation limitée sur le contrôle des armements ont débouché sur des tentatives visant à réorganiser la CCD et à renforcer le rôle des Nations Unies dans le désarmement. Même modifiée dans la composition de ses membres, la CCD n'aurait guère de poids puisque ni la France ni la Chine ne sont intéressées à y prendre part. Le même problème se pose pour la convocation, proposée par l'URSS et ses alliés, d'une conférence mondiale du désarmement, dont les partisans soutiennent qu'elle inciterait les gouvernements à accorder davantage d'importance à l'imposition de mesures de plus grande portée en matière de désarmement. Une solution voisine, consistant à convoquer pour 1978 une session extraordinaire de l'AGNU sur le désarmement, a plu davantage aux membres de l'ONU et a été adoptée par l'Assemblée générale en 1976; elle permettra de contourner la difficulté, puisque la France et la Chine sont bien entendu toutes deux membres de l'Assemblée. Enfin, l'Assemblée générale a également approuvé des mesures visant à améliorer le dispositif onusien de collecte et de diffusion des renseignements sur le désarmement et à mieux pourvoir le Secrétariat dans ce domaine.

Lors de la trente et unième session, 22 résolutions relatives aux questions de contrôle des armements et de désarmement furent adoptées. Le Canada en appuya 19. (Une large majorité vota en faveur de résolutions demandant qu'on mette fin à tous les essais d'armes nucléaires et que l'on empêche la prolifération des armes nucléaires, questions qui préoccupent particulièrement le Canada.) Il s'abstint lors de l'adoption de 3 résolutions: la première faisait de l'Océan Indien une zone de paix, la seconde renforçait la sécurité des Etats non nucléaires et la troisième était une résolution soviétique prévoyant la conclusion d'un traité d'interdiction totale et générale des essais d'armes nucléaires. Cette dernière ignorait le rôle qui doit revenir au CCD dans la négociation d'une interdiction globale des essais nucléaires et exigeait que les cinq puissances nucléaires participent aux négociations de l'interdiction absolue des effets nucléaires (CTB) dès le départ, condition que ni la France, ni la Chine ne seraient prêtes à accepter.

Le Canada vota, par contre, en faveur d'une résolution appuyée par la Nouvelle-Zélande et l'Australie, résolution qui demandait au CCD de souligner l'importance mondiale de la négociation d'un tel traité.

La volonté politique essentielle à un désarmement général et complet a jusqu'ici fait défaut, mais les mesures de contrôle des armements déjà adoptées sont loin d'être négligeables. Il est probable que les aspects du contrôle des armements qui touchent directement les intérêts stratégiques des grandes puissances (comme la limitation des armes stratégiques) continueront d'être traités hors de l'enceinte de l'ONU, mais que l'Assemblée générale et des organismes connexes tels la CCD poursuivront la négociation d'accords de contrôle des armements dans des domaines comme l'interdiction des essais nucléaires, la guerre chimique et mésologique et la création de zones dénucléarisées.

### C. Droits de l'homme et discrimination raciale

Depuis que l'Assemblée générale a adopté et proclamé la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, l'ONU joue un rôle prépondérant dans la définition des droits fondamentaux de l'homme et dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Elle a produit, par l'entremise de sa commission des droits de l'homme, une série de textes juridiques importants, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif qui s'y rapporte qui, tous trois, sont entrés en vigueur au début de 1976. Ces documents réaffirment les principes énoncés dans la Déclaration universelle, définissent de nouvelles aspirations vers la réalisation d'autres droits sociaux essentiels et établissent des modalités propres à assurer le respect des dispositions qu'ils renferment.

Le Canada a adhéré aux deux Pactes et au Protocole facultatif le 19 mai 1976, après avoir consulté à fond les provinces, dont il partage la compétence en matière des droits de l'homme. Non seulement cette adhésion offre une protection supplémentaire aux droits essentiels et aux libertés fondamentales de tous les Canadiens, mais elle permet aussi au Canada de collaborer à la mise sur pied de nouveaux mécanismes internationaux de protection et de promotion des droits de l'homme dans le monde entier. Ainsi, à l'ONU, le Canada a récemment fait partie de la Commission de la condition de la femme et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et siège présentement à la Commission des droits de l'homme, à laquelle il a été élu pour un mandat de trois ans, lors de la cinquante-huitième session de l'ECOSOC en 1975. D'autre part, un Canadien, le professeur Walter S. Tarnopolsky, vient d'être élu pour un mandat de quatre ans au Comité des droits de l'homme créé en vertu du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

Au cours de leurs premières années d'existence, les Nations Unies ont tâché par l'entremise de leur Commission des droits de l'homme de définir les droits de l'homme et d'élaborer des instruments d'application internationale. Grâce aux nombreux pactes et déclarations déjà

rédigés et adoptés, elles ont pratiquement mené cette entreprise à bonne fin, et le gouvernement canadien estime qu'elles doivent maintenant s'attacher à protéger les droits reconnus en dotant la communauté internationale de mécanismes souples qui permettraient, entre autres choses, d'enquêter sur chacune des dénonciations de violation présumée des droits de l'homme, de créer des groupes d'enquête spéciaux et d'examiner les rapports périodiques des Etats membres de l'ONU.

Certains progrès ont pu être accomplis dans la mise sur pied de mécanismes de surveillance et d'enquête, notamment par le biais de la Commission des droits de l'homme et de la Commission de la condition de la femme et par la création de comités d'experts chargés d'examiner les rapports périodiques en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cependant, ces comités se voient souvent confier des pouvoirs définis de manière restrictive et, à cause des forces politiques qui entrent en jeu, n'ont pu jusqu'ici toujours dénoncer avec la même vigueur les violations des droits de l'homme portées à leur connaissance. De plus, les méthodes d'enquête sur les accusations portées en l'espèce demandent du temps, causent beaucoup d'embarras et donnent rarement des résultats entièrement satisfaisants. Il est même souvent impossible de procéder à une investigation minutieuse parce qu'une disposition stipule qu'une mission d'enquête ne peut être effectuée dans un pays donné sans l'approbation de ce dernier. C'est ainsi qu'un groupe de travail chargé de faire rapport sur les accusations de torture portées contre le Chili s'est vu refuser l'entrée dans ce pays et s'est trouvé en fort mauvaise posture pour recueillir les preuves dont il avait besoin.

En outre, la Commission des droits de l'homme souffre d'une profonde division interne qui l'empêche de s'acquitter de ses fonctions avec objectivité et efficacité. En effet, la majorité des membres a tendance à considérer les droits de l'homme dans une optique sociale ou raciale, tandis que la minorité (formée surtout d'Etats occidentaux) met l'accent sur le caractère individuel de ces droits. Il s'ensuit que ces quelques dissidents sont tenus à l'écart et que les Etats qui sont bien cotés auprès de la majorité restent à l'abri des investigations minutieuses, concernant leurs actes sur le plan des libertés politiques tandis que d'autres Etats sont sans cesse l'objet de critiques. Cette "double mesure" a de quoi nous préoccuper au plus haut point, parce qu'elle a retardé la discussion de nouveaux mécanismes internationaux d'application des critères relatifs aux droits de l'homme, sans parler de ses effets déplorables sur la crédibilité de la Commission. Il est évident que cette dernière ne peut échapper entièrement à la mésentente politique, tout comme d'autres organismes de l'ONU responsables des droits de l'homme; mais il importe de trouver des moyens d'atténuer les effets de cette mésentente sur les méthodes d'enquête et d'arbitrage des griefs. L'un de ces moyens est de combattre et d'enrayer la discrimination raciale partout où on la trouve.

Le 10 décembre 1973, jour du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Assemblée générale proclamait la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.



Ses objectifs originaux étaient de promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous sans distinction aucune de race, de couleur, de descendance ou d'origine ethnique ou nationale, de discréditer les croyances, les politiques et les pratiques racistes fausses et mythiques et d'affaiblir les régimes racistes pour finalement y mettre fin. Ces objectifs devaient être atteints grâce à des programmes d'action appliqués aux niveaux national et international.

Au Canada, on a mis au point, sous la direction du Secrétariat d'Etat, un vaste programme à la réalisation duquel les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent.

A l'échelle internationale, les programmes de la Décennie devaient viser surtout les méfaits de l'APARTHEID, la politique de développement séparé des races que suit l'Afrique du Sud. Figuraient à ces programmes, notamment, une conférence mondiale sur la lutte contre la discrimination raciale, prévue pour 1978, des colloques, des recherches, la production de documents d'information, la création d'un fonds bénévole international et la présentation à l'ONU de rapports sur les activités nationales entreprises dans le cadre de la Décennie.

Il y a déjà bien des années que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont été saisis de la question de l'APARTHEID et de l'administration du territoire sous tutelle du Sud-Ouest africain (appelé aujourd'hui la Namibie), mais ce n'est qu'en 1966, après que la Rhodésie eut proclamé unilatéralement son indépendance, qu'ils passèrent aux actes décisifs. Le Conseil de sécurité imposa des sanctions contre la Rhodésie, et l'Assemblée générale mit fin au mandat administratif de l'Afrique du Sud sur la Namibie. L'Afrique du Sud n'accepta aucune de ces mesures, ce qui amena certains Etats membres, africains et autres, à proposer l'imposition de sanctions contre ce pays. La plupart des membres occidentaux s'y sont opposés, pour la simple raison que ces sanctions ne changeraient rien aux politiques de l'Afrique du Sud. Néanmoins, les pressions exercées contre l'Afrique du Sud pour l'amener à se conformer aux résolutions de l'ONU se sont accrues de façon marquée depuis que les anciennes colonies portugaises d'Afrique ont accédé à l'indépendance en 1975. A l'heure actuelle, des solutions basées sur le régime de la majorité au Zimbabwe (Rhodésie) et en Namibie sont à l'étude, mais l'ONU se demande toujours quel rôle elle doit jouer à l'égard de ces deux pays.

Des 10 résolutions inscrites à l'ordre du jour de la trente et unième session de l'Assemblée générale, sous le titre de POLITIQUES D'APARTHEID DU GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN, le Canada en appuya 4. Il se prononça contre deux résolutions: l'une admettait le recours au conflit armé par les Sud-Africains tout en demandant que des sanctions soient prises; l'autre condamnait la collaboration d'Israël avec l'Afrique du Sud. Enfin, le Canada s'abstint à propos des quatre autres résolutions qui, notamment, condamnaient les relations normales entre Etats et incitaient tous les pays à interrompre leurs relations commerciales normales avec l'Afrique du Sud.

En ce qui concerne le problème de la Namibie, le Canada appuya 6 des résolutions qu'y consacra la trente et unième session. Celles-ci dénonçaient, entre autres, le caractère illégal de l'administration de ce pays par l'Afrique du Sud, demandaient l'indépendance de la Namibie et la tenue d'élections sous la surveillance de l'ONU. Le Canada s'abstint de voter sur les résolutions qui appuyaient le recours au conflit armé par le peuple namibien et proclamaient que la SWAPO en était le seul représentant légitime.

En votant pour les résolutions adoptées à propos de la Rhodésie du Sud lors de cette même session (1976), le Canada réaffirma le droit inaliénable du peuple du Zimbabwe à l'auto-détermination, à la liberté et à l'indépendance et, fidèle à l'attitude adoptée lors des sessions précédentes, il se prononça en faveur de la prolongation de boycottage du régime minoritaire de Rhodésie.

La question des politiques raciales de l'Afrique du Sud est cependant loin d'être réglée. La majorité des membres des Nations Unies soutient que le Conseil de sécurité devrait considérer la situation en Afrique du Sud comme une menace à la paix et imposer des sanctions contre ce pays, y compris le recours à la force si besoin est. Mais les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France ont usé de leur pouvoir de veto au Conseil pour rejeter les propositions de ce genre, si bien que l'Assemblée doit se contenter de faire seulement des recommandations en ce sens. Il est d'ailleurs probable que la situation restera dans cette impasse jusqu'à ce que le gouvernement sud-africain commence à changer d'attitude sous l'effet des pressions exercées sur lui, notamment à l'intérieur de ses propres frontières. En attendant, les membres africains de l'ONU, appuyés par la plupart des pays d'Asie et d'Amérique latine, continueront sans doute de faire pression sur les Occidentaux pour qu'ils rompent tout lien avec l'Afrique du Sud et expulsent cette dernière de l'Organisation.

Il se peut par ailleurs que cette campagne soit de plus en plus liée aux efforts déployés pour isoler et affaiblir Israël. En 1975, dans un geste visant clairement à établir un lien entre l'APARTHEID et le sionisme, l'Assemblée adoptait une résolution assimilant le sionisme à "une forme de racisme et de discrimination raciale". Adoptée à une faible majorité - 72 voix contre 35 (dont celle du Canada) et 32 abstentions - cette résolution n'en a pas moins été inscrite au procès-verbal et risque d'être rappelée, au besoin, dans des résolutions subséquentes sur la discrimination raciale. Ses effets n'ont d'ailleurs pas manqué de se faire sentir en ce qui concerne l'appui des pays occidentaux aux programmes de la Décennie. Les Etats-Unis refusent d'y participer à moins qu'on ne revienne aux objectifs originaux de la Décennie. Les autres gouvernements occidentaux, dont le Canada, ont pour la plupart annoncé qu'ils ne participeraient pas à la Conférence mondiale de 1978 sur le racisme si le sionisme n'était pas retiré de son ordre du jour. Ils continuent cependant de souscrire à la résolution de 1973 par laquelle a été instituée la Décennie. Les programmes volontaires des Nations Unies destinés à combattre le racisme perdront en crédibilité et en efficacité s'ils sont privés des contributions des membres occidentaux, ces principaux bailleurs de fonds de l'Organisation.

## D. Développement économique et social

### a) Historique

Les Etats qui, en 1945, ont élaboré ensemble la Charte des Nations Unies voulaient assurer le progrès économique et social ainsi que la sécurité militaire. A cette fin, ils ont souscrit au chapitre X, qui institue un Conseil économique et social, et à l'article 55 de la Charte, qui confie aux Nations Unies la mission de favoriser "le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social".

A cette époque, la plupart des pays en voie de développement étaient encore sous la tutelle économique et politique des puissances coloniales. Leur adhésion à l'ONU a, par la suite, amené cette dernière à modifier l'orientation de ses programmes. En vertu du principe de l'égalité des avantages pour tous, priorité absolue a été accordée aux besoins des nations pauvres.

Malgré l'importance des fonds qui, au cours des 25 dernières années, sont passés principalement des pays industrialisés du monde occidental aux pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, on constate clairement sur le plan économique, que les inégalités de revenus entre pays riches et pays pauvres se sont accrues au lieu de diminuer. La balance commerciale entre pays industrialisés et pays en voie de développement importateurs de pétrole favorise grandement les premiers. Bien que les pays en développement occupent les deux tiers de la superficie du globe et regroupent plus des deux tiers de sa population, ils ne représentent encore que 7 pour cent de la production industrielle et 35 pour cent de la production alimentaire du monde. On ne peut donc considérer l'aide publique au développement, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, comme une solution au problème sous-jacent de la croissance à plus long terme, même si elle a contribué à empêcher que les disparités s'accroissent à un rythme plus rapide. Dans ces conditions, les nations en voie de développement allèguent que le transfert des ressources en leur faveur devrait s'effectuer sur une base prévisible; autrement dit, l'aide multilatérale devrait être exigée des Etats membres plutôt que laissée à leur discrétion, du moins jusqu'à ce que se profilent certains changements fondamentaux dans le système mondial des échanges et des paiements.

### b) Le nouvel ordre économique international

On a résumé dans les points suivants les aspirations des pays en voie de développement à l'égard d'une réforme du système économique international dans le cadre du "nouvel ordre économique international", de même que l'attitude du Canada face à ces aspirations.

## 1. Les produits de base

Les pays en voie de développement tirent de leurs matières premières le gros de leurs recettes d'exportation. Mais beaucoup de ces produits sont exposés à des fluctuations de prix dont l'amplitude et la fréquence rendent extrêmement aléatoires la planification, l'investissement et la gestion de la dette. De plus, le coût généralement croissant des importations - notamment en ce qui concerne le pétrole, les produits manufacturés, et souvent les produits alimentaires - a entraîné ces dernières années une dégradation des conditions d'échange dans certains pays en voie de développement, qui ont ainsi vu leurs chances de connaître une croissance économique soutenue diminuer. C'est pourquoi ces pays ont cherché à obtenir des conditions d'échange qui, dans le domaine des exportations, leur garantissent une marge de bénéfice qui ne soit pas engloutie par l'inflation dans les pays industrialisés. Il s'agirait d'un système qui, en fait, mettrait leurs économies à l'abri des fluctuations de l'économie mondiale. Pour régler ces problèmes, les participants de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED IV), tenue à Nairobi en mai 1976, sont parvenus à s'entendre sur un programme général qui prévoyait, entre autres choses, la constitution d'un Fonds commun destiné à financer les organismes et mesures de stabilisation des prix des produits de base. Le Canada participe activement à toutes les consultations et négociations qui se déroulent aujourd'hui en vue de mettre en oeuvre ce programme général.

Sur ce plan, la politique du Canada consiste en gros à appuyer les accords négociés entre producteurs et consommateurs sur des produits de base donnés. C'est dans cet esprit que le Canada s'est déclaré en faveur du financement obligatoire, à la fois par les producteurs et les consommateurs, de stocks régulateurs constitués dans le cadre des accords internationaux sur les produits de base. Le gouvernement canadien a par ailleurs fait savoir que, si un Fonds commun s'avérait apte à stabiliser les prix des produits de base, il serait disposé à y contribuer.

## 2. La libéralisation des échanges

Les pays en développement soutiennent que le développement industriel rapide dont ils ont besoin restera sans doute hors de leur portée s'ils n'obtiennent pas un accès préférentiel aux marchés du monde développé. A cette fin, ils ont proposé qu'on leur accorde une exemption spéciale des tarifs et autres barrières commerciales, ainsi qu'une aide à la promotion de leurs exportations. Ils ont, en outre, demandé aux pays développés de transférer dans d'autres secteurs la main-d'oeuvre et les ressources de leurs industries à faible technicité et fort coefficient de main-d'oeuvre (le textile, par exemple), parce que ce sont là des industries où ils sont eux-mêmes en mesure d'exercer une certaine concurrence. Ce réaménagement dans la répartition du travail sur le plan international aurait pour effet d'améliorer les possibilités de commercialisation des exportations des pays en voie de développement sur les marchés des pays développés.

Le 1er juillet 1974, le Canada a instauré à l'intention des pays en voie de développement un système de tarifs préférentiels applicable à la plupart des produits industriels et à de nombreux produits agricoles et alimentaires. La Déclaration de Tokyo du 1er septembre 1973, celle qui donna naissance aux Négociations commerciales multilatérales qui se poursuivent actuellement, stipulait qu'il fallait accorder la priorité aux secteurs de production qui relèvent plus particulièrement des pays en voie de développement, à la suite de quoi un groupe de négociation spécial fut mis sur pied pour s'occuper des produits tropicaux. Le Canada a participé aux travaux de ce groupe dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales et a convenu de collaborer à l'application des mesures qu'il propose sur les produits tropicaux. Depuis 1967, le Canada dispose d'un programme d'aide de transition qui lui permet de modifier l'organisation de l'industrie nécessaire ou souhaitable. Comme on s'attend à ce que les Négociations commerciales multilatérales aboutissent à une libéralisation totale des échanges, cette concurrence sera encore plus vive et de nouvelles mesures s'imposeront peut-être pour venir en aide à l'industrie canadienne. Le gouvernement révisera donc son programme d'aide de transition à la lumière de ces considérations, en tenant compte des intérêts des pays en voie de développement par rapport à l'évolution à long terme de l'économie canadienne.

### 3. La réforme monétaire

Au dire du tiers monde, le système monétaire international doit non seulement assurer la croissance économique, la stabilité des prix et l'expansion du commerce mondial, mais aussi favoriser directement et intentionnellement le transfert de ressources réelles dans les pays en développement. Le monde industrialisé craint que l'aptitude du Fonds monétaire international (FMI) à s'acquitter de son obligation première, c'est-à-dire d'être au service du commerce mondial, ne soit ébranlée par un engagement à fond dans le développement.

### 4. Les transferts technologiques et l'investissement étranger

Les pays en développement cherchent à avoir accès aux techniques modernes à des conditions préférentielles et ont demandé à cette fin que l'on établisse un code d'éthique à l'intention des sociétés et des gouvernements. Ils craignent cependant que l'activité des sociétés transnationales ne profite davantage aux pays d'origine, ou à leurs propres intérêts financiers supranationaux, qu'aux pays d'accueil. Selon eux, la législation nationale du pays d'accueil doit l'emporter sur la législation internationale dans le règlement des différends portant sur la nationalisation des firmes étrangères. Aussi, préconisent-ils l'établissement, dans cet esprit, d'un deuxième code d'éthique à l'intention des transnationales.

Dans les deux cas, les pays développés rétorquent que les questions de technologie et d'investissement relèvent principalement de l'entreprise privée, ce qui limite les possibilités d'intervention de l'Etat. Ils font valoir, en outre, que les investissements dans les pays

en développement qui ne respecteraient pas les principes traditionnels du droit et de l'usage internationaux n'intéresseraient pas les transnationales. Par conséquent, les pays en question perdraient à la fois les capitaux et la technologie que les transnationales ont à leur offrir.

De concert avec d'autres pays développés, le Canada a appuyé à la CNUCED IV les résolutions visant à accroître le potentiel technique des pays en développement, à remanier le régime des brevets à l'avantage de ces derniers et à faciliter les travaux d'élaboration d'un code d'éthique à adhésion volontaire sur les transferts technologiques. Il prend une part active aux discussions et aux négociations internationales qui traitent actuellement de ces questions.

##### 5. L'aide au développement et la dette publique

Si elle n'est plus censée faciliter le développement de façon aussi marquée que certains l'espéraient il y a vingt-cinq ans, l'aide publique au développement (APD) n'en demeure pas moins une importante source de technologie et de capitaux. Aussi le tiers monde a-t-il demandé que les pays développés affectent à l'APD 0.7 pour cent de leur produit national brut (PNB) annuel et qu'ils fassent leurs prêts aux meilleures conditions possibles. Cette question des conditions dont sont assortis les prêts d'aide publique au développement est d'autant plus au coeur des discussions internationales que beaucoup de prêts arrivent aujourd'hui à échéance; le service de la dette impose ainsi un fardeau supplémentaire à certains pays en développement dont les réserves de devises étrangères sont déjà insuffisantes. La dette publique du tiers monde constitue aujourd'hui l'une des questions les plus complexes et les plus épineuses du dialogue Nord-Sud.

Le Canada se classe au sixième rang des pays donateurs et les conditions dont il assortit son aide publique sont parmi les plus libérales. En effet, l'aide qu'il a accordée au titre de l'APD équivaut à un don global qui a, jusqu'ici, oscillé aux alentours de 95 pour cent. Il s'est par ailleurs déclaré en faveur de faire passer à 40 pour cent le seuil de libéralité de l'APD à l'échelle internationale. Sans toutefois être un gros créancier, il a participé au cours de la décennie précédente à des opérations bilatérales et multilatérales de consolidation de la dette publique des pays en développement, portant sur un montant total de 49 millions de dollars.

Il ne fait pas de doute que les négociations devront se poursuivre pendant de nombreuses années encore avant que les divers objectifs visés puissent être concrétisés. Bien qu'il soit possible de tenir ailleurs les négociations touchant à différents domaines comme le commerce, les questions monétaires, les transferts technologiques ou l'activité des multinationales, c'est à l'Assemblée générale de l'ONU qu'il revient de les coordonner et, par le canal de ses organismes affiliés, d'en suivre de près les progrès.

c) Programmes volontaires des Nations Unies

Chaque année, les Nations Unies reçoivent plus de 1,5 milliard de dollars en contributions volontaires pour leurs activités au titre de l'assistance technique. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) coordonne des déboursements égaux à environ le tiers de ce montant, soit, pour 1976, 451 millions de dollars, dont près de 30 millions ont été versés par le Canada. Selon les fonds mis à sa disposition, le PNUD fixe des quotas annuels de planification pour chaque pays en développement d'après les priorités nationales propres à chacun d'entre eux. Comme l'aide fournie par le PNUD est à caractère coopératif, les gouvernements bénéficiaires versent également des contributions pour les projets mis sur pied par le PNUD sur leur territoire; c'est ainsi qu'ils se chargent du paiement symbolique des dépenses locales, ou qu'éventuellement, ils financent la majeure partie d'un projet, selon leur conjoncture économique particulière. Le programme du PNUD dispose donc, à l'heure actuelle, de près de 700 millions de dollars par année.

Cela ne suffit toutefois pas à répondre à la demande, et, à moins que les principaux donateurs ne se fassent plus générale des pressions s'exerceront pour chercher des ressources ailleurs, soit au sein des institutions spécialisées, soit sur le plan bilatéral. Cela revient à dire que le rôle central du programme peut être gravement compromis s'il est incapable de maintenir un rythme de croissance budgétaire qui soit en rapport, dans une certaine mesure, avec les besoins croissants des pays en développement. Toute tentative en vue de décentraliser le système à une époque où une coordination centrale s'impose plus que jamais serait, en effet, un pas en arrière.

Le PNUD représente le principal mais non l'unique effort d'assistance technique déployé sous l'égide des Nations Unies: d'autres programmes volontaires à vocation particulière contribuent à améliorer les conditions socio-économiques des pays en développement. Le Programme alimentaire mondial fournit une aide alimentaire d'urgence et finance des projets destinés à accroître la production agricole (la contribution du Canada pour les deux années 1975 et 1976 - 200 millions de dollars en espèces et en céréales vivrières - constitue le plus important apport). Le Canada est également un important bailleur de fonds de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, du Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population et du Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues. Les subventions que nous accordons chaque année à la plupart de ces programmes sont devenues un précieux complément à notre aide publique au développement (voir l'annexe B). De façon générale, nous sommes persuadés que ces organismes s'acquittent efficacement des tâches qui leur sont confiées.

d) Les institutions spécialisées

Un des principaux points forts du système onusien réside dans la contribution qu'apportent les quatorze institutions spécialisées à leurs domaines d'activité respectifs. Ce sont des organisations intergouvernementales autonomes, distinctes, dotées chacune de leurs propres organes exécutif et délibératif, d'un secrétariat et d'un budget, mais liées aux Nations Unies par des accords spéciaux et par le Conseil économique et social qui joue un rôle central. Elles traitent de diverses grandes questions: sécurité aérienne, normes et recherche médicales, services postaux, prévisions du temps, etc. Si les Etats veulent collaborer ainsi dans leur intérêt commun, les organisations internationales à caractère fonctionnel sont indispensables. Elles représentent l'"infrastructure" de la politique planétaire.

Les institutions remportent leur plus grand succès dans des domaines où une action nationale se révèle à elle seule insuffisante ou inappropriée, ainsi que le prouvent le Programme de la Veille météorologique mondiale et la campagne que mène l'Organisation mondiale de la santé pour l'éradication de la variole. Il n'a pas été possible d'accomplir autant de progrès dans les domaines où intervenaient des questions liées à un différend international ou lorsque les systèmes politiques nationaux auraient pu souffrir de la réforme des structures qui, souvent, est un préalable au développement. En ce qui a trait aux actes de piraterie aérienne, par exemple, l'Organisation de l'Aviation civile internationale a adopté un manuel exposant l'ensemble des principes directeurs sur des aspects techniques de la sécurité. Toutefois, les efforts déployés en vue d'assurer l'engagement de poursuites contre les "terroristes" n'ont remporté qu'un succès limité. Les missions de l'Organisation internationale du travail sur l'emploi ou celles de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture sur le développement rural ont parfois été contrecarrées, dans certains pays, par des intérêts politiques qui s'opposaient à la mise en oeuvre de programmes de redistribution des revenus ou de réforme agraire.

La majorité des Etats membres désirent rendre les institutions spécialisées plus aptes à répondre aux aspirations du tiers monde et les utiliser effectivement comme des instruments venant appuyer leurs objectifs sociaux, économiques et politiques. Les exigences premières et l'organisation des institutions sont donc soit remises en question, soit en passe d'être changées. L'accroissement rapide de leurs dépenses, consacrées principalement à des activités qui intéressent directement le monde en développement, constitue un signe de cette tendance à les mettre à l'heure des aspirations du tiers monde. Leur budget s'est accru au rythme annuel moyen de 20 p. cent au cours des cinq dernières années, et cette hausse a mis à l'épreuve la bonne volonté du petit groupe d'Etats industrialisés d'où proviennent la majeure partie des revenus. Aux termes des règlements financiers existants, les budgets ordinaires servent à compenser les frais administratifs et les activités de réglementation (en particulier, les télécommunications internationales et le commerce maritime) dont bénéficient tous les membres; par ailleurs, les pays sont "mis à contribution"



selon leurs moyens. Plus de cent pays en voie de développement versent moins de 10 p. cent du total, tandis que les neuf principaux pays industrialisés fournissent près des trois quarts de tous les fonds alimentant les divers budgets. La quote-part du Canada représente environ 3 p. cent des dépenses des institutions onusiennes (près de 16 millions de dollars en 1975), somme modeste en comparaison de nos contributions volontaires au système de l'ONU. Néanmoins, de concert avec d'autres gros bailleurs de fonds, le Canada étudie des façons de vérifier les augmentations annuelles des budgets des institutions, dont la plupart ne sont soumises à aucun contrôle, ou du moins de se faire entendre davantage sur l'emploi qui est fait de ses quotes-parts.

Le Canada se préoccupe également de la tendance parallèle à imputer les dépenses au titre de l'assistance technique au budget ordinaire constitué par les quotes-parts. Nous avons toujours prôné, comme la plupart des autres pays occidentaux, que l'assistance technique doit être financée au moyen des contributions volontaires, ce qui permet aux donateurs d'exercer un certain contrôle sur l'importance et la nature des dépenses. En outre, si toutes les institutions se consacrent, en premier lieu, à l'assistance technique, le principe séduisant de coordination centrale des programmes d'assistance technique par le biais du PNUD perdra beaucoup de sa signification et les efforts que déploient les Nations Unies au chapitre du développement risqueront d'en souffrir.

e) Mécanismes financiers

Les activités d'aide menées sous l'égide des Nations Unies débordent le cadre du PNUD et des organismes spécialisés et intéressent diverses institutions financières associées officiellement ou non au système de l'ONU. Au nombre d'entre elles, on compte le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et ses filiales: l'Association internationale de développement (AID) et la Société financière internationale (SFI).

Depuis sa fondation, le FMI s'est efforcé surtout de stimuler le développement des échanges et des paiements internationaux dans le but de hausser les niveaux de vie et de favoriser le développement économique dans le monde. Entre autres choses, le Fonds est censé promouvoir et assurer l'ordre et la stabilité dans le domaine des taux de change et établir des mécanismes devant aider les pays membres, quel que soit leur degré de développement économique, à corriger les anomalies temporaires de leur balance des paiements en perturbant le moins possible le système monétaire international. Ses avoirs, de quelque 40 millions de dollars, sont à la disposition, selon des modalités de financement à court et à moyen terme, des membres se trouvant momentanément en difficultés. Le Fonds constitue également pour les pays en développement une précieuse source d'assistance technique et économique. Au 31 décembre 1976, la quote-part du Canada se chiffrait à 1,1 milliard de droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ 1,3 milliard de dollars.

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et ses filiales, l'Association internationale de développement (AID) et la Société financière internationale (SFI), accordent des prêts et des crédits à tous les pays membres (notamment les pays en développement) pour des projets qui, d'après des études de la BIRD, apporteront une importante contribution au développement économique des emprunteurs. La BIRD se finance essentiellement sur les marchés mondiaux de capitaux et consent des prêts - à des taux concurrentiels - tirés sur son capital qui s'élève à plus de 30 milliards de dollars américains. Le Canada souscrit 942 millions de dollars, dont 10 p. cent sont effectivement détenus par la Banque. Le solde demeure exigible et constitue une garantie permettant à la BIRD de faire face à ses engagements.

L'Association internationale de développement constitue pour les pays les plus pauvres du tiers monde la principale filiale de la BIRD. Ses fonds, prêtés à des conditions très avantageuses, sont généralement reconstitués tous les trois ans. En janvier 1974, la quatrième reconstitution, destinée à être utilisée pendant l'exercice biennal 1975-1976, a engagé des fonds de l'ordre de 4,5 milliards de dollars, dont 276 millions représentaient la contribution du Canada, soit 6,1 p. cent du total.

La Société financière internationale ainsi que les fonds et les banques de développement régionaux d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique, auxquels le Canada contribue directement, jouent également un rôle important au chapitre du développement, leurs engagements de prêt annuels s'élevant à 2 milliards de dollars.

Depuis quelques années, les prêts commerciaux consentis aux pays en développement se sont considérablement accrus, mais ils restent souvent inaccessibles à ces derniers, car ils sont assortis de conditions qui ne répondent pas à leurs objectifs premiers en matière de développement. Le mécanisme multilatéral de prêts aux pays en voie de développement revêt donc une importance énorme dans le processus de développement. En 1975, les engagements de prêt contractés par les institutions de crédit internationales se sont élevés à 8,3 milliards de dollars, ce qui équivaut à sept fois l'assistance au développement accordée par le biais de l'ONU et de ses institutions spécialisées.

f) Nécessité d'une meilleure coordination

La "prolifération" de nouveaux organismes onusiens, ces dernières années et l'augmentation rapide des dépenses ont posé des problèmes sur le plan de la coordination des efforts de développement et de l'établissement des priorités au sein même de l'ONU et au niveau des divers pays concernés. Les nations industrialisées, qui assument de 80 à 85 p. cent des dépenses des diverses institutions de l'ONU, ont commencé à mettre en cause l'augmentation constante de ces dépenses plus rapide que la croissance économique mondiale, ainsi que la valeur de certaines activités et politiques de l'ONU. En partie pour répondre à cette préoccupation, on cherche à redonner de l'importance au Conseil économique et social (ECOSOC), lequel est chargé de coordonner les programmes de quelque 167 organes subsidiaires, dont les institutions spécialisées. Le Canada souscrit à l'idée que l'ECOSOC joue un rôle actif dans l'établissement de priorités et de politiques mondiales auxquelles les diverses institutions pourraient rattacher leurs activités.

Les pays industrialisés et les pays en développement poursuivent des objectifs différents à cet égard. Les Etats industrialisés sont impatients d'accroître la coordination au sein du système de l'ONU, de sorte que ce dernier devienne plus efficace dans l'exécution de ses fonctions traditionnelles. Le monde en voie de développement, toutefois, veut d'abord que le système réponde davantage à ses besoins - dont la prise de conscience s'est traduite par la conception d'un nouvel ordre économique international - et que des ressources plus importantes soient consacrées par les Nations Unies aux activités de développement. Reste à savoir si une réforme des structures permettra de réaliser l'un ou l'autre de ces objectifs. Il y a risque à changer les éléments du système qui fonctionnent déjà efficacement. Qui plus est, nombre des lacunes du système tiennent autant au fait que la volonté d'assurer le succès de l'Organisation fait défaut qu'aux insuffisances structurales elles-mêmes.

Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'on peut améliorer l'organisation et les rouages. Outre le raffermissement du rôle central de l'ECOSOC, dont les réunions, par exemple, seraient plus fréquentes et l'ordre du jour mieux défini, on pourrait réformer les méthodes et règlements intérieurs de l'Assemblée générale, afin de l'axer davantage sur les questions de développement économique et social. On pourrait également fusionner certains organismes intergouvernementaux et services de secrétariat qui administrent des programmes d'aide au développement, encore que d'autres institutions, telles l'UNICEF ou le Programme alimentaire mondial, ne s'imbriqueraient pas facilement dans une structure unique. Une telle modification permettrait de mieux planifier et engager les ressources et augmenterait l'aptitude du système onusien à mettre en oeuvre l'assistance technique. Elle serait, éventuellement, suivie d'une seule et unique conférence portant sur l'engagement de fonds et la création de mécanismes permettant de faire une évaluation, un rassemblement des fonds et d'établir une programmation par pays, à l'échelle du système tout entier.

#### E. Evolution du droit international

Les nouvelles préoccupations de la majorité des membres de l'ONU n'ont pas manqué d'avoir de profondes répercussions sur le rôle de cette organisation du point de vue de l'élaboration et de la codification du droit international. Si les effets immédiats ont bouleversé, dans certains domaines importants, les principes traditionnels du droit international, ils ne constituent peut-être que les douleurs de l'enfantement d'une nouvelle législation internationale mieux adaptée aux besoins et intérêts de l'ensemble de la communauté mondiale.

Il ressort des récents débats de l'Assemblée générale que, jusqu'ici, le climat n'a pas été favorable à l'évolution du droit international dans certains domaines. Lorsque des questions de politique préoccupent et opposent la majorité des membres, il peut s'avérer difficile de s'en tenir au cheminement long et régulier qu'exige l'établissement de règlements viables et généralement acceptables. L'issue

du débat auquel ont donné lieu plusieurs tentatives visant à élaborer des lois reflète des orientations politiques liées au conflit israélo-arabe et aux problèmes de l'Afrique australe.

En 1974, l'Assemblée générale s'est entendue sur la définition de la notion d'agression, après 50 ans de discussions intermittentes menées par des juristes du droit international réunis sous l'égide de la Société des Nations, puis sous celle de l'ONU. Cependant, la définition n'a été adoptée qu'au prix d'édulcorations et d'ambiguïtés qui ne manqueront pas de poser des problèmes aux juristes du droit international et risquent d'amoindrir l'utilité de la définition adoptée en influençant et en gênant le comportement des Etats. De même, les discussions de l'Assemblée générale sur le terrorisme international ont révélé d'importantes divergences entre les Etats membres sur la façon de renforcer la réglementation internationale dans ce domaine. Beaucoup doutent que des mesures efficaces de lutte contre le terrorisme puissent actuellement trouver un appui général à l'ONU, en raison de l'importance que nombre de membres accordent à l'Organisation de libération de la Palestine et aux mouvements de libération africains.

Cependant, certains faits survenus récemment à l'ONU permettent de penser que les Etats membres sont maintenant plus résolus à s'attaquer à cette question, sinon globalement, du moins partiellement, en examinant certaines catégories précises de crimes internationaux considérés comme particulièrement odieux.

D'abord, à la suite d'une initiative ouest-allemande survenue lors de la trente et unième session de l'Assemblée générale, un comité spécial a été créé pour élaborer une Convention internationale contre la prise d'otages.

En second lieu, le Comité spécial du terrorisme international, qui ne s'était réuni qu'une seule fois en 1973 et n'avait pu s'entendre sur aucune mesure efficace de lutte contre le terrorisme, a été remis sur pied (le Canada en fait partie), mais on doute qu'il connaisse plus de succès qu'à ses débuts, puisque ses attributions sont restées à peu près les mêmes. Par contre, le Comité spécial pour l'élaboration d'une Convention internationale contre la prise d'otages semble promis à un meilleur avenir, parce que (a) son mandat est plus précis que celui du Comité du terrorisme international et que (b) les Etats africains et arabes seront probablement mieux disposés à appuyer des mesures internationales de lutte contre ce genre d'activité terroriste.

A long terme, les résultats obtenus par ces deux comités donneront à l'ONU un aperçu de ce qu'il est en son pouvoir de faire pour renforcer la législation internationale contre le terrorisme.

Les débats de plusieurs années sur différentes propositions visant à renforcer le rôle de la Cour internationale de justice et d'autres mécanismes de règlement pacifique des différends ont fait apparaître une prudence généralisée, particulièrement de la part des Etats en voie de développement qui considèrent que la Cour et le gros de la législation internationale traditionnelle penchent trop du côté du

statu quo. D'aucuns ont exprimé l'opinion que la Cour a tendance à regarder le monde "dans un rétroviseur". Certes, une évaluation objective des jugements qu'elle a rendus ces dernières années ne corroborerait pas une critique aussi sévère, mais il reste que les Etats en général ont résisté à toutes les tentatives visant à faire reconnaître davantage la juridiction obligatoire de la Cour et ont démontré une grande répugnance à lui référer leurs différends.

Néanmoins, en contribuant à l'établissement d'un ordre mondial stable par l'élaboration progressive du droit international, l'ONU a joué dans de nombreux domaines un rôle dynamique et innovateur. L'une des conséquences les plus évidentes en est que les Etats sont de plus en plus conscients de leur interdépendance, s'entendant, par exemple, sur la nécessité de préserver et de gérer de façon rationnelle les ressources de la terre et d'instaurer un système économique international qui permette de les répartir plus équitablement.

La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'est attachée à élaborer, relativement à l'utilisation des océans par l'homme, un nouveau régime juridique pratique, équitable et adapté aux besoins et réalités de l'heure. Les questions en jeu sont probablement d'une étendue et d'une complexité sans précédent, et leur règlement n'est nullement assuré, même s'il y a consensus sur la nécessité de tenir pleinement compte des aspirations des pays en voie de développement à bénéficier des ressources des océans.

L'un des aspects les plus intéressants de la Conférence a été l'importance du rôle joué, au cours des négociations, par un certain nombre de groupements d'intérêts particuliers qui, reflétant la diversité des intérêts en jeu, diffèrent des alliances politiques, géographiques ou économiques traditionnelles. Par exemple, sur les questions relatives à la conservation du milieu marin, le "groupe des Etats côtiers", qui comprend et des pays en voie de développement et des pays développés tels le Canada, était en désaccord avec celui des "principales puissances maritimes". Les pays en voie de développement ont adopté sur de nombreuses questions une position commune, tandis que sur d'autres, leurs positions différaient, selon qu'ils appartenaient aux Etats côtiers ou aux Etats "sans littoral" ou "géographiquement désavantagés".

La mesure dans laquelle les intérêts nationaux primordiaux entrent en jeu et la difficulté d'évaluer le soutien qu'on peut espérer sur les nombreuses questions interdépendantes ont fait prendre conscience aux Etats membres qu'un traité doit, pour être efficace, obtenir non seulement l'appui de la majorité, mais l'appui général. Par conséquent, le règlement intérieur de la Conférence dispose que l'on ne doit voter qu'en dernier ressort. La Conférence essaie de mettre au point un ensemble de propositions qui permettraient d'aboutir à un consensus sur l'ensemble du traité. Bien qu'il soit peu probable qu'aucun pays soit satisfait sur tous les points, on espère avoir trouvé, d'ici le milieu de 1977, des solutions aux questions les plus importantes qui restent à

régler. La Conférence en est déjà arrivée à un accord de principe sur de nouvelles notions juridiques révolutionnaires telles la "zone économique" de deux cents milles, dans laquelle l'Etat côtier exercera des formes particulières de juridiction, et le "patrimoine commun de l'humanité", qui désigne la zone internationale des fonds marins située au-delà des limites de la juridiction nationale. Ces notions auxquelles sont liées des devoirs allant de pair avec de nouveaux droits et fondés sur des principes d'équité plutôt que de force, formeront la base d'un nouveau système juridique applicable aux océans. Au moment même où les négociations se poursuivent, les principes de droit international qui s'en dégagent ont gagné la faveur générale et sont mis en pratique par les Etats. C'est ainsi que le Canada et un certain nombre d'autres pays ont récemment entrepris de se donner une juridiction exclusive sur les pêches pratiquées en deçà de deux cents milles de leurs côtes, sur la base des principes élaborés par la Conférence. Que la communauté internationale arrive ou non à s'entendre dans un avenir rapproché, il reste que le droit de la mer ne sera plus jamais dans l'état déplorable où il se trouvait avant 1967, année où les Nations Unies jetaient les bases de la Troisième Conférence sur le droit de la mer.

L'ONU également a joué un rôle majeur dans l'élaboration progressive du droit de l'espace extra-atmosphérique, en particulier par l'entremise de son Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Ce comité, dont le Canada fait partie, a jusqu'ici élaboré avec succès quatre conventions internationales concernant respectivement les principes juridiques applicables à l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, le sauvetage et le retour des astronautes et la restitution des objets spatiaux, la responsabilité internationale des Etats pour les dommages causés par des objets spatiaux, et l'enregistrement des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique. Si l'accord a pu se faire sur des questions aussi diverses, c'est grâce surtout à un sentiment croissant d'interdépendance entre les Etats et à une prise de conscience d'intérêts communs que l'ONU a contribué à susciter chez ses membres. Le Comité se penche maintenant sur trois autres questions de première importance: l'élaboration d'un projet de traité sur la lune, les incidences juridiques de la "téléobservation" de la terre depuis l'espace et l'élaboration de principes applicables à la télévision directe par satellites. En ce qui concerne le projet de traité sur la lune, les travaux ont peu progressé jusqu'ici, du fait surtout qu'aucun accord n'est encore intervenu sur un régime d'exploitation des ressources lunaires. Des divergences fondamentales subsistent entre les pays qui voudraient faire de ces ressources un "patrimoine commun de l'humanité" et ceux qui ne désirent pas voir imposer des restrictions juridiques injustifiées à la recherche et aux possibilités encore inconnues de leur exploitation.

Des progrès considérables ont été accomplis sur le plan de l'élaboration des principes juridiques applicables à la téléobservation de la terre depuis l'espace, mais il y a toujours désaccord quant aux droits, si droits il y a, qu'un Etat observé devrait pouvoir exercer pour se protéger contre l'acquisition et la publication par un Etat observateur de renseignements susceptibles de porter préjudice à ses intérêts.

Les travaux d'élaboration des principes applicables aux émissions de télévision directe par satellites ont eux aussi donné d'excellents résultats. Cette année, le Sous-Comité juridique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique s'efforcera d'en arriver à un accord sur les questions primordiales du consentement des Etats à de telles émissions, ainsi que sur d'autres questions relatives aux consultations et à la participation. S'il y parvient, il devrait lui être possible de rédiger un projet d'accord renfermant un ensemble complet de dispositions internationales sur la télévision directe par satellites.

Le changement d'attitude, aux Nations Unies, à l'égard des questions de développement Nord-Sud s'est également fait sentir dans les activités législatives de l'Organisation. Les négociations qui ont précédé la rédaction de la Déclaration de la Sixième Session extraordinaire de l'Assemblée générale et, peu après, la proclamation de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, ont mis au jour de nettes divergences entre les pays développés et les pays en voie de développement sur le droit relatif à la souveraineté sur les ressources naturelles, à la réglementation des activités des multinationales et les indemnisations auxquelles donne lieu la nationalisation de propriétés, toutes questions liées directement au traitement de l'investissement étranger.

L'un des principaux objectifs de l'ONU, le transfert de capitaux et de techniques vers les pays en voie de développement, ne pourra être réalisé que si les pays développés investissent des sommes importantes dans les pays du tiers monde. Le régime juridique qui régira à la fois la gestion de ce genre d'investissements et la façon dont ils seront traités devra donc être l'une des pierres angulaires de toute structure économique internationale future.

Les différences fondamentales qui se firent jour en 1974 lors des négociations de la Déclaration et de la Charte ont remis en question l'existence même d'un droit international coutumier applicable au traitement de l'investissement étranger. Au cours des deux années suivantes, cependant, ces prises de position doctrinaires et plutôt stériles ont fait place, à la Septième Session extraordinaire, à la CCEI et ailleurs, à une volonté manifeste: celle d'atteindre les objectifs du développement économique en recherchant des solutions pratiques aux problèmes et non pas en discutant de doctrines (auxquelles on peut néanmoins continuer d'adhérer fermement).

Il est évident que l'investissement étranger est indispensable au développement économique. Et il est tout aussi évident que pareil investissement ne se réalisera pas sans la garantie offerte par un ensemble convenu de "règles fondamentales". L'expérience de la Déclaration et de la Charte de 1974 laisse croire qu'à ce stade l'évolution du droit international moderne relatif à l'investissement étranger à des fins de développement doit peut-être reposer sur des ententes de gouvernement à gouvernement, c'est-à-dire sur des accords d'investissement, ainsi que sur les modalités et la teneur des modes de

règlement des différends en matière d'investissement. Mais la situation évolue rapidement. Les pays en développement sont de plus en plus conscients de la nécessité d'accéder aux marchés des capitaux étrangers, et les investisseurs n'ignorent pas la nécessité de se conformer aux objectifs de développement du pays hôte et de contribuer à leur réalisation. Aussi peut-on s'attendre à voir naître la volonté politique nécessaire à la signature d'un accord sur les "règles fondamentales". Les chances de succès d'une négociation multilatérale d'un régime juridique relatif à l'investissement étranger augmenteront de façon sensible à mesure que se déroulera ce processus, et il se pourrait alors qu'on vienne à bout des problèmes complexes de droit international abordés sans succès en 1974.

L'appui manifeste qu'accorde le Canada aux efforts que l'ONU déploie actuellement en vue d'aplanir les disparités économiques mondiales ainsi que l'expérience qu'il acquiert actuellement dans le domaine de la réglementation de l'investissement étranger devraient favoriser l'élaboration d'un nouveau droit international satisfaisant aux exigences de la communauté mondiale relatives à l'instauration d'une plus grande justice sociale.

D'autres domaines du droit international sont également mûrs pour de nouveaux aménagements. A l'avenir, il importera plus que jamais de sélectionner avec soin les occasions de construire sur les réalisations passées, et de choisir, à des fins d'élaboration ou de codification, des sujets présentant un intérêt commun pour tous les principaux groupements d'intérêts présents aux Nations Unies. Une approche sélective devrait, bien sûr, tenir compte de l'importance de l'ONU dans le règlement des problèmes à caractère planétaire ainsi que des autres instruments de coopération internationale entre les Etats appartenant à une même région ou partageant des vues semblables. L'importance, de plus en plus évidente, des querelles politiques et doctrinales au sein de l'ONU et l'anéantissement des espoirs d'établir un processus d'adjudication obligatoire ne doivent pas faire oublier que beaucoup d'Etats reconnaissent la valeur du processus législatif et les possibilités croissantes de l'améliorer. La création d'un droit international, qu'il soit coutumier ou conventionnel, est nécessairement un travail complexe, laborieux et parfois extrêmement lent, mais les Nations Unies se sont avérées remarquablement aptes, lorsqu'il y va de l'intérêt commun, à élaborer et à codifier de façon graduelle la plupart des normes juridiques actuellement reconnues.

#### F. Diplomatie de conférence

A mesure que les Nations Unies s'universalisent et voient leurs responsabilités s'amplifier au point d'englober presque tous les domaines de l'activité humaine, les conférences spéciales sur des sujets d'intérêt planétaire faisant appel à des connaissances spécialisées s'y multiplient. (La prise de conscience, amorcée vers 1970, des exigences qui découlent, dans un monde aux ressources limitées, des taux toujours plus élevés



d'expansion démographique et de croissance économique y est pour quelque chose.) C'est ainsi que se sont succédées la Conférence sur l'environnement (Stockholm, 1972), la Conférence mondiale sur la population (Bucarest, 1973), la Conférence mondiale sur l'alimentation (Rome, 1974), la Conférence sur le droit de la mer (Caracas, Genève et New York, 1974-1977), la Conférence de l'Année internationale de la Femme (Mexico, 1975), la Conférence "Habitat" sur les établissements humains (Vancouver, 1976) et la Conférence mondiale sur l'emploi (Genève, 1976). La Conférence sur l'Eau a eu lieu en Argentine en mars 1977, tandis que la Conférence sur le racisme et la discrimination raciale et la Conférence sur la science et la technique se tiendront en 1978 et 1979 respectivement. Les Sixième et Septième Sessions extraordinaires ont été consacrées en grande partie au développement et à la coopération économique; l'Assemblée générale en tiendra une autre sur le désarmement en 1978.

La multiplication de ces rencontres spécialisées engendre à son tour à l'ONU une prolifération de nouveaux organismes et de programmes que le public a de la difficulté à suivre et que les gouvernements parviennent mal à desservir. De plus, la distinction entre "technique" et "politique" a tendance à s'estomper lorsque les questions à l'étude portent aussi bien sur la répartition des bienfaits du progrès technique que sur la nature de la technologie elle-même.

Néanmoins, cette formule d'échanges multilatéraux et de diplomatie de conférence qu'a adoptée l'ONU a eu l'avantage marqué de favoriser la sensibilisation politique mutuelle et la croissance de réseaux de compétences fonctionnelles. Les représentants de continents, de civilisations, de cultures et de stades de développement différents ont ainsi appris à mieux se connaître, se comprendre et s'apprécier mutuellement. Les communications modernes permettent aux nations de rester en contact et de poursuivre leurs échanges entre les rencontres. Les Etats nouvellement indépendants qui possèdent peu de missions diplomatiques à l'étranger profitent, par le biais des Nations Unies, d'un éventail de contacts étrangers-révélateurs d'intérêts variés, de connaissances et d'une compréhension beaucoup plus étendue que si leurs préoccupations en matière de politique étrangère s'étaient limitées à leurs voisins immédiats et à leurs problèmes quotidiens. Rapidement, la conscience d'appartenir à un seul et même monde s'en est trouvée renforcée, et il arrive même de voir le nationalisme fier mais souvent excessif de beaucoup de pays se diluer dans les eaux calmes du dialogue ininterrompu des Nations Unies.

Pourtant, il serait naïf de s'attendre que tous les Etats acceptent comme une preuve de progrès la réalisation de l'interdépendance. Pour les nouveaux Etats, les valeurs fondamentales sont la justice et l'égalité, non l'interdépendance. Si cette dernière ne permet pas d'entrevoir de meilleures perspectives de justice sociale et de participation économique, la majorité des membres de l'ONU demanderont s'il ne s'agit pas simplement d'un slogan occidental destiné à camoufler l'inégalité des relations. Une institution universelle, telle l'ONU, chargée de promouvoir des changements pacifiques et l'application de

normes communes à tous restera bien sûr valable pour la plupart des gouvernements, mais elle ne jouera pleinement son rôle qu'à partir du moment où tous en tireront des avantages réels, sinon égaux.

#### G. Finances

Le budget de l'ONU est biennal, et le montant des dépenses autorisées pour la période 1976-1977 s'élève à 737 millions de dollars (il était de 19 millions en 1946), auxquels il faut ajouter 986 millions si l'on veut inclure dans ce total les dépenses de l'AIEA et des institutions spécialisées (institutions financières non comprises). En 1976, le total des quotes-parts versées par le Canada aux divers organismes de l'ONU s'est élevé à 26 millions de dollars. Par ailleurs, le Canada a donné 131 millions (en espèces et en nature) sur les 1,5 milliard de dollars que l'ONU a reçus en contributions volontaires (voir la section D du chapitre II - Développement économique et social, ainsi que l'annexe B).

Les frais de fonctionnement de l'ONU et de son système d'institutions sont à la charge des Etats membres entre lesquels on répartit les dépenses en fonction de leurs moyens. Les Etats-Unis versent la quote-part la plus élevée, fixée à 25 p. cent (92 millions de dollars en 1976), tandis que près de la moitié des membres, des pays en développement pour la plupart, versent la quote-part la plus faible, fixée à 0,02 p. cent (60 000 dollars en 1976). Collectivement, les pays en développement (la Chine non comprise) fournissent environ 9 p. cent du budget de l'ONU. Pour sa part, le Canada se situe entre les deux avec une quote-part de 2,96 p. cent (10 millions de dollars en 1976). Il est considéré comme l'un des principaux bailleurs de fonds de l'Organisation, occupant le neuvième rang parmi l'ensemble des membres\*.

Le versement des contributions est en quelque sorte une forme de "taxation" internationale, à laquelle tous les membres sont tenus de se conformer. Le Canada s'est toujours acquitté de cette obligation, qu'il ait été d'accord ou non avec toutes les activités approuvées par l'Assemblée générale. Il n'est pas possible d'exercer des sanctions contre les Etats qui ne paient pas entièrement leur contribution, mais ceux qui accusent un arriéré de deux ans à ce chapitre peuvent perdre leur droit de vote dans la plupart des organismes de l'ONU.

Il est arrivé que certains pays refusent, par principe, de payer leur part des dépenses relatives à des activités auxquelles ils s'opposaient. En 1964-1965 par exemple, l'ONU fut presque sur le point de manquer à ses obligations à la suite des dépenses massives qu'entraîna le maintien de la paix au Moyen-Orient (FUNU I) et au Congo (ONUC) et d'un refus de certains pays de l'Europe de l'Est de financer ces opérations pour le motif que si l'on s'en rapportait à la Charte, elles avaient été autorisées abusivement. Pour éviter un affrontement dont

\* La plupart des institutions spécialisées utilisent le barème des quotes-parts de l'ONU, en le remaniant légèrement selon leur composition. Certaines (OACI, IMCO) se réfèrent également à des statistiques sur l'activité nationale dans leurs secteurs de compétence respectifs. D'autres enfin ont conservé leur méthode traditionnelle selon laquelle chaque Etat membre choisit les éléments budgétaires dont il assumera les frais (UIT, UPU).

Les suites auraient pu être dévastatrices, on décida, pour cette fois, de ne pas évoquer la perte du droit de vote et l'on émit des obligations pour effacer la dette. A l'heure actuelle, l'ONU doit encore 87 millions de dollars aux Etats qui, comme le Canada, ont acheté ces obligations. Exception faite de la France et de l'Albanie, la plupart des pays qui n'appuyèrent pas à l'époque les activités de maintien de la paix de l'Assemblée générale refusent encore aujourd'hui de verser leur part du budget de l'ONU destiné à rembourser les obligataires. Dans le cas de la FUNU II, pourtant créée par le Conseil de sécurité, la Chine, l'Albanie, la Libye, l'Iraq et la Syrie ont également refusé de payer leur part des dépenses en invoquant des objections politiques à la présence de la Force.

A cause de ces retenues de contributions, dont on se sert encore aujourd'hui au nom de "principes", la dette à court terme des Nations Unies dépasse maintenant les 43 millions de dollars. D'autres sommes sont dues aux pays qui, comme le Canada, affectent des effectifs militaires au maintien de la paix au Moyen-Orient et doivent attendre pendant fort longtemps avant de pouvoir rentrer dans leurs frais. Les autorités financières de l'ONU sont obligées d'emprunter ou de puiser dans toutes les réserves disponibles pour faire face aux dépenses de l'Organisation. Tôt ou tard, le fardeau de la dette amènera l'ONU à restreindre ses activités; c'est pourquoi des négociations se poursuivent en vue de trouver une solution politiquement acceptable au problème de la retenue des contributions.

Les dépenses de l'ONU peuvent être ventilées de plusieurs façons. Par secteur, on compte, entre autres, des programmes d'activité dans l'agriculture, la planification générale des politiques économiques et sociales, la santé, les droits de l'homme, les ressources naturelles et la science et la technologie. Un autre grand titre de dépenses est celui des services de secrétariat attachés aux organes de direction de l'ONU (Assemblée générale, Conseil de sécurité, ECOSOC, etc.). On y affecte chaque année 61 millions de dollars destinés à assurer des services de conférence, de traduction et de documentation. Les publications et les frais généraux d'administration absorbent également des sommes considérables.

On estime qu'au moins 75 p. cent des quotes-parts versées à l'ONU servent à rémunérer les employés de secrétariat. L'Organisation des Nations Unies emploie un personnel de quelque 40 000 personnes provenant de 140 pays et réparties dans 700 lieux de travail. Chaque pays peut aspirer à pourvoir une juste part de postes à l'ONU (part évaluée, avant tout, en proportion de l'importance de sa contribution financière) mais aucun texte officiel ne fixe ces parts et les postes sont ouverts à n'importe quel candidat satisfaisant aux exigences. A l'heure actuelle, la proportion de Canadiens affectés au service de l'ONU est tout à fait raisonnable. Les pays en voie de développement désirent ardemment placer des ressortissants de leurs régions à des postes élevés de secrétariat, afin d'accroître leur influence dans la direction de l'Organisation. De leur côté, les pays développés, qui lui fournissent la plus grande partie de ses ressources, considèrent que leur personnel doit rester majoritaire au sein du secrétariat, et que le recrutement doit obéir en premier lieu à des critères d'efficacité, de compétence et d'intégrité.

Cette dissension au sein des membres n'est qu'un reflet du problème plus vaste que pose le contrôle des dépenses de l'ONU, lesquelles ont augmenté d'environ 20 p. cent par année depuis 1974. Les pays en développement désirent les accroître davantage, en particulier dans des secteurs comme l'assistance technique, tandis que les principaux bailleurs de fonds, gênés aux entournures en cette période d'austérité, ne sont pas disposés à verser des montants toujours plus élevés à l'ONU, d'autant plus qu'ils n'exercent aucune emprise individuelle ou collective sur le niveau de leurs contributions. Par ailleurs, de l'avis de certains, trop de programmes qui n'ont qu'une importance secondaire et poursuivent des objectifs peu réalistes continuent d'absorber une part excessive du budget ordinaire de l'Organisation. Une croissance exagérée des dépenses de ce genre pourrait amener certains gros bailleurs de fonds à réduire leurs contributions, ce qui porterait un dur coup au principe de la responsabilité collective des membres et menacerait même la survie de l'ONU en tant qu'institution.

### III. Méthodes et règlements intérieurs

Lors de leur conception et de leur fondation en 1945, les Nations Unies représentaient en tant qu'institution les réalités du pouvoir généralement acceptées à cette époque. Les cinq "Grandes Puissances" sorties victorieuses de la guerre se voyaient accorder le statut de membres permanents du Conseil de sécurité et le droit de veto. Les autres pays étaient considérés comme plus ou moins égaux, disposant chacun d'une voix à l'Assemblée et ayant droit tous les deux ans (mais non deux fois de suite) de poser leur candidature à l'un des six sièges non permanents du Conseil de sécurité. Le fait que tous les pays seraient appelés à devenir membres de l'ONU, conséquence nécessaire de la décolonisation, n'était alors qu'une perspective vague aux yeux des représentants réunis à San Francisco.

La situation a beaucoup évolué en trente ans. Le nombre des membres étant passé de 51 à près de 150, on a dû augmenter le nombre de sièges du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social et y établir un mode fixe de représentation par région, en fonction des nouvelles réalités du nationalisme africain et asiatique. Réélus à maintes reprises, certains Etats comme le Japon et le Brésil sont devenus des membres quasi permanents du Conseil de sécurité. Mais comme les questions économiques et sociales viennent aujourd'hui en tête des préoccupations de l'ONU, de nouvelles formes d'organisation (comme la CNUCED) et des conférences spéciales du genre de celles dont il a déjà été question ont mis en évidence la nécessité de remanier davantage les structures traditionnelles de l'ONU de façon à favoriser une plus grande participation des nouveaux membres. Ceux-ci, à leur tour, cherchent tout naturellement des moyens de faire modifier la Charte et les règlements intérieurs de l'Assemblée et des Conseils à leur avantage. Les membres les plus anciens, du monde occidental pour la plupart, s'opposent, il va sans dire, à de pareils changements. D'une manière ou d'une autre, l'ONU doit trouver un nouvel équilibre qui satisfera les doubles critères de la responsabilité proportionnelle et de la démocratie de participation.

#### A. Admission et participation

Aux termes de la Charte, "peuvent devenir Membres des Nations Unies tous les Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte, et au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire". Au fil des ans, cette notion en est peu à peu venue à vouloir dire que tous les Etats ont droit d'être membres, mais le Conseil de sécurité peut toujours opposer son veto aux demandes d'admission; ainsi, certains Etats, comme les deux Corées, ne sont pas parvenus à surmonter les obstacles politiques à leur admission.

Il existe cependant une exception notable à la règle: l'Afrique du Sud. En 1974, une tentative pour expulser ce pays se solda par un échec, mais, en jouant sur une question de procédure, on empêcha sa délégation d'assister à l'Assemblée. Si l'expulsion, tout comme l'admission, n'avait pas à être approuvée conjointement par le Conseil de sécurité et par l'Assemblée générale, l'Afrique du Sud ne ferait plus partie de l'Organisation et la participation d'Israël serait sans doute elle aussi compromise.

Le Canada, de concert avec d'autres membres occidentaux, s'oppose à l'expulsion de l'Afrique du Sud. Quelque grave que puisse paraître l'infraction donnant lieu à la requête d'expulsion et en dépit des dispositions de l'article 6 de la Charte\*, il craint que l'expulsion d'un Etat membre ne crée un dangereux précédent dont on ne manquerait pas de se servir au détriment d'autres Etats. Beaucoup d'Etats ont enfreint les principes de la Charte à un moment ou à un autre. A partir de quel moment faut-il sévir? D'ailleurs, l'exclusion d'un Etat fautif pourrait fort bien amener ce dernier à défier l'Organisation plutôt qu'à se repentir. D'un autre côté, le maintien d'un tel Etat au sein de l'Organisation l'oblige à assumer les responsabilités qu'entraîne sa qualité de membre et à respecter les obligations de la Charte.

La majorité des Etats membres rejettent ces arguments. Ils maintiennent que l'Afrique du Sud, au mépris de la volonté expresse de l'ONU, a enfreint de manière persistante les principes de la Charte en ce qui a trait aux droits de l'homme; qu'elle s'est moquée de son devoir d'administrer suivant ces principes le territoire de la Namibie, dont elle avait la tutelle; qu'elle a, depuis, fait obstruction aux décisions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité de placer la Namibie sous la juridiction des Nations Unies; et qu'elle a refusé de se conformer à d'innombrables résolutions des Nations Unies sur l'APARTHEID et aux décisions du Conseil de sécurité imposant des sanctions contre la Rhodésie. De plus, ajoutent-ils, l'Afrique du Sud prétend exercer sa qualité de membre sur la base d'un système politique qui dénie à la majorité de ses citoyens le droit de participer à la vie nationale et internationale du pays. Dans ces circonstances, l'expulsion ne peut être en contradiction avec les objectifs généraux de l'universalité.

Le débat est aujourd'hui dans l'impasse. Le Conseil de sécurité a rejeté les résolutions demandant l'expulsion de l'Afrique du Sud, mais l'Assemblée générale a effectivement exclu cette dernière de ses rangs en refusant de reconnaître les pouvoirs de sa délégation; en outre, l'Afrique du Sud n'a plus le droit de siéger dans la plupart des institutions spécialisées, où le veto du Conseil de sécurité ne joue pas.

Pour défendre le principe de la participation universelle, il faut d'abord être disposé à accepter les obligations inhérentes à la qualité de membre, et notamment un certain degré d'engagement, même lorsque les décisions de l'ONU semblent partiales ou irrégulières. Sauf de rares exceptions, les résolutions de l'Assemblée générale ne constituent pas pour les Etats des obligations formelles et exécutoires et ceux-ci ne sont pas tenus d'accorder leur appui aux activités qui s'y rapportent; cependant, les résolutions adoptées par une forte majorité exercent une certaine influence morale et les membres qui ont pu soulever des objections à leur égard ont généralement tendance à

---

\* Si un Membre enfreint de manière persistante les principes de la Charte, il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

leur accorder une attention particulière, surtout si des négociations de bonne foi en ont précédé l'adoption. Dans le cas des institutions spécialisées, il est tout à fait légitime que l'adoption de décisions politiquement tendancieuses amène des mesures de protestation, comme le refus de participer aux activités en question, mais la manoeuvre qui consiste à suspendre les contributions convenues, comme l'ont fait certains membres occidentaux de l'UNESCO, devient un facteur de perturbation. Fausser les règles de la procédure et du débat démocratique afin de remporter, lors des votes, des victoires servant des fins de propagande à propos de questions d'intérêt universel provoque en effet des réactions de colère et d'amertume. En dehors de cette considération, il reste que les Etats ou groupes d'Etats n'ont rien à gagner par l'amputation ou la dissolution des activités spécialisées de l'ONU.

## B. La "politisation"

L'impression s'est dégagée au cours des quelques dernières années que l'Organisation des Nations Unies est trop "politisée". C'est là une grave question, car l'ONU consacre une bonne partie de ses travaux à des sujets non politiques par nature bien qu'elle-même soit une entité hautement politique.

La discussion politique n'est pas un phénomène nouveau pour l'Organisation des Nations Unies, puisqu'elle-même se veut avant tout une tribune spécialement réservée à cet usage dans le contexte international. De plus, dans bien des cas, les questions "politiques" deviennent des préoccupations légitimes pour les institutions spécialisées et les conférences. (L'admission des membres, par exemple, et les résolutions sur le statut d'observateur relèvent de chaque institution en particulier, tout comme les questions que lui soumet l'Assemblée générale, telle la participation des "mouvements de libération nationale" et l'aide à leur accorder.) Et, d'ailleurs, il faut souligner, en dépit des craintes qu'inspire l'évolution de l'UNESCO et de l'ILO, que la nature et les programmes essentiels des institutions spécialisées et des conférences techniques n'en ont pas été modifiés.

Ce qu'il y a de relativement nouveau, c'est le temps que les assemblées et les organes directeurs des institutions spécialisées et des conférences techniques consacrent aux questions politiques. Certain type de débat politique réservé normalement à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité menace de plus en plus de dominer les rencontres à caractère technique et de les écarter des véritables questions de fond dont elles ont à traiter. Utiliser les institutions spécialisées comme des tribunes politiques peut être exaspérant, mais est généralement sans conséquence; par contre, tenter de les utiliser comme des instruments politiques à des fins étrangères à leurs responsabilités traditionnelles et aux objectifs déclarés des conférences pourrait à la longue les rendre tout à fait inutiles. En 1974-1975, certains observateurs sont d'ailleurs arrivés à la conclusion que les désaccords politiques entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, en particulier sur les questions du Moyen-Orient, pourraient bel et bien saboter toute l'Organisation, comme en témoignent

les décisions prises par les Etats-Unis, la France et la Suisse de suspendre ou de réduire leurs contributions au budget ordinaire de l'UNESCO en guise de protestation contre les mesures anti-israéliennes.

Au cours des six derniers mois de 1975 et en 1976, toutefois, il est apparu que les polémiques d'ordre politique ne perturbaient pas tellement le déroulement des conférences techniques. En effet, les Etats membres sont peu disposés à sacrifier leurs intérêts nationaux pour remporter des joutes oratoires. Etant donné la grande diversité de ces intérêts, la mise en application pratique des résolutions appuyées par la majorité et rejetées par la minorité est habituellement difficile à organiser à moins qu'elle ne concerne des questions ne présentant qu'un intérêt secondaire pour la plupart des Etats en leur faveur. A la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, par exemple, la grande majorité des participants font valoir leurs intérêts nationaux sans considération des alignements traditionnels ou de la rhétorique à la mode.

La "politisation" n'en est pas pour autant un problème bénin appelé à disparaître bientôt. Tant qu'il y aura conflit au Moyen-Orient et discrimination raciale en Afrique du Sud, il faut s'attendre à ce que des querelles politiques perturbent les conférences consacrées à des sujets particuliers. Il faudra encore beaucoup de temps pour que les droits de l'homme soient respectés dans tous les Etats. Par ailleurs, les pressions croissantes exercées pour que soient apportés des changements radicaux dans le domaine de la coopération économique internationale ne diminueront sans doute pas. La mise en place du "nouvel ordre économique international" dans tout le système des Nations Unies représente donc un défi majeur pour les années à venir. Les extrémistes partisans d'une révolution dans les relations internationales et dans l'Organisation des Nations Unies elle-même risquent de l'emporter sur les modérés, à moins que le dialogue Nord-Sud ne débouche sur des solutions concrètes.

#### C. La méthode de vote: le recours à l'abstention

A l'Assemblée générale, où chaque nation dispose d'une voix - et où, par conséquent, des pays dont la population ne dépasse pas celle d'une ville canadienne d'importance moyenne ont le même poids que l'Union soviétique, les Etats-Unis ou la Chine - certains votes peuvent être considérés simplement comme des sondages de l'opinion mondiale ou de celle des gouvernements du monde; sondages dont les résultats ne créent aucune obligation pour qui que ce soit. L'"autorité morale" réelle ou l'influence politique internationale d'un vote de l'Assemblée générale peuvent varier considérablement: même adoptée par un nombre de voix suffisant, une résolution aura peu de poids si elle suscite une forte opposition ou de nombreuses abstentions; il en va tout autrement lorsqu'une résolution obtient un véritable consensus ou est adoptée par acclamation.



Cependant, quel que soit le degré d'opposition ou d'abstention, les résolutions de l'Assemblée générale qui obtiennent la majorité requise ont des conséquences précises et concrètes lorsqu'elles portent sur certaines questions, en particulier, sur les questions de statut (par exemple, l'octroi du statut d'observateur à l'OLP ou le rejet des pouvoirs des délégués d'Afrique du Sud), d'admission (sur recommandation du Conseil de sécurité), de procédure (telle l'institution de comités d'enquête sur les droits de l'homme au Chili) et sur les questions administratives et financières.

Avant de juger la position du Canada d'après son vote sur une question donnée, il importe de comprendre les mécanismes du vote aux Nations Unies. Avant qu'une résolution ne soit mise aux voix, ceux qui la présentent peuvent essayer de la faire approuver par consensus ou par acclamation, ce qui évite un vote partagé et consigné au procès-verbal et renforce le rôle de la conciliation et de la modération dans le dialogue des Nations Unies. Le consensus, ou l'approbation d'une proposition par acclamation, présupposent que des négociations sans caractère officiel ont eu lieu et ont porté fruit; ces deux façons de procéder permettent de répondre aux vœux de la majorité sans engendrer l'amertume inutile qui, lors d'une mise aux voix, peut se manifester dans les abstentions ou les votes négatifs. Cette procédure féconde et importante a réussi beaucoup plus souvent qu'on ne pourrait l'imaginer. Entre 1972 et 1976, sur un total de 966 résolutions, 468 ont été adoptées de cette façon à l'Assemblée générale, soit 48,5 p. cent.

En matière de vote les règlements intérieurs de tous les organismes des Nations Unies prévoient non pas deux, mais trois options: le vote pour, le vote contre et l'abstention. Cette dernière option consiste à refuser de voter lorsqu'on n'est pas entièrement pour, ou entièrement contre, une proposition.

Les modalités électorales de l'ONU permettent toujours d'opter entre ces trois options et de faire porter l'option choisie au procès-verbal. Par exemple, le règlement intérieur de l'Assemblée générale stipule que certaines décisions doivent être prises, selon le cas, à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers des "membres présents et votant". Pour les besoins de la procédure, l'expression "membres présents et votant" désigne les membres qui votent pour ou contre, et non ceux qui s'abstiennent. (règle 86). L'abstention, ou non-vote, modifie donc les données du scrutin: elle réduit le nombre de voix requises pour qu'une proposition soit adoptée ou rejetée.

Pour avoir du poids, une résolution politique doit être adoptée par une majorité des Etats membres de chacun des groupes régionaux. Même si elle rallie les suffrages d'une forte majorité, elle sera habituellement sans effet s'il lui manque l'appui d'un groupe régional. Le recours à l'abstention permet d'éviter un affrontement sur des résolutions de ce genre: il exprime une volonté de négocier davantage si la majorité le désire.

Voici quelques exemples de situations pouvant justifier l'abstention:

a) d'accord avec l'esprit général d'une résolution, une nation peut avoir des objections majeures à certaines de ses dispositions (à la 29<sup>e</sup> session, ce fut le cas de la résolution créant la "Charte des droits et devoirs économiques des Etats");

b) une nation ayant des obligations à titre de médiateur ou relativement à des opérations de maintien de la paix peut préférer s'abstenir pour préserver son impartialité dans un conflit la mettant en cause en tant que tiers, c'est-à-dire, pour ne pas favoriser l'une ou l'autre partie. (Ce fut le cas des abstentions enregistrées à propos d'un certain nombre de résolutions sur Chypre, le Moyen-Orient et le conflit indo-pakistanaï);

c) l'adoption d'une proposition, dont les objectifs généraux peuvent être acceptables, peut être considérée comme nuisible à des négociations futures si cette proposition peut influencer une délimitation de pouvoirs ou prédétermine le statut des parties ou l'identité des participants, ou met en jeu d'autres facteurs semblables (ainsi, le Canada s'est abstenu sur un certain nombre de résolutions concernant l'Organisation de libération de la Palestine afin de ne pas se prononcer prématurément sur la qualité de l'OLP en tant que "seul représentant" ou "seul représentant légitime" des Palestiniens);

d) l'abstention peut être justifiée par un mécontentement à l'égard d'éléments irréalistes dans une proposition par ailleurs pleine de sens, ces éléments ayant pu empêcher la présentation d'une résolution plus acceptable (par exemple, lors de la crise de Suez en 1956, le Canada s'est abstenu sur la proposition américaine de cessez-le-feu parce qu'elle ne prévoyait aucune disposition pour le faire respecter, tel l'envoi d'une force de maintien de la paix).

Le recours à l'abstention n'est pas limité à quelques pays, ou aux pays d'un groupe géographique ou idéologique donné. Il est très rare qu'un vote de l'Assemblée générale n'entraîne aucune abstention. Le nombre des abstentions peut, d'ailleurs, avoir un effet déterminant sur la portée et les répercussions du vote. Il peut être important pour le Canada, lorsqu'il décide de s'abstenir de prendre en considération le nombre, le statut et les attaches politiques des autres pays susceptibles d'opter pour l'abstention également. Les membres ont normalement le droit de faire des déclarations pour expliquer leur vote, avant ou après la mise aux voix. Le Canada apporte un soin particulier à ces déclarations où il expose, au besoin, les motifs qui l'ont poussé à s'abstenir. Toujours inscrites au procès-verbal, ces déclarations exercent souvent une influence politique plus grande que les résultats numériques du vote.

On se méprend au Canada sur le sens de l'abstention si l'on y voit le signe d'un refus de "s'engager ouvertement", soit parce que le gouvernement n'a pas de position définie sur une question, soit parce qu'il préfère ne pas la dévoiler. Il n'en est rien. Pour le Canada, l'abstention n'est pas l'expression d'une indifférence ou d'une indécision, mais un geste réfléchi, engagé et constructif, posé pour l'une des raisons mentionnés ci-dessus.

Le tableau de l'annexe C montre que le Canada s'est abstenu sur un cinquième environ des résolutions adoptées lors des sessions ordinaires de l'Assemblée générale en 1972 et 1973, et sur un sixième environ des résolutions adoptées en 1974 et 1975. Il s'est abstenu sur environ un septième des résolutions adoptées au cours de la trente et unième session. Ce taux d'abstention n'est pas élevé si on le compare à ceux des autres pays du groupe occidental. D'autre part, il faut se rappeler que les Etats occidentaux représentent maintenant une faible minorité à l'Assemblée générale et qu'ils doivent souvent faire face à l'alternative de s'opposer à des résolutions appuyées par la majorité ou de s'abstenir à leur sujet. L'abstention peut souvent être interprétée comme une reconnaissance de progrès certains, mais encore insuffisants, vers un consensus et comme un encouragement à persévérer dans cette voie.

#### D. La majorité et la minorité: le système de la Charte

Les pays du tiers monde s'inquiètent de la position privilégiée qu'occupent à l'ONU les cinq grandes puissances traditionnelles, dont quatre sont des pays industrialisés. L'action collective à l'Assemblée générale, dont les pouvoirs sont cependant plus restreints que ceux du Conseil de sécurité, est l'un des rares moyens qui s'offrent à eux pour exiger une réforme du système politique et économique international. Ils ne votent pas toujours uniformément sur des questions importantes, mais ils ont graduellement mis au point un système de consultation régionale et de vote qui, sur des questions d'intérêt commun telles les préférences commerciales et les conditions de l'aide au développement, englobe plus de cent pays.

On dit parfois qu'à l'Assemblée générale, la majorité impose sa "tyrannie" à la minorité en abusant de sa force numérique, au mépris de la Charte, des prérogatives du Conseil de sécurité et du règlement intérieur de l'Assemblée. A cela, les porte-parole de la majorité répliquent que les Etats occidentaux constituaient eux-mêmes la majorité auparavant et qu'ils n'hésitaient pas alors à défendre leurs propres intérêts, d'autant plus qu'ils avaient eux-mêmes rédigé la Charte et établi les règlements intérieurs du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Cette réaction est compréhensible. Quoiqu'il en soit, pour nombre de questions soulevées aux dernières sessions de l'Assemblée générale (Chypre, la Corée, le Sahara espagnol, les nombreuses propositions sur la décolonisation et le désarmement, etc.), ce sont des

considérations nationales et régionales, et non la simple loi du nombre, qui ont déterminé dans l'ensemble la configuration finale du vote; de plus, comme nous l'avons vu, près de la moitié des résolutions de l'ONU sont adoptées par consensus. Aussi, dans le contexte politique mouvant et complexe des Nations Unies, faut-il se garder d'accepter d'emblée l'image de la "tyrannie de la majorité", si frappante qu'elle soit.

Dans les institutions spécialisées, les conférences générales offrent au tiers monde les mêmes possibilités que l'Assemblée générale: il peut y manifester son initiative et son appui majoritaire; il n'en va pas de même au sein des organes directeurs de ces mêmes institutions où les grands pays industriels exercent toujours une influence considérable en vertu de divers arrangements coutumiers ou constitutionnels. Outre le fait que les dispositions sur le vote pondéré protègent leurs intérêts à la BIRD, au FMI et dans les institutions subsidiaires des finances internationales, ils exercent à l'OIT un véritable pouvoir de veto collectif à titre de membres du groupe, des dix Etats d'importance industrielle majeure; par leur qualité d'importants fournisseurs de biens et de services, ils sont assurés d'une présence quasi permanente aux conseils d'administration d'institutions à caractère technique comme l'OACI, l'IMCO et l'AIEA; enfin, comme le veut l'usage, leur statut de membres permanents du Conseil de sécurité et leur qualité de pays développés leur ont permis d'accéder facilement à la direction de la plupart des autres institutions spécialisées. Il n'est pas étonnant que le tiers monde s'élève aujourd'hui contre certains de ces arrangements traditionnels, notamment à l'OIT.

Les membres permanents du Conseil de sécurité, à l'exception peut-être de la Chine, sont résolus à maintenir leur position privilégiée, c'est-à-dire à garder leur droit de veto. Les Etats-Unis et l'Union soviétique trouvent tous deux indispensable que la Charte et la structure des Nations Unies continuent de reconnaître le rôle prépondérant qu'ils jouent dans les affaires mondiales. Le Royaume-Uni et la France, tous deux gardiens de la puissance, de la tradition et du prestige de l'Europe occidentale dans l'organisation mondiale, sont tous aussi soucieux que les autres membres permanents de conserver la place de choix qu'ils occupent au Conseil de sécurité.

Les dix membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus selon la répartition géographique suivante: cinq du groupe de l'Asie et de l'Afrique, deux du groupe de l'Amérique latine, deux du "groupe de l'Europe occidentale et autres pays" (dont le Canada fait partie pour les besoins d'élection) et un du groupe de l'Europe orientale. Ainsi, les deux tiers des membres non permanents représentent toujours des intérêts du "tiers monde". Ils contribuent activement aux délibérations sur une gamme étendue de sujets, rédigeant et présentant souvent les résolutions qui sont à la base des décisions ou des recommandations du Conseil. L'argument avancé à l'occasion par l'un ou l'autre des membres permanents, à savoir que les non-permanents jouissent d'un "veto collectif", du fait que les résolutions du Conseil doivent

être adoptées par un vote affirmatif de neuf voix, ne les touche guère puisque ce prétendu veto collectif n'a jamais été appliqué en pratique et ne pourrait être invoqué que pour faire échec à une décision exclusive des cinq membres permanents, situation qui ne risque guère de se présenter.

Beaucoup des nouveaux membres de l'ONU et certains des membres présents à l'origine trouvent périmées les dispositions de la Charte sur la participation permanente au Conseil de sécurité et ils demandent qu'elles soient modifiées. On remet en question la composition et les attributions du Conseil, de même que son pouvoir de veto. Cependant, il ne faut s'attendre à aucun changement tant que les membres permanents y seront opposés, et ceci, en dépit de la création, par l'Assemblée d'un comité chargé de réviser la Charte et habilité à présenter des propositions. Le Canada considère pour sa part que la balance actuelle du pouvoir entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, telle que définie par la Charte, est un élément essentiel à la vie de l'Organisation; sans cette "soupape de sûreté" que représente le pouvoir de veto, des tensions intolérables auraient pu apparaître à n'importe quel moment entre la majorité et la minorité. On peut recourir à des moyens autres que la modification de la Charte pour accroître l'efficacité de l'ONU en tant qu'instrument de coopération internationale; on peut, notamment, restructurer les secteurs et les institutions économiques et sociales de manière à améliorer le sort des pays en développement et à leur donner plus d'influence. Le Canada concède néanmoins que la question de la révision de la Charte mérite d'être examinée sous un jour favorable. Chose certaine, elle ne sera pas écartée de sitôt. Si l'ONU doit devenir graduellement un organisme capable de prendre des décisions qui toucheront les intérêts fondamentaux des Etats, elle doit le faire suivant des méthodes qui garantissent à ses principaux membres ou groupes de membres que leurs intérêts seront protégés de façon rationnelle et sérieuse. D'ici là, s'il faut apporter des changements au système, le critère essentiel à respecter est la garantie de l'intégrité du système lui-même. Une Organisation des Nations Unies privée des Etats-Unis, de l'URSS ou de l'Afrique pourrait sans doute jouer un rôle dans le monde, mais elle serait incapable d'appliquer les principes de la Charte et d'en réaliser les objectifs.

#### IV. Participation du Canada à l'Organisation des Nations Unies

La revue de la politique étrangère de 1970 posait comme postulat de base que le Canada doit "poursuivre sa politique de participation active, pour aider à faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument efficace de coopération internationale, et à lui permettre de s'acquitter des obligations que lui prescrit sa Charte". On a vu dans les pages qui précèdent certaines des façons dont le Canada s'y prend pour réaliser ces objectifs. La présente section analyse trois aspects principaux de sa participation concrète aux activités de l'ONU: les contributions financières, l'adhésion aux organes de l'ONU et les votes à l'Assemblée générale.

A) Participation financière du Canada aux divers organismes des Nations Unies

Les contributions considérables qu'il verse aux divers organismes des Nations Unies et l'habitude qu'il a prise d'acquitter promptement ses quotes-parts et ses engagements illustrent bien l'appui public ferme que le Canada accorde à l'organisation mondiale. Depuis 1945, il a versé un total de 843 millions de dollars en espèces et en nature (voir l'annexe B) au bénéfice de divers programmes et institutions de l'ONU. Ce montant global s'est trouvé réparti, dans l'ensemble, entre les dépenses suivantes:

1) quotes-parts convenues (26 millions de dollars aux budgets ordinaires en 1976 - voir la section G du chapitre II), auxquelles se sont ajoutés 4,6 millions de dollars versés aux comptes spéciaux de la FUNU II et de la FNUOD;

2) contributions volontaires aux activités de développement économique et social (voir le paragraphe c) de la section D du chapitre II) et dons de produits de base comme la farine de blé (Programme alimentaire mondial, UNRWA, réfugiés, aide humanitaire);

3) affectation de soldats et de matériel aux activités de maintien de la paix;

4) services de Canadiens aux secrétariats de l'ONU et de ses institutions.

Les contributions volontaires, versées généralement par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international, représentent environ 85 p. cent de l'apport financier canadien à l'ONU, et se sont élevées à 140 millions de dollars en 1976. Dans la répartition de ce montant, le Canada a accordé la priorité aux fonds de développement centraux de l'ONU (PNUD, UNICEF), lesquels ont reçu au total, environ 28 millions de dollars, ainsi qu'au Programme alimentaire mondial, qui en a reçu 99 millions (10 millions en espèces et 89 millions en céréales vivrières). Si le Canada concentre son aide au profit des organismes onusiens susmentionnés, c'est qu'il est l'un des principaux producteurs alimentaires du monde et préfère en principe acheminer son aide par des fonds de développement généraux plutôt que par les divers fonds constitués de temps à autre par l'ONU et ses institutions à des fins particulières. Enfin, d'autres contributions de moindre importance, en espèces et en nature, sont destinées à subventionner des programmes de secours aux réfugiés, aux victimes de l'APARTHEID, aux victimes de catastrophes naturelles et toute autre forme d'aide humanitaire qui répond à des besoins urgents de la communauté internationale.

Les contributions canadiennes au maintien de la paix correspondent, en gros, à la différence existant entre le coût de l'entretien de forces au Canada et les dépenses entraînées par l'entretien de ces mêmes forces à l'étranger. Pour l'UNFICYP, on estime que le Canada a

dépensé quelque 10 millions de dollars en 1975-1976, dont 1,93 million ne sont pas réclatables parce qu'imputables uniquement à la présence canadienne à Chypre. A cette dépense s'est ajouté un montant de \$800 000 de frais de transport aérien qui seront remboursés par l'ONU. Au Moyen-Orient, environ 1 000 Canadiens servent dans la FUNU II et la FNUOD, à un coût annuel total de 13 millions de dollars (soldes et allocations comprises), dont 7 millions environ sont remboursés chaque année par l'ONU. Sa participation aux trois opérations de maintien de la paix a représenté pour le Canada des dépenses nettes de quelque 6 millions et demi de dollars pour l'année financière 1975-1976, soit environ 10 p. cent de sa contribution totale à l'Organisation des Nations Unies pour la même année (aide alimentaire non comprise).

Bien qu'aucun décaissement public n'entre en jeu à ce titre, un dernier aspect de la contribution du Canada aux Nations Unies mérite mention: près de 300 Canadiens sont au service des secrétariats de l'ONU, de ses programmes et de ses organismes. Ils y travaillent aux échelons professionnels et supérieurs, deux occupant, respectivement, les rangs de secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général. Les Canadiens peuvent poser leur candidature à des postes du Secrétariat pour lesquels ils sont qualifiés et beaucoup le font chaque année avec l'appui du gouvernement fédéral. Les possibilités d'avancement ne sont peut-être pas aussi grandes qu'au niveau national, mais le personnel de l'ONU est très bien rémunéré selon les normes canadiennes, et nombreux sont ceux qui ont réussi à faire carrière dans le service public international.

#### B) Adhésion du Canada aux organismes des Nations Unies

Le Canada est membre des Nations Unies, des institutions spécialisées, de l'AIEA et du GATT (Accord général sur les tarifs et le commerce). Beaucoup de ces organismes donnent naissance à une multitude de comités et de commissions (on en dénombre 143, en comptant leurs divers organes directeurs et conseils d'administration). Au 1<sup>er</sup> janvier 1977, le Canada fait partie de 91 d'entre eux, auxquels il a adhéré par voie de souscription, d'élection ou de nomination.

Dans la grande majorité des cas, le Canada adhère à ces organismes par voie d'élection. Mais il y a quelques exceptions notables. Ainsi, le Canada est considéré comme membre des organisations de maintien de la paix de l'ONU (ONUST, FUNU, FNUOD, UNMOGIP et UNFICYP), du simple fait que ses nationaux font partie des forces dont ces organisations sont responsables. Il a accédé au conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) parce qu'il est l'un des neuf pays les plus avancés dans la technologie de l'énergie atomique. Ses désignations d'"Etat d'importance industrielle majeure" et d'"Etat d'importance majeure dans le transport aérien" lui permettent également de siéger aux conseils d'administration respectifs de l'OIT et de l'OACI. Pour des raisons semblables, il est aussi élu ou "nommé automatiquement" aux conseils des gouverneurs du FMI et de la BIRD. Enfin, un siège comblé par voie de nomination lui est traditionnellement réservé au conseil des gouverneurs de la Banque interaméricaine de développement (BID).

Le plus éminent des organes électifs de l'ONU est le Conseil de sécurité, où le Canada remplit actuellement son quatrième mandat (1977-1978). Bien que la Charte fasse état d'autres principes directeurs, l'élection à ces organes se fait habituellement selon le principe de la représentation géographique équitable, qu'on applique suivant des méthodes convenues de répartition des sièges par région. Le Canada est considéré comme faisant partie du groupe de l'Europe occidentale et autres pays (qui comprend également les Etats-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) et du groupe de l'hémisphère occidental. C'est à titre de membre de ce dernier groupe qu'il siège aux conseils d'administration de l'UPU, de l'OMS, de l'OMM et de l'UIT.

Au sein du groupe de l'Europe occidentale et autres pays, les sièges sont répartis entre des sous-groupes qui ne sont pas toujours clairement définis ou reconnus. Par exemple, le sous-groupe du "Vieux Commonwealth", qui comprend le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, reçoit normalement deux sièges au Conseil économique et social, mais n'est pas reconnu lors des élections au Conseil de sécurité. Enfin, le groupe de l'Europe occidentale et autres pays forme également une coalition électorale (le Canada ne faisant pas nécessairement, dans celle-ci, partie du sous-groupe sus-mentionné) lors des élections à d'autres organes de l'ONU, tels les conseils d'administration du PNUD et du PNUE.



Liste des organismes dont le Canada fait partie à l'ONU

	<u>Canadiens</u>	<u>Nombre total des membres</u>
AGNU (et ses organes subsidiaires et spéciaux)	16	40
Conseil de sécurité (et ses organes et comités connexes)	11	12
Conseil économique et social (et ses organes connexes)	12	31
Organes spéciaux de l'ONU	8	11
Conseils d'administration des organes spéciaux	3	6
Institutions spécialisées	25	25
Conseils d'administration des institutions spécialisées	10	11
Autres institutions	4	4
Banques régionales de développement	<u>2</u>	<u>3</u>
	<u>91</u>	<u>143</u>

C) Fiche des votes du Canada

Au total, l'Assemblée générale a adopté quelque 245 résolutions lors de sa trente et unième session ordinaire, dont 148 (60 p. cent) par consensus ou par acclamation et 97 (40 p. cent) par voie de scrutin consigné au procès-verbal. (voir Annexe C) Pour ce qui est de ces dernières, le Canada a voté 56 fois affirmativement (57,73 p. cent), sept fois négativement (7,22 p. cent) et s'est abstenu 34 fois (35,05 p. cent). Au total, le Canada ne s'est donc vu obligé de voter négativement que sur 2,85 pour cent des résolutions adoptées et s'est abstenu sur 13,88 pour cent.

La plupart des votes négatifs et des abstentions se sont rapportés à des questions relatives au Moyen-Orient et à l'Afrique du Sud, questions dont le nombre a tendance à augmenter chaque année. C'est ainsi que les résolutions ont porté sur l'Afrique du Sud en 1976 (huit de plus que l'année précédente). Par ailleurs celles-ci avaient des accents plus militants que par le passé. Le Canada a voté pour 11 d'entre elles (9 votes positifs en 1975), contre 2 et s'est abstenu une fois (un vote négatif et une abstention en 1975).

Le problème d'Israël et du Moyen-Orient a donné lieu à l'adoption de 18 résolutions (contre 15 à la trentième session). Le Canada en appuya 10 (le double de l'année précédente), vota contre 3 (même chiffre qu'en 1975) et s'abstint à cinq reprises (7 abstentions en 1975). Notons que 12 résolutions présentées lors de la trentième session furent reprises à la trente et unième et que le Canada vota de la même façon aux deux sessions pour 10 d'entre elles. La résolution relative aux déplacements de population et de réfugiés survenus après 1967 ayant été modifiée, le Canada, cette fois, put changer sa position sur ce point et voter pour. De plus, il put s'abstenir lors du vote de la résolution concernant la mise en oeuvre d'un programme décennal de lutte contre le racisme - plutôt que de voter contre - après qu'on en ait éliminé une allusion à la résolution 3979. Mentionnons que cinq des résolutions soumises à l'Assemblée générale lors de sa trentième session n'eurent aucun prolongement direct à la session suivante. Six résolutions, dont deux se rapportaient à Habitat et d'autres au retour des réfugiés de la Bande de Gaza, donnèrent lieu, de la part du Canada, à cinq votes positifs et une abstention.

Cette année, la Première Commission a adopté 21 résolutions sur le désarmement et les questions relatives au contrôle des armements. (Elle en adopta 24 en 1975). Il est intéressant de remarquer qu'au cours des deux sessions, la teneur des résolutions est restée à peu près la même dans l'ensemble et que la fiche de votes du Canada, pour la trente et unième session, correspond à peu de choses près à celle de la session précédente. On a observé la même continuité à propos des votes sur les questions relatives aux droits de l'homme abordées par la Troisième Commission.

Il faut enfin noter deux votes négatifs enregistrés lors de la trente et unième session, votes auxquels il n'a pas encore été fait allusion: l'un à propos d'une résolution relative au terrorisme international (Sixième Comité) jugée inacceptable par le Canada pour la raison

que, ne condamnant pas tous les actes de terrorisme quelle qu'en soit la cause, elle semblait en justifier certains; l'autre à propos de la résolution concernant la question de Guam, résolution qui, tout en ayant un ton plus modéré qu'à la version précédente, gardait un caractère tendancieux en ce qui concernait les Etats-Unis.

Des questions variées ont donné lieu à 15 abstentions qui n'ont pas encore été mentionnées dans le présent document: mesures destinées à promouvoir la sécurité internationale (3 abstentions); mesures destinées à promouvoir le progrès social (1 abstention); divers aspects des relations diplomatiques (1 abstention); mesures d'aide aux pays en voie de développement (4 abstentions); décolonisation (5 abstentions); Fonds conjoint pour la Caisse commune des Pensions du personnel (1 abstention). Le Canada s'est abstenu de voter les résolutions relatives aux trois premières questions, estimant qu'elles étaient purement déclamatoires et qu'elles risquaient de nuire au droit international actuel dans son ensemble et à la Charte des Nations Unies. Pour ce qui est des mesures en faveur des pays en voie de développement, généralement, il les appuya, à l'exception de 4 qui, soit manquaient d'impartialité, soit allaient dans le sens de politiques inacceptables ou se prononçaient en faveur de la création d'organismes qui, du point de vue de leurs fonctions, auraient fait double emploi avec d'autres existant déjà. Pour ce qui est des résolutions portant sur la décolonisation, certaines d'entre elles semblaient déjà être l'expression d'opinions préconçues quant à l'issue des négociations entreprises par les intéressés.

Résolution 242 (1967)

du 22 novembre 1967

Le Conseil de sécurité,

EXPRIMANT l'inquiétude que continue de lui causer la grave situation au Moyen-Orient,

SOULIGNANT l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre et la nécessité d'oeuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque Etat de la région de vivre en sécurité,

SOULIGNANT en outre que tous les Etats Membres, en acceptant la Charte des Nations Unies, ont contracté l'engagement d'agir conformément à l'Article 2 de la Charte.

1. AFFIRME que l'accomplissement des principes de la Charte exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants:

- i) Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit;
- ii) Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force;

2. AFFIRME en outre la nécessité

- a) De garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région;
- b) De réaliser un juste règlement du problème des réfugiés;
- c) De garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque Etat de la région, par des mesures comprenant la création de zones démilitarisées;

3. PRIE le Secrétaire général de désigner un représentant spécial pour se rendre au Moyen-Orient afin d'y établir et d'y maintenir des rapports avec les Etats intéressés en vue de favoriser un accord et de seconder les efforts tendant à aboutir à un règlement pacifique et accepté, conformément aux dispositions et aux principes de la présente résolution;

4. PRIE le Secrétaire général de présenter aussitôt que possible au Conseil de sécurité un rapport d'activité sur les efforts du représentant spécial.

Décision

Le 8 décembre 1967, le Président a fait distribuer, en tant que document du Conseil (S/8289<sup>12</sup>), la déclaration ci-après qui reflétait l'avis des membres du Conseil:

"En ce qui concerne le document S/8053/Add.3<sup>12</sup>, soumis à l'attention du Conseil de sécurité, les membres de celui-ci, rappelant le consensus intervenu à sa 1366<sup>e</sup> séance, le 9 juillet 1967, reconnaissent la nécessité de l'accroissement, par le Secrétaire général, du nombre des observateurs dans le secteur du canal de Suez et de la mise à la disposition de ceux-ci de matériel technique et de moyens de transport supplémentaires."

Résolution 338 (1973)

du 22 octobre 1973

Le CONSEIL DE SECURITE,

1. DEMANDE à toutes les parties aux présents combats de cesser le feu et de mettre fin à toute activité militaire immédiatement, douze heures au plus tard après le moment de l'adoption de la présente décision, dans les positions qu'elles occupent maintenant;
2. DEMANDE aux parties en cause de commencer immédiatement après le cessez-le-feu l'application de la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité, en date du 22 novembre 1967, dans toutes ses parties;
3. DECIDE que, immédiatement et en même temps que le cessez-le-feu, des négociations commenceront entre les parties en cause sous des auspices appropriés en vue d'instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient.

CONTRIBUTIONS FINANCIERES DU CANADA A L'ENSEMBLE DES  
ORGANISMES DES NATIONS UNIES (000 \$ CANADIEN)\*

	<u>Année Financière se terminant le 31 mars 1976</u>	<u>Année Financière se terminant le 31 mars 1975</u>	<u>Total 1945-1976</u>
A. Budget ordinaire de l'ONU	9,856	8,838	91,857
B. Forces de Maintien de la Paix			
UNIFCYP	1,930	3,853	27,812
FUNU II	4,620	2,803	8,377
C. Programmes économiques et sociaux			
PNUD	24,500	22,200	161,071
HCR	600	550	39,332
FISE (UNICEF)	3,500	2,500	33,875
UNRWA	1,350	1,150	32,753
UNITAR	60	60	660
UNETPSA	175	175	649
PAM	10,000	3,739	141,252
FNUAP	3,500	2,500	13,052
Sous-commission sur la discrimination raciale	3	2	13
Fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique du Sud	10	10	60
Fonds pour la lutte contre l'abus des drogues	200	200	950
Fonds bénévole pour l'environnement	-	-	1,004
D. Institutions spécialisés et AIEA			
OIT	2,761	1,497	19,567
FAO	3,321	2,141	25,678
OMS	3,676	1,395	33,149
UNESCO	2,491	2,690	22,617
OACI	443	424	6,599
OMCI	42	27	299
UIT	690	503	4,791
OMM	243	178	1,389
UPU	130	132	1,006
GATT	651	557	3,898
AIEA	1,155	881	7,220
OMPI	117	141	258
E. Association des Nations Unies du Canada	35	35	470

\* La participation financière du Canada à l'Organisation des Nations Unies et à ses institutions spécialisées se situe généralement entre les sixième et huitième plus importantes contributions.

Votes du Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies

Annexe 'C'

	<u>Nombre total de résolutions et de sous-résolutions</u>	<u>Adoptées à l'unanimité</u>	<u>Le Canada a voté pour</u>	<u>Le Canada s'est abstenu</u>	<u>Le Canada a voté contre</u>
27 <sup>e</sup> Session (1972)	170	50(29.5%)	83(48.8%)	32(18.8%)	5(2.9%)
28 <sup>e</sup> Session (1973)	168	66(39.3%)	70(41.7%)	32(19.0%)	0(0%)
Sixième Session extraordinaire (mai 1974)	3	3(100%)			
29 <sup>e</sup> Session (1974)	179	90(50.3%)	62(34.7%)	23(12.8%)	4(2.2%)
Septième Session extraordinaire (septembre 1975)	1	1(100%)			
30 <sup>e</sup> Session (1975)	204	114(55.9%)	57(28.0%)	26(12.7%)	7(3.4%)
31 <sup>e</sup> Session (1976)	245	148(60.41%)	56(22.86%)	34(13.88%)	7(2.86%)

Remarque: Il n'est jamais arrivé que le Canada ne se prononce pas sur une résolution mise aux voix.  
(Le recours à l'abstention est une forme de vote.)

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E  
  
3 5036 20026309 6

DOCS  
CA1 EA 77W37 FRE  
Du vont les Nations unies? :  
document de discussion  
43201797

**ACCOPRESS**  
2507

- |            |                    |
|------------|--------------------|
| BF - RED   | BY - YELLOW        |
| BG - BLACK | BA - TANGERINE     |
| BD - GREY  | BB - ROYAL BLUE    |
| BU - BLUE  | BX - EXECUTIVE RED |
| BP - GREEN |                    |

SPECIFY NO. & COLOR CODE  
ACCO CANADIAN COMPANY LTD.  
TORONTO CANADA



60984 81800