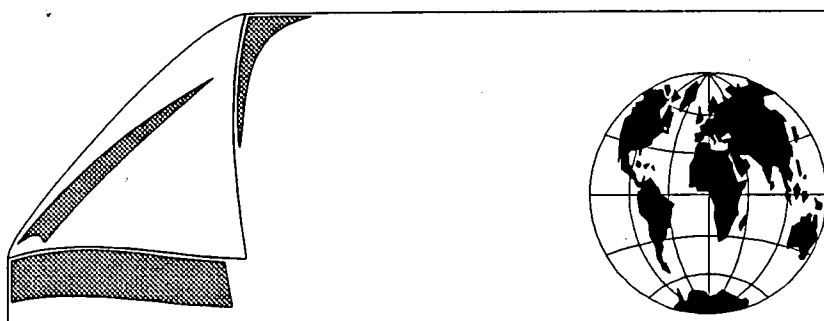


b2767338 (F)

CA1
EA534
95C10
FRE
ex. 1
DOCS

NON CLASSIFIÉ

COMMENTAIRE No. 10 du GROUPE des POLITIQUES



Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

MAY 22 1996

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTRE

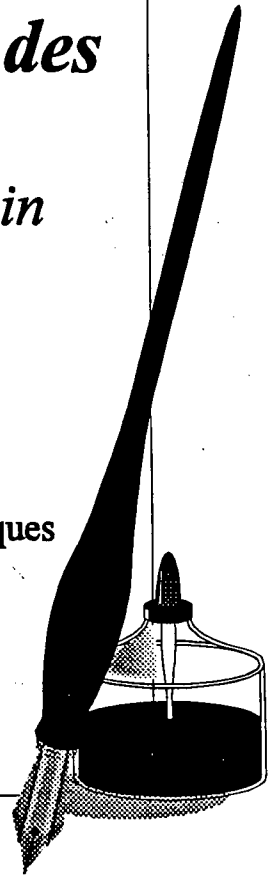
Un nouveau mode de financement des Nations unies: une idée qui fait son chemin

James P. Walker

Analyste

**Direction des politiques économique
et commerciale (CPE) Groupes des politiques**

(Décembre 1995)



Les commentaires du Groupe des politiques prennent la forme de brefs documents portant sur des questions intéressant les personnes et milieux qui suivent la politique étrangère. Les opinions exprimées ne traduisent pas forcément celles du Canada. Les lecteurs sont priés de faire parvenir à auteurs leurs observations ou demandes d'informations.

43 276 214

**Un nouveau mode de financement
des Nations unies :
une idée qui fait son chemin**

Le ministre des Affaires étrangères du Canada, M. André Ouellet, a affirmé dernièrement que la crise financière que traversait l'Organisation sapait son efficacité et sa crédibilité. Le secrétaire du Foreign Office du Royaume-Uni, M. Malcolm Rifkind, a pour sa part déclaré que l'ONU était au bord de l'effondrement. Quant au secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, il prédit depuis plusieurs années la crise de financement de l'institution. Mais malgré les avertissements, presque rien n'a été fait. Cette année, à la 50^e Assemblée générale des Nations unies (AGNU), une quinzaine de chefs d'État ont parlé de la nécessité d'envisager plus sérieusement la mise en place de nouveaux modes de financement. De nombreux ouvrages très sérieux, publiés au moment de la 50^e AGNU, militent dans le même sens. Nous pencherons donc, dans ce commentaire, sur la problématique du financement de l'ONU, et tenterons de déterminer si le temps est venu pour l'Organisation de délaisser la question des contributions tardives de certains membres au profit d'un mode de financement autonome.

Le contexte financier

Le secrétaire général est de ceux qui ont fait valoir que la crise financière que traversait l'ONU était surtout attribuable au défaut de certains membres d'honorer leurs obligations. Selon lui, s'il est vrai que les questions techniques d'ouverture de crédit et d'équité du barème de quotes-parts méritent d'être étudiées, il reste que l'ONU pourrait fonctionner efficacement si chaque État-nation payait son dû au complet et à temps. Ainsi que M. Ouellet l'a fait remarquer, le Canada a toujours insisté pour que tous les membres respectent leurs obligations sans tarder, ce qu'il a lui-même toujours fait du reste. Au 30 septembre 1995, les contributions en suspens totalisaient 3,3 milliards de dollars US, dont quelque 2,5 milliards pour le seul budget du maintien de la paix. La question des arriérés au budget régulier est elle aussi

épineuse puisque 60 % des 810 millions de dollars non versés sont imputables aux États-Unis, le reste étant dû en grande partie par les États de l'ex-Union soviétique¹.

Le budget régulier de l'ONU est d'environ 1,3 milliard de dollars US par année. Le budget global de maintien de la paix de 1995 représente en plus quelque 3,5 milliards. Il est à espérer que d'ici quelques années, les dépenses de maintien de la paix régresseront considérablement du fait que plusieurs grandes missions très onéreuses prendront fin. Les divers organismes, fonds et programmes de développement et de secours de l'ONU portent les dépenses totales du système onusien à plus de 12 milliards de dollars. Par comparaison, l'aide publique au développement consentie par les pays de l'OCDE cette année est de l'ordre de 55 milliards de dollars.

L'ONU se trouve en ce moment dans une situation financière des plus précaire, ce qui n'a rien de nouveau. Elle a toujours trouvé une solution de compromis, sauf que, cette fois, le secrétaire général a interrompu en juin 1995 les remboursements aux pays fournisseurs de contingents en invoquant que les liquidités du Secrétariat baisseraient jusqu'à 200 millions de dollars US d'ici la fin de l'année. La mesure qu'il a prise stoppe l'hémorragie à 300 millions, chiffre qui rend quand même la gestion de trésorerie difficile, mais probablement pas impossible. Les retards de paiement sont un mal chronique chez les membres de l'ONU. Le Secrétariat y a réagi en surbudgétisant presque toute forme d'activité, en payant lui-même ses comptes après l'échéance et en jouant avec les chiffres réels de l'effectif et des consultants contractuels, d'une part, et les niveaux autorisés à ce chapitre, d'autre part.

La réponse collective des États membres n'a pas été très impressionnante jusqu'à présent : un Groupe de travail plénier de haut niveau, présidé par l'Autriche

| Contributions à l'ONU en suspens au 30 septembre 1995 en millions de dollars | | | |
|--|-----------------|---------------------|----------------|
| | Budget régulier | Maintien de la paix | Total |
| États-Unis | 527,2 | 907,2 | 1 434,4 |
| Russie | 20,5 | 571,0 | 591,7 |
| Ukraine | 52,6 | 185,0 | 237,6 |
| Japon | 0,0 | 197,6 | 197,6 |
| Afrique du Sud | 61,1 | 57,6 | 118,6 |
| France | 0,0 | 101,4 | 101,4 |
| Italie | 0,0 | 92,6 | 92,6 |
| Grande-Bretagne | 0,0 | 85,1 | 85,1 |
| Bélarus | 10,4 | 48,0 | 58,4 |
| Autres pays | 138,3 | 274,9 | 413,0 |
| Total | 810,1 | 2 520,3 | 3 330,4 |

et la Trinité, n'a pas encore formulé de recommandations substantielles après huit mois de délibérations (janvier à juillet 1995). (Il s'est surtout penché sur des moyens positifs et négatifs d'encourager le paiement rapide des contributions et sur des modifications au barème des quotes-parts. Les travaux sont censés reprendre en janvier 1996.) La question du barème des quotes-parts a de nouveau été soulevée à la 50^e AGNU : de nouvelles recommandations ont été faites pour qu'on en continue l'étude. Il s'ensuit que même si les États membres déplorent la situation catastrophique des finances de l'institution à l'AGNU, une très faible volonté politique a pu être mobilisée pour apporter des correctifs à l'intérieur de l'organisation.

À la 50^e AGNU, cependant, les retardataires, les États-Unis en particulier, ont été exhortés publiquement par les autres membres à se rattraper. Le ministre français des Affaires étrangères, M. de Charette, a déclaré à l'Assemblée générale qu'il n'était pas acceptable que les États membres montrent aussi peu de respect envers l'Organisation en se soustrayant aux obligations légales auxquelles ils ont librement souscrit. Mais comme l'Administration et le Congrès américains sont embourbés dans une lutte politique interne concernant le financement et le contrôle du déficit, il semble peu probable que l'ONU bénéficie des largesses des États-Unis au cours des prochains mois. D'ailleurs, la position ferme du Congrès consiste à limiter le financement à 25 % du budget global de maintien de la paix pour la prochaine année, bien que la quote-part calculée pour les États-Unis soit de 31,5 %. Voilà pourquoi il y a peu de chances que le casse-tête financier de l'ONU, si réel et habituel soit-il, ne se règle dans les prochaines années. La crise n'est peut-être pas fatale, mais elle est chronique, et sape beaucoup trop d'énergie créatrice et de crédibilité politique. Une foule d'ouvrages ont déjà été écrits sur d'autres modes de financement. Des penseurs et des commissions de haut niveau se portent de plus en plus à la défense de telles propositions. Peu à peu, des pays membres commencent à envisager l'adoption d'un autre mode de financement de l'ONU en guise de solution aux incessantes disputes concernant les arriérés.

Nouveau mode de financement

Crise financière ou non, la recherche de sources de revenus indépendantes n'est pas particulièrement nouvelle à l'ONU.

Au lieu d'essayer de ranimer la vieille habitude qui consiste pour chaque gouvernement à décider d'année en année quelle sera sa contribution et à qui les fonds devraient aller, il faudrait disposer de fonds de développement qui soient générés automatiquement sous contrôle international... L'idée d'imposer des taxes internationales (sur la navigation en eaux internationales, les voyages internationaux, les passeports, les télécommunications internationales, la pêche

en haute mer) n'est certes pas nouvelle, mais nous croyons que le moment est venu de lui donner préséance². [Traduction]

Toute formule non traditionnelle de financement de l'ONU devrait forcément se faire par des activités qui ne sont pas en ce moment une source importante de revenus pour les États membres et qui ne nuiraient pas à leur niveau de vie ou à leurs droits. Voici une des conclusions auxquelles a abouti un atelier tenu récemment sur la recherche de façons inédites de financer l'ONU : « L'important est de trouver des sphères d'activité lucratives qui ne sont pas la chasse gardée des États³ ».

Interprété très étroitement, l'article 17 de la Charte de l'ONU (portant que les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale) peut aussi servir de fondement juridique pour contester l'adoption d'un autre mode de financement. Sans compter que parmi les sources de financement possibles, nombreuses sont celles qui recoupent celles des organismes onusiens spécialisés ou se situent dans leur compétence ou encore carrément en dehors du système. La première chose à faire est d'étudier en détail ces aspects juridiques.

Mises à part ces réserves, les nouveaux modes de financement possibles se répartissent en trois grandes catégories. La première est celle de la taxe Tobin sur les opérations de change internationales. La seconde consiste en taxes sur les voyages, les transports, les communications ou d'autres transactions internationales. La troisième catégorie porte sur l'utilisation d'une partie du patrimoine commun et consiste en droits sur les fonds marin ou en taxes sur la pollution. Examinons maintenant quelques-unes de ces approches.

La taxe Tobin sur les opérations de change

Quel que soit le système envisagé, il importe de circonscrire une assiette fiscale qui soit politiquement acceptable. Une de ces propositions est la taxe Tobin, qui a été conçue pour améliorer l'efficacité du plus grand marché mondial, celui des opérations de change. Dans une allocution⁴ prononcée en 1978, James Tobin a fait valoir qu'une

² Aspen Institute Report, *The Planetary Bargain*, 1975.

³ Jane Boulden, *Workshop on Unconventional Approaches to United Nations Financing : An Interim Report*, Centre canadien pour la sécurité internationale, Ottawa, novembre 1995.

⁴ James Tobin, « A Proposal for International Monetary Reform », allocution du président devant l'*Eastern Economic Association*, publiée dans l'*Eastern Economic Journal*, 4, 1978. Pour lire sur le sujet, voir David Felix, « The Tobin Proposal », *Futures*, vol. 27, n° 2, mars 1995.

taxe sur les opérations de change ferait diminuer l'activité spéculative (qui ne comporte pas d'avantage économique intrinsèque), faciliterait le commerce, l'investissement et l'emploi, et pourrait générer passablement de revenus. Elle pourrait également permettre aux gouvernements d'adopter des politiques monétaires plus indépendantes en autorisant une plus grande disparité de taux d'intérêt à court terme.

Cependant, de sérieux problèmes pratiques se posent dans l'application de la taxe, notamment la nature décentralisée, non réglementée et électronique des marchés de change dans la plupart des pays industrialisés et l'attrait des refuges fiscaux. Outre les arguments d'efficacité économique présentés ci-dessous, une question simple mais fondamentale se pose : comment ferait-on respecter par toutes les nations une telle convention?

Dans un commentaire précédent du Groupe des politiques, James McCormack affirme que en dépit du fait que la taxe Tobin paraisse intuitivement attrayante, elle n'aurait pas les effets souhaités. Cette taxe vise les courtiers qui se livrent à la spéculation sur des devises (ou d'autres actifs) au moyen d'une série d'opérations à très court terme ayant pour but de réaliser des gains correspondant à un faible pourcentage sur de gros volumes. Toutefois, même une taxe peu élevée sur chaque opération (le taux avancé souvent étant de 0,5 %) [encore qu'il ait baissé jusqu'à 0,003 % récemment - la proposition de la taxe Walker] pourrait être suffisante pour réduire la liquidité des marchés financiers et avoir pour effet véritable d'accentuer la volatilité. De plus, les autorités fiscales ne pouvant cibler précisément les spéculateurs, la taxe serait applicable à tous les intervenants sur les marchés, dont ceux qui cherchent à se protéger contre les risques courus légitimement en affaires. La taxe, si faible en soit le taux, pourrait vraisemblablement faire croître le prix des instruments de couverture au-delà de la capacité financière de certaines entreprises et, en fin de compte, réduire l'activité économique. En outre, il faudrait que la taxe Tobin soit appliquée à l'échelle mondiale en même temps et au même taux, sans quoi les intervenants iraient à l'étranger, dans des pays où leurs opérations seraient exemptées de cette taxe ou assujetties à un taux inférieur. Sur le plan pratique, la coordination et la coopération requises pour appliquer mondialement une telle taxe présentent des difficultés innombrables et sans doute insurmontables⁵.

La taxe garde néanmoins des partisans. Le Bureau des études sur le développement du PNUD vient de parrainer une conférence intitulée « New and Innovative Financing for Development Cooperation », qui a eu lieu en octobre 1995 à New York. Les participants à la conférence ont conclu que si les grands centres de

⁵ James McCormack, « Négociateurs en baskets : produits dérivés, volatilité, risque et surveillance », *Commentaire du groupe des politiques n° 11*, mai 1995, p. 4.

transaction l'appliquaient, la taxe serait une option valable et pourrait être mise en oeuvre par chaque gouvernement national. Finalement, on a fait valoir dans le rapport de la conférence que selon le taux optimal auquel la taxe serait appliquée et selon la nature des transactions financières visées, il serait possible de générer des revenus variant entre 55 et 220 milliards de dollars par année (compte tenu des exemptions et des évasions fiscales et de la réduction de l'assiette fiscale par suite de l'imposition de cette taxe)⁶.

Bien que sensiblement plus optimiste que les études antérieures, le rapport omet de traiter la question de l'imputabilité (de l'ONU et des États membres) en plus de contourner le problème de l'abstentionnisme des États délinquants. Sans l'adhésion de presque tous les États à une convention internationale et sans système adéquat de pénalités pour les non-signataires, on assisterait à des transferts de fonds dans des abris fiscaux internationaux (ou dans des centres financiers légitimes qui ne font pas partie du système). Le rapport ne réfute pas adéquatement non plus les arguments de McCormack sur la liquidité et la volatilité des marchés financiers. Le bureau du PNUD publiera au printemps de 1996 un énoncé de principes sur les points susmentionnés. La consultation des États membres sur la viabilité d'une telle proposition pourrait se faire dans l'année.

La taxe Tobin a aussi été critiquée pour ses difficultés d'application : devrait-on la faire prélever par les banques centrales, l'ONU elle-même, le FMI ou même des agences de cotation? Il a été proposé dernièrement, en guise de variante à la taxe, de recourir à un réseau informatisé des opérations de change qui produirait un apport de revenus pour l'exploitant, et ce, par l'imposition de frais aux utilisateurs - une taxe sur le patrimoine commun électronique. Cette formule éviterait de procéder transaction par transaction et ouvre le débat sur d'autres composantes du patrimoine commun.

Droits sur le patrimoine commun et autres idées innovatrices

L'imposition de droits sur le patrimoine commun pourrait susciter un vaste intérêt en raison des avantages écologiques, économiques, politiques et financiers que cette option offre. Globalement, ces propositions plaisent à certains observateurs en dépit des épineux problèmes de surveillance et de contrôle qu'elles posent. Un survol des ouvrages sur le sujet montre que presque chaque aspect du patrimoine commun a déjà fait l'objet d'une proposition de perception de droits :

⁶ Rapport de la conférence intitulée « New and Innovative Financing for Development Cooperation », Bureau des études sur le développement, PNUD, New York, 10 octobre 1995.

- une surtaxe sur les billets d'avion pour l'utilisation de couloirs aériens encombrés plus une petite somme pour chaque vol international;
- un droit sur le transport maritime en haute mer, reflet de la nécessité de combattre la pollution des océans et de garder les voies maritimes ouvertes à tous les utilisateurs légitimes, droit assorti de frais spéciaux (ou de la vente aux enchères de permis) pour le rejet de déchets à des endroits en mer où le niveau de toxicité ne commande pas d'interdiction complète;
- droits d'utilisation des océans, de pêche non côtière (ou vente aux enchères de quotas) afin d'atténuer les pressions exercées sur de nombreux stocks de poissons et les coûts de la recherche et de la surveillance;
- droits spéciaux pour des activités dans l'Antarctique, comme la pêche, afin de financer la conservation d'un continent qui fait partie du patrimoine commun de l'humanité;
- recettes de l'Autorité internationale des fonds marins reliées à l'exploitation des ressources et dirigées vers l'ONU;
- paiements pour le transfert international de ressources génétiques;
- droits de stationnement des satellites géostationnaires (perçus directement ou vendus aux enchères);
- droits d'utilisation du spectre électromagnétique.

D'autres idées, comme la taxe sur les hydrocarbures, introduite dans un grand nombre de pays, ou un système de permis pour les émissions de gaz carbonique pourraient se traduire par d'importants revenus tout en contribuant à freiner la pollution (comme des taxes sur l'alcool et le tabac). Il faut cependant examiner les problèmes pratiques d'application sans oublier le cauchemar logistique de calcul et de perception. Cette idée, comme bien d'autres mentionnées dans cette section, s'inscrit dans le scénario du « gouvernement mondial à moyen terme », si cher aux futuristes. Pour l'instant, il sera difficile de vendre même des idées de financement plus concrètes aux États membres.

La solution réside-t-elle dans les droits de tirage spéciaux?

Dans un tout autre ordre d'idées, il a été suggéré par un ancien premier ministre pakistanais (et coprésident du Groupe de Yale) que le FMI crée une nouvelle allocation

de DTS d'environ deux milliards de dollars qui serait mise à la disposition des pays membres en fonction de leurs quotas⁷.

Le conseil d'administration du FMI prendrait la décision et pourrait déclarer qu'une partie donnée de l'allocation par pays devrait être réservée pour payer l'ONU. Ce transfert d'argent pourrait servir à payer la quote-part du pays à l'ONU ou à faire un don volontaire à l'Organisation. L'argent pourrait aussi servir à créer un fonds pour l'ONU. Le rapport de Yale donne à penser que la création de DTS aurait le même effet que l'application d'une taxe sur le patrimoine commun. Il y est recommandé qu'un groupe d'experts étudie la faisabilité administrative, juridique et économique des options.

D'autres études suggèrent un lien entre le financement du développement (ou du maintien de la paix) et la création de DTS par le FMI. Cette formule présente plusieurs désavantages. Les DTS étant conçus à des fins de stabilité financière, il faut les créer à intervalles irréguliers, soit lorsqu'un besoin de liquidités internationales se fait sentir. Seulement deux allocations accrues de DTS ont eu lieu depuis 1969. En fait, on pourrait nuire au développement international en créant plus d'argent international que l'état des liquidités dans le monde ne le justifie. Un tel accroissement des liquidités pourrait avoir un impact inflationniste à l'échelle mondiale. Le rapport de Yale et les autres défenseurs de cette formule omettent du reste la question de la volonté politique qu'il faut mobiliser pour soutenir ce mode de financement. Inévitablement, la reconstitution des DTS serait financée presque exclusivement par les pays de l'OCDE. Le moment est donc peu propice et les résultats seraient manifestement peu concluants.

Autres options valables

Voici d'autres suggestions originales que nous avons trouvées dans les ouvrages sur la question :

- prélever une taxe sur les ventes et les transferts internationaux d'armes (par l'intermédiaire du récent registre des armes de l'ONU);
- se servir des profits tirés de la saisie du butin des crimes internationaux (principalement du trafic de narcotiques) pour financer, par exemple, les tribunaux internationaux;

⁷ *The United Nations in its Second Half-Century*, rapport du Groupe de travail indépendant sur l'avenir des Nations unies, Ford Foundation, Yale University, 1994.

- créer une loterie internationale de l'ONU (voir ci-dessous);
- entreprendre une campagne active pour encourager les particuliers et les sociétés à faire des dons en argent à l'ONU (sans condition);
- réserver une petite partie de la baisse prévue des dépenses militaires mondiales;
- imposer une taxe sur les voyages internationaux et les documents de voyage, comme le préconise le secrétaire général de l'ONU dans son Agenda pour le développement;
- émettre des obligations de l'ONU, par exemple en faveur du développement ou de l'environnement (cette option nécessiterait une modification de la Charte de l'ONU);
- établir une Agence de sécurité des Nations unies pour protéger des fournisseurs de contributions (États-nations préférant ne pas maintenir en permanence de dépenses militaires) en cas de menaces non prévues de la part de leurs voisins.

Les experts ne s'entendent pas : « Notre voisinage global » et le rapport Volcker-Ogata

Les conclusions de deux études d'experts très attendues illustrent la difficulté pour n'importe quel gouvernement national de promouvoir l'idée d'un financement différent. Les auteurs du rapport de 1994 de la Commission sur le gouvernement mondial estiment que le fossé s'élargit entre les besoins financiers des programmes largement financés en principe et les sommes effectivement recueillies par les voies traditionnelles, point de vue dont le secrétaire général de l'ONU s'est d'ailleurs fait l'écho dans l'Agenda pour le développement. Le non-financement d'opérations de maintien de la paix pourtant convenues par les États membres l'illustre bien. On devrait commencer par établir des barèmes pratiques, à petite échelle au début, pour le financement mondial de certaines opérations de l'ONU. Le rapport recommande l'adoption des grands principes suivants :

- permettre d'imposer des frais pour l'utilisation de certaines ressources mondiales communes sur des bases purement économiques, à l'aide des instruments du marché;
- faire en sorte que le fardeau ne repose pas sur un petit nombre de pays industriels mais soit au contraire réparti plus largement, quitte à ce qu'on introduise un élément de progressivité;

- exiger que les nouvelles recettes ne prennent pas la place de taxes ou autres charges nationales mais représentent au contraire des sources additionnelles de revenus;
- mettre l'accent sur les frais d'utilisation, prélèvements, taxes et arrangements de perception de revenus mondiaux qui seraient acceptés à l'échelle mondiale et mis en oeuvre par traité ou convention. Les propositions pourraient être mises en marche dans le système onusien puis négociées et approuvées par l'AGNU avant de faire l'objet d'un accord international qu'il resterait à entériner et à ratifier.

« Notre voisinage global » recommande aussi de ne pas confier au système onusien le pouvoir de percevoir les taxes, en raison de l'inefficacité probable d'une organisation internationale dans ce rôle.

La force de la thèse soutenue par cette Commission et favorable à des sources indépendantes de revenus n'a d'égale que celle des conclusions complètement contraires avancées par une entité encore plus éminente. Rejeté par certains dans le milieu du développement comme étant l'oeuvre « des vieux des finances internationales », le rapport du Groupe consultatif indépendant sur le financement de l'ONU présidé par Volcker et Ogata en 1993, intitulé *Financing an Effective United Nations*, s'oppose carrément à l'adoption d'une nouvelle formule de financement :

les propositions de nouvelles sources de financement non gouvernementales ne sont ni réalisables ni souhaitables. Pour l'instant, le système des quotes-parts et des contributions volontaires constitue le moyen le plus logique et le plus judicieux de financer l'ONU puisqu'il autorise et encourage les gouvernements membres à exercer le contrôle qui se doit sur le budget de l'ONU et son programme d'action.

Les auteurs de l'étude concluent qu'à mesure que l'ONU gagnerait en efficacité et en efficience et qu'elle s'engagerait encore plus dans le sens du développement durable, les gouvernements seraient peut-être plus enclins à se tourner vers d'autres options de financement. Quoi qu'il en soit, il est possible de satisfaire aux besoins futurs de l'Organisation sans recourir à de nouvelles initiatives inévitablement controversées.

Un des arguments majeurs avancés par Volcker-Ogata est la nécessité de conclure des arrangements rigoureux pour répartir les revenus mondiaux et de rendre des comptes sur leur distribution et leur utilisation. Jusqu'à présent, l'ONU n'a pas fait ses preuves à cet égard. Le Mouvement canadien pour une fédération mondiale

abonde d'ailleurs dans le même sens dans son énoncé de principes intitulé *An Agenda for Reform of the United Nations* :

*Des sources indépendantes de revenus rehausseraient de plus l'autonomie du système des Nations unies en le rendant moins vulnérable aux priorités mouvantes des gouvernements nationaux. Bien sûr, ce surcroît de ressources et d'autonomie s'accompagne de responsabilités nouvelles à l'égard de l'amélioration des pratiques de gestion de l'Organisation ainsi que des mécanismes de coordination des politiques*⁸. [Traduction]

L'expérience de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) est intéressante. Elle s'est dotée d'une capacité indépendante de financement qui repose sur la perception de droits auprès des titulaires privés de droits de propriété intellectuelle pour des applications industrielles qui font appel aux services du Bureau international de l'OMPI (environ la moitié du budget provient des contributions nationales). De nombreux pays ont déploré le degré d'indépendance du directeur général et l'impossibilité d'exercer un droit de regard sur le programme d'action de l'OMPI. Ce genre de problèmes sera sans doute une des principales pierres d'achoppement de toute action collective dans le sens d'un nouveau mode de financement, car la structure administrative est défavorable aux pays dont les citoyens (dans le cas de l'OMPI) versent les plus grandes contributions. Est-ce que les États membres veulent vraiment que les bureaucrates des Nations unies puissent prendre des décisions avec plus d'indépendance? Il y a fort à parier que les pays du G-7 (qui sont le plus souvent les principaux bailleurs de fonds dans les diverses formules) n'auraient pas particulièrement envie de céder plus de contrôle au Secrétariat (dont l'action s'étend souvent au G-77). L'ancien ambassadeur du Canada à l'ONU et président du Conseil de sécurité, William H. Barton, a fait des remarques fort intéressantes au sujet du financement de l'ONU :

*L'idée de doter l'ONU d'une source indépendante de revenus présente un attrait superficiel. Mais les gouvernements ne voudront pas que l'ONU se soustraie complètement au contrôle qu'ils peuvent exercer avec les cordons de leurs bourses ... Mais si un tel prélèvement devait exister, je crains bien que les gouvernements ne fassent que réduire leurs contributions en conséquence*⁹.

⁸ *An Agenda for reform of the United Nations*, Mouvement canadien pour une fédération mondiale, Ottawa, 1995, p. 5.

⁹ « Commentary on Recommendations to the Commission on Global Governance », dans Eric Fawcett et Hanna Newcombe (éd.), *United Nations Reform : Looking Ahead After Fifty Years*, Science for Peace, Toronto, 1995.

Les possibilités d'action sont-elles indéfinies?

Les nouvelles options de financement sont très variées. Or, il n'est possible d'aller de l'avant que dans la mesure où les États membres croient que l'ONU est une institution qu'il vaut la peine de sauver et qu'ils sont prêts à faire face sur le plan philosophique à un changement de mode de financement. Ce qu'il faut en ce moment, si l'on veut rendre l'action efficace (c'est-à-dire dynamiser les finances de l'ONU), supportable (gagner l'appui des États membres et du Secrétariat) et réalisable (par un programme concret assorti d'une échéance fixe pour la mise en oeuvre), c'est s'attacher à un petit nombre de programmes.

Il ressort de notre analyse que la taxe Tobin ou n'importe lequel de ses dérivés pose des problèmes évidents tant sur le plan théorique que sur celui de l'efficacité économique. Une grande attention sera toutefois accordée aux propositions qui résulteront du document imminent du Centre des politiques du PNUD. Si l'on parvient à mobiliser suffisamment de volonté politique et à convaincre les États membres que l'ONU a besoin de sa propre source de financement, cette idée méritoire pourra peut-être alors faire son chemin.

Du point de vue politique, tant à l'ONU que dans les États membres, il est probablement plus utile d'évaluer les diverses propositions de taxation du patrimoine commun. Malheureusement, la plupart des propositions discrètes et à petite échelle (Autorité des fonds marins, permis d'utilisation des satellites, Antarctique) ne rapporteraient presque rien à moyen terme, mais elles pourraient être des sources de revenus importantes pour les Nations unies de nos petits-enfants. De la même façon, les taxes environnementales directes comme les taxes sur les hydrocarbures ou les dividendes de la paix, sur les transferts d'armes notamment, souffrent du problème d'abstentionnisme exposé précédemment, sans parler des puissants adversaires à l'intérieur du système de l'ONU. Quant aux sources plus prometteuses, comme le transport aérien ou le droit de timbre sur les passeports, de nombreux États membres (et surtout les États-Unis) s'opposeraient vivement à toute proposition de taxe mondiale qui irait à l'encontre de la tendance universelle à la déréglementation.

Du point de vue canadien, l'idée la plus intéressante concernant l'imposition du patrimoine commun consiste peut-être à créer une commission indépendante de haut niveau pour étudier la possibilité d'établir des droits d'utilisation ou de vendre aux enchères des quotas de pêche en haute mer. En 1993, quelque cinq millions de tonnes métriques de poisson ont été capturées dans des zones de pêche non adjacentes, soit à l'extérieur de la limite nationale des deux cents milles. Selon le prix moyen fixé par prise, cette activité représentait entre 4 et 5 milliards de dollars. Les

principaux membres de cette industrie sont le Japon, l'Espagne, la Russie, la Corée, les autres pays asiatiques, la Pologne, l'Ukraine, la France et les États-Unis.

La réalisation d'une étude sur les droits de pêche en haute mer s'inscrirait dans le droit fil de la position du Canada en matière de conservation des ressources halieutiques (en ce sens que des quotas seraient établis par le conseil scientifique de la FAO pour chaque espèce dans les secteurs pertinents); des fonds substantiels pourraient en être tirés (soit par la vente aux enchères des quotas ou une méthode de calcul quelconque); c'est une mesure concrète et d'envergure limitée. Des problèmes potentiels sont à prévoir cependant, dont celui de l'application et de la surveillance, comme en fait foi l'expérience de l'OPANO. La nécessité d'amener tous les États membres de l'ONU à signer un nouveau traité pourrait bien malheureusement faire échouer le projet. Ces points devraient faire l'objet de l'étude d'experts.

Dans un tout autre ordre d'idées, on pourrait créer un groupe de travail indépendant sur la viabilité d'une loterie mondiale à l'occasion du 50^e anniversaire de l'ONU. Le groupe d'examen pourrait réunir les chefs des sociétés nationales de loterie d'un groupe de pays représentatif. Comme pour les Jeux olympiques de Los Angeles en 1984, la société de la loterie de l'ONU pourrait même être commanditée par de grandes sociétés, qui avanceraient l'argent initial pour les prix. Une telle loterie mondiale, accompagnée de publicité des grands commanditaires et de vidéos promotionnels de l'ONU expliquant où vont les recettes, pourrait séduire les États membres et leurs citoyens.

Il faudrait certes se soucier du respect des champs de compétence (sans compter l'opposition culturelle et religieuse à divers degrés), mais il a été prouvé au Canada, en Grande-Bretagne et aux États-Unis que les nouvelles loteries n'empiètent pas forcément sur les profits de celles qui existent déjà. Cette formule présente en outre l'avantage de rehausser l'image publique des Nations unies et d'associer l'achat d'un billet de loterie à une bonne cause. Elle n'entraîne pas de grands frais de démarrage (on pourrait se servir des réseaux existants) et elle s'autofinancerait ensuite tous les mois ou à un autre intervalle régulier. Elle offre de plus l'avantage de ne pas requérir l'unanimité des États membres. De fait, un nombre limité de pays de même opinion pourraient mettre le processus en branle sur leur territoire uniquement. Il y a toutefois lieu de s'interroger en ce qui concerne l'effet dégressif d'une telle proposition et la redistribution des revenus qu'elle entraînerait. Point plus fondamental encore, qu'advierait-il de l'indépendance d'action de l'ONU une fois qu'elle posséderait une base de revenus régulière et distincte des contributions versées par les États membres (les gouvernements garderaient bien sûr le pouvoir juridique ultime d'annuler la loterie).

Options pour le Canada : Recommandations et conclusions

- Le Canada devrait encourager le processus de consultation informelle à l'intérieur du Ginger Group de bons citoyens du monde pour faire pression sur les retardataires. Il est clair cependant que l'essentiel du problème ne réside pas dans les retards accusés par les petits bailleurs de fonds. Un lobbying discret mais plus poussé à Washington serait certes utile. Le Ginger Group pourrait aussi faire porter ses efforts sur certains autres retardataires qui devraient prendre de meilleures habitudes.
- Le Canada devrait continuer à demander que l'ONU mette en oeuvre les recommandations de l'étude Volcker-Ogata de 1993 sur la réforme financière à l'égard des arriérés et des paiements en retard¹⁰ et appuyer les travaux du Groupe de travail spécial. Si le processus semble moribond, le Canada pourrait réclamer la création d'une Commission Volcker-Ogata II qu'il présiderait.
- Si le Canada croit qu'une source de financement externe et indépendante pourrait contribuer à diriger l'ONU de plus près et à la rendre plus efficace, il pourrait sonder les autres membres de même opinion sur le bien-fondé de l'imposition de droits de pêche, par exemple, ou d'une loterie de l'ONU.

¹⁰ En somme, Volcker et Ogata conviennent de la nécessité de réviser les quotes-parts mais insistent aussi pour que tous les membres paient leurs contributions à temps, en quatre tranches par année. L'ONU aurait le pouvoir de percevoir des intérêts sur les paiements en retard. Le Fonds de roulement serait mieux garni et l'on pourrait contribuer à sa reconstitution en créditant les surplus budgétaires dus aux États membres qui doivent de l'argent au Fonds.

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



CA1 EA534 95C10 FRE ex.1 DOCS
Walker, James P.
Un-nou