



Les crises financières des Nations Unies

Author(s): Gilles Grin

Source: *Relations internationales*, hiver (septembre-décembre) 2006, No. 128, Les Nations Unies d'hier à demain — 2 (hiver (septembre-décembre) 2006), pp. 15-24

Published by: Editions Belin

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48610823>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Editions Belin is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Relations internationales*

JSTOR

Les crises financières des Nations Unies

Le présent article sera articulé en six parties. Nous commencerons par une présentation du contexte où les deux questions suivantes seront abordées : comment sont financées les Nations Unies ? Où se trouve le pouvoir en matière de décisions financières ? Puis nous plongerons dans l'histoire de l'ONU en évoquant les crises UNEF¹ et ONUC² dans la seconde partie des années 1950 et la première partie des années 1960. En troisième lieu, nous aborderons le glissement des rapports de force dans le monde dans les années 1960 et 1970. Cela permettra d'introduire la quatrième partie – à savoir, la révolte américaine du milieu des années 1980. Cinquièmement, nous évoquerons le monde nouveau de l'après-guerre froide dans lequel les crises financières de l'ONU sont plus actuelles que jamais. Dans le sixième et dernier point, nous essaierons d'apporter quelques éléments de conclusion.

PRÉSENTATION DU CONTEXTE

Le financement des Nations Unies

Le budget ordinaire de l'organisation finance les activités, le personnel et l'infrastructure de base. Il se monte actuellement à 1,9 milliard de dollars américains par an mais ne représente qu'une partie du budget d'ensemble³. En deuxième lieu, il existe un budget pour les opérations de maintien de la paix, qui n'était pas prévu dans la Charte. Ce budget est né de crises successives (en particulier au Sinaï dès 1956 et au Congo dès 1960). Il a été formalisé en 1973. Ce budget se montait à 4,1 milliards

1. UNEF : *United Nations Emergency Force*.

2. ONUC : *Opérations des Nations Unies au Congo*.

3. United Nations, *Assessment of Member States' Advances to the Working Capital Fund for the Biennium, 2006-2007, and Contributions to the United Nations Regular Budget for 2006*, New York, Secretariat, 27 décembre 2005, ST/ADM/SER. B/668, p. 2.

de dollars durant l'année budgétaire courant de juillet 2004 à juin 2005 et à 5 milliards de dollars pour la période de juillet 2005 à juin 2006⁴.

Il existe un point commun à ces deux budgets – à savoir, l'existence d'une échelle d'évaluation des États basée sur le concept somme toute ambigu de la capacité de payer. L'idée de base est que, plus un pays est riche, plus il pourra payer. La mise en œuvre opérationnelle de ce principe donne cependant lieu dans les faits à d'interminables débats et à un grand paradoxe : du point de vue purement financier, un État aimerait payer le moins possible, mais, du point de vue de son prestige et de son influence, le contraire est vrai.

Il y a une différence dans les taux appliqués aux États membres entre le budget ordinaire et le budget pour les opérations de maintien de la paix. Les membres permanents du Conseil de sécurité doivent en effet s'acquitter d'une surprime commensurable à leur pouvoir, car, depuis le début des années 1960, les opérations de maintien de la paix doivent être décidées par le Conseil de sécurité.

Dans l'échelle d'évaluation en 2005, les 5 premiers contributeurs sont les suivants : États-Unis (22 % pour le budget ordinaire et 26 % pour le budget des opérations de maintien de la paix), Japon (19 %), Allemagne (9 %), Royaume-Uni et France (6 et 7 % pour chaque budget respectivement)⁵. Tandis que les dix premiers contributeurs ont une part de plus de trois quarts du budget ordinaire, les 128 plus petits contributeurs, soit deux tiers des États, amènent à peine 1 % dudit budget⁶.

Il existe une relation complexe et ambiguë entre les deux budgets. Le budget pour les opérations de maintien de la paix sert souvent, dans les faits, à compenser pour des durées courtes des trous dans le budget ordinaire. De ce point de vue, le budget pour les opérations de maintien de la paix aide financièrement l'ONU. Mais, en même temps, les plus grands troubles financiers de l'ONU viennent des coûts des opérations de maintien de la paix, coûts qui sont très volatiles. On peut noter en particulier leur forte progression durant la première partie des années 1990, leur baisse subséquente puis leur nouvel essor⁷. D'autre part, les difficultés financières onusiennes entraînent des retards dans le remboursement des États qui consentent des dépenses pour les opérations de maintien de la paix. Or, pour nombre d'États pauvres, cela serait une façon simple d'avoir des ressources pour pouvoir eux-mêmes payer leur contribution aux Nations Unies. On le voit, il existe donc ici un cercle vicieux.

4. Center on International Cooperation (New York University), *Annual Review of Global Peace Operations, 2006*, Boulder & Co., Lynne Rienner, 2006, p. 145.

5. *Ibid.*, p. 146-147.

6. United Nations, *Assessment of Member States' Advances to the Working Capital Fund for the Biennium, 2006-2007, and Contributions to the United Nations Regular Budget for 2006*, New York, Secretariat, 27 décembre 2005, ST/ADM/SER. B/668, p. 7-10. Newt Gingrich, George Mitchell *et al.*, *American Interests and UN Reform : Report of the Task Force on the United Nations*, Washington (DC), United States Institute of Peace, 2005, p. 57.

7. Voir la page « Peacekeeping Operations Expenditures : 1947-2005 » sur le site web du Global Policy Forum à New York, <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/pko/expend.htm>.

Les budgets ordinaires et des opérations de maintien de la paix ne représentent qu'une part du budget total du système onusien, qui inclut également le financement de divers programmes et fonds ainsi que des agences spécialisées. Ce budget total est de l'ordre de 15 milliards de dollars, sans même y inclure les institutions de Bretton Woods. Les contributions volontaires des États forment la majorité du budget global⁸. Une étude des contributions américaines montre à quel point il est difficile d'avoir une vue d'ensemble. La conclusion est, tout de même, que près de 60 % des contributions américaines totales se font sur une base volontaire⁹. La coordination du système onusien d'ensemble est très ténue. Une logique unitaire ne prévaut certainement pas. Dans le présent article, nous resterons concentrés sur les budgets ordinaires et de maintien de la paix.

Le pouvoir financier

Selon la Charte, il appartient à l'Assemblée générale d'adopter le budget à la majorité des deux tiers. En réalité, les procédures budgétaires sont complexes. Pour des raisons que nous verrons plus loin, une inflexion majeure de la pratique budgétaire s'est produite dans la deuxième partie des années 1980, faisant que l'on s'est rapproché d'un système basé sur la pratique du consensus.

L'article 19 de la Charte est le suivant : « Un Membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote, si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté. » On voit ainsi clairement un bâton. Cet instrument, même s'il est utilisé régulièrement, subit en réalité des limites très fortes imposées par la *Realpolitik*¹⁰.

8. Voir la page « Total UN system estimated expenditures » sur le site web du Global Policy Forum : <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/tabsyst.htm>. Les derniers chiffres complets disponibles étant ceux de 2001, les chiffres plus récents doivent être en partie extrapolés. Relevons que le site web du Global Policy Forum représente sans doute la source d'information la plus complète et la plus globale sur les finances des Nations Unies (<http://www.globalpolicy.org/finance>).

9. Newt Gingrich, George Mitchell *et al.*, *American Interests and UN Reform : Report of the Task Force on the United Nations*, Washington (DC), United States Institute of Peace, 2005, p. 53 et 58-60.

10. Pour des « classiques » sur les crises financières des Nations Unies, voir : John G. Stoessinger, *Financing the United Nations System*, Washington (DC), The Brookings Institution, 1964, XII-348 p. ; Anthony McDermott, *The New Politics of Financing the UN*, Basingstoke-New York, Palgrave Macmillan, 2000, IX-213 p. Pour de bons ouvrages sur l'histoire des Nations Unies qui permettent de replacer les crises financières dans leur contexte plus large, voir notamment les six volumes de la collection *Partners for Peace* : 1 / Anthony Gaglione, *The United Nations under Trygve Lie, 1945-1953*, Lanham (MD) - Londres, The Scarecrow Press, 2001, X-234 p. 2 / Peter B. Heller, *The United Nations under Dag Hammarskjöld, 1953-1961*, Lanham (MD) - Londres, The Scarecrow Press, 2001, XVI-329 p. 3 / Bernard J. Firestone, *The United Nations under U Thant, 1961-1971*, Lanham (MD) - Londres, The Scarecrow Press, 2001, XXV-229 p. 4 / James Daniel Ryan, *The United Nations under Kurt Waldheim, 1972-1981*, Lanham (MD) - Londres, The Scarecrow Press, 2001, VII-339 p. 5 / George J. Lanke-

LES CRISES UNEF ET ONUC

Commençons par situer très brièvement le cadre de ces deux crises. L'opération UNEF a eu lieu au Sinaï à partir de 1956, c'est-à-dire juste après la crise de Suez. L'opération au Congo, commencée dès 1960, a trouvé sa place dans les troubles de la décolonisation, d'enjeux économiques importants et du conflit Est-Ouest. Ces crises ont forcé les Nations Unies à se confronter au défi du financement des opérations de maintien de la paix (*peace keeping*, en anglais), qui n'était pas prévu dans la Charte.

Un fonds spécial avait été créé pour financer l'opération UNEF. Malgré un vote de l'Assemblée générale, les Soviétiques refusèrent catégoriquement d'apporter leur contribution à ce fonds, argumentant que la France, le Royaume-Uni et Israël devaient payer, puisqu'ils étaient les agresseurs.

Dans le cas de la mission ONUC au Congo, l'argument des Soviétiques était le même : c'était à la Belgique de payer comme responsable. La France se joignit à l'URSS pour refuser de financer la mission au Congo. Les Nations Unies vivaient une grave crise financière. Une solution de circonstance fut trouvée par l'émission d'un emprunt souscrit pour moitié par les États-Unis. Malgré un jugement de la Cour internationale de justice en juillet 1962, concluant que le paiement des opérations de maintien de la paix devait être assumé par tous les membres de l'organisation, l'Union soviétique et la France refusèrent de plier.

Cette crise a montré les limites de l'action de l'organisation dans un contexte international de rivalités Est-Ouest, et plus encore les limites des attaques pouvant être menées contre les grandes puissances (ici en particulier l'URSS). Dans cette crise, même les États-Unis n'ont pas voulu pousser l'Union soviétique dans ses derniers retranchements en invoquant l'article 19 de la Charte. On voit donc l'importance centrale des États bénéficiant du statut de grande puissance sur la scène internationale et les limites d'une organisation internationale comme l'ONU ne possédant pas de pouvoirs supranationaux.

LE GLISSEMENT DES RAPPORTS DE FORCE DANS LE MONDE

Il faut se rappeler que l'ONU des débuts a été largement influencée par les États-Unis et leurs idées. Les États alliés ou proches de ces derniers étaient dans les débuts de l'organisation majoritaires à l'Assemblée générale.

La décolonisation et l'élargissement des membres des Nations Unies a changé la situation. Avec l'émergence d'un courant des non-alignés et

vich, *The United Nations under Javier Pérez de Cuéllar, 1982-1991*, Lanham (MD) - Londres, The Scarecrow Press, 2001, VIII-327 p. 6 / Stephen F. Burgess, *The United Nations under Boutros Boutros-Ghali, 1992-1997*, Lanham (MD) - Londres, The Scarecrow Press, 2001, XIX-279 p. Voir aussi Robert F. Gorman, *Great Debates at the United Nations : An Encyclopedia of Fifty Key Issues, 1945-2000*, Westport (CT) - Londres, Greenwood Press, 2001, XLI-453 p.

les actions soviétiques pour étendre leur influence dans le Tiers Monde, les États-Unis ont senti leur échapper le contrôle des Nations Unies. Malgré les bons sentiments de l'Administration Kennedy au début des années 1960, la suite de la décennie allait voir les relations avec l'ONU se tendre. L'Administration Johnson fut notamment très critique des efforts de U Thant pour s'impliquer dans la recherche d'une solution au Vietnam.

À ce sentiment américain d'une influence en diminution sont venues s'ajouter de façon forte, dès les années 1970, des demandes pour un nouvel ordre économique mondial plus favorable aux pays en développement avec son corollaire de pressions pour le financement de nouveaux programmes par les pays riches. Des ferments importants d'une future explosion se mettaient en place.

LA RÉVOLTE AMÉRICAINE DU MILIEU DES ANNÉES 1980

Au moment de l'arrivée au pouvoir de l'Administration Reagan en 1981, les États-Unis n'avaient virtuellement pas d'arriérés auprès des Nations Unies. Aux ferments pour une explosion à venir que représentaient la perte d'influence américaine à l'ONU et les pressions financières du Tiers Monde sont venus s'ajouter de nouveaux facteurs :

- de nouveaux dirigeants américains ne craignant pas une crise ouverte avec les Nations Unies ;
- l'émergence du Congrès dans ces questions comme un acteur plein et entier sur la scène américaine, état de fait qui a persisté jusqu'à ce jour ;
- un nouveau climat intellectuel aux États-Unis avec la popularisation des idées de la *Heritage Foundation*, très critique envers l'ONU¹¹ ;
- un « nationalisme » américain plus exacerbé mettant en avant la primauté du droit national sur les engagements internationaux (c'est-à-dire en particulier l'insistance que le pouvoir budgétaire devait être entièrement aux mains du Congrès) ;
- l'émergence d'une pensée et d'un discours de type managérial, considérant que l'ONU devrait également y être soumise, d'où un accent sur les notions d'efficacité et d'efficience.

Dans ce contexte survint ce que l'on peut appeler le « coup de tonnerre » de 1985 avec l'adoption par le Congrès, puis la signature par le président Reagan, de l'amendement Kassenbaum-Solomon, suivant d'une année le retrait américain de l'UNESCO, et conduisant à réduire unilatéralement de 5 points de pourcent les contributions américaines en faveur de l'ONU. À partir de ce moment-là, les arriérés américains ont pris l'ascenseur.

11. Voir leur site web : <http://www.heritage.org>.

Le changement paradigmatique majeur est ici que les États-Unis se sont mis à utiliser sciemment l'arme financière dans leurs relations avec l'ONU. Ils se sont mis dans la situation paradoxale d'être à la fois le plus grand contributeur et le plus grand débiteur des Nations Unies.

Les effets à court terme de ces mesures américaines ont été importants. Premièrement, ils ont forcé l'ONU à se serrer la ceinture et à se trouver engluée dans des restructurations perpétuelles. Certes la notion de crise financière n'était pas nouvelle à l'ONU, tout comme ne l'étaient pas les mesures de restructuration. Cependant, un problème sérieux est que le monde a largement fini par s'habituer à l'idée que des finances fragiles étaient consubstantielles de l'existence de l'ONU et ne l'empêchaient pas de vivre. Deuxièmement, les procédures budgétaires des Nations Unies ont été aménagées avec pour effet d'aller vers des prises de décision par consensus. On peut voir ces changements comme un retour de balancier, faisant suite aux évolutions de fond qu'avait connues l'ONU depuis les années 1950¹².

LE MONDE NOUVEAU DE L'APRÈS-GUERRE FROIDE

Les premières impressions de ce qu'allait être cette nouvelle ère n'ont assurément pas été représentatives de ce qui allait suivre. Avec la fin de la guerre froide, a pu survenir l'impression d'un retour en force de l'ONU. Plusieurs éléments y ont contribué : la résolution à la fin des années 1980 de plusieurs conflits régionaux, l'avènement d'une nouvelle Administration américaine (Bush I) donnant le sentiment d'une attitude plus favorable envers les organisations internationales, puis la guerre du Golfe où l'ONU a été utilisée en première ligne par les États-Unis sans blocage par l'Union soviétique.

Au début des années 1990, on a assisté à une montée en puissance des opérations de maintien de la paix. Même si celles-ci témoignaient de l'arrivée d'une nouvelle ère, elles plaçaient les Nations Unies dans une situation de surextension et aggravaient sa grave crise financière. Tandis que les Nations Unies avaient initié quelque 18 opérations de maintien de la paix entre 1948 et 1990, ce nombre a bondi à plus de 40 opérations depuis lors. Au 30 septembre 2005, plus de 84 000 personnes participaient aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, dont près de 69 000 comme militaires ou policiers¹³.

12. Sur la crise de la seconde partie des années 1980, voir Joachim W. Müller (éd.), *The Reform of the United Nations*, vol. II : *Resolutions, Decisions and Documents*, New York - Londres, Oceana Publications, 1992, XI-586 p. (*Annual Review of United Nations Affairs*). Tapio Kanninen, *Leadership and Reform : The Secretary-General and the UN Financial Crisis of the Late 1980s*, The Hague - Boston, Kluwer Law International, 1995, XXIII-292 p. (*Legal Aspects of International Organization*, vol. 22).

13. Center on International Cooperation (New York University), *Annual Review of Global Peace Operations, 2006*, Boulder & Co., Lynne Rienner, 2006, p. 142 et 149.

Tout comme par le passé, les États n'ont en réalité pas voulu stabiliser et asseoir sur des bases solides la situation financière des Nations Unies, par exemple en les dotant d'un grand fonds de réserve. La précarité financière des Nations Unies apparaît consubstantielle de la place qui leur a été assignée sur l'échiquier mondial par les États les plus importants. Force est de constater que l'on se trouve dans une sorte de schizophrénie où des éléments d'une société internationale se mettent en place, respectivement se renforcent (notamment par la mondialisation économique et l'essor de la société de l'information), appelant la création d'instruments de gouvernance véritablement globaux, tandis que les États continuent d'être des acteurs centraux voulant conserver des pouvoirs décisifs.

Ce grand paradoxe apparaît poussé à son comble dans le cas des États-Unis, où deux mauvais coups à l'ouverture vis-à-vis des Nations Unies sont survenus respectivement en 1993 et 1994 avec la débâcle de Somalie et la prise de contrôle du Congrès par les Républicains. Aux États-Unis, on peut aussi relever le paradoxe d'un soutien assez large mais diffus envers les Nations Unies dans l'opinion publique. Des relations complexes entre l'Administration Clinton et le Congrès est sortie une attitude américaine globalement dure malgré les discours, plutôt apaisants, émanant de l'exécutif. Il apparaît clairement que, du côté américain, l'ONU doit offrir un bon retour sur investissement et qu'elle est vue comme l'un des instruments parmi d'autres de la panoplie internationale de la grande puissance.

Dès 1995, le bras de fer financier est reparti de plus belle, les États-Unis allant jusqu'à dicter explicitement des conditions au paiement de leurs arriérés. Le journal *Le Monde* titrait alors que « l'ONU est en état de quasi-faillite financière »¹⁴. Un accord a pu être finalement trouvé en décembre 2000. Même si cela est en soi positif, aucune des questions de fond ne s'en est cependant trouvée réglée. Les propos prononcés il y a déjà douze ans par John Bolton, l'actuel ambassadeur américain aux Nations Unies, sont plus actuels que jamais : « Il n'y a pas de Nations Unies. Il y a une communauté internationale qui peut être occasionnellement conduite par le seul vrai pouvoir demeurant dans le monde, et ce sont les États-Unis, quand cela correspond à nos intérêts, et quand nous pouvons obtenir des autres de nous accompagner [...]. Quand les États-Unis dirigent, les Nations Unies suivent. Quand cela correspond à notre intérêt de le faire, nous le faisons. Quand cela ne correspond pas à nos intérêts, nous ne le faisons pas. »¹⁵

14. Article paru dans l'édition du 30 septembre 1995.

15. Notre traduction. La citation originale en anglais est la suivante : « There is no United Nations. There is an international community that occasionally can be led by the only real power left in the world, and that is the United States, when it suits our interest, and when we can get others to go along [...]. When the United States leads, the United Nations will follow. When it suits our interest to do so, we will do so. When it does not suit our interests we will not » (Discours de John Bolton, *Global Structures Convocation*, Washington (DC), février 1994 ; voir Phyllis Bennis, *Calling the Shots : How Washington Dominates today's UN*, New York - Northampton (MA), Olive Branch Press, 2000, p. XXIII).

Notons que des signes d'insatisfaction grandissants sont également exprimés par le Japon au sujet de la hauteur de sa contribution financière aux Nations Unies par rapport à ce qu'il juge obtenir en retour. La dette de l'ensemble des États membres envers les Nations Unies se montait à 3,3 milliards de dollars à la fin 2005, soit 1,1 milliard de plus que dix ans auparavant. Durant cet intervalle de temps, deux mouvements haussiers avaient succédé à deux mouvements baissiers. Quant à la dette des États-Unis, après une diminution en 2001 et 2002, elle a de nouveau augmenté pour atteindre 1,1 milliard de dollars à la fin 2005, soit presque autant que dix ans auparavant. Rapportée en pourcentage de la dette globale, la dette américaine a toutefois baissé de 56 % à la fin 1995 à 34 % à la fin 2005 après avoir connu un pic de 67 % à la fin 1999¹⁶.

Les dernières réflexions américaines relatives aux Nations Unies se trouvent dans le rapport Gingrich-Mitchell de 2005. À la base de ce rapport se trouve une résolution du Congrès établissant un groupe de travail bipartisan, composé de personnalités de premier plan. Le rapport s'articule sur le triptyque sécurité, développement et réforme des Nations Unies. Lorsqu'on le lit, on est frappé par la description d'une organisation qui a, certes, entamé quelques réformes mais qui se trouverait encore à un niveau antédiluvien dans la pratique d'une bonne gestion publique. On peut ainsi lire ce qui suit dans le rapport : « Tandis que certaines institutions au sein du système des Nations Unies sont efficaces et efficientes en termes de coûts, beaucoup d'autres sont bureaucratiques et manquent d'efficacité, de responsabilité et de transparence. À un niveau opérationnel, les Nations Unies doivent changer pour répondre aux défis d'aujourd'hui et aux objectifs articulés dans leur Charte ».¹⁷

Dans le rapport, 28 recommandations ont trait à la réforme des Nations Unies. Parmi celles-ci, il vaut la peine de citer la suivante : « Les États-Unis devraient travailler avec un groupe représentatif d'États membres afin d'explorer des moyens de donner aux larges contributeurs un plus grand mot à dire dans les votes sur les questions budgétaires sans priver de leur suffrage les plus petits contributeurs. Le processus budgétaire basé sur le consensus s'est avéré efficace pour ralentir les augmentations dans le budget des Nations Unies mais pas pour établir des priorités ou couper de nombreux points obsolètes. »¹⁸ On le voit bien, la relation

16. Voir le site web du Global Policy Forum : <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/index.htm>.

17. Notre traduction. La citation originale en anglais est la suivante : « While some institutions within the UN system are effective and cost-efficient, many others are bureaucratic and lack effectiveness, accountability, and transparency. On an operational level, the United Nations must change in order to meet today's challenges and the goals articulated in its Charter » (Newt Gingrich, George Mitchell *et al.*, *American Interests and UN Reform : Report of the Task Force on the United Nations*, Washington (DC), United States Institute of Peace, 2005, p. 6).

18. Notre traduction. La citation originale en anglais est la suivante : « The United States should work with a representative group of member-states to explore ways of giving larger contributors a greater say in votes on budgetary matters without disenfranchising smaller contributors. The consensus-based budget process has proved effective at reining in increases in the UN budget but not at set-

entre financement et pouvoir est très subtile et sujette à des remises en question.

Le secrétaire général de l'ONU reconnaît lui-même, dans un rapport de mars 2006, intitulé *Investir dans les Nations Unies*, que les procédures budgétaires et financières des Nations Unies manquent de flexibilité et de transparence¹⁹. Le diagnostic semble donc largement partagé.

Au fil des dernières années, on est frappé par la référence marquée et durable au concept d'une bonne gestion des Nations Unies qui devrait largement s'inspirer des principes et méthodes de l'économie privée. Le recours de certaines agences, comme le Programme des Nations Unies pour le développement, à des fonds provenant du secteur privé a créé des polémiques, l'institution étant accusée de se vendre au monde des affaires. On note, plus généralement, l'existence d'idées et de grands débats sur de possibles nouvelles sources de financement pour les Nations Unies, venant notamment du privé ou de la taxation de certains secteurs à vocation internationale comme la finance ou le transport aérien²⁰.

CONCLUSIONS

Nous avons beaucoup parlé des États-Unis dans cet article, mais également de l'URSS et de la France dans le cadre de la crise au Congo au début des années 1960. Ce n'est pas un hasard qu'il s'agisse de trois membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Nous pouvons considérer que, en fin de compte, les questions de financement des Nations Unies n'ont pas de finalité indépendante. Si tel était le cas, le financement du système onusien (de l'ordre de 75 fois moins que les budgets militaires des États)²¹ ne devrait pas entraîner de problèmes excessivement importants.

La réalité est que les questions financières sont subordonnées, de la part des États, à des considérations plus générales, d'ordre philosophique ou idéologique, politique et juridique. En même temps, les questions financières sont fondamentales, car, comme chacun le sait, l'argent est le

ting priorities or cutting many obsolete items » (*ibid.*, p. 18). Dans le prolongement du rapport, voir aussi : Newt Gingrich, *Statement of Former Speaker of the House Newt Gingrich before the Senate Committee on Foreign Relations, Thursday, July 21, 2005*, 43 p. George Mitchell, *Testimony of Senator George Mitchell, Co-Chairman, Task Force on the United Nations, before the Senate Foreign Relations Committee, July 21, 2005*, 10 p. Disponible sur le site web du *United States Institute of Peace* : <http://www.usip.org/aboutus>.

19. United Nations, *Investing in the United Nations : For a Stronger Organization Worldwide : Report of the Secretary-General*, New York, A/60/692, 7 mars 2006, 43 p.

20. Pour une très bonne synthèse des principaux enjeux et défis touchant actuellement les Nations Unies, voir Linda Fasulo, *An Insider's Guide to the UN*, New Haven - Londres, Yale University Press, 2004, XVIII-245 p.

21. Voir la page « The UN Finance in Comparative Perspective » sur le site web du Global Policy Forum : <http://globalpolicy.igc.org/finance/tables/fincomp.htm>. Voir aussi l'avant-propos de Erskine Childers dans le livre : Phyllis Bennis, *Calling the Shots : How Washington dominates today's UN*, New York - Northampton (MA), Olive Branch Press, 2000, p. XVIII.

« nerf de la guerre », selon une expression consacrée. À titre de comparaison, même dans un ensemble bien plus intégré comme l'Union européenne où prévaut un savant mélange d'intergouvernemental et de supranational, les questions budgétaires restent largement aux mains des États membres.

Il est, en l'état, assez illusoire d'attendre un infléchissement majeur du cycle entamé à partir de la seconde moitié des années 1980. Aurait-on affaire au conflit de deux exceptionnalismes supposés ? D'une part, celui des États-Unis, sûrs de la primauté de leurs principes et de leurs règles, derrière lesquels pourraient bien se placer de nombreux autres États, même s'ils ne le revendiquent pas haut et fort. D'autre part, celui d'une société internationale répondant à des défis globaux et nécessitant une nouvelle gouvernance. Les questions de financement des Nations Unies devant naviguer entre ces points focaux et s'intégrer dans les grands développements historiques du monde, la tâche n'a donc jamais été et ne sera jamais facile.

Gilles GRIN,
*Fondation Jean-Monnet pour l'Europe*²²,
Lausanne.

22. L'auteur s'exprime ici en son propre nom et ses propos n'engagent en aucune façon l'Institution.