



SOMMAIRE

Opérations des Nations Unies au Congo : prévisions de dépenses et financement pour 1961 (suite).....	27
--	----

Président : M. Mario MAJOLI (Italie)

OPÉRATIONS DES NATIONS UNIES AU CONGO : PRÉVISIONS DE DÉPENSES ET FINANCEMENT POUR 1961 (A/4703, A/4713, A/C.5/860, A/C.5/L.658 ET CORR.2) [suite]

1. M. NOLAN (Irlande) déclare que l'ONU est déchirée par deux sortes de forces également destructives : les forces qui cherchent à détruire sa structure même, d'une part, et les forces de l'indifférence égoïste et du mépris le plus complet pour ses décisions de caractère financier, de l'autre.
2. Si l'opération du Congo échoue faute de crédits suffisants, soit par suite de l'indécision de la Cinquième Commission soit parce que les Etats Membres n'auront pas fait face à leurs obligations, l'Organisation en sera gravement ébranlée. Une Organisation insolvable n'aurait guère de force morale ou de pouvoir de persuasion et on ne pourrait s'attendre qu'elle fournisse une assistance économique ou technique. En outre, les gouvernements cesseraient bientôt de verser des contributions volontaires à un organisme mondial dont les membres décideraient à leur gré de payer ou non leurs cotisations, et dans quelle mesure.
3. Un Etat Membre qui ne se conforme pas aux résolutions financières de l'Assemblée générale affaiblit l'autorité morale de l'Organisation tout autant qu'un Membre qui ne tient pas compte de ses résolutions politiques. Certes, les obligations financières incombant aux Membres sont lourdes pour des pays comme l'Irlande, dont l'économie est en voie de développement et qui ont besoin de tous les capitaux disponibles pour réaliser leur expansion industrielle. Néanmoins, M. Nolan est convaincu qu'il n'est pas nécessaire qu'aucun Membre renonce à ses programmes économiques nationaux pour verser sa contribution à l'ONU; mais, si les contributions ne sont pas versées et qu'en conséquence l'ONU échoue, ces programmes nationaux risquent aussi d'être réduits à néant à la suite du retour à un ordre mondial sous lequel les petits et les faibles se verraient à nouveau dominés et exploités par les grandes puissances.
4. L'Irlande est parvenue à fournir un contingent à la Force de l'ONUC, à verser une contribution volontaire au Fond des Nations Unies pour le Congo et à payer toutes les contributions qu'elle devait quelque six mois avant l'expiration du délai résultant de ses procédures parlementaires normales. M. Nolan se permet d'émettre l'avis que certains Membres pourraient faire de nouveaux efforts pour donner suite ou donner suite plus pleinement aux résolutions de l'ONU sur le Congo.
5. Ceux qui prétendent que l'aspect financier des affaires africaines ne les concerne pas devraient réfléchir à l'avenir de l'ONU, qui est actuellement en butte aux attaques inces-

santes de certains milieux. Comme le Ministre des affaires extérieures de l'Irlande l'a fait observer à la 969^e séance plénière de l'Assemblée générale, le 28 mars 1961, il y aurait plus de chances pour que ces attaques prennent fin si les pays qui ne sont pas engagés dans la guerre froide prouvaient leur fidélité à l'Organisation en versant leurs contributions. Il convient de préciser dès l'abord que, quelle que soit la décision adoptée au sujet des contributions des Membres au budget de l'ONUC, il faut qu'elle soit suivie par des versements de la part des Etats Membres. Il se peut qu'il y ait des divergences de vues quant au mode de répartition des dépenses, mais une fois que l'on s'est mis d'accord sur une formule, il est hors de question que les Etats puissent refuser de payer.

6. La délégation irlandaise n'éprouve pas de difficulté à souscrire à la première des conclusions auxquelles sont arrivés les pays d'Amérique latine, telle que l'a exposée le représentant du Venezuela dans la déclaration qu'il a faite à la 826^e séance. Mais certains ont interprété cette conclusion comme signifiant que les dépenses de l'ONUC ne sont pas des dépenses de l'Organisation au sens de l'Article 17 de la Charte. Si les dépenses faites au Congo ne sont pas des dépenses de l'Organisation, de qui donc sont-elles? Et si elles ne relèvent pas de l'Article 17, de quel article relèvent-elles? L'opinion selon laquelle elles relèveraient de l'Article 43 a déjà été réfutée.

7. La deuxième conclusion à laquelle sont parvenus les pays latino-américains comporte des éléments qui pourraient utilement être examinés par un groupe d'experts à l'occasion de la révision du barème actuel des quotes-parts et, éventuellement, de l'établissement d'un nouveau barème applicable aux activités visant le maintien de la paix et de la sécurité, suggéré par le représentant du Canada à la 826^e séance. Cependant, on ne peut résoudre le problème en se contentant d'assigner des pourcentages arbitraires à certaines catégories de Membres. La deuxième catégorie mentionnée par les pays d'Amérique latine semble difficile à définir et il serait intéressant de savoir quels Membres seraient compris dans cette catégorie en ce qui concerne tant les dépenses de la FUNU que celles de l'ONUC. D'ailleurs la catégorie comprenant les membres permanents du Conseil de sécurité risque d'être inutile si cette disposition ne rencontre pas l'agrément des cinq membres intéressés. Le point le plus important, en ce qui concerne la troisième catégorie, est le pourcentage des dépenses qui doit lui être attribué : le chiffre de 5 pour 100 ne semble guère réaliste, étant donné la situation financière actuelle de l'Organisation.

8. La délégation irlandaise appuiera toute proposition raisonnable fondée sur la capacité de paiement des Membres et préférerait que l'on adopte une procédure plus régulière que les expédients qui caractérisent les dernières résolutions relatives au financement de la FUNU et de l'ONUC. Peut-être faudra-t-il un certain temps pour trouver une solution équitable et acceptable pour tous les Membres. Le problème pourrait être résolu par l'application d'un barème révisé des quotes-parts qui aurait à peu près les mêmes effets que la proposition latino-américaine. Le barème actuel des quotes-parts doit être révisé dans le courant de l'année, et on pourrait prier le Comité des contributions d'envisager une révision fondée sur des critères différents de ceux qu'il a utilisés par le passé. On ne peut charger le Comité d'apprécier

le degré de responsabilité incombant à certains Membres dans une opération destinée au maintien de la paix et de la sécurité, mais on peut lui demander d'établir un barème qui corresponde exactement aux contributions que les Membres sont en mesure de verser à l'Organisation. M. Nolan estime que, d'ici là, peu de Membres seront dans l'impossibilité d'assumer la part des dépenses de l'ONUC qui leur a été assignée en fonction du barème actuel. Si un Membre se trouve véritablement dans l'impossibilité de le faire, il appartient à l'ensemble des Membres, sur avis du Comité des contributions, d'étudier la révision de son pourcentage. C'est parce qu'on n'a pas suivi ce principe en 1958 que l'ONU se trouve aujourd'hui au bord de la ruine. Sa solvabilité ne pourra être assurée que par un retour à un sens des responsabilités plus marqué à l'égard du financement des activités de l'Organisation.

9. M. GANEM (France) dit qu'en ce qui concerne les prévisions de dépenses de l'ONUC pour 1961, sa délégation maintient la position qu'elle avait adoptée au sujet des prévisions concernant l'ONUC pour 1960, telle que celle-ci ressort de deux déclarations faites pendant la première partie de la quinzième session, l'une à la 813^e séance de la Cinquième Commission, l'autre à la 960^e séance plénière de l'Assemblée générale. Depuis que ces déclarations ont été prononcées, le cours des événements a justifié les craintes et les appréhensions exprimées par la délégation française, et la France n'a pu appuyer la résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 21 février 1961¹. Fidèle à cette position, la France ne peut approuver les prévisions de dépenses de l'ONUC pour 1961 présentées par le Secrétaire général (A/4703) et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/4713).

10. Le représentant du Canada a fait observer, à la 826^e séance, que la crise financière de l'ONU n'a pas commencé avec l'ONUC. Il est vrai que pendant les 10 premières années, le financement de l'ONU a été effectué sans heurt. Le budget s'est accru à mesure que l'Organisation se développait, mais dans des limites raisonnables; bien des Etats, surtout pour des raisons d'ordre constitutionnel, versaient leurs contributions avec retard mais on paraît à cette difficulté en ayant recours au Fonds de roulement. En 1953-1954, le nouveau Secrétaire général a réussi dans une certaine mesure à réduire les dépenses. L'ouverture d'un crédit — ultérieurement annulé — de 8 millions de dollars, en vertu de la résolution 356 (IV) de l'Assemblée générale, destiné à l'établissement d'un régime international permanent pour la région de Jérusalem et à la protection des Lieux saints préfigurait, à une échelle beaucoup plus réduite, les problèmes à venir; mais lorsque, à l'appel du Conseil de sécurité, 16 Etats Membres ont résisté à l'agression dont la Corée a été le théâtre en 1950, cette opération ne s'est traduite, dans le budget de l'ONU, que par l'ouverture de crédit symboliques.

11. Les années 1956 et 1957 ont inauguré une période bien différente avec la création d'un Compte spécial de 20 millions de dollars destiné à couvrir les dépenses de la FUNU. Certains Etats Membres ont, dès l'origine, refusé de participer à cette charge nouvelle; en 1960, le nombre des Membres contribuant au Compte spécial était tombé à 30. Le Fonds de roulement a été augmenté, mais n'a pas suffi à combler le déficit et, en 1958, l'Assemblée générale a dû, par sa résolution 1341 (XIII), autoriser le Secrétaire général à effectuer des prélèvements sur les fonds et comptes spéciaux commis à sa garde pour faire face à des besoins de trésorerie normalement couverts par le Fonds de roulement. En même temps, étant donné l'accroissement des activités économiques et sociales de l'ONU et la hausse du coût de la vie, surtout à New York, le budget ordinaire de l'Organisation n'a cessé d'augmenter, dépassant 65 mil-

lions de dollars en 1960 et atteignant déjà quelque 73 millions de dollars pour 1961. L'admission de 20 nouveaux Membres, dont on ne saurait que se réjouir, n'améliorera pas la situation financière de l'ONU. La charge imposée par les événements du Congo a encore compliqué cet état de choses.

12. Il est évident qu'il faut trouver une solution d'ensemble à tous les problèmes financiers de l'Organisation. On peut envisager deux conceptions: l'une présuppose une situation dans laquelle les résolutions exigeant une majorité des deux tiers ne l'obtiendront que grâce à des abstentions en masse leur ôtant toute force morale; l'autre, plus satisfaisante, consiste à se laisser guider par ce qui est possible; c'est à cette dernière méthode que se sont ralliés la plupart des représentants qui ont pris la parole au cours du débat actuel. Les auteurs du projet de résolution A/C.5/L.658 et Corr. 2, présenté par les pays d'Amérique latine, voudraient que l'on modifie le barème ordinaire des quotes-parts pour couvrir les dépenses de l'ONUC. M. Ganem rappelle qu'un cas analogue s'est déjà produit à deux reprises: le barème des quotes-parts s'est trouvé modifié en fait, s'agissant du Compte spécial de la FUNU, à la suite des contributions généreuses versées par les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et d'autres Etats Membres; d'autre part, l'Assemblée générale, par sa résolution 62 (I) portant création de l'Organisation internationale pour les réfugiés, avait établi un système spécial de contributions. Dans leur proposition, les pays d'Amérique latine ont cherché à fixer les quotes-parts en fonction des intérêts économiques des Etats Membres; à cet égard, la résolution 1212 (XII) de l'Assemblée générale, relative au dégauchement du canal de Suez, constitue un précédent, dans une certaine mesure. Les gouvernements étudieront certainement avec beaucoup d'attention la proposition latino-américaine, mais on ne peut s'attendre qu'ils donnent des instructions définitives aux délégations avant la seizième session au plus tôt. Par ailleurs, comme le représentant du Royaume-Uni l'a fait remarquer à la 828^e séance, le barème des quotes-parts actuellement en vigueur a été conçu pour alléger la charge des pays où le revenu par habitant est peu élevé. Le Comité des contributions doit se réunir au mois de mai 1961 pour établir un nouveau barème des quotes-parts. Par le passé, le Comité n'a pu disposer de statistiques sur le revenu national qui soient dignes de foi que pour trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité; il disposera désormais de ces statistiques pour quatre membres au moins, et on peut penser que les quotes-parts vont être modifiées. Dans le passé, les négociations que le premier Président du Comité des contributions mena avec les Etats Membres à propos de la répartition des dépenses de l'ONU eurent un heureux aboutissement, ce qui incite la délégation française à penser qu'il conviendrait d'examiner attentivement, au début de la seizième session, la proposition canadienne tendant à créer un organe chargé de procéder à des négociations en vue d'améliorer la situation de trésorerie de l'Organisation.

13. M. Ganem partage l'opinion des représentants qui jugent que la Commission devrait étudier tous les aspects de la structure financière de l'Organisation aussitôt que possible après le début de la seizième session. La Commission devrait envisager notamment de rétablir, comme le Comité consultatif l'a proposé il y a quelques années, un poste dont le titulaire aurait rang de sous-secrétaire et serait chargé des questions administratives et budgétaires. Un poste de ce genre a déjà existé mais il a été supprimé lorsque le Secrétariat a été réorganisé en 1954. En se rendant personnellement auprès des Gouvernements des Etats Membres, ce sous-secrétaire obtiendrait, dans bien des cas, des résultats beaucoup plus satisfaisants que ceux auxquels peuvent arriver les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies lorsqu'elles s'adressent à leurs gouvernements respectifs par la voie de communications ordinaires. La structure financière de l'ONU a été

¹ Documents officiels du Conseil de sécurité, seizième année, Supplément de janvier, février et mars 1961, document S/4741.

inspirée par celle de la Société des Nations, bien que le Pacte de la SDN donnât encore moins de précisions que la Charte sur les questions financières; en fait, toute l'autorité financière appartenait en dernier ressort à l'Assemblée de la Société des Nations. Le mécanisme financier de l'ONU n'a fait l'objet d'aucune étude périodique alors qu'il aurait dû être reconsidéré depuis longtemps. La compétence de la Commission est fort douteuse en ce qui concerne l'examen de la thèse soviétique selon laquelle c'est au Conseil de sécurité et non pas à l'Assemblée générale qu'il appartient de s'occuper du financement de l'ONUC. Il semble a priori que, pour adopter ce principe, il faudrait modifier la Charte mais, en fait, on pourrait arriver peut-être à un résultat positif par simple interprétation de la Charte. C'est au rapporteur qu'il incombe de recueillir, pour communication ultérieure aux gouvernements, toutes les suggestions valables formulées devant la Commission à propos de la structure financière de l'ONU. A cet égard, M. Ganem souhaite rappeler les paroles d'Abraham Lincoln que contient son deuxième message annuel au Congrès des Etats-Unis, en 1862 : « Les principes d'un passé tranquille ne sont pas adaptés au présent orageux. La situation est hérissée de difficultés et il faut que nous soyons à la hauteur de la situation. » Il est du devoir de la Commission de faire comprendre aux gouvernements qu'il est nécessaire de procéder à des réformes qui placeront les finances de l'ONU sur une base solide et réaliste, renforçant ainsi l'Organisation elle-même.

14. M. Ganem constate avec plaisir que l'on a recommencé à publier, le 23 mars 1961, l'état mensuel du recouvrement des contributions (ST/ADM/SER.B/141) dont la publication avait cessé au mois de janvier. Les membres de la Commission pourront y constater qu'après les Etats-Unis, c'est la France qui, de tous les autres Etats Membres, a versé la plus importante contribution aux finances de l'Organisation entre le 1^{er} janvier et le 23 mars 1961. Il faut espérer qu'à l'avenir ces états renfermeront la comparaison des contributions versées pour l'année en cours avec celles qui ont été versées au cours des années précédentes, comparaison qui ne figure pas dans l'état en date du 23 mars 1961.

15. M. TURNER (Contrôleur) informe le représentant de la France que les chiffres qu'il a cités ont été omis dans l'état financier du 23 mars pour une raison très particulière; ils seront indiqués automatiquement dans l'état du recouvrement des contributions au 31 mars².

16. M. ALVAREZ RESTREPO (Colombie) regrette que le représentant de la France, dans sa très intéressante déclaration, n'ait fait aucune allusion au projet de résolution de l'Amérique latine et n'ait donné à la Commission aucune indication sur les intentions précises de son gouvernement concernant le versement de la nouvelle contribution qui est demandée à tous les pays pour couvrir le coût des opérations des Nations Unies au Congo en 1961. Certains articles parus dans la presse lui ont donné à penser, ainsi qu'à d'autres, que la France ne désirait pas s'associer à des dépenses de cette nature. S'il en est ainsi, l'Organisation se trouvera alors devant une situation nouvelle, que la Cinquième Commission aura à examiner sérieusement. Cependant, les délégations de l'Amérique latine conviennent sans réserves avec le représentant de la France que le moment est venu de faire une étude approfondie de la structure financière de l'ONU et, plus particulièrement, de la méthode suivie pour déterminer les contributions représentant la part des Etats Membres dans les dépenses de l'Organisation. Il conviendrait d'entreprendre cette étude conformément aux principes énoncés dans le projet de résolution présenté par les pays d'Amérique latine.

17. Le représentant de la France a semblé dire qu'il n'y

aurait pas d'inconvénient à différer pendant un certain temps les décisions relatives à cette question. M. Alvarez Restrepo n'est pas de cet avis. Dans des pays comme le sien, les crédits ouverts pour couvrir les contributions à l'ONU doivent être inscrits au budget de l'année civile correspondante. Les gouvernements de ces pays seraient donc assez gênés si, à l'ouverture de la seizième session de l'Assemblée générale en septembre 1961, ils devaient s'apercevoir que le montant des contributions qu'il leur faut payer en application du barème actuel des quotes-parts a triplé. L'ordre du jour de la Commission à la présente session n'est pas surchargé. Il n'y a aucune raison pour qu'elle n'entreprenne pas l'étude de ce problème et n'essaie pas de le résoudre.

18. Les délégations de l'Amérique latine ont constaté avec surprise l'accueil assez tiède que la Commission a fait à leur projet de résolution. A leur avis, le problème n'est nullement secondaire. Les contributions des pays d'Amérique latine à l'ONU sont considérables par rapport à leurs modestes budgets nationaux et l'augmentation de ces contributions provoque fréquemment des difficultés dans leurs parlements. En outre, il importe, à leur avis, que les pays qui reçoivent une assistance des Nations Unies sachent jusqu'où cette assistance peut aller, étant donné les limites budgétaires de l'Organisation. Les délégations de l'Amérique latine, d'autre part, craignent vivement que les prélèvements continuels qui sont actuellement opérés sur les ressources de l'Organisation par suite des opérations au Congo ne portent préjudice à l'action normale et très importante que l'ONU, ses organes et les organisations qui lui sont reliées mènent dans le domaine de l'assistance technique, de l'alimentation, de la santé, de l'éducation et du développement économique des pays sous-développés.

19. Le représentant de l'Irlande a dit que deux forces se manifestaient à l'heure actuelle : les forces qui cherchent à détruire l'Organisation en la privant des moyens dont elle a besoin pour survivre, et celles qui lui créent des difficultés par indifférence ou mépris pour ses décisions de caractère financier. Les délégations de l'Amérique latine n'appartiennent ni à l'un ni à l'autre groupe. On ne saurait ni les accuser de tenter de paralyser l'Organisation en lui refusant leurs contributions, ni, certainement, les taxer d'indifférence pour ses problèmes. Elles sont conscientes de leurs responsabilités. Elles ont foi dans les Nations Unies. Elles sont disposées à soutenir, économiquement et financièrement, dans les limites de leurs moyens, toutes les activités de l'ONU, y compris les opérations au Congo, qui prêtent tant à controverse. Elles sont unanimes à préconiser la création d'un fonds spécial où seraient versées les contributions permettant de poursuivre ces opérations. Elles demandent seulement que le montant de leurs contributions soit fixé compte tenu de leurs moyens. Le représentant de l'Irlande a invité instamment les Etats Membres à bien prendre en considération leurs obligations. Les pays de l'Amérique latine l'ont déjà fait, mais ils n'ont rien trouvé, dans aucun des textes capitaux de l'Organisation, qui leur enjoigne de contribuer à ces activités nouvelles pour un montant proportionnel à leurs contributions au budget ordinaire de l'Organisation. Ils sont donc d'avis qu'il doit exister deux budgets : un budget ordinaire pour les activités normales de l'ONU, et un budget extraordinaire pour financer les opérations comme celles qui ont été entreprises au Congo, ces deux budgets faisant l'objet de barèmes des quotes-parts tout à fait différents. C'est le but principal du projet de résolution qu'ils ont présenté. M. Alvarez Restrepo invite instamment toutes les délégations à accorder à ce projet toute leur attention. La question n'est pas simple; elle est lourde de conséquences. Le succès futur de l'Organisation dépendra dans une grande mesure de la répartition équitable de ses dépenses. Beaucoup de pays, menacés de perdre leur droit de vote à l'ONU s'ils ne versent pas une contribution supplémentaire, préféreraient, par fierté, renoncer à prendre part aux travaux de l'Organisation, plutôt que d'accepter

² Distribué ultérieurement sous la cote ST/ADM/SER.B/142.

cette situation. Il convient donc d'étudier la question de très près et dans un esprit réaliste.

20. M. NOLAN (Irlande) pense que l'opinion de sa délégation et celle de la délégation colombienne ne sont pas aussi divergentes que le représentant de la Colombie semble

le croire : l'Irlande croit aussi que la répartition du coût des opérations au Congo doit tenir compte avant tout des moyens financiers des pays.

La séance est levée à 17 h 10.