

P.Ac.

Copie à la Division politique II du DFAE, Berne, p.inf.MISSION PERMANENTE D'OBSERVATION
DE LA SUISSE AUPRÈS DES NATIONS UNIESNEW YORK, N.Y. 10017, le 20 mai 1986
757 Third Avenue, 21st Floor
Tél.: 421-1480300.0
Réf.: 713.261
710.40 - PO/seDirection des Organisations
Internationales
Département fédéral
des affaires étrangères

3003 B e r n e

La crise du multilatéralisme et
ses implications pour la Suisse.

an	BLI	TE	CD	546		a/a
Datum	21.1.					
Visa	R	R	R	R		0
EDA		21.05.86				15
Ref.	0.104.2 ✓					

Monsieur l'Ambassadeur,

0.714.0 / 0.718.2 (A) ✓

Plusieurs de nos postes bilatéraux et multilatéraux ont attiré votre attention sur les suites du Sommet de Tokyo pour l'OCDE, le Groupe des Dix et, dans une moindre mesure, les institutions de Bretton Woods. La concentration de la prise de décisions affectant la communauté internationale tout entière au sein de quelques pays seulement, la substitution d'organes ad hoc aux mécanismes institutionnels réguliers vident progressivement ces derniers de leur raison d'être.

Cette érosion du système multilatéral est aussi très sensible aux Nations Unies et ses conséquences sur le dialogue Nord-Sud et même sur la cohésion des pays industrialisés occidentaux peuvent être sérieuses.

La crise budgétaire actuelle des Nations Unies ne constitue, en effet, pas un simple déficit de trésorerie; elle est, avant tout, politique. Elle touche aux principes importants de l'égalité des Etats et du respect des obligations statutaires. Il



ne faut pas négliger non plus l'impact perturbateur que pourraient avoir des réductions du budget sur un grand nombre d'activités utiles à la coopération internationale (opérations de maintien de la paix, par exemple).

Malgré des défauts et des faiblesses indéniables, les Nations Unies constituent un facteur de stabilité irremplaçable dans les relations internationales et un pôle d'intégration et d'attraction pour les pays faibles, mal ou peu insérés dans la vie internationale. Ceux-ci font des Nations Unies le centre de leur politique étrangère; ils y voient une protection contre l'arbitraire et n'accepteront pas une modification unilatérale des règles du jeu telle que celle qui est proposée par l'amendement Kassebaum. Telle est aussi la position des principaux partenaires occidentaux des Etats-Unis. Ceux-ci ont déjà déclaré, en outre, qu'ils refuseraient d'assumer des charges financières découlant de l'application de la loi Gramm-Rudman.

Techniquement, cependant, le déficit de trésorerie des Nations Unies pour 1986^{*} n'est pas très important -quelque 76 millions de dollars, auxquels s'ajouteront environ US\$ 30 millions dus à la dépréciation du dollar. Il est très grave cependant, parce que les retenues opérées par les Etats-Unis sur leurs contributions obligatoires en vue de l'application de la loi Gramm-Rudman et de l'amendement Kassebaum ont été annoncées par les Etats-Unis après l'adoption du budget 1986/1987.

./.

* Le déficit à long terme des Nations Unies, qui s'élève à quelque 200 millions de US\$ pour les seules opérations de maintien de la paix ne pose pas de problèmes immédiats de trésorerie, étant donné qu'il est constitué pour l'essentiel de dettes de l'Organisation envers les pays qui soutiennent ces opérations. Ceux-ci acceptent de n'être payés qu'avec retard ou de faire des contributions à fonds perdus.

Les Nations Unies pourront passer, il est vrai, le cap immédiat de l'année 1986 grâce au paquet de réductions budgétaires de caractère neutre (gel des salaires, pensions, réduction des réunions, etc.) qui viennent d'être adoptées par l'Assemblée générale, mais tout reste ouvert pour 1987. Il faudra alors sans doute trancher dans le vif, réduire le personnel, les programmes.

Beaucoup d'améliorations sont certes nécessaires et souhaitables et toute crise peut avoir des effets salutaires, mais l'exercice sera cependant délicat. Les difficultés que vient de rencontrer le Secrétaire général lors de l'adoption du premier paquet de mesures d'économies augurent mal de l'avenir.

L'amendement Kassebaum met les Nations Unies devant un problème de principe plus grave encore. Il prévoit, vous vous en souviendrez, une réduction unilatérale de 25 à 20% du taux de contribution des Etats-Unis au budget des Nations Unies et des institutions spécialisées si celles-ci n'adoptent pas un système de vote pondéré ("a decision making system for budgetary matters providing voting strength proportional to the size of contribution"). Il n'y a là rien de moins que la menace d'une modification unilatérale de la Charte. Certes, l'administration américaine a indiqué que ce n'était pas là l'unique moyen de satisfaire à l'esprit de l'amendement Kassebaum, mais il n'en reste pas moins que le problème est posé en termes assez brutaux et que sa solution est liée à l'appréciation politique du Congrès américain.

Il est très douteux que les membres des Nations Unies acceptent de jure l'introduction d'un vote pondéré en matière budgétaire, contraire au principe de l'égalité des Etats. Dans la meilleure des hypothèses, on peut s'attendre, à mon avis, à une réforme des procédures administratives et budgétaires et peut-être à l'adoption tacite d'un code de bonne conduite. La majorité des Etats membres serait prête, je crois, à réduire le taux de la contribution américaine à 20%*, mais les Etats-Unis se satisferont-ils de cette concession? Leur véritable objectif est l'introduction du vote pondéré. De leur côté, les pays qui feraient les frais d'une éventuelle réduction de la contribution américaine voudront augmenter leur influence au prorata de leur sacrifice financier. Le Japon l'a déjà dit.

David Stockmann disait l'autre jour que le déficit budgétaire des Etats-Unis entravait l'exercice de leurs responsabilités mondiales. Il est certain qu'à New York l'application de la loi Gramm-Rudman aux contributions obligatoires des Etats-Unis est une cause de tensions sérieuses et isole ces derniers de leurs alliés et de la quasi-totalité des Etats membres. Paradoxalement, les Etats-Unis qui sont bien loin d'être les seuls responsables du déficit budgétaire des Nations Unies se trouvent maintenant presque seuls au banc des accusés. L'Union Soviétique, qui a toujours fait preuve du plus parfait cynisme en la matière, fait maintenant généreusement des contributions dont elle espère bien tirer un profit politique.

./.

* Si les Etats-Unis contribuaient en fonction de leur revenu national, le taux serait de 28%.

Cette crise, tout à la fois urgente et imprévisible dans ses conséquences ultimes, affaiblit la position du Secrétaire général. Celui-ci est obligé de recourir à des solutions de fortune sans pouvoir faire aucune programmation budgétaire à moyen et à long termes.

Notre pays risque donc d'être touché très directement à Genève, que ce soit par le biais des réductions budgétaires qui frapperont l'Office ou -ce qui est beaucoup plus grave- par l'effet perturbateur de la crise sur tout le système des Nations Unies.

Il vaudrait donc la peine, je crois, de continuer l'exercice de réflexion sur les institutions multilatérales qui s'est engagé à Spiez l'an dernier et d'étudier, en particulier, systématiquement les effets de l'érosion de l'ensemble du système multilatéral sur notre propre position, ainsi que les moyens de la combattre.

Le séminaire de Spiez avait montré que la situation de la Suisse était évidemment beaucoup plus favorable à l'OCDE, par exemple, qu'elle ne l'est au sein de l'ONU où notre pays est marginalisé ou albanisé d'une part par son statut d'observateur et d'autre part par l'influence croissante des Douze en tant qu'entité politique.

La discussion avait cependant montré sur bien des points un diagnostic commun.

La diminution de l'influence des petits pays n'est pas fonction seulement de la volonté de puissance et d'efficacité des grands

Etats, mais découle aussi souvent du caractère dérisoire de leurs prestations politiques ou intellectuelles aux travaux de coopération internationale. Un petit pays ne peut maintenir son influence que par la qualité de sa réflexion. Or, il faut reconnaître que du côté suisse -et particulièrement au sein des Nations Unies, vu l'impopularité de l'Organisation- cet apport est souvent faible. La Suisse n'apporte que peu d'idées nouvelles et réagit le plus souvent avec retard. La conception que nous avons de la coopération internationale est surtout sectorielle.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que l'Autriche fait -en ce qui concerne la perte de son influence- des expériences analogues aux nôtres. C'est sans doute aussi parce qu'elle se concentre presque exclusivement sur le développement du siège de Vienne. La Suède -contrairement à l'Autriche et quoi que l'on puisse penser de sa politique- fait, dans de nombreux domaines très concrets de la coopération internationale, un effort de réflexion sérieux et systématique qui est apprécié, même par les pays qui ne partagent pas ses vues politiques.

Notre pays aurait beaucoup à perdre dans une aggravation de la crise institutionnelle et budgétaire des Nations Unies, mais, assez paradoxalement, celle-ci lui offre l'occasion de prouver son soutien à un système multilatéral qui lui a été bénéfique, sans cependant passer outre à la volonté exprimée par le peuple suisse le 16 mars.

Dans l'immédiat, il vaudrait la peine de dresser un bilan d'ensemble des effets de Gramm-Rudman sur les institutions

dont nous sommes membres puisque l'application de cette loi est sélective.

L'amendement Kassebaum pose à la Suisse -à mon avis du moins- des problèmes de principe aussi délicats qu'aux membres des Nations Unies.

En revanche, la Suisse pourrait certainement jouer un rôle utile dans l'amélioration des méthodes de gestion et de contrôle du budget des organisations internationales. La transparence de beaucoup de budgets laisse à désirer. Notre position d'Etat hôte nous donne une position privilégiée puisque une partie du budget des Nations Unies est dépensée à Genève et que les Etats membres doivent se fonder sur des statistiques suisses. Le calcul de l'inflation, les comparaisons des traitements se fondent sur des statistiques suisses.

Une intensification de nos efforts dans ce domaine irait dans le sens des efforts du comité des Dix-Huit, créé sur l'initiative du Japon et vous savez que l'issue du débat qui va s'engager cet automne sur l'amendement Kassebaum est largement lié au succès ou à l'échec des travaux de ce comité.

Un aspect préoccupant -mais peu connu- de la crise budgétaire actuelle de l'ONU est son effet déstabilisant sur le système commun des Nations Unies. Prises de panique, certaines institutions spécialisées espèrent échapper aux règles plus strictes, aux réductions de personnel qui vont être le lot de l'ONU. Elles cherchent à y échapper par des régimes d'exception. Ceci n'est pas dans l'intérêt des Etats, du contrôle des budgets et de la coordination des activités des organisations internationales.

Selon des informations qui m'ont été données par les participants, les échanges de vues auxquels le Secrétaire général a convoqué les directeurs des institutions spécialisées se sont déroulés dans un climat assez peu agréable. En tant qu'Etat hôte, nous avons intérêt à éviter que le climat entre Genève et New York ne se dégrade.

Notre Mission à Genève a déjà procédé à l'inventaire des problèmes qui se posent à Genève dans son excellente étude du 22 avril 1986.

La défense des intérêts de Genève est, en effet, une tâche urgente, mais elle n'est pas facilitée par le vote négatif du canton le 16 mars.

La coopération internationale forme un tout et l'efficacité de notre action diplomatique sera largement fonction de la position de principe que prendra la Suisse dans la défense du système multilatéral des Nations Unies. Cette position doit cependant être comprise de l'opinion publique, d'où la nécessité d'un effort d'information soutenu. La conférence du Secrétaire d'Etat C. Sommaruga à Lausanne le 5 mai 1986 me paraît le modèle de la stratégie qui pourrait être développée dans ce domaine, car elle procède d'une conception politique d'ensemble applicable tant à nos relations avec la CEE qu'avec le reste du monde.

L'efficacité de la défense des intérêts suisses dans les organisations multilatérales est aussi subordonnée à la qualité de nos rapports avec le Secrétariat général des Nations Unies. La bonne volonté de ce dernier ne nous est plus acquise automatiquement et le climat de nos relations est en train de changer.

Si la Suisse pouvait -comme on me l'a laissé entendre- augmenter sensiblement ses contributions aux opérations de maintien de la paix, l'effet serait bénéfique sur nos relations avec le Secrétariat et sur les Etats membres, particulièrement les pays européens et les Etats du tiers monde qui fournissent les sacrifices les plus importants. En aidant l'Organisation dans une période difficile, nous contribuerions à renforcer un système multilatéral dont nous bénéficions. Inversement, la passivité de la Suisse dans la crise actuelle des Nations Unies contribuerait à relâcher encore nos liens avec une organisation à laquelle il n'existe, malgré tout, pas d'alternative.

Veuillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma considération distinguée.

L'OBSERVATEUR



F. Pometta

Copie, p.inf., est adressée à :

- DFAE
- M. le Secrétaire d'Etat E. Brunner
- Division politique I
- Division politique II
- Secrétariat politique
- DDIP
- Jurisconsulte
- DDA
- Secrétariat général
- Délégation Paris OCDE
- Mission Bruxelles
- Mission Genève
- Ambassade Vienne
- Ambassade Nairobi
- Ambassade Washington + Représentation Strasbourg, Conseil de l'Europe
- DFEP
- M. le Secrétaire d'Etat C. Sommaruga
- M. l'Ambassadeur Blankart
- M. l'Ambassadeur Roethlisberger
- OFAEE
- DFP
- Administration fédérale des finances, à l'attention de M. Emery