
GUILLAUME PARMENTIER

POURQUOI LES NATIONS UNIES
FONT-ELLES PROBLÈME
POUR L'AMÉRIQUE ?

103

CE SONT LES ÉTATS-UNIS QUI ONT PORTÉ LES NATIONS UNIES sur les fonts baptismaux, à la conférence de San Francisco, parachèvement ainsi l'œuvre du président Wilson que le Sénat des États-Unis avait rendu inapplicable en refusant de ratifier le traité de Versailles en 1918. L'idée d'une organisation internationale définissant un droit supérieur à la volonté de ses États membres est une idée d'origine américaine, même si les juristes français ont eu une influence non négligeable sur certaines formulations du droit international public. Pourtant, depuis quelques années, les États-Unis semblent lassés par l'ONU. On en a vu le signe avant-coureur au milieu des années quatre-vingt, quand le président Reagan a fait sortir son pays de l'UNESCO. Depuis la fin de la Guerre froide, les relations entre l'organisation mondiale et son membre le plus puissant se sont considérablement détériorées, avec pour point d'orgue le veto mis par l'administration Clinton en 1996 au renouvellement du mandat du Secrétaire général M. Boutros-Ghali, jugé trop peu malléable et trop indépendant.

Une bataille politique s'est en effet déroulée entre cette administration et les Républicains du Congrès à propos des Nations unies, en particulier après que les élections de mi-mandat de 1994 au Congrès ont donné la majorité aux Républicains dans les deux chambres. Les Républicains avaient pourtant accepté les contraintes de la communauté internationale pendant la première guerre du Golfe, et le président

George W.H. Bush avait appelé de ses vœux un « nouvel ordre mondial » dans lequel l'ONU servirait de réceptacle aux décisions des grandes nations. La fin de son mandat présidentiel, pendant lequel le prestige de l'ONU avait considérablement augmenté à la suite de la première guerre du Golfe, a été assombrie de ce point de vue par les circonstances dans lesquelles s'est terminée l'opération américaine en Somalie.

De 1989 à 1993, la plupart des observateurs américains de la vie internationale se réjouissaient que l'ONU puisse enfin jouer le rôle que ses pères fondateurs, en particulier américains, lui avaient assigné maintenant que le Conseil de sécurité n'avait plus de raison d'être bloqué par l'opposition entre les États-Unis et l'Union soviétique. De grands espoirs étaient placés dans l'idée d'une « communauté internationale » capable de gérer les affaires mondiales par une entente entre les plus grandes puissances dans le cadre général des Nations unies. Le consentement soviétique à la guerre du Golfe paraissait ouvrir de nouvelles et souhaitables perspectives de cet ordre. On est cependant très rapidement passé de cet espoir à une conclusion moins favorable à l'ONU. Le fait que ce soit le mandat agréé par le Conseil de sécurité qui ait été présenté comme le principal obstacle à la poursuite de la première guerre du Golfe et à ce que beaucoup d'Américains considéraient comme son achèvement naturel, à savoir la chute de Saddam, a été utilisé pour stigmatiser l'organisation mondiale et la présenter comme un organe faible et impuissant, dont les limites risquaient d'atteindre la capacité américaine elle-même si les États-Unis acceptaient sa suprématie.

L'opération en Somalie, échec politique américain, a ainsi été reprochée dans une large mesure aux Nations unies. On a en particulier blâmé l'organisation pour sa tendance à interpréter l'interposition en neutralité entre les combattants. Ses règles de maintien de la paix semblaient interdire aux pays impliqués dans une opération internationale de prendre parti fermement pour ou contre l'une des parties en conflit. Les Américains ont en effet attribué l'échec de leur opération à l'impossibilité dans laquelle ils se sont trouvés de s'opposer avec suffisamment de fermeté au régime du général Ayoud. Les militaires américains s'étaient réjouis, en revanche, que l'ONU leur donne les moyens, lors de la guerre du Golfe, de fédérer autour d'eux une vaste coalition militaire internationale. Après la Somalie, ils se sont retournés contre les Nations unies, désormais perçues comme empêchant par ses règles d'engagement trop limitatives et par ses procédures trop lourdes de

monter ce que la plus puissante armée du monde sait faire, c'est-à-dire une véritable opération militaire visant à réduire un adversaire et à le vaincre.

Les conséquences de ce retournement de l'opinion militaire ont été très dommageables pour l'ONU, puisque les Républicains, maintenant dans l'opposition, se sont aisément rendus aux arguments des forces armées où ils sont puissants, tandis que les Démocrates, toujours sur la défensive en matière de sécurité internationale, ont succombé à la tendance naturelle des gouvernants à trouver des boucs émissaires pour leurs échecs et n'ont donc pu défendre l'organisation contre les accusations dont elle était victime.

Au demeurant, il était incontestable que les règles de l'interposition et du maintien de la paix, définies pendant la Guerre froide pour permettre de stabiliser des accords signés par les parties en présence, n'étaient pas adaptées aux exigences de l'après-Guerre froide. Les échecs de l'ONU dans les Balkans ont contribué encore davantage à l'affaiblissement du prestige de l'organisation dans les milieux politiques américains. Les États-Unis s'étant tenus en dehors des conflits de l'ancienne Yougoslavie, ils ont pu prendre une posture tribunitienne, critiquant les règles de l'organisation mondiale et les pays qui s'y soumettaient, le diagnostic étant d'ailleurs incontestable et sans appel.

105

La tendance quelque peu formaliste à s'en tenir malgré les circonstances à une interprétation littérale des règles d'engagement onusiennes a eu pour effet d'interdire aux pays impliqués dans la FORPRONU de s'en prendre aux véritables coupables des exactions, et de laisser se dérouler sous leurs yeux des atrocités qui étaient en complète contradiction avec la finalité humanitaire revendiquée par ces opérations et par les pays en question. Srebrenica n'a représenté que le point culminant de cette contradiction. L'ONU comme l'Europe ont été condamnées pour ces échecs par la quasi-totalité des observateurs américains et par la classe politique, et leur image ne s'en est jamais vraiment relevée. Ce n'est qu'avec la création de la Force de réaction rapide en juillet 1995 par la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas que l'ONU est sortie de l'ornière théorique dans laquelle elle était tombée. Mais il était trop tard pour restaurer son crédit auprès de la classe politique américaine. Il est notable qu'après la signature des accords de Dayton à la fin de 1995, les militaires américains, en cela soutenus par la grande majorité du Congrès, ont imposé comme condition à la participation américaine à la stabilisation de la Bosnie que l'OTAN et non l'ONU serait l'organisation responsable de l'opé-

ration. De fait, l'IFOR et son successeur la SFOR ont été des opérations militaires de l'OTAN, bien que la mise en œuvre des accords de Dayton ait relevé du maintien plus que de l'imposition de la paix.

En outre, à partir de ce moment, les Nations unies étaient devenues un enjeu de politique intérieure américaine. Les Républicains se sont mis à critiquer de plus en plus brutalement l'organisation, non seulement en stigmatisant ses faiblesses réelles, mais en lui attribuant des desseins de domination mondiale et de diminution de la puissance américaine qui étaient loin de correspondre à la réalité. Le programme du parti républicain pour les élections de mi-mandat de 1994, le *Contract for America*, était ainsi extrêmement critique à l'égard de l'ONU. Les maladroites verbales de M. Boutros Boutros-Ghali ont en outre contribué à aggraver les tensions. Celui-ci était devenu pour les 106 Républicains un objet de sarcasmes à un tel degré que le candidat républicain à la présidence des États-Unis pendant la campagne présidentielle de 1996 s'assurait un facile succès dans ses réunions électorales en moquant le nom du secrétaire général des Nations unies en insistant sur la répétition de son prénom. Une querelle sur le financement de l'organisation permit au Congrès de faire d'une pierre deux coups, en coupant les crédits à l'ONU tout en plaçant l'administration Clinton sur la défensive.

M^{me} Albright, ambassadeur aux Nations unies sous le premier mandat du président Clinton, a maintenu une attitude très critique une fois nommée secrétaire d'État. Pour soigner ses relations avec le sénateur Helms, président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat et pourfendeur traditionnel des organisations internationales, elle n'a pas hésité à aller au-devant des désirs de celui-ci, et ne s'est pas faite l'avocate de l'organisation. Il a fallu que M. Richard Holbrooke, nouvel ambassadeur des États-Unis à l'ONU, organise une réunion du Conseil de sécurité en présence de la Commission des Affaires étrangères du Sénat pour que la tension commence à baisser. En outre, la droite républicaine a accusé l'organisation mondiale de soutenir des programmes de planification des naissances incluant un recours à l'avortement, et a interdit à l'administration Clinton de financer de tels efforts de limitation de la croissance démographique. Le Congrès a ainsi unilatéralement bloqué certains fonds destinés à l'ONU ou à certains de ses programmes. Le contentieux intérieur, avec la tentative de destitution du président Clinton par le Congrès, a aggravé les tensions, et rendu difficile la solution des problèmes rencontrés par l'ONU aux États-Unis. Il a cependant fallu attendre l'arrivée d'une

administration républicaine, les attentats du 11 septembre et le départ à la retraite du sénateur Helms pour permettre de régler le différend financier entre les États-Unis et l'ONU¹.

La critique de l'ONU aux États-Unis va cependant au-delà de ces péripéties politiques. Elle s'explique par une divergence de fond qui porte sur la nature de la légitimité de l'action internationale. La lecture du 11 septembre par les Américains comme l'événement ouvrant une ère nouvelle des relations internationales les a en effet entraînés à contester les règles antérieures de celles-ci, même quand elles avaient été définies sous l'influence américaine. Ainsi s'explique leur réticence à subordonner la sécurité des États-Unis à une décision provenant d'organes internationaux. Cette attitude « unilatéraliste » pose problème pour l'équilibre du système international dans son ensemble, et en particulier pour l'ONU. Le revirement d'attitude de la classe politique américaine à l'égard des Nations unies, qui date de bien avant le 11 septembre, mais a été aggravé par lui, et qui a permis à l'administration Bush de lancer une guerre qui ne se justifiait que sur une base subjective sans mandat international, a des répercussions profondes et potentiellement déstabilisantes. Encore faut-il reconnaître que le Conseil de sécurité de l'ONU n'avait pas fait la preuve d'une réelle volonté d'imposer la mise en œuvre des résolutions nombreuses qu'il avait pourtant adoptées à propos du comportement international de l'Irak, donnant le sentiment que ses membres se satisfaisaient d'une politique largement déclaratoire. Or une telle attitude était devenue totalement inacceptable pour le peuple américain après les attaques du 11 septembre, qui avaient rendu évident le danger associé à l'inattention aux périls internationaux².

107

La question est donc celle de la légitimité de l'action et de l'intervention internationales³. Jusqu'ici, les Américains s'étaient tenus au principe westphalien selon lequel une intervention sur le territoire souverain d'un État ne pouvait avoir lieu, hors urgence humanitaire

1. Pour une analyse de détail de ces différends, voir Alexandra Novosseloff, *Les États-Unis et l'ONU après la Guerre froide*, notes du Centre français sur les États-Unis, Paris, IFRI, 2001 (distribution La Documentation française).

2. La nouvelle politique extérieure des États-Unis est analysée dans Guillaume Parmentier, « La "doctrine" de sécurité d'un pays transformé », *Commentaire*, n° 104, hiver 2003-2004.

3. Sur ce point, lire : Pierre Buhler, « Les États-Unis et le droit international », *Commentaire*, n° 103, automne 2003.

avérée, que sur la base d'un mandat donné par le Conseil de sécurité des Nations unies. L'intervention au Kosovo avait été entérinée sur la base de l'urgence humanitaire, et la bénédiction de l'ONU dans cette opération n'avait été bloquée que par l'opposition de la Russie. Après le 11 septembre, la situation change. Beaucoup d'Américains, même chez les Démocrates, n'acceptent pas que les États-Unis puissent être bloqués dans leur action par un Conseil de sécurité dont la composition ne reflète pas une vision de la société internationale qui soit compatible avec celle des États-Unis. Ainsi, ce n'est pas seulement ni même principalement que trop d'États importants ou émergents ne soient pas membres permanents du Conseil, ou que l'Union européenne soit représentée par deux de ses membres dont la puissance actuelle rend la situation privilégiée un peu incongrue à leurs yeux. Le point clé est que les États membres non permanents du Conseil sont désignés en fonction du soutien qui leur est donné par un groupe de nations, souvent sur la base de la rotation – cela sans considération de ce que sont leurs valeurs, leur attachement à la démocratie et, partant, de ce que pourrait être leur contribution positive réelle à la communauté internationale. Pendant la longue négociation au Conseil de sécurité qui a mené à la guerre contre l'Irak de 2003, le fait que les États-Unis aient dû quémander le soutien d'États non démocratiques tels la Syrie ou l'Angola a choqué beaucoup d'Américains. Si les États-Unis mènent une politique étrangère favorable aux intérêts de la plupart des habitants de la planète, se demandent-ils, pourquoi demander l'autorisation à des États dont il est patent qu'ils n'agissent qu'en fonction des intérêts de leurs dirigeants ? Cette attitude est loin d'être cantonnée à la droite dure de l'échiquier politique. Le 11 septembre a, en effet, eu pour conséquence de convaincre l'Amérique que son salut dépendait de la conversion du monde à un système de valeurs comparable au sien.

Le président Wilson voulait bâtir un monde à l'image de l'Amérique, inspiré des valeurs démocratiques. Ses successeurs ont été plus modestes et plus réalistes. L'ONU, création largement américaine, a reflété cette limitation des ambitions originelles. Le 11 septembre a ramené l'Amérique à une position « wilsonienne », faisant reposer sa protection sur l'adhésion de l'ensemble de l'humanité aux valeurs démocratiques, dont elle pense que la mise en œuvre universelle assurerait qu'elle ne serait plus menacée par quiconque. Entre une conception « européenne » de la légitimité internationale fondée sur la repro-

duction de la réalité internationale, sur le monde tel qu'il est, et la conception « américaine » fondée sur la qualité des valeurs véhiculées par les États, sur le monde tel qu'il devrait être, il y a un gouffre. Toute la question est de savoir si les déconvenues rencontrées par les Américains en Irak les convaincront de se rallier à la vision réaliste qui a inspiré l'essentiel de leur politique étrangère entre 1945 et 2001 ou s'ils s'en tiendront à la vision idéaliste qui les inspire aujourd'hui, au risque de renforcer encore la distance qui les sépare de l'organisation internationale qu'ils avaient créée.

R É S U M É

Les États-Unis ont largement inspiré la création des Nations unies, et l'idée qu'une « communauté internationale » puisse avoir une légitimité supérieure à celle des États qui la composent. Pourtant, au cours des années récentes, l'ONU a fait l'objet de critiques acerbes de la part des États-Unis. Les relations entre eux sont passées de l'espoir, né de la première guerre du Golfe, que les Nations unies jouent finalement le rôle qui leur avait été dévolu par ses fondateurs, à la brouille amère qui a marqué la fin des années quatre-vingt-dix. Cependant, depuis le 11 septembre, la plupart des Américains estiment que la légitimité de l'action internationale réside dans la participation à un système de valeurs démocratiques et non dans la reproduction de la réalité du monde, très imparfaite, dont l'ONU est l'expression. Toute la question est de savoir si l'Amérique traumatisée demeurera marquée par cette vision idéaliste de la société internationale, ou si elle retrouvera les voies du réalisme qui a inspiré l'essentiel de sa politique de 1945 aux années quatre-vingt-dix.