

## UNILATERALISME ET MULTILATERALISME

---

L'organisation des Nations Unies, créée en 1945, n'a pas permis l'instauration d'un monde où régnerait la paix, le progrès, avec moins d'inégalités, de pollution ; plus de respect des droits de l'homme, de justice et de solidarité entre les Etats. Elle a aussi révélé son impuissance à empêcher des conflits majeurs comme l'explosion de la Somalie, le génocide au Rwanda, les massacres en Bosnie ou l'intervention américaine en Irak et son incapacité à proposer des solutions pour mettre fin au conflit israélo-palestinien qui durent depuis des décennies.

Pour l'organisation, ces dernières années ont été marquées par des divisions au sein du Conseil de sécurité, par la non prise en compte de ses inspections sur les armes de destruction massive irakiennes ; l'entrée en guerre unilatérale des Etats-Unis ; l'attentat meurtrier contre le siège de l'organisation à Bagdad, et les différentes attaques visant son Secrétaire général, notamment dans l'affaire pétrole contre nourriture et la piteuse résolution 1441 obtenue le 16 octobre 2003 par le gouvernement américain pour légitimer, a posteriori sa présence en Irak devant un Conseil qui ne cachait pas son scepticisme et son amertume, mais qui a préféré masquer son impuissance derrière une unanimité de façade.

**Aujourd'hui, l'ONU bute sur la prétention américaine à subordonner le destin de la planète à celui de la nation dominante. Ces événements ont donné lieu à la plus violente bataille qu'ait connue le Conseil de sécurité depuis la fin de la guerre froide, illustrant le choc frontal de deux idéologies : celle des Etats-Unis contre celle des Nations unies, l'unilatéralisme contre le multilatéralisme. La loi du plus fort face à celle du plus faible.**

Les relations entre les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies n'ont jamais été banales, statiques ou faciles. Ces relations ont été marquées par un mouvement de balancier allant de l'effervescence, à l'abandon et au désespoir.

Les politiques américaines de participation ou de rejet de l'institution onusienne ont souvent été liées à l'utilité de l'ONU dans la poursuite des intérêts américains. L'ONU occupe incontestablement une place à part dans la politique étrangère des Etats-Unis, et ce à plus d'un titre puisque les Etats-Unis sont à l'origine même de sa création qui devait avoir pour principal objectif de maintenir l'alliance entre les grandes puissances.

Mais, très vite, les sentiments des Américains à l'égard de l'ONU ont été partagés. Ce changement d'attitude trouve son fondement origine dans l'universalisation de l'organisation mondiale à la fin des années cinquante. Alors que les Etats-Unis avaient créé une organisation qui devait, selon eux, servir avant tout leurs conceptions et leurs intérêts, l'adhésion massive des pays nouvellement décolonisés, non alignés et en voie de développement ainsi que la guerre froide a transformé l'ONU en un vecteur privilégié de l'anti-américanisme.

L'ambiguïté des relations entre les Etats-Unis et les Nations Unies n'est donc pas nouvelle et semble être une constante de la politique internationale américaine.

Quelles sont les raisons fondamentales de cette relation mouvementée, de cette opposition entre multilatéralisme et unilatéralisme, caractérisée par une volonté des Etats-Unis de vouloir contrôler les organisations internationales ?

C'est au sein même du système politique américain qu'il faut rechercher l'explication de cette attitude à la fois contradictoire, autoritaire, inconstante et conflictuelle envers l'ONU.

Toute la politique américaine à l'égard de l'ONU est le fruit de cette tension interne et des rapports de pouvoir entre l'exécutif et le législatif.

Après un « *retour* » des Etats-Unis à l'ONU sous la présidence de George Bush, le « *multilatéralisme autoritaire* » de la présidence Clinton, un retrait brutal et massif suite aux déboires des Etats-Unis en Somalie, un désenchantement excessif suivi d'un contournement de l'institution, nous assistons aujourd'hui à une combinaison de tous ces comportements, qui se traduit par une attitude unilatérale et une instrumentalisation de l'organisation caractérisée par :

- une volonté affirmée de contrôler fermement l'organisation traduite par la nomination de John Bolton au poste d'ambassadeur des Etats-Unis en 2005, qui applique « l'hegemonical Stability theory » selon laquelle la réussite d'un pouvoir dépend des capacités de l'hégémon à établir des règles, à les faire accepter et respecter par les autres Etats.
- un désintérêt général pour les opérations de paix de l'ONU, car lorsqu'ils ne peuvent plus contrôler, les Etats-Unis se désengagent.
- une pression constante pour que l'ONU se réforme.
- une tendance à l'unilatéralisme qui s'explique par « l'exceptionnalisme américain » qui comme l'affirmait Alexis de Tocqueville, est conviction profonde des américains d'incarner une expérience à la fois universelle et unique, une volonté de peser sur l'ordre du monde par la vertu de l'exemple.

Mais d'autres raisons expliquent l'ambiguïté des relations entre l'ONU et les Etats-Unis. Ainsi les Américains pensent avoir un droit de regard particulier sur l'ONU, produit de leur réflexion au sortir de la seconde guerre mondiale. Par ailleurs, ils ont toujours hésité entre unilatéralisme, multilatéralisme et isolationnisme en fonction de leurs intérêts et de leur politique intérieure caractérisés par les modes particuliers d'élaboration de la politique étrangère américaine et des luttes d'influence entre le Président, le Congrès et l'Administration, ce qui engendre des difficultés à se plier aux contraintes de la diplomatie multilatérale devenue un forum de légitimisation, une sorte de cadre donné à la puissance américaine, un multilatéralisme à la carte.

Enfin une grande majorité de l'opinion publique américaine a toujours eu de la défiance à l'égard de l'ONU dont l'impact produit des effets pervers puisque les Etats-Unis doivent contribuer financièrement au fonctionnement de l'organisation et militairement par l'envoi de soldats et de moyens logistiques. Actuellement, et en période de restrictions budgétaires, le volet financier est particulièrement sensible et le plus débattu au sein du Congrès qui détient le « pouvoir financier ». L'investissement financier accordé est en partie conditionné par l'apport du système onusien aux intérêts américains. Lorsque les Etats-Unis considèrent que l'ONU n'est pas utile pour faire avancer leurs projets, leur investissement est moindre et ils posent davantage de conditions avant de régler leur participation, d'où leur préférence pour les contributions volontaires plus ciblées.

L'autre aspect de la politique américaine à l'égard de l'ONU qui revêt une incidence très concrète est la contribution matérielle et/ou humaine aux opérations à caractère militaire. Depuis l'échec somalien, les Etats-Unis refusent l'envoi de tout soldat au sein d'une opération dont ils ne détiendraient pas le commandement.

Par conséquent, dans la majorité des cas, les Etats-Unis participent sur le plan logistique aux opérations de maintien de la paix mais ils facturent leurs services au prix fort, à tel point que l'ONU a dû refuser d'employer du matériel américain en Sierra Leone, ce qui a retardé le déploiement des Casques bleus.

De facto, les Etats-Unis tirent un grand bénéfice des contrats passés auprès de l'ONU et l'on estime que chaque dollar versé par les Etats-Unis à l'ONU leur rapporte financièrement quatre fois plus.

Les problèmes budgétaires et financiers ne sont donc pas à l'origine des relations si difficiles et instables entre les Etats-Unis et l'ONU. Il s'agit, avant tout, de problèmes de gains politiques internes au système politique américain. Ne souhaitant pas agir militairement à travers l'ONU, les Etats-Unis privilégient l'action unilatérale ou, selon les circonstances, l'action à travers une organisation régionale. Les institutions internationales ne sont utilisées que dans la mesure où elles ne limitent pas le leadership américain mais favorisent directement ses intérêts stratégiques.

Les Etats-Unis pratiquent en fait « *un opportunisme instrumental, sur le plan institutionnel, normatif, matériel et opérationnel* <sup>1</sup> ».

L'ONU est avant tout, voire presque uniquement, perçue comme un instrument pouvant être utilisé ou non par les Etats-Unis, selon les circonstances (période électorale, emplacement géographique de la crise, conséquences humanitaires, implications pour la sécurité régionale, effets sur la politique intérieure....).

Pour les Américains, l'ONU est une instance fonctionnelle, un instrument, un forum au sein duquel des soutiens peuvent être trouvés pour appuyer leur politique et leurs objectifs. Dans cette fonction, l'ONU peut être, pour les Etats-Unis, un moyen de légitimer leurs actions et leurs interventions sur le plan international comme lors de l'intervention en Irak en 2003.

Cette conception instrumentaliste des organisations internationales implique que l'ONU est un outil parmi d'autres pour agir et le Conseil de sécurité un organe complémentaire pour conduire des négociations.

Comme le résumait, en 1945, le sénateur Tom Connally, président de la Commission des Affaires étrangères, « nous [les Américains], nous la [l'ONU] voulons comme une organisation qui n'accroît pas nos obligations, qui n'ajoute pas d'autres obligations sans le consentement des Etats-Unis <sup>2</sup> ».

Ce mode de pensée ouvre donc la voie à l'unilatéralisme et à l'exceptionnalisme.

Les Etats-Unis ne veulent pas être liés par le multilatéralisme. Ainsi, ils ont refusé de signer la convention de 1997 interdisant les mines anti-personnelles, de ratifier le traité sur l'interdiction totale des essais nucléaires (CTBT) et la convention de 1994 sur les droits de l'enfant. Concernant la Cour pénale internationale, les Etats-Unis ont posé comme condition à sa ratification que les soldats et les officiels américains soient exemptés de toute poursuite judiciaire à l'étranger.

L'objectif américain de réforme de l'ONU est clair : faire de l'organisation mondiale une institution qui puisse promouvoir et servir les intérêts américains, réaliser un élargissement sans ralentir la décision. Mais c'est une réforme administrative et financière que les Etats-Unis souhaitent avant tout.

Ainsi les propositions américaines de réforme du Secrétariat des Nations Unies comportent trois axes principaux :

- améliorer le fonctionnement du Secrétariat (modification de l'organigramme, réduction du nombre de postes, élimination des doubles emplois, système efficace d'information et de contrôle) ;
- établir des priorités (supprimer les programmes obsolètes, concentrer les ressources sur l'essentiel, agir de façon décentralisée) ;
- réorganiser la machinerie intergouvernementale (renforcer l'ECOSOC, fusionner les comités et programmes ayant les mêmes compétences).

---

<sup>1</sup> Serge Sur, « A propos du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires : Les Etats-Unis entre l'unilatéralisme et le multilatéralisme », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, volume I, p. 755.

<sup>2</sup> Cité par Edward C. Luck, *op. cit.* (note 4), p. 148.

Concernant la réforme du Conseil de sécurité, les Etats-Unis souhaitent élargir le Conseil de sécurité pour accroître sa représentativité, mais sans perdre en efficacité. Et les cinq membres permanents souhaitent également préserver les prérogatives liées au statut de membres permanents. En conséquence, il n'est pas question pour eux de remettre en cause le droit de veto.

## **Conclusion**

Dans ces conditions et alors que l'ONU prône un certain égalitarisme entre les Etats membres, il est difficile d'envisager un compromis avec des partenaires convaincus d'avoir raison et d'être les meilleurs.

Un Etat, aussi puissant soit-il, ne peut ignorer l'opinion des autres Etats quand il siège au Conseil de sécurité ou au sein de l'Assemblée générale.

Ce que souhaitent les Etats-Unis sur le plan international, c'est éluder toute contrainte sur leurs décisions comme sur leur façon d'agir. L'ONU est un instrument et ils veulent pouvoir contrôler la chaîne des événements du début à la fin.

Réformer l'ONU dans le bon sens est aussi un moyen parmi d'autres pour atteindre cet objectif.

Mais les Etats-Unis hésitent également à trop affaiblir l'ONU et ils s'efforcent de trouver une voie médiane entre deux conceptions aussi insatisfaisantes l'une que l'autre de la politique étrangère : le retrait pur et simple dans une attitude d'isolationnisme et le rôle de gendarme du monde. L'approche américaine à l'égard des Nations Unies est donc avant tout pragmatique et conjoncturelle.

Les Etats-Unis reconnaissent l'utilité du multilatéralisme et soutiennent l'action de l'ONU au cas par cas, quand leur intérêt les incite à le faire.

En définitive, c'est davantage la configuration de la politique intérieure américaine et ses enjeux qui constituent une contrainte pour l'ONU, comme sur la politique de l'Organisation vis-à-vis des Etats-Unis, voire sur sa politique générale dans les domaines du maintien de la paix et du développement.

Tour à tour, les données de la politique intérieure américaine peuvent promouvoir le leadership des Etats-Unis à l'intérieur du système onusien, soutenir les politiques menées par l'ONU ou limiter la participation et le soutien américain.

Les institutions du système onusien, en revanche, n'ont jamais influencé la définition des intérêts ou des objectifs américains. Elles n'ont pas davantage limité la capacité des Etats-Unis à poursuivre leurs objectifs propres.

Et aux esprits critiques qui la jugent inutile, rappelons que depuis sa création, l'ONU, a fait un travail considérable. Pour s'en convaincre il suffit d'évoquer l'extension du droit international, le travail de délégitimation de la guerre entre les Etats, l'action en faveur de meilleures relations inter étatiques par le biais de la diplomatie multilatérale, la prise en compte des problèmes des plus démunis, le bilan dans la sphère des droits de l'homme, conçus au sens large et incluant par conséquent la promotion des droits de l'enfant, de la femme, des minorités, des populations autochtones, ou des réfugiés, de la réduction de la pauvreté ou de la gestion des dossiers environnementaux.

De toute évidence, l'Organisation ne peut être tenue pour responsable des erreurs, de l'indécision des Etats et de leur manque de volonté politique car les décisions, actions ou inerties de l'Organisation sont le résultat de rapports de force et de conflits d'intérêts se cristallisant au niveau du système international.

L'organisation est ce que les Etats veulent qu'elle soit. Pour être efficace et crédible, l'ONU doit se concentrer sur ce qu'elle sait faire le mieux : exploiter au maximum la marge de manoeuvre, l'interstice, que lui laissent ses Etats membres.

Dans un monde pluriel, complexe et interdépendant, le multilatéralisme ou la gestion collective des affaires mondiales demeure nécessaire, voire indispensable. En ce sens, les missions et les actions de l'ONU devraient permettre de convaincre les différents acteurs du système international que la véritable puissance réside dans l'action collective.

L'unilatéralisme ne peut conduire qu'au chaos. Le multilatéralisme est l'application du droit international et l'application de la force du droit face au droit du plus fort.

L'ONU est, et reste le meilleur instrument de diplomatie multilatéral et un mécanisme essentiel de "gouvernance globale" mis au service et à la disposition des Etats et des peuples.

**Ph.D Nasser ZAMMIT**