

L'ONU À L'HEURE DE L'UNILATÉRALISME DE WASHINGTON



BARTHÉLÉMY COURMONT*

Quand le président américain Franklin D. Roosevelt et le Premier ministre britannique Winston Churchill se retrouvèrent au large de Terre-Neuve, à bord de l'*USS Augusta*, en août 1941, les États-Unis n'étaient pas encore entrés dans la Seconde Guerre mondiale et la perspective d'une victoire des Alliés n'était encore qu'un rêve presque inaccessible, tandis que les chars allemands progressaient vers Moscou. Pourtant, la Charte de l'Atlantique posa les jalons de la Déclaration des Nations unies, signée quelques mois plus tard, et de la Charte des Nations unies qui marqua en avril 1945 la création de l'ONU à San Francisco. Visionnaires, les deux hommes d'État n'en étaient pas moins divisés sur le sens à donner à ce nouvel ordre mondial dont ils cherchaient à définir les contours. Si le wilsonien Roosevelt y voyait l'opportunité d'une gestion de la sécurité mondiale autour de valeurs universelles, le pragmatique Churchill estimait de son côté indispensable un équilibre des puissances¹. De ces dissonances amicales découla la dualité de

* MAÎTRE DE CONFÉRENCE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LILLE. Directeur de recherche à l'IRIS, où il est responsable du pôle Asie-Pacifique et corédacteur en chef de *Asia focus*. Il a récemment publié *Identités mineures* chez l'Harmattan.

¹ Lire Michael R. Beschloss, *The Conquerors: Roosevelt, Truman and the Destruction of Hitler's Germany, 1941-1945*, New York, Simon & Schuster, 2003 ; et Townsend Hoopes et Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the U.N.*, New Haven, Yale University Press, 2000.

l'ONU, représentée à la fois par son Assemblée générale et son Conseil de sécurité.

Si la guerre froide fut marquée, à de rares exceptions, par une incapacité de l'ONU à prendre en main les défis sécuritaires, droit de veto et oppositions idéologiques obligent, la fin de la bipolarité ouvrit des perspectives inespérées au Conseil de sécurité, qui s'empessa d'ailleurs de célébrer le nouvel ordre mondial en multipliant des résolutions sur lesquelles les membres permanents pouvaient désormais s'entendre. Ce retour de l'ONU au centre de l'échiquier sécuritaire mondial masquait cependant les innombrables désaccords entre grandes puissances qui, rapidement, firent surface et se cristallisèrent au cours des vingt-cinq dernières années. Mais c'est surtout sur le sens à donner à la multipolarité que les membres permanents ne parvinrent pas à s'entendre, au-delà d'états de fait issus de rapports de force déséquilibrés plus que d'une volonté assumée et partagée d'octroyer des responsabilités. Ainsi, dès le début des années 1990, les États-Unis prirent l'initiative par défaut, consolidant un unilatéralisme au départ accepté, car n'ayant pas d'alternative, puis sévèrement critiqué, voire fortement contesté. Côté américain, cet unilatéralisme fut parfois assumé, comme à l'occasion de la guerre en Irak en 2003, parfois bienveillant et presque inconscient, mais il fut constant, entre administrations démocrates et républicaines. Avec la politique étrangère de Donald Trump, c'est un unilatéralisme brutal qui marque son retour et impose une nouvelle vision de l'ONU et des nécessaires réformes qui, depuis deux décennies, sont évoquées pour en renforcer la cohérence et la crédibilité. Mais là où de nombreux réformateurs appellent à une plus grande participation des puissances émergentes, et donc à un multilatéralisme accru, les dirigeants américains – en particulier actuels – plaident en faveur d'une plus grande autonomie des États-Unis au sein de l'organisation mondiale.

Les États-Unis et le nouvel ordre mondial postguerre froide

Le 11 septembre 1990, le président américain George H. Bush prononçait au Congrès un discours qui fit date, déclarant notamment : « nous nous trouvons aujourd'hui à un moment exceptionnel et extraordinaire. La crise dans le Golfe persique, malgré sa gravité, offre une occasion rare pour s'orienter vers une

période historique de coopération. De cette période difficile, notre cinquième objectif, un nouvel ordre mondial, peut voir le jour : une nouvelle ère, moins menacée par la terreur, plus forte dans la recherche de la justice et plus sûre dans la quête de la paix ». L'élue de la Maison-Blanche cherchait alors le soutien des parlementaires américains contre l'Irak de Saddam Hussein, mais voyait surtout beaucoup plus loin. Il reprit d'ailleurs sa rhétorique de « nouvel ordre » mondial en mars 1991, quand il annonça la victoire de la coalition sur les forces irakiennes.

Dressant un bilan de la guerre du Golfe, Robert Hunter estimait en 1991 que « la mise sur pied d'un nouvel ordre mondial, même partiel, exige l'établissement de modèles et de critères permettant de juger le comportement des nations, de même qu'un effort pour traiter les problèmes économiques difficiles qui, par exemple, dominant de plus en plus les relations Nord-Sud »². À cette époque, les États-Unis n'ont pas accepté ces conditions, optant au contraire pour un repli progressif après la libération du Koweït et privilégiant la croissance économique interne, sous l'impulsion de l'administration Clinton arrivée aux commandes deux ans après la guerre du Golfe. Ce nouvel ordre mondial fut ainsi interprété comme la possibilité de trouver un consensus international face aux crises sécuritaires majeures plus que comme la domination des États-Unis sur le reste du monde. Il n'en demeure pas moins qu'en marge de l'administration Clinton, les États-Unis renforcèrent peu à peu leur gestion unilatérale des affaires sécuritaires mondiales, même en bénéficiant d'un soutien fort des alliés de Washington, l'OTAN en particulier.

C'est également dans les années 1990, et en accompagnement logique des nouveaux rapports de force, que les réflexions sur le partage du fardeau se firent de plus en plus pressantes aux États-Unis. La quête d'un multilatéralisme peut être associée à l'idée que Washington cherche à partager les coûts politiques, financiers et humains de ses interventions extérieures avec les alliés les plus appropriés, car défendant leurs intérêts propres. La guerre du Golfe en 1991 a ainsi ouvert la voie à des coalitions de circonstance, dans lesquelles les États-Unis assument le leadership, mais s'entourent d'un certain nombre de nations qui peuvent apporter leurs

² Robert E. Hunter, « États-Unis : les dilemmes du vainqueur », *Politique étrangère*, 2/91, p. 471.

compétences et partager le fardeau³. C'est donc un unilatéralisme accepté dont il s'agissait alors, et non d'un multilatéralisme dans lequel le processus décisionnel était étendu à une multitude d'acteurs. La campagne d'Irak au printemps 2003 fonctionna sur des bases comparables avec toutefois, la nuance est importante, des difficultés plus grandes pour Washington dans la recherche de partenaires acceptant, à la manière de l'Allemagne, du Japon et de l'Arabie Saoudite en 1991, de financer une partie des opérations militaires américaines. En tout état de cause, ce format était alors, dans l'esprit de la plupart des élus américains, confortable pour les États-Unis. Washington pourrait être fortement tenté à l'avenir par ce type de formation dans le cas de ses opérations militaires, car elles leur permettraient de masquer une véritable position hégémonique derrière des coalitions d'intérêts⁴. Il serait cependant naïf de considérer que de telles réflexions ne s'imposèrent qu'avec la guerre en Irak, tant elles étaient présentes sous l'administration Clinton.

106

Déjà, dans un excellent article publié en 1997, le néo-réaliste Michael Mastanduno s'inquiétait de voir les États-Unis profiter de leur hégémonie pour imposer leur vision du monde, se mettant ainsi progressivement à dos ses partenaires et amis, et sabotant le « moment multipolaire » de l'après-guerre froide⁵. Une telle attitude, dont les échos se sont nettement fait sentir en Europe, notamment après les attentats du 11 septembre 2001 et l'organisation de la riposte, eut pour effet d'isoler peu à peu la première puissance mondiale.

La guerre du Kosovo, au printemps 1999, avait déjà montré les premiers signes de fracture au sein du pouvoir américain sur la question du sens à donner à l'unilatéralisme, mais aussi sur sa portée et, sans surprise, sur la question du partage du fardeau. Les critiques les plus vives émanant du Congrès américain sur la conduite des opérations concernaient alors le poids des alliés européens sur

³ Lire Paul-Marie de La Gorce, « 1992 et les nouvelles données internationales », *Défense nationale*, janvier 1992, p. 1.

⁴ Lire Guillaume Parmentier, « Après le Kosovo : pour un nouveau contrat transatlantique », *Politique étrangère*, n° 1/2000.

⁵ Michael Mastanduno, « Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War », *International Security*, vol. 21, printemps 1997, p. 49-88.

les décisions militaires, légitimé par le droit de veto des membres de l'OTAN, et dont certains, la France en tête, firent un usage ayant pour effet de limiter le nombre de sorties aériennes, en discutant un nombre important de cibles. Le président français Jacques Chirac s'était lui-même impliqué directement dans ces choix, en refusant certaines missions qu'il jugeait inopportunes. Cela était cependant légitimement justifié, car la France occupait la deuxième place au rang des nations participant aux opérations, en nombre d'avions engagés, loin derrière les États-Unis. Mais les Américains ne l'ont pas entendu de cette oreille⁶, organisant même certaines missions en dehors de l'Alliance pour éviter le contrôle des cibles par les alliés.

Il est toutefois intéressant de constater que les réserves françaises ne furent pas totalement isolées, car certaines critiques étaient manifestées depuis Rome, Athènes, et même Londres dans certains cas. C'est surtout en ce qui concerne le choix de recourir exclusivement aux frappes aériennes que les Européens ont montré le plus de méfiance, se détachant ainsi considérablement des appréciations américaines, émanant principalement des parlementaires⁷. Bien qu'admettant la légitimité de telles initiatives, les autorités américaines en ont constaté les effets de limitation de leurs prérogatives, comparables à ce qu'elles seraient dans une coalition sous l'autorité de l'ONU. D'une certaine manière, si les espoirs d'un monde pacifié furent douchés par les conflits yougoslaves, c'est la guerre du Kosovo qui marqua une rupture dans la croyance à un unilatéralisme américain bienveillant et accepté par la communauté internationale. Les effets des attentats du 11 septembre 2001 et la guerre en Irak en 2003 ne firent qu'accentuer cette rupture.

107

La crise irakienne de 2003 : l'ONU au bord du précipice

La campagne militaire menée en Afghanistan en novembre 2001 illustra la détermination de l'administration de

⁶ Général Short, intervention au Congrès américain, cité par *Le Monde*, 23 octobre 1999 : « Un pays qui a fourni 8 % de l'effort global ne devrait pas être en position de brider les pilotes américains qui ont porté 70 % du fardeau. »

⁷ Citons, parmi d'autres, François Heisbourg, « Questions sur une guerre », *Le Monde*, 3 mai 1999 ; Hugo Young, « The Question That Can No Longer Be Evaded : Does This War Have Limits », *The Guardian*, 31 mars 1999 ; et « France Caught Between Two Conflicting Needs », *Financial Times*, 22 avril 1999.

George W. Bush à s'engager sur des théâtres extérieurs pour réduire la menace posée par les groupes terroristes, quelques semaines après les attentats de New York et Washington. Le déclenchement des opérations contre le régime des taliban, soutien avéré de Al-Qaïda, avait alors suscité un accord unanime et la reconnaissance de sa légitimité par l'ONU, au nom du principe de légitime défense⁸. Walter Russell Mead remarque cependant que le multilatéralisme proposé par l'administration Bush dans la riposte militaire en Afghanistan et la lutte contre le terrorisme ne peut en aucun cas être assimilé au wilsonisme. Il s'agit plutôt d'un unilatéralisme suivi par des États qui partagent les mêmes convictions (Européens), qui n'ont pas de raison de reprocher l'attitude américaine, ou qui pourraient en tirer profit (Russie et Chine)⁹.

Même discutables, les éléments justifiant la campagne afghane furent totalement absents lors de l'opération militaire en Irak en mars 2003 et cette guerre, loin d'être menée par une communauté d'États défendant les mêmes valeurs, fut celle des États-Unis seuls. La liste des pays soutenant les opérations (48 au total) regroupait le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et le Japon, mais également Palau, la Micronésie et les îles Marshall ! Dès lors, hormis quelques partenaires européens, les Américains se sont bel et bien engagés seuls dans la campagne militaire¹⁰. À ce titre, il convient de rappeler l'attitude étonnante du secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, quelques jours avant le début des opérations ; devant les réticences britanniques, celui-ci déclara que Washington pouvait s'engager seul, sans allié ni soutien. C'est donc bien d'une guerre américaine qu'ils s'agissait, la première dans le contexte postguerre froide, douze ans seulement après le discours de George H. Bush, qui semblait pourtant, mais peut-être en apparence seulement, exclure ce type de situation.

⁸ Par le biais de l'article V, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) avait par ailleurs proposé ses services dans le cadre des opérations militaires, mais Washington a choisi de décliner l'offre.

⁹ Walter Russell Mead, « Bush's Unlikely Friends », *Los Angeles Times*, 4 novembre 2001.

¹⁰ Aux côtés des 250 000 soldats américains engagés, on comptait 40 000 Britanniques, 2 000 Australiens et quelques combattants polonais et tchèques. D'autres pays, comme l'Italie, n'ont apporté qu'un soutien politique symbolique et l'autorisation d'utiliser leur espace aérien – comme c'est le cas de la France.

Mettant en avant les méthodes quelque peu critiquables de l'administration Bush, le quotidien britannique *The Observer* a révélé le 2 mars 2003 une information selon laquelle les représentants des États membres au Conseil de sécurité de l'ONU faisaient l'objet de surveillance afin de connaître leurs positions sur la question irakienne¹¹. En pleine crise diplomatique, ces accusations concernaient en particulier les délégations suspectées de voter contre le déclenchement des hostilités, placées sous écoute des services de renseignements britanniques et américains. Cette révélation n'a pas, malgré les tensions perceptibles à cette période, fait l'objet de vifs débats entre les membres du Conseil de sécurité, ceux-ci préférant s'intéresser à des questions de fond. Le représentant de la Russie s'est même dit honoré d'être écouté, ajoutant non sans humour que cela prouve que l'ONU reste importante, y compris aux yeux de Washington. Les autres pays concernés ne s'exprimèrent jamais sur cette question. La polémique fut relancée en février 2004 quand Clare Short, ancienne ministre de Tony Blair, accusa le gouvernement britannique d'avoir mis sur écoute Kofi Annan, alors secrétaire général de l'ONU. Malgré les efforts en vue d'apaiser les tensions, il convient de s'interroger sur de telles pratiques, visiblement courantes, mais qui n'en sont pas moins critiquables. En fait, se méfier de tous, et en particulier de ses alliés traditionnels, semble être devenu une des caractéristiques des autorités américaines sous l'administration Bush fils, comme en a attesté la suspicion constante à l'égard de la position française dans la crise irakienne. Se sentant attaqué de toutes parts, et tout spécialement là où il n'est pourtant pas vraiment menacé, l'exécutif américain a entretenu une paranoïa ayant pour effet de diviser ses amis et alliés.

Malgré des déclarations fracassantes, notamment de la part de Donald Rumsfeld, et la critique du fonctionnement des institutions onusiennes, Washington a cependant toujours cherché à obtenir un mandat de l'ONU avant d'engager les forces en Irak. À l'époque, ces efforts diplomatiques ont été attribués au gouvernement britannique, tandis que les dirigeants américains se seraient passés d'une seconde résolution. En fait, que ce soit par la voix du secrétaire d'État Colin Powell ou celle de George W. Bush,

¹¹ Martin Bright, Ed. Vulliamy et Peter Beaumont, « Revealed : US dirty tricks to win vote on Iraq war », *The Observer*, 2 mars 2003.

Washington souhaitait un soutien de la communauté internationale par le biais de son organe le plus représentatif, avant de lancer une offensive, cette fois-ci en assurant le commandement sans aide extérieure. Ne serait-ce que d'un point de vue politique, les dirigeants américains savent que l'ONU peut leur être de la plus grande utilité et choisissent donc, dans la mesure du possible, de mettre en avant l'organisation internationale.

Pour comprendre cette relation ambiguë avec l'ONU, Charles Maynes émettait dès 2000 l'hypothèse que « l'Amérique est un pays doté de capacités impériales, mais dénué de vocation impérialiste »¹². Une sorte de puissance supérieure aux autres, mais acceptant de mettre ses capacités au service du bien collectif : ce fut effectivement en grande partie le cas pendant la guerre froide, et même après la chute de l'Union soviétique, Washington alternant un engagement en première ligne et un retrait progressif au profit des systèmes d'alliances. Mais dans un contexte post-11 septembre 2001, cela est-il toujours aussi évident ?

110

Une fois la guerre engagée, la conduite des opérations militaires en Irak a été l'objet de multiples suppositions, allant de l'enlèvement des forces américaines à une victoire rapide et facile. Donald Rumsfeld s'est personnellement impliqué dans la stratégie adoptée sur le terrain, en prônant des frappes aériennes et une invasion terrestre simultanée. Il présentait ainsi une doctrine totalement opposée à celle du général Colin Powell en 1991, à l'occasion de la guerre du Golfe, qui avait donné lieu à des bombardements intensifs pendant plusieurs semaines, avant la progression des forces terrestres, dans le but d'éviter des pertes humaines. Les premiers résultats des opérations ont mis le secrétaire à la Défense en difficulté, à tel point qu'il fut dans l'obligation de justifier publiquement ses choix stratégiques, sans pour autant les renier. Après avoir été vivement critiqué, Donald Rumsfeld fut néanmoins le grand vainqueur de la campagne militaire et, dès lors, sa doctrine s'imposa dans la gestion de crises futures. Renoncer au principe – même non officiel – du « zéro mort » et privilégier la technologie pour permettre une progression rapide des forces terrestres, en prenant appui sur l'utilisation de drones

¹² Charles William Maynes, « Two Blasts Against Unilateralism », in *Understanding Unilateralism in US Foreign Policy*, London, RIIA, 2000, p. 30-48.

et de bombardements de précision, caractérisèrent ainsi l'emploi des forces armées américaines après l'expérience irakienne.

Par ailleurs, la guerre en Irak constitua un précédent en ce qui concerne les éléments justifiant l'emploi de la force. Bien avant les attentats du 11 septembre 2001, certains membres de l'administration Bush estimaient déjà que l'un des objectifs de la politique étrangère américaine devait être la disparition du régime irakien¹³. Après les attaques terroristes, Bagdad a rapidement été désigné comme l'allié des groupes terroristes, les soupçons portant notamment sur des rencontres entre des responsables des services secrets irakiens et des terroristes kamikazes, et sur le soutien financier apporté aux familles des « martyrs » de la cause palestinienne. Le 20 septembre 2001, le président américain recevait une lettre ouverte, signée par plusieurs dizaines d'officiels, mettant l'accent sur la nécessité de « châtier » Saddam Hussein afin d'éradiquer les sources du terrorisme international¹⁴. Afin d'établir un lien entre le régime irakien et le terrorisme, les autorités se sont dès lors efforcées de rassembler des éléments évocateurs, à savoir : la tentative d'assassinat de l'ancien président Bush en 1993 au Koweït, dont l'Irak a été rendu responsable par la Central Intelligence Agency (CIA) et le Federal Bureau of Investigation (FBI) ; l'attentat du World Trade Center, en 1993, dont plusieurs pistes permettaient de remonter jusqu'à la « filière » irakienne (deux des cerveaux de l'opération, Yassin et Ramzi Youssef, étaient en effet détenteurs de passeports irakiens et semblaient liés au pouvoir à Bagdad)¹⁵ ; les liens entre Mohammed Atta, l'un des terroristes du 11 septembre, et les autorités irakiennes, comme l'ont confirmés les rencontres successives entre le terroriste et des responsables des services secrets irakiens, notamment le diplomate Ahmed al-Ani, à Prague ; l'aide financière apportée par le gouvernement irakien aux familles des kamikazes palestiniens, considérés à Washington comme appartenant à des groupes terroristes ; enfin, le possible lien,

¹³ Pendant la campagne électorale de 2000, Richard Perle s'était clairement exprimé sur cette question, jugeant qu'il fallait envisager de se débarrasser de Saddam Hussein. Voir Richard Perle, « L'empire du bien », *Politique internationale*, n° 89, automne 2000, p. 161-185.

¹⁴ Voir Jean-Jacques Mével, « Il faut liquider le régime de Saddam Hussein », entretien avec James Woolsey, *Le Figaro*, 1^{er} octobre 2001.

¹⁵ Laurie Mylroie, *The War Against America. Saddam Hussein and the World Trade Center Attacks: A Study of Revenge*, New York, Harper Collins Publishers, 2001.

bien que non prouvé, entre les attaques à l'anthrax aux États-Unis et les installations biologiques en Irak, notamment Salman Pak au sud de Bagdad. Ces éléments accablant le régime irakien avaient pour objectif de légitimer une guerre « juste » contre un régime coupable d'une multitude de méfaits. En ce sens, Washington se substituait à l'ONU, puisque ces « preuves accablantes » ne furent pas l'objet de résolutions au Conseil de sécurité.

D'autre part, Washington considérait que la probabilité que l'Irak se dote d'armes de destruction massive (ADM), en fasse usage ou les offre à des groupes terroristes, était très importante. Depuis quelques années, les thèses des conservateurs quant à la capacité de l'Irak à reconstituer un arsenal d'ADM étaient alimentées par plusieurs ouvrages grand public, dont ceux de Khidhir Hamza, directeur du service de recherche nucléaire irakien jusqu'en 1995¹⁶, de Richard Butler, ancien chef de la Commission spéciale des Nations unies (UNSCOM) puis chercheur au Council on Foreign Relations (CFR) à New York¹⁷, et de Scott Ritter, ancien inspecteur de l'UNSCOM. Ce dernier, qui s'opposait toutefois à une campagne militaire en Irak, proposait une description minutieuse de l'arsenal irakien d'ADM et de missiles balistiques¹⁸. Enfin, l'abondante littérature sur le terrorisme et la prolifération des ADM, mise sur le devant de la scène depuis le 11 septembre 2001, et, surtout, les attaques à l'anthrax placent généralement l'Irak au centre de la menace¹⁹. Trois personnalités importantes de l'entourage

112

¹⁶ Khidhir Hamza, Jeff Stein, *Saddam's Bombmaker*, New York, Simon & Schuster, 2002.

¹⁷ Richard Butler, *The Greatest Threat. Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Growing Crisis of Global Security*, New York, Public Affairs, 2000.

¹⁸ Scott Ritter, *Endgame : Solving the Iraq Problem – Once and For All*, New York, Simon & Schuster, 1999.

¹⁹ Parmi les études les plus récentes, lire : Ken Alibek, Stephen Handelman, *Biohazard*, New York, Delta, 1999 ; Joseph Cirincione (ed.), *Repairing the Regime. Preventing the Spread of Weapons of Mass Destruction*, New York, Routledge, 2000 ; Anthony H. Cordesman, *Terrorism, Asymmetric Warfare, and Weapons of Mass Destruction*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2001 ; Richard A. Falkenrath, Robert D. Newman, Bradley A. Thayer, *America's Achilles's Heel. Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack*, Cambridge, MIT Press, 1998 ; Peter Lavoy, Scott D. Sagan, James J. Wirtz (ed.), *Planning the Unthinkable. How New Powers Will Use Nuclear, Chemical, and Biological Weapons*, Ithaca, Cornell University Press, 2000 ; Judith Miller, Stephen Engelberg, William J. Broad, *Germs. Biological Weapons and America's Secret War*, New York, Simon & Schuster, 2001 ; Abraham D. Sofaer, George D. Wilson, Sidney D. Dell, *The New*

du président George W. Bush – D. Rumsfeld, Dick Cheney et Condoleezza Rice – n'ont pas manqué d'accuser l'Iran, l'Irak et la Syrie d'être à l'origine des multiples attentats commis en Israël, rappelant le lien présumé entre le régime de Bagdad et les réseaux du terrorisme international. Tous ces éléments firent de l'Irak la cible de la campagne antiterroriste menée par l'administration Bush. Enfin, en publiant un rapport accablant et très contesté²⁰ sur la volonté de Bagdad de reconstituer un arsenal d'ADM et de l'utiliser dans un avenir proche, les autorités britanniques ont apporté leur contribution aux accusations, revenant largement sur la mauvaise volonté affichée par S. Hussein depuis plus de dix ans.

Enfin, et c'est certainement l'élément le plus important de cette campagne militaire, c'est la notion de démocratie qui, finalement, fut utilisée pour justifier le renversement du régime dictatorial de Saddam Hussein. Cette piste fut largement médiatisée au moment de la libération du pays, notamment par le biais des statues du Raïs renversées, rappelant celles de Lénine en 1991. Les États-Unis se sont positionnés comme les libérateurs du peuple irakien, George W. Bush considérant même que l'implantation de la démocratie en Irak aurait un effet de contagion sur l'ensemble de la région. Mais, manifestement, il s'agissait plus d'un message adressé aux régimes hostiles, Washington se donnant dès lors comme mission d'imposer la démocratie, dépassant ainsi largement le cadre des intérêts nationaux comme justification des engagements extérieurs. Ce « wilsonnisme botté », fortement influencé par les néoconservateurs, fut fortement critiqué en dehors des États-Unis, mais aussi à l'intérieur, plus pour ses résultats que ses intentions initiales d'ailleurs. Il marqua cependant un tournant dans l'unilatéralisme américain que seule la montée en puissance d'autres acteurs internationaux eut pour effet d'atténuer. Mais il y a un avant et un après-guerre en Irak dans la place de l'ONU dans la gestion de la sécurité internationale telle que perçue par Washington.

113

Terror. Facing the Threat of Biological and Chemical Weapons, Stanford, Hoover Institution Press, 1999.

²⁰ Des révélations furent faites quelques jours avant le début de la campagne militaire, dévoilant que ce rapport avait été largement inspiré d'un mémoire universitaire rédigé par un étudiant américain.

Le multilatéralisme chahuté

Les deux guerres d'Irak et la période des années 1990, avec notamment la campagne du Kosovo, nous apportent plusieurs enseignements concernant la relation entre les États-Unis et l'ONU et le regard que Washington porte sur l'unilatéralisme. D'abord, nous relevons que l'unilatéralisme américain, s'il s'est davantage exprimé sous des administrations républicaines, n'a pas été démenti sous des administrations démocrates. Même la présidence de Barack Obama n'a pas modifié le rapport de force entre Washington et les autres puissances à l'ONU, mais s'est contentée de relever que ce rapport de force est de moins en moins à l'avantage des États-Unis. Ensuite, nous notons une évolution vers la promotion de coalitions de circonstance au détriment des systèmes d'alliance, plus contraignants. Enfin, nous constatons une critique exprimée de diverses manières du multilatéralisme.

114

Le multilatéralisme postguerre froide fut marqué par une participation d'un plus grand nombre d'acteurs aux décisions et aux opérations, quelle que soit leur nature. Mais il s'est dans le même temps souvent accompagné d'un *leadership* fort de la part des grandes puissances, qui se voyaient accompagnées d'autres acteurs plus qu'elles ne partageaient avec eux la direction des opérations ou même le fardeau. Le multilatéralisme a ainsi été réinterprété, notamment aux États-Unis, et perçu de manière négative à l'extérieur, sous les qualificatifs de puissance hégémonique, unilatérale, et même en certains cas impérialiste. Cette lecture du multilatéralisme a de fait eu pour conséquence d'éloigner l'objet de sa définition initiale, et c'est devant ses échecs, désormais unanimement reconnus, qu'une nouvelle interprétation du multilatéralisme s'est imposée.

En tant que première puissance mondiale incontestée, les États-Unis furent de fait confrontés au lendemain de l'opération en Irak à un choix essentiel en ce qui concerne leur politique étrangère. Accepter ou non le multilatéralisme, et si c'est le cas, lequel ? Il semblerait que Washington, subissant une forte pression du Congrès, a choisi de privilégier l'OTAN par rapport à l'ONU, et il reste donc à définir comment va s'organiser l'Alliance atlantique pour faire face aux défis du XXI^e siècle. L'affirmation grandissante des puissances russe et chinoise au Conseil de sécurité au cours de la dernière décennie n'a fait que conforter les dirigeants américains

dans le désir de contourner l'ONU et privilégier des structures dans lesquelles le *leadership* américain est plus évident.

Cependant, les choix de Washington, même dans le cadre de l'OTAN, pourraient se tourner vers un unilatéralisme croissant dans la prise de décisions, prôné par un certain nombre de parlementaires, au risque de heurter la sensibilité des alliés. Assurer un meilleur partage du fardeau au sein de l'OTAN et maintenir l'Alliance comme principale organisation de sécurité européenne sont les priorités affichées, mais de nombreuses voix s'élèvent pour demander une plus grande autonomie, vis à vis de l'ONU mais également des alliés, parfois jugés incapables de prendre de bonnes décisions dans le cas de règlement de crises. De son côté, l'opinion publique américaine semble favorable au multilatéralisme dans une grande majorité, mais comprend difficilement les contraintes que cela supposerait dans des interventions parfois peu justifiées par la défense des intérêts nationaux.

Reste les interrogations sur la « nation indispensable », telle que définie par Bill Clinton, qui peut être également comprise comme la nation indiscutable et irremplaçable, contrainte d'arbitrer le règlement des crises, même si celles-ci ne menacent pas directement ses intérêts vitaux. Dans ces conditions, le retour de l'isolationnisme des États-Unis, justifié sous certains aspects, et revendiqué depuis la guerre du Vietnam par un certain nombre d'experts²¹, deviendrait en tout état de cause irréaliste²². Renforçant cette idée de « nation indispensable », Samuel Huntington considérerait même dès 1993 que le monde serait chaotique sans le *leadership* américain :

« Un monde dans lequel les États-Unis n'auraient pas la primauté connaîtrait plus de violences et de désordres, moins de démocratie et de croissance économique que si les États-Unis continuaient, comme aujourd'hui, à avoir plus d'influence sur les affaires globales que tout autre pays. Le maintien de la primauté des États-Unis est essentiel non seulement pour le niveau de vie et la

²¹ De nombreuses voix s'élèvent pendant la guerre du Vietnam pour demander un retour à l'isolationnisme américain. Robert Tucker s'est interrogé sur les différentes voies proposées, en considérant que le Vietnam a déterminé de nouvelles orientations de politique étrangère pour Washington. Voir *De l'isolationnisme américain, menace ou espoir ?*, Paris, Calmann-Levy, 1973.

²² Richard Holbrooke, *To End a War*, New York, Random House, 1998.

sécurité des Américains, mais aussi pour l'avenir de la liberté, de la démocratie, des économies ouvertes et de l'ordre international. »²³

Un *leadership* indispensable donc, mais avec quels contours ? Sous l'administration Obama fut pensée la mise en place d'une puissance habile ou « intelligente » (*smart power*), alliant puissance dure et souple²⁴, de la part des dirigeants à Washington pour maintenir la position dominante des États-Unis sur la scène internationale :

« Les États-Unis doivent faire face aux défis les plus significatifs et vastes de leur histoire, et l'émergence du reste implique que leur part de la richesse mondiale va diminuer. Ce processus ne sera cependant pas semblable au déclassement du Royaume-Uni au cours du xx^e siècle, alors que le pays avait perdu sa position de tête en matière d'innovation, d'énergie, et d'entrepreneuriat. Les États-Unis vont demeurer une puissance économique essentielle, dynamique, à la pointe des prochaines révolutions technologiques et industrielles – aussi longtemps qu'ils parviennent à accepter et à s'ajuster aux défis auxquels ils sont confrontés. »²⁵

116

Cette vision des défis de Washington et des moyens d'y répondre se heurte cependant à deux réalités. D'une part, quelle pérennité pour cette puissance intelligente, dont les décisions de Donald Trump, le successeur de Barack Obama, semblent avoir sonné le glas ? D'autre part, la revendication d'un multilatéralisme semble ici éclipsée par la nécessité de maintenir une avance sur les autres puissances, quitte à privilégier l'unilatéralisme quand celui-ci est jugé nécessaire. Croire que la puissance intelligente est une affirmation de la bienveillance de Washington et d'une implication grandissante et désintéressée des États-Unis dans les affaires du monde est sans doute la plus grande erreur d'interprétation que la communauté internationale ait pu faire de la politique étrangère de Barack Obama. Car si la méthode est parfois très différente, l'objectif reste à peu près identique : maintenir les États-Unis au

²³ Samuel Huntington, « Why International Primacy Matters », *International Security*, printemps 1993, p. 83 (trad. Michel Bessière et Michelle Herpe-Voslinsky).

²⁴ Pour une présentation synthétique de cette puissance « intelligente », voir Joseph Nye, « Get Smart. Combining Hard and Soft Power », *Foreign Affairs*, vol. 88, n° 4 (2009).

²⁵ *Ibid.*, p. 182.

sommet, et la voie de l'unilatéralisme l'emporte toujours, *in fine*, sur la gestion onusienne des enjeux sécuritaires.

L'effet Trump : les États-Unis contre l'ONU

Depuis son arrivée à la Maison-Blanche en janvier 2017, Donald Trump a multiplié les initiatives controversées en matière de politique étrangère. La liste est longue : retrait du partenariat trans-Pacifique (TPP) ; déclenchement des « guerres commerciales » ; transfert à Jérusalem de l'ambassade américaine en Israël ; retrait de l'accord sur le nucléaire iranien ; critiques appuyées des alliés européens et asiatiques dans le partage du fardeau ; annonce du retrait des forces américaines de Syrie ; reconnaissance implicite du régime nord-coréen. Le slogan *America First* et l'isolationnisme relatif dans lequel s'engagent les États-Unis sont également un sujet d'inquiétude pour les observateurs internationaux, même si cet isolationnisme est dans les faits impossible. C'est aussi, et surtout, l'amateurisme apparent dont fait preuve l'administration Trump sur des dossiers sensibles qui sème le doute, que ce soit dans le changement permanent de responsables au sein de l'exécutif (avec notamment le retour de John Bolton, choisi comme conseiller à la sécurité nationale au printemps 2018), ou des positions parfois totalement contradictoires (comme dans le cas de la Corée du Nord). Rarement la politique étrangère américaine fut à ce point illisible.

Il y a cependant un point sur lequel la politique de Donald Trump est très claire, et elle concerne l'ONU. Depuis son arrivée au pouvoir, le président américain a prononcé deux discours à la tribune de l'Assemblée générale de l'ONU. Le premier, en septembre 2017, fut une bouffonnerie annonçant un déluge de feu sur Pyongyang, que les développements plus récents ont rendu aussi dépassé que déplacé. Le second discours, prononcé en septembre 2018, est en revanche plus profond et plus inquiétant, en ce qu'il marque la première critique officielle, et a fortiori dans l'enceinte de l'ONU, du système onusien et du multilatéralisme. Après avoir quitté l'Unesco et le Conseil des droits de l'homme, Washington poursuit son travail de critique des institutions multilatérales au nom d'une souveraineté clairement exprimée par le locataire de la Maison-Blanche :

« Les États-Unis choisiront toujours l'indépendance et la coopération contre la gouvernance mondiale, le contrôle et la

domination. Je respecte le droit de chaque nation dans cette salle de poursuivre ses propres coutumes, croyances et traditions. Les États-Unis ne vous diront pas comment vivre, travailler ou prier. Nous vous demandons seulement d'honorer nos droits souverains en retour. »²⁶

*De manière plus brutale que ses prédécesseurs et au nom du retour d'une souveraineté, Donald Trump dresse les États-Unis contre l'ONU. Derrière l'outrance des propos et des décisions lourdes de sens, la volonté d'imposer une réforme du système onusien est évidente. Mais le renforcement des institutions internationales peut-il être une alternative permettant de faire perdurer l'hégémonie américaine ? Ces institutions ont ordonné et légitimé l'ordre international instauré sous l'égide des États-Unis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale²⁷. Or, c'est en leur sein que ce manifeste l'avènement d'un monde postaméricain, multipolaire. En effet, même s'il existe un consensus croissant concernant la nécessité de leur réforme, les pressions viennent de plus en plus des puissances émergentes qui revendiquent une place et un rôle plus importants dans des institutions telles que le Conseil de sécurité de l'ONU ou le Fonds monétaire international. De même, la brutalité du président américain, si elle s'inscrit dans la continuité des réflexions sur l'ONU aux États-Unis depuis la fin de la guerre froide, présente le risque d'une mise à l'écart de Washington des institutions qui marquèrent la *pax americana*. Enfin, si le diagnostic de Donald Trump est assez logique, voire juste à certains égards, aucun remède n'est ici proposé, sinon une remise à plat des institutions et de leur fonctionnement. Mais c'est bien d'une remise en cause du multilatéralisme qu'il s'agit. Lointaines héritières de Roosevelt et Churchill, et adaptées à un contexte international en pleine mutation, deux visions des réformes des organisations internationales garantes du multilatéralisme s'opposent plus que jamais. Et des rapports de force qui se cristalliseront dans les*

118

²⁶ Cité dans Gilles Paris, « À la tribune de l'ONU, Donald Trump défend la "souveraineté" face au "globalisme" », *Le Monde*, 26 septembre 2018.

²⁷ G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of International Order after Major Wars*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001 ; Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York, W.W. Norton, 2005.

L'ONU À L'HEURE DE L'UNILATÉRALISME DE WASHINGTON

prochaines années dépendra l'avenir de l'ONU et de la réforme de son Conseil de sécurité.

Résumé :

Depuis son origine, l'ONU entretient des relations particulières avec les États-Unis en raison du poids de ces derniers et de leur position ambiguë. L'auteur revisite sur la longue durée la nature de cette relation changeante au gré des équipes qui se sont succédé à Washington, en insistant sur les visions qui les portent et qui en dernier ressort illustrent l'idée que se fait ce pays quant à son rôle mondial. L'affirmation grandissante des puissances russe et chinoise au Conseil de sécurité au cours de la dernière décennie n'a fait que conforter les dirigeants américains dans le désir de contourner l'ONU et privilégier des structures dans lesquelles le *leadership* américain est plus évident. Trait encore plus accusé dans cette dernière période sous la mandature Trump dont la politique étrangère demeure sur le reste encore très illisible.

