

LES ETATS-UNIS ET LES NATIONS UNIES

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (*)

Les relations entre les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies n'ont jamais été banales, statiques ou faciles. Comme le dit Lawrence Finkelstein, « *les relations des Etats-Unis avec les Nations Unies ont été marquées par un mouvement de balancier allant de l'effervescence au désespoir. Les politiques d'enthousiaste participation et de rejet sont allées de pair avec les croyances américaines changeantes sur l'utilité de l'ONU pour la poursuite des intérêts nationaux américains* » (1).

L'ONU occupe incontestablement une place à part dans la politique étrangère des Etats-Unis, et ce à plus d'un titre. Tout d'abord, les Etats-Unis sont à l'origine même de la mise sur pied de cette organisation internationale 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. Ils ont tour à tour regardé l'ONU avec « *euphorie, ambivalence, indifférence ou hostilité* » (2), ce qui a produit une relation mouvementée. Celle-ci trouve son origine dans l'universalisation de l'Organisation mondiale à partir de la fin des années cinquante. Alors que les Etats-Unis avaient créé une organisation qui devait, selon eux, être avant tout au service de leurs conceptions et de leurs intérêts, l'adhésion massive des pays nouvellement décolonisés, non alignés et en voie de développement transforme l'ONU en un vecteur privilégié de l'anti-américanisme. Les Etats-Unis, profondément choqués par ce changement, se détournent alors d'une organisation au sein de laquelle ils ne disposent plus de majorité automatique ni de tiers bloquant leur permettant de s'opposer à l'adoption d'une résolution par l'Assemblée générale. Ne pouvant plus contrôler, ils se désengagent. Les années quatre-vingt-dix marquent un tournant supplémentaire dans les relations entre l'ONU et les Etats-Unis. Après un « retour » des Etats-Unis à l'ONU sous la présidence de George

(*) Docteur en sciences politiques et Relations internationales de l'Université de Paris-Panthéon-Assas (Paris 2), Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales. Chargée de mission au sein de la Délégation aux Affaires stratégiques du ministère de la Défense. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Lawrence FINKELSTEIN, « The United States and the United Nations Proper Prudence – Or a New Failure of Nerve? », *Korea Journal*, 35(1), printemps 1995, p. 48.

(2) Margaret P. KARNS et Karen A. MINGST, « The Past as Prologue : The United States and the Future of the UN system », in Chadwick F. ALGER, Gene M. LYONS et John E. TRENT (dir.), *The United Nations System : The Policies of Member States*, 1995, Tokyo, UNU Press, p. 410.

Bush, le « multilatéralisme autoritaire » de la présidence Clinton, un retrait brutal et massif suite aux déboires des Etats-Unis en Somalie, un désenchantement excessif, on assiste aujourd'hui à une combinaison de toutes ces attitudes :

- une volonté de contrôler fermement l'Organisation,
- des effets d'annonce comme le « *retour [des Etats-Unis] à l'ONU* » (3),
- un désintérêt général pour les opérations de paix de l'ONU,
- une pression constante pour que l'ONU se réforme.

Plusieurs raisons expliquent l'ambiguïté des relations entre l'ONU et les Etats-Unis, l'attitude américaine à la fois contradictoire, autoritaire, inconsistante, ou conflictuelle envers l'ONU :

- les Américains pensent avoir un droit de regard particulier sur l'ONU, produit de la réflexion américaine;
- les Américains ont toujours hésité entre unilatéralisme, multilatéralisme et isolationnisme;
- pays qui a la taille d'un continent, les Etats-Unis ont toujours été davantage tournés vers les affaires intérieures;
- les modes particuliers d'élaboration de la politique étrangère américaine et les luttes d'influence entre le Président, le Congrès et l'Administration;
- l'apathie de l'opinion publique américaine à l'égard de l'ONU;
- l'instrumentalisation de l'Organisation au gré des intérêts américains;
- le statut de grande puissance des Etats-Unis leur a donné une place et des moyens d'influence particuliers à l'ONU;
- les Américains éprouvent des difficultés à se plier aux contraintes de la diplomatie multilatérale.

LES DÉTERMINANTS DE LA POLITIQUE AMÉRICAINE À L'ÉGARD DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

La spécificité du système américain rejaillit de façon logique sur l'élaboration de la politique étrangère et de la politique menée à l'égard de l'ONU. La politique étrangère est façonnée par trois facteurs majeurs : les interférences des débats de politique intérieure, les luttes de pouvoir entre le législatif et l'exécutif, et l'apathie de l'opinion publique envers les affaires internationales.

(3) C'est en « *annon[çant] le retour de l'Amérique à l'ONU* » que Richard Holbrooke a clos sa présidence du Conseil le 31 janvier 2000. Richard Holbrooke a désigné la présidence américaine du Conseil de sécurité comme devant être le « *mois de l'Afrique* ». Au cours de cette présidence, le représentant américain aura obligé son gouvernement à accepter le déploiement de plus de 16 000 Casques bleus sur le continent africain (Sierra Leone, Congo). Il a amené le Conseil à examiner la question du SIDA en Afrique que la Résolution 1308 a établi comme une menace à la paix et à la sécurité internationales. Enfin, par rapport à la situation intérieure américaine, l'ambassadeur Holbrooke a exprimé la volonté très ferme de renforcer les relations et la communication avec le Congrès.

Une politique étrangère tournée vers l'intérieur

Ce qui importe pour les Etats-Unis, « *c'est moins ce que l'Organisation fait à travers le monde, que comment elle peut, avec ses mots et ses actions, affecter les résultats des batailles de la politique intérieure américaine* » (4). Autrement dit, la politique étrangère est tournée vers l'intérieur, mais elle est également affectée par les débats de politique intérieure et les luttes d'influence qu'ils reflètent. Tout cela est ensuite transféré au sein des instances multilatérales. Aux Etats-Unis, la politique étrangère n'a d'intérêt ou n'en suscite que dans la mesure où elle peut avoir des répercussions, de façon concrète, sur la politique intérieure, voire sur la vie de chacun. Les enjeux de politique étrangère doivent coïncider avec les enjeux de politique nationale pour susciter l'attention.

Cela est illustré lors des campagnes présidentielles par le contenu des programmes comme par les centres d'intérêt des candidats. Dans le parcours d'un candidat à la présidence, les débats portent très rarement sur la politique étrangère. L'accent mis sur la politique étrangère au cours d'une campagne n'est pas porteur et peut même desservir le candidat. Le temps passé à traiter de la politique étrangère est autant de moins pour des problèmes plus proches des électeurs. La campagne présidentielle 2000 n'a pas échappé à ces tendances structurelles (5). De fait, les programmes des deux candidats ne diffèrent pas réellement l'un de l'autre, ni de la politique américaine menée depuis le début des années quatre-vingt-dix. Le candidat Al Gore s'est dit plus interventionniste que son adversaire et donne aux intérêts stratégiques américains un champ d'application plus large, mais les conditions d'un engagement américain restent identiques. George W. Bush a rappelé que des troupes américaines ne seront « *jamais* » placées sous commandement de l'ONU. Il n'en soutient pas moins l'action de l'ONU pour ses inspections d'armements, ses opérations de maintien de la paix (sans Américains ?) et ses efforts humanitaires. De son côté, Al Gore souhaite lui aussi un leadership américain fort dans les affaires mondiales, et croit qu'il existe un gain politique à soutenir l'action de l'ONU plutôt qu'à la détruire ou à la critiquer (6). Il reste que le débat des élections n'a pas permis de deviner lequel des deux candidats aurait une politique plus favorable à l'ONU. Al Gore aurait pu l'être (bien qu'il ait pu reproduire la politique passive de son prédécesseur). George Bush Jr est entouré de personnes qui ont vécu l'utilité de l'instrumentalisation de l'ONU, mais qui sont réticentes à s'engager de

(4) Edward C. LUCK, *Mixed Messages – American Politics and International Organizations (1919-1999)*, 1999, The Century Foundation, Brookings Institution Press, Washington DC, p. 120.

(5) Les questions de politique étrangère ont été brièvement évoquées lors des « Primaires », surtout en raison de la candidature du Républicain John McCain, ancien soldat du Viêt-Nam qui souhaite que le futur Président soit aussi un grand *leader* au niveau mondial (« *strong world leader* »). John McCain avait d'ailleurs lancé sa campagne sur le débat suscité par l'intervention au Kosovo. Robert KAGAN, « Foreign Policy, It Turns Out, Is an Important Issue After All », *International Herald Tribune*, 16 février 2000.

(6) Jim HOAGLAND, « In America the Anti-UN Dog Has Stopped Barking », *International Herald Tribune*, 3 février 2000.

manière concrète (par l'envoi de soldats américains, par exemple) sur le plan international. Le nouveau ministre des Affaires étrangères, le général Colin Powell, et le nouveau conseiller pour la sécurité nationale, Mme Condoleezza Rice, en font partie. Quoi qu'il en soit, les deux candidats ne se sont dits favorables à un renforcement du rôle de l'Organisation mondiale qu'à condition que ses méthodes de gestion soient réformées.

L'impact de l'ONU sur la politique intérieure des Etats-Unis se produit de deux manières : les Etats-Unis doivent contribuer financièrement au fonctionnement de l'Organisation mondiale et, de façon épisodique, contribuer sur le plan militaire, par l'envoi de soldats ou de moyens logistiques. Actuellement et en période de restrictions budgétaires, le volet financier est le plus sensible et le plus débattu, principalement au sein du Congrès qui détient le « pouvoir du porte-monnaie ». Mais, il existe un consensus sur le fait de pouvoir contrôler l'usage qui est fait des contributions américaines. L'investissement financier accordé est en partie conditionné par l'apport du système onusien aux intérêts américains. Quand les Etats-Unis considèrent que l'ONU n'est pas utile pour faire avancer leurs projets, leur investissement est faible et ils posent davantage de conditions pour payer leur contribution, d'où leur préférence pour les contributions volontaires plus ciblées.

L'autre aspect de la politique américaine à l'égard de l'ONU ayant une incidence très concrète est la contribution matérielle et/ou humaine aux opérations à caractère militaire de l'Organisation. 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. Ils facturent d'ailleurs ces services au prix fort, au point que parfois, l'ONU a dû refuser d'employer du matériel américain (en Sierra Leone par exemple), ce qui a retardé d'autant le déploiement des Casques bleus. En fait, les Etats-Unis tirent un grand bénéfice des contrats passés auprès de l'ONU. Financièrement, on estime que chaque dollar versé par les Etats-Unis à l'ONU leur en rapporte plus de quatre. Les postes diplomatiques accrédités auprès des Nations Unies à New York créent 30 600 emplois et 3,2 milliards de dollars par an. L'ONU est ainsi devenue la troisième activité économique new-yorkaise après le tourisme et l'industrie du vêtement. Sur les 327,5 millions de dollars de dépenses approuvées en 1997 au titre des achats par le Secrétariat de l'ONU, 192 millions, soit 59 %, sont allés à des sociétés et à l'industrie américaines. Cela est peu connu : l'ONU rapporte financièrement beaucoup aux Etats-Unis. Ce ne sont donc pas pour des problèmes budgétaires et financiers que les relations entre les Etats-Unis et l'ONU sont si difficiles et instables. C'est avant tout pour des problèmes de gains politiques internes au système politique américain.

Les rapports de pouvoir et d'influence dans les mécanismes de l'élaboration de la politique étrangère à l'égard de l'ONU

Comme l'a voulu la Constitution américaine, la politique étrangère est un domaine partagé, et l'exécutif et le législatif ont un poids égal dans son élaboration (7). La Constitution donne les mêmes pouvoirs généraux au Congrès et au Président et laisse aux circonstances le soin de décider lequel des deux aura la voix et la décision finales. Ainsi chacune des branches de la république américaine a une voix qui pèse dans la politique menée au sein des organisations internationales. Mais, selon les conditions politiques, le rapport des forces peut évoluer en faveur de l'une ou de l'autre des deux branches, et la politique étrangère peut être utilisée pour faire évoluer ce rapport de forces. La politique étrangère peut alors constituer un moyen pour « marquer des points » (notamment électoraux) vis-à-vis de l'autre sur le plan intérieur.

Alors que le Président a bénéficié en temps de guerre d'une plus grande autonomie de décision en matière de politique étrangère et de défense (pendant la guerre froide, certains auteurs ont parlé de « présidence impériale »), en temps de paix, le Congrès peut bloquer les décisions du Président plus aisément et sans remords. Aujourd'hui, le Congrès n'hésite pas à utiliser tous ses pouvoirs pour contrer le Président. Il le fait notamment à l'égard de l'ONU, maillon faible de la politique étrangère américaine. Le Congrès possède plusieurs moyens de contrôle indirects ou *a posteriori* : la rédaction de directives et de lois (8), les auditions (« *hearings* ») régulières, les *briefings*, les rapports produits par les différents comités. Ces moyens permettent au Congrès non seulement de façonner la politique étrangère, mais également de changer ou de réexaminer certains de ses aspects. Ce droit de regard est beaucoup utilisé en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix. A cela s'ajoute l'action individuelle de certains membres influents qui peuvent bloquer ou retarder les initiatives et les décisions de l'exécutif et leur mise en œuvre. Par exemple, en 1996, le sénateur Jesse Helms a retenu la nomination de quinze ambassadeurs aussi longtemps qu'il n'avait pas obtenu la restructuration de l'Agence américaine en faveur du développement international (USAID) (9). La nomination de Richard Holbrooke au poste de représentant permanent des Etats-Unis à l'ONU a été retenue pen-

(7) Pour Gerald Warburg, les rédacteurs de la Constitution ont « délibérément et systématiquement dupliqué les pouvoirs, unis dans leur croyance en l'imperfection de l'homme et en la faillibilité des individus et des institutions » ; ils croyaient que le pouvoir non contrôlé pouvait mener au despotisme. Gerald F. WARBURG, *Conflict and Consensus : The Struggle Between Congress and the President Over Foreign Policy Making*, 1989, New York, p. 10. Daniel LAZARE ajoute : « Pour les pères fondateurs, face à la dangerosité inhérente à tout pouvoir politique, la préservation de la liberté imposait que l'autorité soit fragmentée, qu'elle se devore elle-même ». In « Cette pesante Constitution américaine », *Le Monde diplomatique*, février 2000.

(8) Par exemple, plus de 100 d'entre elles ont contenu une partie relative à l'ONU au cours de la 105^e législature.

(9) Voir l'article de Sebastien MALLABY, « The Bullied Pulpit – A Weak Chief Executive Makes Worse Foreign Policy », *Foreign Affairs*, janvier/février 2000, 79 (1), p. 4.

dant quatorze mois, ce que de nombreux commentateurs ont considéré comme une preuve flagrante du désintérêt du Congrès envers l'ONU.

Le Congrès peut donc dissuader, retarder, entraver les décisions et les actions du Président. Il peut aussi les amender, les diluer, les limiter ou les asphyxier financièrement. Il a le pouvoir qui peut être considéré comme le plus important aux États-Unis : celui du « porte-monnaie ». Chaque comité contrôle de façon très stricte la façon dont les agences, institutions ou départements qu'il surveille dépensent l'argent en fonction des objectifs fixés. Les comités ont la possibilité de différer ou de repousser les budgets et les financements. Ainsi, en mai 2000, le sénateur républicain Judd Cregg, opposé à l'opération en Sierra Leone, a bloqué 368 millions de dollars de crédits destinés au financement des opérations de maintien de la paix en Sierra Leone, au Timor oriental, au Kosovo et au Congo. Ces crédits avaient déjà été approuvés par le Congrès, mais le président de la sous-commission des appropriations a abusé de l'une de ses prérogatives lui permettant de geler ces financements sans autre procédure, sans débat ni vote.

Cependant, le rôle de plus en plus important du Congrès dans l'élaboration de la politique étrangère ne vient pas seulement d'une volonté des uns de procéder à un certain rééquilibrage des pouvoirs. Il n'est pas seulement dû à une sorte de « cohabitation » (mot quelque peu restrictif pour le cas américain) entre un législatif à dominante républicaine et un exécutif démocrate. Il est également le fruit de l'évolution du contenu même de la politique étrangère, qui concerne de plus en plus des sujets transnationaux et globaux (la drogue, la politique énergétique, le réchauffement planétaire, l'environnement, l'immigration, voire la politique agricole) ayant tous des répercussions sur les secteurs concernés de l'économie américaine. La politique étrangère n'est pas considérée, comme dans d'autres pays, comme une politique à part qui pourrait déroger à certaines règles et devrait exclusivement être conduite à un très haut niveau. Elle doit être autant contrôlée que les politiques concernant les questions intérieures.

Sur le plan institutionnel, l'élaboration de la politique étrangère est donc fragmentée et répond à une dynamique politique qui se modifie souvent. Comme l'explique William C. Olson, il existe « *un processus dynamique dans lequel la composition, la fonction, le pouvoir voire l'existence des sous-comités peuvent changer tous les deux ans, d'un Congrès à un autre, cela dépendant de tout depuis l'émergence de réalités nouvelles jusqu'à l'ambition personnelle de tel ou tel pour jouer un rôle significatif en matière de politique étrangère* ». Cela se déroule dans « *un système fédéral au sein duquel la source du pouvoir politique d'un membre du Congrès n'est pas son parti, mais son État ou ses 'districts' d'où il tire et auquel il doit sa première loyauté* » (10). Ce système de

(10) William C. OLSON, « The US Congress : An Independent Force in World Politics », *International Affairs*, 67(3), juillet 1991, p. 553.

décision institutionnel est d'ailleurs compliqué par la concurrence à laquelle se livrent les départements et agences, la politique que poursuit le Département d'Etat différant souvent de celle menée par le Département de la Défense (Pentagone), la CIA, le Président, le Conseil national de sécurité (NSC) et le Congrès. Mais bien souvent, le Congrès acquiert de l'influence quand le Président n'exerce pas de véritable *leadership* pour tel ou tel dossier. C'est en particulier ce qui se passe pour la question onusienne. Certes, le président Clinton réitérait chaque année devant l'Assemblée générale son soutien à l'ONU, et il se sera toujours déclaré déterminé à aboutir le plus rapidement possible sur un accord pour le règlement des arriérés. Mais ce soutien s'est limité à un discours. La politique américaine à l'ONU n'a jamais eu un niveau très élevé dans l'échelle de ses priorités. Cela vaut-il la peine de gagner sur le dossier ONU ce qui pourrait être perdu sur d'autres dossiers ? Le désintérêt personnel pour la question n'est pas l'unique raison du manque de pro-activité présidentielle dans ce domaine. Si le Président américain a une telle attitude, c'est aussi parce que l'ONU suscite peu de soutien réel parmi les autres composantes du spectre politique américain, notamment de la part de l'opinion publique.

Un soutien apathique envers l'ONU

La politique étrangère américaine est souvent conditionnée, voire manipulée, par l'action menée par les *lobbies* auprès des membres du Congrès, de l'Administration ou du Président. Le problème de l'ONU est qu'il n'existe pas de *lobby* pro-onusien au sein du Congrès (11). La cause de l'ONU n'est donc pas défendue, et le fonctionnement de l'Organisation peu expliqué. Il existe bien une « Association américaine pour les Nations Unies » (UNA/USA), mais ses membres sont peu écoutés et ses adhérents ne sont pas mobilisés pour défendre l'ONU. Leur rôle se limite principalement à obtenir de l'ONU des contrats pour les sociétés et industries américaines pour les activités dans le domaine du maintien de la paix. La UNA/USA n'a pas de présence effective et efficace au Congrès. Ceux qui soutiennent l'action des Nations Unies sont beaucoup plus silencieux que ceux qui la critiquent. Aucun homme politique ne veut se battre pour défendre l'ONU au Congrès. En conséquence, l'ONU est un maillon faible de la politique étrangère américaine, que l'on peut critiquer d'autant plus aisément. Il y a eu récemment une exception à cette règle : l'action entreprise pour amener le Congrès à payer la dette américaine à l'ONU. Haley Barbour, un Républicain, a fait

(11) Au contraire, les *lobbies* qui se font entendre par les membres du Congrès sont souvent anti-onusiens : la « *Heritage Foundation* », le « *Cato Institute* » et l'« *American Enterprise Institute* ».

pression à travers une petite organisation « Better World Fund » (12), établie à Washington et créée grâce à de l'argent donné par Ted Turner pour promouvoir les Nations Unies, notamment auprès des membres du Congrès. La mission particulière de M. Barbour a été de persuader le Congrès de voter une législation autorisant le déblocage des fonds sans les lier à la loi anti-avortement (13).

L'opinion publique est globalement favorable à une politique étrangère internationaliste, aux Nations Unies et au multilatéralisme qui permet de partager le fardeau du maintien de la paix. Régulièrement les sondages démontrent cette tendance (14). Il faut cependant relativiser le poids de ces sondages et d'une opinion publique qui n'a pas de réelle influence sur la décision politique si elle n'est pas organisée. De plus, le soutien à une politique se mesure par le niveau d'intensité des préférences. A quel point l'opinion publique s'intéresse-t-elle aux problèmes de politique étrangère et y attache-t-elle de l'importance ? Dans le cas de l'ONU, son attachement, et surtout son engagement, sont très faibles. C'est donc une opinion publique apathique qui soutient de loin le rôle des Nations Unies, et qui, en fait, ne connaît pas vraiment les priorités internationales de son pays ni ne suit les affaires internationales en général. Elle ne joue donc qu'un rôle mineur dans l'élaboration même de la politique étrangère (15). Cet apathie de l'opinion encourage la négligence des affaires internationales par les dirigeants politiques.

En outre, cette apathie de la majorité encourage l'expression des minorités les plus critiques, des extrémistes et des opposants les plus déterminés. Concernant l'ONU, les opposants s'appellent la « Heritage Foundation »

(12) Fonds affilié à la Fondation pour les Nations Unies créée pour gérer le don d'un milliard de dollars fait par Ted Turner. Les deux organisations sont chargées de soutenir les objectifs de l'ONU, en donnant la priorité aux causes économiques, sociales, écologiques et humanitaires défendues par l'Organisation mondiale. Le « Better World Fund » est plus particulièrement chargé de promouvoir les activités de l'ONU et de soutenir les activités conçues pour faire comprendre au grand public, partout dans le monde, l'importance du travail qu'elle accomplit et des succès qu'elle a obtenus. Voir l'article de Phyllis CUTTINO (directrice exécutive du « Better World Campaign »), « Améliorer la campagne de soutien aux efforts de l'ONU », *Chronique ONU*, n° 4, 1999, pp. 26-17.

(13) Informations données par Thomas W. LIPPMAN, « Congress Coming Under New Pressure to Pay Debt to the UN », *International Herald Tribune*, 15 juin 1999.

(14) Un sondage effectué en juin 1999 montre que 70 % des personnes interrogées ont une opinion favorable de l'ONU. Pour 65 % (contre 26 %) des Américains, « les États-Unis doivent coopérer pleinement avec les Nations Unies ». Sondage effectué par le « Pew Center », reproduit sur le site Internet consacré aux relations entre l'ONU et les États-Unis : <http://usinfo.state.gov/topical/pol/unsandun/unpoll.htm>. Dans un sondage du même institut effectué en 1997, 53 % des personnes interrogées pensaient que les États-Unis devraient donner une « certaine priorité » au renforcement de l'ONU (pour 30 % d'entre eux, c'est la première des priorités). 62 % des personnes interrogées pensent que leur pays ne devrait pas agir de façon unilatérale, mais au contraire, rechercher systématiquement le consensus. Un sondage Gallup/*USA Today* a montré qu'une majorité de 57 % approuvait la participation de troupes américaines aux opérations de maintien de la paix sous le commandement des Nations Unies. Paradoxalement, ce chiffre est supérieur au soutien des troupes américaines participant à des opérations sous commandement de l'OTAN (69 %).

(15) Pour James M. LINDSAY, les Américains sont des internationalistes apathiques : « ils approuvent l'internationalisme en théorie, mais font rarement quelque chose pour l'appuyer en pratique ». In « From Containment to Apathy », *Foreign Affairs*, septembre/octobre 2000. Il ajoute : « les Américains ont peut-être été en faveur du paiement de la dette envers l'ONU, mais peu ont écrit au Congrès pour demander une action dans ce sens ».

(lobby conservateur auprès du Congrès, très actif dans les années quatre-vingt), le sénateur Jesse Helms (président de la Commission des Affaires étrangères), la minorité républicaine anti-ONU du Congrès (également « coalition anticlintonienne, néo-isolationniste, anti-internationaliste » (16), des hommes politiques comme Pat Buchanan (17) et des groupes extrémistes du Sud des Etats-Unis (18). Les plus critiques sont aussi ceux qui s'expriment le plus, et ce n'est pas un hasard si c'est Jesse Helms qui est intervenu devant les membres du Conseil de sécurité en janvier 2000. Pour ce courant minoritaire, l'ONU est un gouvernement mondial en puissance qui veut à terme prendre le contrôle des Etats-Unis et devenir « *l'autorité centrale d'un nouvel ordre international fait de lois globales et construit sur une gouvernance globale* » (19). L'ONU ne respecte pas la souveraineté nationale, et dilue la souveraineté américaine. Or, pour Jesse Helms, « *aucune institution onusienne – ni le Conseil de sécurité, ni le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, ni la future Cour criminelle internationale – n'est compétente pour juger la politique étrangère et les décisions de sécurité nationale des Etats-Unis* » (20). La plus grande lacune dans la légitimité de l'ONU est que la Charte ne tient pas ses droits directement de Dieu, au contraire de la Constitution américaine (21). La Constitution est l'identité de base pour le peuple américain et la seule garantie pour le respect des droits de l'homme (22).

LES ATTITUDES AMÉRICAINES ENVERS L'ONU

La fragmentation du processus de décision américain et la diversité des courants d'opinion qui s'y expriment construisent une politique étrangère américaine ambiguë et parfois imprévisible. Des sentiments et des attitudes multiples, souvent contradictoires, parcourent le spectre politique et la politique étrangère américains : idéalisme et cynisme, multilatéralisme et unilatéralisme, internationalisme et isolationnisme. Tous ces courants impriment à un moment ou à un autre leur marque à la politique et aux attitudes américaines vis-à-vis de l'ONU. La relation entre l'ONU et les Etats-Unis mêle

(16) Stanley HOFFMANN, conférence donnée à l'IFRI sur « Les Etats-Unis : une puissance incertaine », 13 juin 2000.

(17) Pour Pat BUCHANAN, les Etats-Unis doivent sortir de l'OMC et du FMI et dire à Kofi Annan : « *votre bail pour l'ONU, Monsieur, est arrivé à expiration ; vous devez vous en aller des Etats-Unis, M. Kofi. Je veux être poli, mais si vous n'êtes pas parti avant la fin de cette année, j'enverrai un petit millier de Marines vous aider à plier bagage* ». Extraits de discours. In « Buchanan Assails » Vandals of Multiculturalism », *International Herald Tribune*, 14 août 2000.

(18) Selon ces groupes extrémistes, l'ONU constitue « *une menace mortelle* » pour les Etats-Unis Voir les articles publiés sur l'ONU dans *The New American*, <http://www.thenewamerican.com>. Nous reproduisons ici quelques idées et affirmations contenues dans ces articles.

(19) Propos de Jesse Helms dans son discours devant le Conseil de sécurité, 20 janvier 2000.

(20) *Ibid.*

(21) « *The US system is based on the concept that rights come from God and that the purpose of government is to protect God-given rights. The UN does not recognize the supremacy of God and views itself as the source of 'rights'.* » Robert W. LEE, « A Few Tied Bromides », *The New American*, 11(7), 3 avril 1995.

(22) Propos de Kim Holmes, Vice-Président, The Heritage Foundation. Entretien, Washington, 31 mai 2000.

l'approche instrumentale de l'ONU, la reconnaissance de son utilité, une méfiance envers elle et une critique (parfois injuste) à son encontre.

Cette relation a d'abord été profondément marquée par l'échec de l'opération des Nations Unies en Somalie et la mort de dix-huit soldats américains à Mogadiscio (23). Pour les membres du Congrès en particulier, l'ONU est la première responsable de la mort de ces soldats, alors que le contingent américain n'était en aucun cas commandé par des officiers étrangers ou « onusiens ». Ces souvenirs pèsent, depuis 1993, très lourd dans l'élaboration de la politique américaine à l'égard des opérations de maintien de la paix de l'ONU et ont enlevé aux Etats-Unis toute volonté de participer à ces opérations. Depuis cinq ans, la participation américaine à des opérations de maintien de la paix est au plus bas. En décembre 2000, seulement trente-six observateurs militaires américains étaient engagés dans des opérations de l'ONU (24).

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 et favorisent directement les intérêts stratégiques américains. Les Etats-Unis pratiquent en fait « *un opportunisme instrumental, sur le plan institutionnel, normatif, matériel et opérationnel* » (25). L'ONU est avant tout, voire presque uniquement, vue 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, etc.). Pour les Américains, l'ONU est une instance fonctionnelle et un instrument, un forum au sein duquel des soutiens peuvent être trouvés pour appuyer la politique américaine et ses 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. Cette conception instrumentaliste des organisations internationales implique que l'ONU est un instrument parmi d'autres pour agir, et le Conseil de sécurité un organe complémentaire pour conduire des négociations. Cela laisse la voie ouverte à l'unilatéralisme et à l'exceptionnalisme. Cette solution de l'unilatéralisme devient d'ailleurs de plus en plus souvent la solution la plus facile pour des Américains qui n'ont plus la patience de construire un consensus, de bâtir des coalitions, de convaincre les autres Etats du Conseil de sécurité. Cette attitude constitue également pour la

(23) On a alors parlé du « syndrome somalien » (comme on parlait vingt ans plus tôt du « syndrome vietnamien ») qui a affecté les engagements militaires américains ultérieurs.

(24) Les Etats-Unis sont toutefois au 12^e rang des pays contributeurs de troupes de l'ONU grâce aux 865 policiers civils (et retraités) engagés (ils sont au 1^{er} rang au nombre de policiers déployés). Les Etats-Unis ont donc un effectif total de 901 personnes engagés dans des opérations de l'ONU.

(25) 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.

puissance américaine un moyen pour se libérer des contraintes du multilatéralisme.

Les Etats-Unis font également preuve d'un certain unilatéralisme à l'intérieur même des enceintes de l'ONU et par rapport à l'agenda et à la politique de l'Organisation. Des pressions sont exercées pour faire aboutir les points de vue ou propositions américaines. Ainsi, le sénateur Grams s'est spécialement déplacé à New York afin de montrer à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale l'intérêt bipartisan porté par le Sénat à l'obtention d'un nouveau siège américain au CCQAB. En 1995, le Congrès a unilatéralement abaissé à 25 % la quote-part américaine du budget des opérations de maintien de la paix (26). Ce faisant, il souhaite faire pression pour obtenir une révision générale des contributions de tous les Etats membres. De façon plus médiatique, c'est dans un format sans précédent (réunion des membres du Conseil de sécurité dans la salle officielle du Conseil en présence des délégations non membres du Conseil et des media, mais sans qu'il s'agisse d'une réunion officielle du Conseil), que le sénateur Jesse Helms s'est adressé aux membres du Conseil le 20 janvier 2000.

Les Américains voient donc en l'ONU avant tout un instrument de diplomatie. L'utilité de l'ONU est d'être : un forum qui permet d'aborder les problèmes (27); un instrument de politique étrangère, un moyen de mobiliser les soutiens politiques nécessaires à la politique étrangère américaine; une enceinte de débats. En octobre 1999, Richard Holbrooke, nouveau représentant américain, disait : « *Nous avons reconnu depuis longtemps que c'était là [à l'ONU] l'endroit où les pays pouvaient régler leurs divergences et travailler de concert à la résolution de problèmes communs* » (28). En fait, comme l'a dit Donald J. Puchala, les Etats-Unis conçoivent l'ONU plus comme un lieu que comme une organisation (29). L'ONU est un instrument utile quand il permet de partager le fardeau politique, financier et matériel des opérations de maintien de la paix. Les Etats-Unis reconnaissent également à l'ONU la capacité de légitimer les interventions de ses Etats membres et d'amener les

(26) La contribution américaine avant l'accord de décembre 2000 était de 30,4 %. Depuis octobre 1995, ils contestent les 5 % restant et accumulent de nouveaux arriérés. L'ONU n'ayant, bien entendu, jamais reconnu cette baisse unilatérale et réclamant donc le paiement de ces 5 %, ces nouveaux arriérés (près de 500 millions de dollars) sont donc des « arriérés contestés » par le gouvernement américain. Il est peu probable que les Etats-Unis les paient un jour.

(27) Richard Holbrooke : « *We need a United Nations to be a place where nations with common interests can come together. (...) The UN also serves American interests by taking the lead to address problems that know no borders – such as assisting refugees, helping tackle starvation and disease, and reversing environmental degradation.* » Ambassadeur Richard C. Holbrooke, United States Representative to the United Nations, Address to the National Press Club, « A New Realism for a New Era : The US and the UN in the 21st Century », 2 novembre 1999.

(28) Il faut signaler ici que, après le départ de Bill Richardson pour le ministère à l'Energie, le poste de représentant permanent à l'ONU était resté vacant pendant un an. Le Congrès a voulu effectuer une enquête administrative sur Richard Holbrooke et des luttes politiciennes ont retardé sa prise de fonctions. En effet, ce poste d'ambassadeur auprès de l'ONU est, aux Etats-Unis, un poste politique; le représentant américain est un membre du gouvernement.

(29) Donald J. PUCHALA, « Outsiders, insiders and UN reform », *Washington Quarterly*, 17 (4), automne 1994, p. 164.

Etats à respecter les règles du droit international, même s'ils ont eux-mêmes du mal à s'y plier. L'ONU permet d'étendre le respect des normes et principes internationaux, et de construire des standards pour le respect des droits de l'homme. L'utilité du multilatéralisme est plus facilement reconnue quand celui-ci se détache des aspects de politique étrangère au sens strict. Les Etats-Unis reconnaissent donc entièrement le rôle des institutions spécialisées du système onusien et appuient leurs actions. Cela conduit à une certaine sélectivité, les Etats-Unis soutenant par des contributions volontaires les programmes et institutions qui leur paraissent mener les actions les plus concrètes, aux résultats facilement et rapidement vérifiables.

Les Etats-Unis reconnaissent dans une certaine mesure l'utilité de l'ONU et du système qui l'entoure, mais ne peuvent s'empêcher de critiquer ce qu'il représente. Le multilatéralisme est critiqué lorsqu'il constitue pour les Etats-Unis une contrainte ou lorsqu'il ne répond pas à leurs attentes. 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* » (30). Les Etats-Unis ne veulent pas être liés par le multilatéralisme. Ainsi, ils ont refusé de signer la convention de 1997 interdisant les mines antipersonnel, et 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 la ratification de son traité que les soldats et les officiels américains soient exemptés de toute poursuite judiciaire à l'étranger (31); le président Clinton a signé toutefois le statut le 31 décembre 2000 pour mieux influencer les négociations en cours (32). Ce que les Américains reprochent le plus souvent aux institutions multilatérales, c'est de ne pas allier coût et efficacité. C'est la raison pour laquelle les réformes proposées par les Etats-Unis se concentrent sur les aspects financiers, et sur la réduction des coûts et des dépenses. En outre, la diversité existant au sein de l'ONU et l'étendue de sa composition, ainsi que les procédures de vote de ses organes (notamment le système d'un Etat une voix) limitent l'exercice de la puissance américaine. La puissance américaine se sent donc mal à l'aise au sein des organes multilatéraux. Cette critique est particulièrement entretenue par les membres républicains du Congrès et dépasse les institutions du système onusien pour s'étendre à celles de Bretton Woods, voire à l'OTAN. Cette critique du multilatéralisme

(30) Cité par Edward C. LUCK, *op. cit.* (note 4), p. 148.

(31) L'ambassadeur américain pour les crimes de guerre, David Scheffer, a affirmé que Washington reverrait son soutien général à la Cour, voire aux activités de maintien de la paix, si cette disposition n'était pas approuvée. Evelyn LEOPOLD, « US Threatens Not To Support New UN Global Court », Reuters, 18 octobre 2000.

(32) Mais le président américain n'ayant pas soumis au préalable le texte au Sénat pour avis, il est peu probable que le texte soit ratifié par un Congrès toujours aussi hostile à ce projet.

rejoint une caractéristique profonde de la mentalité américaine qui est la méfiance envers toute bureaucratie ou administration centrale.

LA RÉFORME DE L'ONU VUE PAR LES ETATS-UNIS

La réforme de l'ONU est une des préoccupations premières de l'ensemble des instances gouvernementales et législatives du pays. Depuis cinq ans, les Etats-Unis ont décidé d'avoir dans ce domaine une politique pro-active qui va jusqu'à imposer une certaine vision de la réforme et des projets très précis dans tous les domaines de compétence du système onusien (33). La mise en œuvre des plans de réformes élaborés par le Secrétaire général est suivie de très près par le Congrès qui publie régulièrement des rapports et des audits à ce sujet : rapports indépendants (comme ceux du « *General Accounting Office* »), rapports des comités et sous-comités du Congrès et rapports faits par le Département d'Etat au Congrès.

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. C'est une réforme administrative et financière que les Etats-Unis souhaitent avant tout. Très peu de propositions sont avancées pour améliorer les activités de maintien de la paix, en dehors d'un soutien général aux recommandations du rapport Brahimi et du souhait de rendre les opérations de maintien de la paix crédibles (avec une sortie de crise) sans participation américaine. Cette vision est partagée par les membres du Congrès comme par les membres de l'Administration. Le représentant américain, Richard Holbrooke, a réaffirmé que la discipline budgétaire serait son mot d'ordre et que la réforme de l'ONU serait sa plus grande et sa plus constante priorité.

Une réforme qui concerne l'ensemble du système des Nations Unies

Pour toutes les institutions du système, l'accent est mis sur l'efficacité et sur la réduction des dépenses. Les maîtres mots de la réforme doivent être, selon les Américains : efficacité/rendement, responsabilité/responsabilisation, contrôle/évaluation et transparence. L'objectif d'une réforme de l'ONU est d'en faire une organisation « *plus petite, mieux organisée et plus productive* » (34). Les membres du Congrès vont peut-être encore plus loin que les membres de l'Administration en souhaitant une Organisation plus petite,

(33) En 1996, les Etats-Unis ont fait des propositions très précises dans deux documents : une présentation faite en février 1996 devant le « Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée sur le renforcement du système des Nations Unies » et un document intitulé « Preparing the UN for Its Second Fifty Years » du 24 avril 1996. Ces documents ont conduit à l'élaboration des propositions de réforme du Secrétaire général en juillet 1997.

(34) Madeleine Albright, discours de Raleigh, 4 mars 1996.

concentrée sur certaines actions, plus efficace, avec des missions clairement définies. Ainsi les Nations Unies pourront-elles évoluer d'un système fragmenté et de structures concurrentes à un système interactif et entièrement intégré (35).

Un Secrétariat de l'ONU rationalisé

La réforme administrative du Secrétariat est depuis presque cinq ans considérée comme une priorité pour l'administration américaine. En effet, les États-Unis pensent que la crédibilité future des Nations Unies dépendra de sa capacité à améliorer l'efficacité de sa gestion, la qualité de son personnel et la compétence de son administration (36). Ils souhaitent un Secrétariat dont le travail, les programmes et le budget soient orientés vers les résultats, fondés sur la performance. Depuis le départ, 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 (réorganiser et renforcer l'ECOSOC, fusionner les comités et programmes ayant les mêmes compétences) (37).

Dans ces domaines, les États-Unis ont obtenu un certain nombre de réformes, qui vont dans le sens d'une clarification des lignes d'autorité et de commandement comme d'une meilleure gestion des activités de l'ONU. Ils ont obtenu la création, en juillet 1997, du poste de Vice-Secrétaire général (« *Deputy Secretary-General* »), véritable numéro 2 de l'Organisation, chargé de la gestion administrative journalière de l'Organisation, remplaçant le Secrétaire général lors de ses déplacements à l'extérieur (ayant par conséquent une autorité hiérarchique), et laissant ainsi celui-ci s'occuper à plein temps des problèmes politiques et diplomatiques. Deuxièmement, ils ont obtenu le regroupement de certains départements (Département du Désarmement, Département des Affaires humanitaires, Département économique et social). Troisièmement, un Bureau des services de contrôle interne a été créé pour élaborer une méthode d'évaluation standardisée, incluant des critères spécifiques de pertinence et d'efficacité. Les États-Unis ont également

(35) Document de février 1996.

(36) Roger A. COATE, *UN Policy and The Future of The United Nations*, 1994, The Twentieth Century Fund Press, New York, p. 13. Dans le même livre (p. 21), Ronald I. SPIERS ajoute que « *la réforme du Secrétariat est le problème le plus important dans le débat concernant la réforme des Nations Unies* ».

(37) « *Our goal is a UN that is capably-managed, equitably-financed and organized to respond rapidly and well to traditional and emerging challenges alike. Our premise is that the UN reflects the highest aspirations of the human race, and that it should therefore operate in a manner that reflects the highest standards of excellence and skills.* » Document d'avril 1996.

demandé que la fonction d'Inspecteur général (38) soit intégrée à tout le système onusien, afin de renforcer la transparence et la responsabilité des activités. Ils recommandent également un renforcement des relations entre le Bureau des services de contrôle interne et le Corps Commun d'Inspection. Enfin, les Etats-Unis avaient demandé à ce qu'une culture gestionnaire de responsabilisation et de responsabilité soit inculquée au personnel des Nations Unies. Cette responsabilisation du personnel implique la désignation de responsables pour chaque tâche assignée. Les Etats-Unis recommandent la révision du code de conduite des membres du Secrétariat, l'extension des programmes de formation, et le renforcement de l'indépendance du personnel. Ils insistent sur la nécessaire compétence et la diversité du personnel du Secrétariat, lequel doit être nommé et promu sur la base du mérite. Ils recommandent également une gestion décentralisée et une délégation d'autorité vers les centres régionaux. Ces deux secteurs de réforme n'ont pas, au goût des Américains, encore assez progressé.

La réforme du Conseil de sécurité : élargir sans ralentir la décision

Concernant la réforme du Conseil de sécurité, l'objectif des Etats-Unis est le suivant : élargir le Conseil de sécurité pour accroître sa représentativité, mais sans perdre en efficacité (39). Pour cela, ils pensent que la composition du Conseil ne doit pas dépasser 21 à 24 membres. Pendant longtemps, ils sont restés inflexibles sur le chiffre de 21 membres. Au début du mois d'avril 2000, ils ont accepté un léger dépassement de ce chiffre (40). Le représentant permanent a annoncé que « *les Etats-Unis sont prêts à prendre en considération des propositions pour un nombre de sièges légèrement plus grand que 21* ». Ils soutiennent la candidature du Japon et de l'Allemagne ainsi que trois ou quatre pays en développement au poste de membre permanent. Les pays en développement doivent être choisis par leur région (un seul pays peut être désigné ou leur siège peut être rotatif). Les Etats-Unis semblent plutôt favorables à une rotation régionale de longue durée qui deviendrait possible avec l'abandon de la règle de non-rééligibilité des non-permanents. Les Etats-Unis souhaitent également préserver les prérogatives des membres permanents. En conséquence, il n'est pas question pour eux de remettre en cause le droit de veto. Les Etats-Unis se sont dits fermement opposés à tout changement dans ce domaine.

(38) Ce poste d'inspecteur général avait été créé à la demande expresse des Américains.

(39) « *Les Etats-Unis se sont engagés pour élargir le Conseil de sécurité de manière à renforcer ses capacités et son efficacité, et à améliorer son représentativité sans pour autant affaiblir l'efficacité de son travail.* » « UN Security Council Expansion », Fact sheet released by the Bureau of International Organization Affairs, Département d'Etat, 5 janvier 2000.

(40) « US Ready for Larger Security Council », *International Herald Tribune*, 5 avril 2000.

La réforme financière

La réforme financière est celle qui recueille, depuis longtemps, la plus grande des attentions de la part des États-Unis (41). Elle comporte plusieurs volets :

- la réactualisation et la renégociation des contributions de chaque État membre pour le budget ordinaire et celui des opérations de maintien de la paix ;
- la baisse de la contribution américaine au budget général et à celui du maintien de la paix ;
- le paiement de la dette américaine ;
- le sort réservé aux comptes d'appui divers.

La nécessité de régler la dette américaine fait l'unanimité au Congrès comme au sein de l'Administration, mais le processus pour aboutir à une solution a été long et la dette n'est toujours pas réglée entièrement. Un accord appelé « Paquet Helms-Biden » (ou « *United Nations Reform Act of 1999* » – Bill 97-1) a été signé le 15 novembre 1999. Il clôturait une négociation de deux ans entre l'Administration et le Congrès pour le paiement des arriérés américains. Au moment de signer un accord en 1998, le paiement avait été lié à la politique de contrôle des naissances et avait dû, par conséquent, être renégocié. C'est finalement le Président qui a cédé. Pour arracher le compromis, Bill Clinton a dû accepter *in extremis* ce qu'il refusait depuis son arrivée à la présidence : subordonner le paiement de la contribution américaine à l'ONU à la campagne anti-avortement qu'une poignée d'élus mène au Congrès. Les Républicains ont obtenu que la loi américaine interdise au budget fédéral de subventionner quiconque fait de l'avortement une méthode de contrôle des naissances comme les autres. Ce que le Congrès a proposé, c'est un paiement fractionné et conditionné. Avec le paquet « Helms-Biden », le Congrès veut également réduire la contribution américaine à 22 %, voire 20 % du budget annuel de l'ONU (c'est-à-dire autant que le Japon – 19,6 % – et bien moins que l'Union européenne – 36,6 %) et de 31 à 25 % pour le budget des opérations de maintien de la paix. Mais il existe un désaccord entre l'ONU et le Congrès sur le montant des arriérés. L'ONU évalue la dette américaine à 1,7 milliard de dollars, Washington ne reconnaît qu'à peine un milliard. Les États-Unis n'ont, pour le moment, payé qu'une faible partie (non contestée) de leur dette (100 millions de dollars en décembre 1999) et ont depuis attendu une révision des barèmes des contributions avant de payer la deuxième tranche prévue.

(41) Cette réforme qui, aux yeux des Américains, doit aller dans le sens d'une réduction du budget onusien ou de sa non-augmentation, entre en contradiction avec le fait que certaines réformes demandent de l'argent, notamment celles envisagées par le rapport Brahimi. La solution trouvée a donc été de faire financer une partie des réformes proposées par Brahimi (notamment la création des 93 postes au DOMP) par le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix.

Un accord sur la révision des barèmes des deux budgets a été obtenu le 22 décembre 2000, date limite des négociations pour l'adoption du budget pour le prochain biennium, *in extremis* et de haute lutte lors de négociations menées au sein de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale (42). Concernant le premier volet (celui du budget ordinaire), cet accord a été grandement facilité par une contribution inopinée d'origine privée : celle de Ted Turner qui offre à l'ONU, via le Département d'Etat (l'ONU ne pouvant accepter de contributions privées), l'équivalent des 3 % (34 millions de dollars) qui correspondent à la baisse de la contribution américaine au budget ordinaire de l'ONU sur un an (43). La contribution américaine au budget ordinaire est donc abaissée à 22 %. Afin de combler cette baisse, dix-neuf pays (dont l'Australie, le Brésil, le Canada, la Corée du Sud, la Chine, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République tchèque, la Russie – qui double sa quote-part – et Singapour) ont accepté d'accroître leur contribution, un mécanisme de transition étalé sur deux ans (44). Suite à cet accord, le sénateur Helms a autorisé le versement des 582 millions de dollars (dont 107 millions pour le remboursement de crédits pour les opérations de maintien de la paix) qui correspondent au paiement de la deuxième tranche du « paquet Helms-Biden ». On peut s'interroger ici sur les conséquences de « l'offre » de Ted Turner qui finance indirectement l'ONU de manière privée, ce qui laisse la porte ouverte à une diminution de la responsabilité et de la responsabilisation des Etats membres de l'Organisation.

Pour ce qui est du second volet, l'objectif était la diminution des contributions de l'ensemble des Etats du P5 et notamment de la contribution américaine (45). Les Etats-Unis ont renoncé publiquement au principe du plafond (25 %) pour le barème des opérations de maintien de la paix, mais ont obtenu que leur contribution passe de 30 % à 26-27 % (ce qui fait une différence de 90 à 120 millions de dollars par an). Sur ce point, les objectifs du « paquet Helms-Biden » sont presque atteints. Les Etats-Unis souhaiteraient que le pourcentage de leur contribution au budget des opérations de maintien de la paix soit abaissé à 25 %, ce qui nécessiterait un autre accord. Cette nouvelle baisse correspondrait en fait à la contribution américaine « réelle » depuis octobre 1995.

CONCLUSION

Trois attitudes influencent en profondeur l'élaboration de la politique étrangère américaine :

(42) Le budget ordinaire de l'ONU est renégocié tous les trois ans; pour le budget des opérations de maintien de la paix, c'est la première fois depuis 27 ans que les quotes-parts des Etats évoluent.

(43) « Accord sur la participation américaine au budget de l'ONU », *Le Monde*, 24-25 décembre 2000; « Paying UN Dues », *International Herald Tribune*, 1^{er} janvier 2001.

(44) Le critère de calcul pour les quotes-parts du budget ordinaire est le taux de croissance économique.

(45) Les quotes-parts du budget des opérations de maintien de la paix sont calculées sur la base de celles du budget ordinaire auxquelles s'ajoute un dégrèvement, au bénéfice des pays en développement, correspondant à la capacité de payer des Etats, mais supporté principalement par les membres du P5.

- beaucoup d'Américains sont profondément chauvins; ils sont convaincus de faire partie du plus fort et du plus vertueux des peuples;
- beaucoup ont une tendance à l'isolationnisme qui vient d'une croyance en l'autosuffisance de l'Amérique;
- beaucoup sont convaincus que les Etats-Unis sont la plus généreuse des nations (46).

On peut expliquer ces attitudes par le fait que la société américaine se pose en société modèle et se croit telle. Les propos du Secrétaire d'Etat Strobe Talbott reflètent cet état d'esprit : « *Laissez-moi commencer par dire qu'il existe une reconnaissance partagée des trois plus grandes forces de notre nation : premièrement, la force et l'attrait général de nos valeurs et institutions démocratiques; deuxièmement, la force de notre économie qui dépend de la paix et la stabilité globale de sociétés et de marchés ouverts; et, troisièmement, de la force de notre puissance militaire. En bref, nous avons le cœur, les cerveaux, le porte-monnaie et les muscles pour pouvoir exercer un leadership international, et de le faire au nom de nos propres intérêts comme au nom de ceux de l'humanité tout entière* » (47). Dans ces conditions, il est difficile d'obtenir un compromis avec des partenaires personnes convaincues d'avoir raison et d'être les meilleures, alors que l'ONU prône un certain égalitarisme entre les Etats membres. Un Etat, aussi puissant soit-il, ne peut ignorer l'opinion des autres Etats quand il se trouve autour de la table du Conseil de sécurité et au sein de l'Assemblée générale.

Ce que souhaitent les Etats-Unis sur le plan international, c'est d'é luder toute contrainte sur leurs décisions comme sur leur façon d'agir. Ils veulent pouvoir contrôler la chaîne des événements du début à la fin. L'ONU est un instrument qu'ils souhaitent pouvoir contrôler. Réformer l'ONU dans le « bon sens » est un moyen parmi d'autres pour atteindre cet objectif. Réformer pour mieux contrôler pourrait être le *leitmotiv* ou le slogan caché de la politique américaine en la matière. Mais les Etats-Unis hésitent également à trop affaiblir l'ONU. Ainsi, 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* » (48). 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.

(46) A partir d'une étude menée en 1945 à l'Université du Michigan. Edward C. LUCK, *op. cit.* (note 4), p. 33.

(47) « The Case for the US in the UN », Remarks by Acting Secretary of State Strobe Talbott to the Nations Assembly on the United States and the United Nations, 1^{er} septembre 1995. Voir l'article de Michael LEDEEN pour un aperçu de cet état d'esprit : « Les paradoxes de la politique étrangère américaine », *Politique internationale*, n° 89, automne 2000, pp. 73-79.

(48) Michael BARNETT, « La diplomatie américaine et l'avenir de l'ONU », *Trimestre du Monde*, 2^e trimestre 1995, n° 30, p. 53.

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 économique. 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 américains. 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.

Les conditions du « Paquet Helms-Biden »

1. Suprématie de la Constitution américaine;
2. Pas de souveraineté de l'ONU;
3. Respecter les droits de propriété des Etats-Unis;
4. Aucune autorité pour emprunter de l'argent;
5. Pas de taxation de la part de l'ONU;
6. Impossibilité d'utiliser des taux d'intérêt;
7. Pas d'armée permanente et non-signature des accords au titre de l'Article 43;
8. Un budget de l'ONU raisonnable et dégraissé;
9. Les deux prochains budgets onusiens ne doivent prévoir aucune augmentation;
10. Mise en place d'un inspecteur général dans certaines institutions du système;
11. Nouvelles procédures budgétaires à l'ONU;
12. Politique de fermeture de certains programmes de l'ONU;
13. Développement d'un critère d'évaluation;
14. Demande d'un siège au Comité pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) de l'ONU, que les Etats-Unis avaient perdu en 1997 au profit d'un Français;
15. Accès aux données financières de l'ONU par le General Accounting Office;
16. Politique du personnel;
17. Un barème des quotes-parts équitable.

Les tranches du remboursement des arriérés américains

Le Congrès a adopté un plan d'apurement de ces arriérés qui propose de verser aux Nations Unies 926 millions de dollars en 3 tranches soumises à des conditions.

Première tranche : 100 millions de dollars en échange de la certification par le Département d'Etat que les Nations Unies n'établissent pas une force de défense permanente, ne cherchent pas à mettre en place une fiscalité internationale, etc., conditions évidemment déjà remplies. Cette tranche a été payée.

Deuxième tranche : 582 millions de dollars (dont 107 millions pour le remboursement de crédits pour les opérations de maintien de la paix) contre l'abaissement de la quote-part des Etats-Unis au budget général à 22 % et la création d'un plafond de leurs contributions aux opérations de maintien de la paix à 25 %.

Troisième tranche : 244 millions de dollars contre, notamment, le gel du budget de toutes les organisations du système des Nations Unies, l'abaissement de 22 à 20 % de la quote-part américaine au budget général et la création d'un siège permanent au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.