



## Les États-Unis et la réforme de l'ONU : Idéalisme et Réalisme

Steven EKOVIČ\*

**P**réalablement à toute réflexion sur la relation entre les États-Unis et l'ONU, il convient de rappeler qu'à la fin de la Première Guerre mondiale c'est un président américain, Woodrow Wilson, qui avait été à l'avant-garde de la création de la Société des Nations. Mais un Sénat plus conservateur et isolationniste que le président avait rejeté son initiative, et c'est la raison pour laquelle les États-Unis n'en sont pas devenus membres. Il faut remarquer ici que la Constitution des États-Unis exige une majorité des deux tiers du Sénat pour entériner un projet de traité, et par conséquent une poignée de sénateurs peut faire obstacle à une ratification. Le Président Wilson a de plus été desservi par son intransigeance, en refusant d'accepter les réserves envers le traité émises par le chef de l'opposition sénatoriale, l'influent Sénateur Henry Cabot Lodge. C'est dans ces conditions que, le 19 novembre 1919, pour la première fois dans l'histoire, le Sénat des États-Unis rejeta un traité de paix, le Traité de Versailles (qui intégrait le projet de création de la Société des Nations).

Il faut ajouter que le projet d'une organisation internationale régissant la sécurité mondiale par le moyen d'une charte (une sorte de « constitution » multilatérale), relevait d'une vision libérale des affaires planétaires. L'objectif de Woodrow Wilson après la Première Guerre mondiale était de construire un ordre mondial stable fondé sur un internationalisme libéral-capitaliste qui se situerait au centre de l'éventail idéologique global, à l'abri de la double menace de la droite réactionnaire et de la gauche révolutionnaire. À l'époque, la vision planétaire émergente et concurrente était celle de Lénine. En bref, Wilson voulait un monde à l'image de

l'Amérique, qui embrasserait ses valeurs et ses institutions. Ce monde wilsonien serait libre, prospère et en paix<sup>1</sup>.

Plusieurs décennies plus tard, à la suite du Second Conflit mondial dévastateur, un autre président du parti démocrate, Franklin Roosevelt, fut l'un des plus fervents avocats de l'ONU, conçue pour prendre la relève de la défunte Société de Nations. Au nombre des causes de son décès il faut compter l'incapacité de la Société, affaiblie par l'absence américaine, à répondre efficacement aux grandes crises de l'entre deux guerres. Au lendemain de la guerre de 39-45, pour la seconde fois, les États-Unis figuraient parmi les principaux fondateurs d'une organisation mondiale de sécurité collective. Ils ont joué un rôle central à la Conférence de San Francisco (initiée par les Américains et qui s'est déroulée d'avril à juin 1945) où la Charte de l'ONU fut rédigée et débattue. Bien entendu, Franklin Roosevelt partageait avec Woodrow Wilson les mêmes valeurs libérales, anti-communistes et anti-réactionnaires<sup>2</sup>. Ce bref, mais important rappel historique souligne le rôle essentiel joué par les dirigeants américains et leurs conseillers dans la fondation de la Société des Nations et de l'ONU.

## L'ONU et les intérêts vitaux

Si les deux organisations avaient vocation à incarner les valeurs libérales américaines, l'ONU a de surcroît érigé des remparts institutionnels pour défendre les intérêts des États-Unis. Le rempart le plus solide de la nouvelle Organisation des Nations Unies est sans conteste son Conseil de sécurité, caractérisé notamment par l'institutionnalisation de cinq membres permanents disposant d'un droit de *veto*. Aujourd'hui, le Conseil de sécurité se compose des cinq mêmes membres permanents qu'au jour de sa fondation (France, Royaume-Uni, États-Unis, Russie et Chine) et, suite à la révision de la Charte entrée en vigueur en 1965, de 10 membres non permanents, au lieu de 6 membres précédemment. On objecte de manière récurrente que les cinq membres permanents dotés du droit de *veto* se trouvent être les vainqueurs d'une guerre menée il y a 60 ans -en bref dans un monde qui de nos jours n'existe plus. Une telle critique vise la composition des membres permanents qui disposent du *veto*, voire l'institution même du *veto*. Mais toute nouvelle révision de la Charte de l'ONU qui menacerait l'outil du *veto*, au demeurant

## Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

privège des grandes puissances, s'avérerait extrêmement difficile, voire impossible.

On peut légitimement se demander si l'ONU aurait été simplement pensable sans donner aux grandes puissances de l'époque un instrument efficace et rassurant pour protéger leurs intérêts. On pourrait avancer que sans le veto, il n'y aurait pas d'ONU. Le veto constituait un argument de fond du président Harry Truman pour emporter l'adhésion des deux tiers du Sénat. Il voulut rendre possible la ratification de la Charte de l'ONU en évitant une répétition du scénario de 1919, avec l'humiliation infligée par le Sénat à Woodrow Wilson et le rejet du Pacte de la Société des Nations. Dès lors, la participation de Washington à l'ONU a toujours été fondée sur le veto. En termes de *realpolitik* on pourrait considérer que dans tous les cas de figure, avec ou sans ONU, les grandes puissances disposeront toujours de privilèges considérés par les autres comme exorbitants. N'est-il pas préférable de canaliser les agissements des grandes puissances dans une institution comme l'ONU, même de manière imparfaite, plutôt que de les voir manœuvrer en s'affranchissant complètement des contraintes d'une organisation internationale de sécurité collective ?

### **Grandes puissances versus les autres**

Les autres pays présents à la Conférence de San Francisco se sont vraisemblablement accommodés ou résignés face à cette situation, estimant obtenir à tout le moins une place de membres de l'Assemblée générale, ou de temps en temps un siège de membre non-permanent au Conseil de sécurité. De leur point de vue cette situation était certainement un moindre mal, car elle permettait de bénéficier d'un droit de parole et d'une présence qui pourrait s'avérer déterminante dans certaines circonstances. Cependant, les plus petits États bénéficièrent d'une avancée majeure lors de la Conférence de San Francisco, avec la reconnaissance des droits égaux des États et de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes, devant être respectés par les grandes puissances et les puissances coloniales, et relevant même de leur responsabilité. En termes institutionnels, cela se traduit par la création du Conseil de tutelle qui avait pour mission d'encourager et encadrer la décolonisation ainsi que le bien-être des peuples ne disposant pas encore

de leurs propres États. Après la création d'une bonne centaine de nouveaux États issus de la décolonisation, l'agenda du Conseil de tutelle est aujourd'hui quasiment vide et le conseil est inactif.

À San Francisco, les plus petites puissances ont aussi réussi à faire reconnaître que les nouvelles Nations Unies devraient désormais s'intéresser aux questions économiques et sociales de manière beaucoup plus significative. C'est ainsi que fut créé un organe majeur qui n'existait pas dans le cadre de la SDN, le Conseil économique et social. Les délégués des plus petits pays, qui avaient aussi été membres de la SDN, se sont peut-être aussi souvenus que, bien que les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations aient mis l'accent sur le Conseil de la SDN plutôt que son Assemblée, cette dernière devint en pratique un centre de gravité de plus en plus important au sein de l'organisation. On se souvint aussi probablement que les mécanismes de la SDN mis en œuvre pour le maintien de la paix s'appliquaient mieux aux conflits entre petites et moyennes puissances – mais à condition que les grandes puissances soient désireuses d'assurer un règlement pacifique. Sinon la plupart des sanctions de la SDN relevaient en pratique plus de l'avertissement moral que de l'emploi de sanctions tangibles ou de la force, en particulier lorsqu'il s'agissait d'un conflit entre grandes puissances. Celles-ci ont fini par régler leurs conflits hors de la SDN, non sans conséquences mortelles pour cette dernière, mais aussi pour le monde. On pourrait même avancer que, avec ou sans SDN ou ONU, les grandes puissances sont en mesure de s'entendre pour désamorcer une crise entre les plus petites puissances. Mais il en est de même, hélas, de la difficulté à régler les crises entre grandes puissances.

À San Francisco le veto des grandes puissances au sein de l'ONU fut donc accepté. En partie comme une reconnaissance de la réalité du pouvoir et des rapports de force -principe inhérent aux relations internationales- mais non sans négociations de la part des petits pays pour obtenir en retour certains avantages. Par exemple, il fut concédé par les grandes puissances, après demande de clarification par les plus petites, que le veto ne pourrait pas être utilisé pour les questions de « procédure » (où une majorité simple suffirait), mais seulement pour « toutes les autres questions », c'est-à-dire celles ayant trait à la sécurité collective. En cas de désaccord sur la nature d'une question devant le Conseil de sécurité, s'agissant de savoir si celle-ci

## Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

relève de la procédure ou d'« autres » domaines (*substantive matter* en anglais), il fut décidé que la question serait considérée comme ne relevant pas de la procédure, et donc soumise à un possible veto. C'est le prétendu « double veto ». Néanmoins, un compromis fut trouvé pour limiter l'étendue du veto- même si les questions majeures de la guerre et de la paix devaient demeurer entre les mains des grandes puissances<sup>3</sup>.

### Un veto sur le veto ?

Si la suppression du veto n'est pas envisageable, en revanche les pays membres qui en disposent pourraient changer, et son utilisation être plus circonscrite. Si ce genre de réforme est moins difficile, il est cependant loin d'être simple. Il faut rappeler que tout amendement à la Charte doit être approuvé par tous les membres permanents du Conseil de sécurité, et donc soumis au veto. On imagine difficilement un cas de figure où un pays, en l'espèce pas spécifiquement les États-Unis mais par exemple aussi la France, se priverait d'utiliser son veto pour conserver son siège permanent au Conseil de sécurité- en l'occurrence le plus beau joyau de la diplomatie française. S'il est envisageable d'ajouter des membres, mêmes permanents, au Conseil de sécurité, il paraît hautement improbable d'en supprimer. (Il a été possible de changer les lettres de créance des gouvernements représentant des membres permanents. Ce fut le cas pour donner le siège permanent de Taiwan à la République Populaire de Chine et pour permettre à la Russie de garder le siège de l'URSS).

Soixante ans après la fondation de l'ONU cependant, le monde a beaucoup changé. Certains de ces changements ont favorisé le bon fonctionnement de l'ONU, par exemple la fin de la guerre froide. D'autres évolutions ont gênées, voire paralysées, ce fonctionnement. Si l'ONU a été à l'origine conçue au lendemain de la seconde Guerre mondiale pour gérer la sécurité collective, les rapports de forces entre les deux grandes superpuissances antagonistes de l'époque, les États-Unis et l'Union soviétique, dominaient l'agenda et ont dans une large mesure grippé le Conseil de sécurité. Aujourd'hui une seule superpuissance, « hyperpuissance » comme l'affirmait l'ancien ministre des Affaires étrangères français Hubert Védrine, domine la scène. On peut certes affirmer que le Conseil de sécurité actuel

reflète d'un monde qui n'existe plus. Mais ceci était déjà le cas très tôt après sa création avec l'avènement d'un monde largement bipolaire. On ne peut certainement pas dire que le Conseil, où siège désormais une seule « hyperpuissance » est autant gêné que pendant la guerre froide, ou au moins de la même façon. Néanmoins, le débat sur la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU ressurgit régulièrement. À cet égard deux problématiques doivent être distinguées : sa composition (l'augmenter à hauteur de 20 ou 25 membres) et ses méthodes de travail (usage du veto et transparence).

L'augmentation du nombre de membres du Conseil de sécurité figure sur l'agenda de l'ONU depuis une bonne quinzaine d'années. Nombreux sont ceux qui s'accordent pour considérer que les cinq membres permanents dotés du droit de veto à la suite de la Seconde Guerre mondiale ne représentent plus convenablement le monde d'aujourd'hui. Il paraîtrait en effet logique d'y ajouter les puissances économiques que sont de nos jours l'Allemagne et le Japon. Mais, objecte-t-on, cela ajouterait alors un autre pays européen aux deux déjà membres du Conseil, ainsi qu'un autre pays asiatique à côté de la Chine. Alors pourquoi ne pas consolider les sièges individuels européens en un siège commun à l'Union européenne ? Mais serait-ce une tâche facile de demander à la France et au Royaume Uni de renoncer à leur précieux veto ? Et un siège commun de l'Union européenne n'aurait-il n'entraînerait-il pas l'ajout de 27 vetos supplémentaires puisque chaque membre de l'UE voudrait certainement tenter de protéger jalousement sa souveraineté nationale dès lors qu'il s'agirait de sa politique étrangère, de ses intérêts vitaux ?

Ne serait-il pas plus juste d'attribuer de nouveaux sièges permanents en fonction des différentes aires géographiques et culturelles ? Même si actuellement, les membres non permanents sont renouvelés par moitié chaque année, par groupe géographique, les pays du tiers-monde, pourtant majoritaires à l'Assemblée générale, ne disposent d'aucun siège permanent au Conseil. Cette situation est particulièrement mal perçue, si on considère que le nombre de pays membres de l'ONU a quadruplé depuis sa création. À l'époque de la fondation de l'ONU la plupart de ses membres actuels n'étaient pas encore des États indépendants — et encore moins des nations industrialisées. De plus, la grande majorité des dossiers traités ces dernières années concernent l'Afrique. Mais à quel pays africain devrait-on donner un

## Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

siège permanent ? Le Nigeria ? L'Afrique du Sud ? Et si on donne un siège à un pays africain, pourquoi pas à une puissance latino-américaine ? Le Brésil y prétend. Mais alors que faire de l'Asie du Sud et de l'Inde, la démocratie la plus peuplée du monde ? Et comment faire pour intégrer au moins une nation musulmane comme l'Égypte ou l'Indonésie, ainsi qu'un siège par rotation, au groupe des plus petites nations ? Et devrait-on donner le droit de veto aux nouveaux membres permanents, ou simplement des sièges permanents ? Combien devrait-on prévoir de sièges non permanents supplémentaires ? Le veto devrait-il être circonscrit, et dans quelle mesure ? Tels sont les dilemmes auxquels se heurte une réforme du Conseil de sécurité.

### À qui des sièges permanents ?

Quatre pays qui postulent à un siège permanent – le groupe dit « G-4 » composé du Japon, de l'Inde, du Brésil et de l'Allemagne, font l'objet d'un projet de réforme bénéficiant d'un assez large soutien. Ces derniers versent au budget de l'ONU des contributions deux fois plus élevées que celles des quatre membres permanents actuels autres que les États-Unis. Mais l'Assemblée générale n'a pas été en mesure de rassembler le nombre de voix nécessaires à l'obtention de la majorité des deux tiers pour proposer une réforme du Conseil de sécurité, sur lequel planait – au moins implicitement – la menace du veto des membres permanents. Le projet du G4 a été bloqué aussi par les exigences de l'Union africaine, qui insistait pour que six nouveaux membres permanents soient ajoutés (dont deux africains) dotés d'un droit de veto. Sans les 53 voix de l'Union africaine au sein de l'Assemblée générale, et sans celles du « Groupe Uni pour le consensus » (animé par des rivaux régionaux du G4) la réforme du G4 n'avait aucune chance d'être adoptée.<sup>4</sup> Ces obstacles ont permis à Mme ShirinTahir-Kheli, première conseillère de la secrétaire d'État américaine pour les questions liées à la réforme de l'ONU, de faire valoir que l'Assemblée générale des Nations unies n'était pas encore parvenue à un consensus sur la façon d'élargir le Conseil de sécurité et que « le moment n'était pas opportun pour soumettre la question à un vote ». Les États-Unis, a-t-elle dit, « estiment qu'une réforme de l'ONU est importante, mais ils ne pensent pas que le moment soit opportun pour proposer aux votes membres une quelconque proposition concernant l'expansion du Conseil de sécurité, y compris celle qui repose sur ses propres recommandations ». Tous

les pays, a-t-elle souligné, sont assurés de la collaboration des États-Unis à ce sujet, mais « dans de bonnes conditions et au moment propice ».<sup>5</sup>

Alors, le G4 qui réclamait des sièges de membres permanents au Conseil de sécurité est obligé de se résigner à attendre une accalmie politique avant de réitérer sa demande. Au-delà de l'usage discrétionnaire du veto, la paralysie politique à propos de l'ajout possible des membres non-permanents constitue le second obstacle à la réforme. L'idée d'accroître le nombre de membres du Conseil de sécurité qui s'élève actuellement à 15 (5 permanents et 10 non permanents qui occupent un siège par rotation pendant deux ans) est parfaitement acceptable en termes d'élargissement et de diversification. Cependant, ceux qui recherchent prioritairement une amélioration des résultats concrets objectent très vite qu'un Conseil de sécurité élargi pourrait difficilement gagner en efficacité. Il deviendrait, disent-ils, un organe trop lourd pour des négociations sérieuses, ce qui renforcerait les risques de paralysie, tout en demeurant trop restreint pour représenter vraiment l'ensemble des membres de l'ONU.

## La position des États-Unis

Quelle fut la position des États-Unis durant le débat qui s'est déroulé l'année dernière à propos de la réforme du Conseil de sécurité ? Aux yeux de la diplomatie américaine, toute réforme du Conseil de sécurité doit s'inscrire dans un dispositif plus large de réforme des Nations Unies — aucun domaine spécifique en matière de réforme ne devrait être considéré à l'exclusion de tout autre. Dans l'optique américaine la réforme du Conseil de sécurité ne pourra à elle seule résoudre les problèmes les plus urgents de l'organisation. D'une manière plus générale, les Américains se plaignent de la lourdeur de la bureaucratie onusienne, du manque de vigueur de ses prises de décisions, de ses cas récents de corruption, de l'absence de méthodes modernes de gestion responsable et des divisions politiques de l'Assemblée générale. La diffusion en septembre 2005, par une commission indépendante dirigée par M. Paul Volcker, d'un rapport sur le programme « Pétrole contre nourriture » des Nations Unies a révélé une multitude d'irrégularités durant les 7 ans où l'ONU a administré ce programme de 64 milliards de dollars.<sup>6</sup> Au nombre de ces problèmes figurait l'inefficacité des contrôles administratifs et des

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

vérifications de comptes et l'insuffisance du financement et de la dotation en personnel. Indépendamment des questions d'ordre administratif, les américains ont aussi été scandalisés par le problème politique posé par la Commission des droits de l'homme qui admettait en son sein des pays comptant parmi les pires violateurs de ces droits.

Par conséquent, aux yeux de Washington, une réforme du Conseil de sécurité devra s'accompagner de modifications politiques, administratives et budgétaires. Dans leurs propos officiels, les diplomates Américains déclarent que « les États-Unis sont ouverts à une réforme et un élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU, envisagés comme un élément d'un agenda global de réforme de l'institution. Nous prônons une approche fondée sur un certain nombre de critères, aux termes desquels les membres potentiels doivent être extrêmement qualifiés quant à la dimension économique, la population, la capacité militaire, l'engagement en matière de démocratie et de droits de l'homme, la contribution financière, la participation aux forces de maintien de la paix de l'ONU, et quant aux résultats en matière de lutte antiterroriste et de non-prolifération. Nous devons bien sûr veiller à l'équilibre géographique global du Conseil, mais l'efficacité demeure la référence de toute réforme ».<sup>7</sup> En bref, pour la diplomatie américaine il ne faudrait pas qu'un élargissement du Conseil de sécurité entrave son efficacité. Et les pays qui obtiendront un siège permanent devront répondre à des critères appropriés pour être en mesure d'exercer les très lourdes responsabilités qu'ils assumeront.

Lors des récentes discussions sur l'éventuel élargissement du Conseil de sécurité, les États-Unis ne souhaitent soutenir publiquement qu'un seul siège permanent supplémentaire — pour le Japon, mais sans droit de veto. La Chine a rapidement orchestré des manifestations publiques contre l'adhésion du Japon. Brandissant son veto, la Chine a même déclaré que toute tentative pour précipiter un vote sur l'élargissement du Conseil de sécurité compromettrait sérieusement les chances d'une réforme plus large de l'ONU — une prise de position qui ressemblait étrangement à celle des États-Unis. La Russie, de son côté, s'était jointe aux États-Unis pour soutenir la candidature du Japon. Esquissant la position des États-Unis sur l'élargissement du Conseil, le sous-secrétaire d'État Nicolas Burns déclara que Washington « soutiendra

l'élargissement à environs deux membres permanents » et « deux ou trois sièges non permanents supplémentaires au Conseil ». Mais le Japon mis à part, il n'a pas clairement indiqué une préférence américaine pour d'autres nouveaux membres. Quelques jours plus tôt, la secrétaire d'État Condoleezza Rice formula des objectifs similaires lors d'une réunion avec le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, insistant sur le fait que Washington n'était pas prêt à avaliser les trois autres candidatures. C'est là une option que le Japon a refusée. « Les États-Unis ont fait une proposition mais le Japon ne peut pas accepter », déclara le Premier Ministre Junichiro Koizumi aux journalistes. Il précisa que le Japon était déterminé à ne pas rompre avec une candidature commune du Groupe des Quatre (G-4).<sup>8</sup> Le bruit courrait que l'Inde aussi pourrait bénéficier de l'appui de Washington pour un siège permanent. Mais en dehors du soutien du Japon, les préférences de la Maison Blanche sont demeurées ambiguës.<sup>9</sup>

Lors de son intervention devant l'Assemblée générale, en septembre 2005, la secrétaire d'État, Condoleezza Rice, avait déclaré que si l'ONU voulait devenir « un moteur de changement au XXI<sup>e</sup> siècle, elle devait désormais se réformer elle-même » et lancer « une révolution durable de réforme ». M. John Bolton, ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU, a rappelé que cette déclaration visait à « communiquer la force de notre sentiment qu'une réforme substantielle s'impose » et qu'« il ne s'agit pas simplement de créer un nouveau bureau de la déontologie ou de mieux protéger les dénonciateurs de mauvaises pratiques ou encore de renforcer les attributions de l'inspecteur général, même si ce sont là des éléments importants. Par révolution de réforme nous voulons dire que cette réforme se fera continuellement, au quotidien. La réforme ne se fait pas par à-coups, elle est éternelle».<sup>10</sup>

## **D'une commission à un conseil**

Une autre réforme d'envergure lancée par les États-Unis concernait le remplacement de l'ancienne Commission des Droits de l'Homme, qui ces dernières années comprenait certains des plus exécrables régimes violateurs des droits de l'homme de la planète. Les États-Unis étaient favorables à un Conseil des droits de l'homme plus restreint et efficace dont les membres ne pourraient en aucun cas être des États ayant des antécédents de violation des

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

droits de l'homme. Les problèmes soulevés par l'ancienne Commission, où les violateurs des droits de l'homme siégeaient pour juger des pays démocratiques, sont bien connus. Ce projet de réforme a été effectivement retenu. En mars 2006 l'Assemblée générale des Nations Unies a créé un nouvel organe de l'ONU pour les droits de l'homme – en dépit des objections des États-Unis qui considéraient que la réforme n'allait pas assez loin et revêtait un caractère purement cosmétique. Des applaudissements soutenus ont salué l'annonce du vote par 170 voix pour, 4 contre et trois abstentions. Israël, les Iles Marshall et Palau ont voté « non » avec les États-Unis. La Biélorussie, l'Iran et le Venezuela se sont abstenus.<sup>11</sup>

C'est donc un nouveau Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU comprenant 47 sièges qui remplace l'ancienne commission qui réunissait 53 pays. Le nouveau mandat du Conseil consiste à s'attaquer aux violations des droits de l'homme les plus flagrantes, fournir de l'assistance technique, et promouvoir les droits de l'homme au rang de priorité globale. Mais l'ambassadeur américain John Bolton déclara à l'Assemblée que les règles du nouveau Conseil n'étaient pas suffisamment rigoureuses pour empêcher les violateurs des droits de l'homme d'obtenir un siège. Il annonça que les États-Unis ne souhaitent pas siéger au nouveau conseil, mais qu'ils coopéreraient toutefois avec lui. Beaucoup de pays, y compris le Canada et les membres de l'Union européenne, ainsi que les principales associations de défense des droits de l'homme partageaient les craintes américaines. Mais ils rejetèrent la proposition de Bolton de différer ou renégocier le conseil, redoutant que la conséquence serait de saper l'ensemble des efforts déjà mis en œuvre. Selon certaines spéculations, les États-Unis avaient décidé de ne pas briguer un siège car ils voulaient éviter des critiques internationales supplémentaires concernant Guantanamo et Abou Ghraib. Bien entendu, l'ambassadeur Bolton l'a démenti, répondant que l'hésitation américaine était une question de principe. Et qu'en tout état de cause il y avait déjà neuf candidats pour sept sièges occidentaux à pourvoir.<sup>12</sup>

Aux États-Unis, l'opinion publique n'est pas trop éloignée de la position officielle sur l'ONU. Dans un sondage réalisé en septembre 2006, 31 % seulement des Américains exprimaient une opinion favorable envers l'ONU. Cette enquête auprès de l'opinion publique nationale réalisée par Rasmussen Reports a aussi révélé que 45 % des américains ne sont pas

d'accord et ont une opinion défavorable de l'ONU. Ces chiffres reflètent une érosion du soutien pour cette institution dans le pays. Il y a deux ans, l'opinion à propos de l'ONU était divisée à parts égales – 44 % favorable contre 42 % défavorable. Mais en dépit du peu d'estime accordé à l'ONU, 57 % des Américains croient que les États-Unis devraient continuer à en faire partie. Seulement 26 % ne sont pas d'accord et se prononcent pour un désengagement des États-Unis.<sup>13</sup> Le sondage laisse entendre que les Américains veulent rester à l'ONU, mais le soutien (actuellement faible) au maintien d'une participation, se renforcerait très probablement si l'ONU se réformait – sans fragiliser le veto américain. Autrement dit, on peut considérer que l'opinion publique américaine est favorable à l'ONU, sous réserve que ce soit une ONU « propre ».

## L'ONU, une démocratie ?

De toute évidence, les principes qui sous-tendent l'ensemble des propositions de réforme de l'ONU traduisent une aspiration à rendre l'ONU plus « démocratique », et sa gestion plus transparente et responsable. Il en est qui pensent qu'en réformant l'ONU de manière à la rendre plus démocratique, ou à tout le moins diluer l'influence des grandes puissances, et en particulier les États-Unis, le monde pourrait en être changé et amélioré. Est-il raisonnable de croire qu'en changeant l'ONU, on peut changer le monde ? Pour certains c'est une réponse à un enjeu considérable, voire même apocalyptique. Il s'agit de construire un système international et des instances politiques qui contreviennent à la globalisation des échanges économiques et à la primauté du marché mondial. Il s'agit aussi de promouvoir efficacement la construction de la paix et le règlement des conflits dans un monde où on considère que la guerre devient la règle. Il s'agit enfin de s'élever contre « l'unilatéralisme » issu des inégalités géopolitiques et aussi de sortir du face à face États/entreprises en laissant une place à de nouveaux acteurs, notamment le monde associatif et les collectivités locales. Mais un changement d'une telle ampleur dépasse l'horizon d'une réforme de l'ONU.

Mais aux yeux de certains, les dispositions de la Charte accordant un statut spécial et très privilégié à cinq États membres permanents du Conseil de sécurité vont à l'encontre d'un principe fondamental qui figure à l'article

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

2 de la Charte, à savoir l'égalité souveraine de tous les États membres des Nations Unies. Cependant, on voit mal comment les principes démocratiques au fondement d'un État souverain pourraient s'appliquer terme à terme à l'ONU. Dans cette logique, si l'ONU était un système démocratique, l'électorat, en l'occurrence les États-membres, devraient avoir le droit de choisir leurs représentants. Mais dans aucune démocratie une seule élection ne suffit à élire, une fois pour toute, le titulaire d'une charge représentative. Néanmoins, on a déjà vu précédemment que l'abandon du veto est plus qu'improbable. Et quand bien même on envisagerait cette hypothèse, si chaque État jouissait d'une égale souveraineté, chacun disposant de seulement un vote quels que soient sa taille ou son pouvoir, on voit mal en quoi cela rendrait l'ONU plus démocratique. Dans un tel scénario il est par exemple théoriquement possible qu'une majorité de voix à l'Assemblée générale représente des pays dont la contribution totale au budget de l'ONU ne dépasse pas 1 %. Peut-on imaginer que les pays riches laissent les pays pauvres voter systématiquement des projets financés par les ressources des nantis contre leur gré ? Chacun sait que le pays le plus riche, les États-Unis, protestent déjà contre le caractère irresponsable de la comptabilité et des pratiques financières de l'organisation. Et cette protestation est très largement partagée, y compris par ceux qui souhaitent voir une ONU plus démocratique. Et même si les décisions devaient être prises selon le principe de l'égalité souveraine, une nation, une voix, il serait encore théoriquement possible pour des États représentant moins de 15 % de la population mondiale de réunir deux tiers des voix à l'Assemblée générale ! Un tel cas de figure n'est pas fondamentalement démocratique.

On considère déjà que trop de voix sont concentrées entre les mains d'États qui ne sont pas démocratiques. Ceci conduit certains à prôner une nouvelle organisation mondiale dans laquelle seules les démocraties seraient admises comme membres. Cette dernière deviendrait alors une organisation des pays les plus riches du monde, car les démocraties sont les pays les plus riches de la planète (même si une poignée de pays riches ne sont pas démocratiques). Peut être il faut rappeler que l'ONU n'est pas un gouvernement mondial, et il est hors de propos ici d'envisager la plausibilité d'une telle évolution. Il convient cependant de se demander jusqu'où, à ce jour, l'ONU peut être considérée comme démocratique. En premier lieu, pour

qu'une démocratie fonctionne, plusieurs institutions ou piliers doivent exister, à savoir : des élections honnêtes, libres et à intervalle régulier avec la participation de tous les citoyens adultes, un État de droit, le respect des droits de l'Homme, des services sociaux (à différents niveaux) et la liberté d'expression. Bien que tous ces éléments fondamentaux ne soient pas directement appropriés dans ces termes pour une institution internationale composée d'États nations comme l'ONU, leur essence est en revanche pertinente pour évaluer dans quelle mesure l'ONU est démocratique.

Alors que la démocratie est une vertu première pour les États gouvernant des individus, l'ONU ne représente pas des individus et c'est là une différence fondamentale et cruciale. L'organisation tente de réguler le comportement d'États, « monstres froids » selon l'expression célèbre de Georges Clémenceau. C'est là un élément très important concernant l'ONU, surtout si on prend en compte le fait que la majorité de ses États membres ne sont pas des démocraties, ou sont aux mieux des démocraties encore très jeunes et parfois très fragiles. Par conséquent, si la volonté de la majorité des États à l'Assemblée générale était appliquée, les droits de l'homme risqueraient très vraisemblablement d'être menacés à travers le monde. Pourtant, l'existence d'une Déclaration Universelle des Droits de l'Homme liée à la Charte peut être vue comme l'expression d'une institution fondée sur des principes démocratiques. Mais comment faire respecter des droits universels ? Et l'ONU doit-elle avoir l'autorité de les faire appliquer ? Il suffit de considérer le débat actuel sur le droit d'intervention humanitaire. Ici la règle de l'État de droit se heurte au principe de souveraineté. Ainsi, l'ONU ne peut pas appliquer la règle de l'État de droit à ses propres États membres qui agissent comme bon leur semble ou hors de la Charte de l'ONU.

La question de la mise en application des résolutions du Conseil de sécurité laisse aussi rêveur. Combien n'ont pas été mises en oeuvre ? Plus de 75 %. Par ailleurs, une grande part du fonctionnement de l'ONU demeure opaque et s'opère en coulisse. Mais n'est-ce pas là dans une certaine mesure la caractéristique, sans doute largement nécessaire, de toute diplomatie ? L'ONU n'en demeure pas moins le forum international prééminent pour le dialogue entre États, et parfois même entre peuples. Dans cette mesure l'organisation promeut le principe de la liberté de parole. Les Nations Unies,

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

un assemblage d'États, par sa nature même, n'est pas, et ne peut probablement pas devenir démocratique au sens où on peut l'entendre pour un État. Mais l'objectif demeure de promouvoir les principes démocratiques en dehors de la structure de l'ONU et, autant que faire se peut, au sein même de l'organisation. L'État de droit, la transparence de la prise de décision et le respect pour les idées et la discussion ouverte sont autant d'idéaux positifs à l'ONU, mais le respect de ces principes est loin d'en faire pour autant une démocratie.

Les États-Unis, comme toute nation faible ou puissante, font face aujourd'hui à des problèmes qui échappent aux solutions limitées aux frontières nationales: le changement climatique, le terrorisme, la prolifération des armes nucléaires, les migrations, la gestion de l'économie mondiale, l'internationalisation du trafic de drogues et de la criminalité, l'expansion de maladies comme le sida et la grippe aviaire, etc... Les risques nouveaux qui pèsent sur un pays font fi des principes séculaires de la souveraineté nationale. Même la sécurité, la mission primordiale de l'ONU, est devenue un problème partagé par tous et aucun pays ne peut se permettre de négliger les institutions mondiales qui sont chargées de l'assurer – pas même le plus puissant. Aucun pays ne peut agir dans l'isolement, même si les grandes puissances, comme toujours dans l'Histoire, jouissent d'une plus grande liberté de manœuvre. Mais à l'instar de tout autre pays, l'attitude des États-Unis à l'égard de l'ONU a varié avec le temps au gré de l'évolution de la politique intérieure du pays et de ses relations avec le monde.

Aujourd'hui, on constate indéniablement parmi de nombreuses factions politiques aux États-Unis une tendance conservatrice, qui manifeste la crainte de perdre une part de souveraineté trop importante. Comme l'analyse l'ambassadeur Bolton, la Maison Blanche voit l'ONU « comme un concurrent parmi d'autres sur le marché mondial des institutions chargées de résoudre des problèmes ». Il ajoute que si pour les leaders américains actuels « l'ONU arrive à résoudre des problèmes, ils seront enclins à l'utiliser. Si elle n'y arrive pas, ils chercheront d'autres mécanismes, d'autres institutions, d'autres cadres (...) d'autres lignes d'action ». Pour Bolton et son président, l'ONU reste centrale, mais pas seule dans la constellation des organisations internationales. « Voilà pourquoi nous accordons la priorité à rendre l'ONU plus forte, plus efficace », dit-il, « car si elle est plus agile, plus efficace, elle a

des chances de devenir un meilleur concurrent en tant qu'institution apte à résoudre des problèmes mondiaux ». <sup>14</sup> Mais à ses yeux l'organisation, que les éminents américains ont épaulée, doit s'adapter en s'améliorant. Pourtant, si les dirigeants politiques des États-Unis ont toujours soutenu, avec plus ou moins de zèle, l'Organisation depuis sa naissance, ils ont aussi exprimé des préoccupations quant à son manque d'efficacité et à ses conflits internes – surtout aux moments où les intérêts vitaux américains entraient en jeu.

Si la nécessité d'apporter certaines réformes à l'ONU est indéniable, il faut se garder de minimiser les succès de l'Organisation, en matière par exemple d'aide humanitaire, de lutte contre des maladies telles que le paludisme et le VIH/sida, ou de renforcement du droit international dans des domaines très vastes, comme le commerce et le droit international humanitaire. Bien que satisfait des succès de l'ONU les Américains appuient cependant la réforme des institutions qu'ils estiment en panne – mais de manière graduelle, en commençant par des réformes administratives, et seulement après par une éventuelle réforme prudente et sans précipitation du Conseil de sécurité. Beaucoup d'observateurs croient trop facilement que toute initiative ou manœuvre soutenue par les États-Unis est nécessairement sous-tendue par des intentions souterraines qui consistent soit à mettre les mécanismes multilatéraux aux ordres de Washington, soit à affaiblir les institutions, et qu'il faut donc s'y opposer, tout simplement, sans s'interroger vraiment sur le bien-fondé de l'initiative.

Bien évidemment, comme toutes les autres nations, les États-Unis agiront en dernière instance pour la protection de leur propre conception de leurs intérêts vitaux, avec ou sans l'ONU. Devrait-on attendre des grandes puissances des normes de conduites supérieures à celles des autres puissances ? C'est là une question de philosophie politique qui mériterait un développement à part entière, et qu'on se limitera à énoncer ici. Ne pourrait-on pas avancer que la position des États-Unis envers l'ONU, surtout envisagée dans la durée, est moins radicale que ne peuvent parfois le laisser supposer leurs déclarations ponctuelles ? Les critiques envers les relations que les Américains entretiennent avec l'ONU ne manquent-elles pas trop souvent de nuances ? Si l'ONU a fait preuve d'une solidité suffisante en résistant aux attaques – parfois justifiées – de l'ambassadeur américain le plus critique de toute son existence, ne peut-on pas conclure que l'institution a devant elle un long avenir ? À condition

## Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

– comme les récentes tentatives l’ont démontré – que sa réforme reste concrète et modeste, et que nos attentes ne soient pas excessives.

\*Professeur de Sciences Politiques à l’Université américaine de Paris.

### Notes

1. Pour un plus ample développement voir Steven Ekovich, « Les États-Unis : de la défense du libéralisme au nécessaire libéralisme de la défense », in *Géostratégiques*, (N° 4, Avril 2001).
2. Comparer par exemple les « 14 Points » de Wilson avec « La Charte de l’Atlantique » signée par Franklin Roosevelt et Winston Churchill.
3. Le document fondateur sur la clarification de l’emploi du veto est : «Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedures in the Security Council», 7 juin 1945.
4. Voir « Réforme du Conseil de sécurité : le G-4 contré par l’Union africaine et le groupe Unis pour le consensus » *Centre de Nouvelles ONU*, 12 juillet 2000. Disponible sur [www.un.org/apps/newsFr](http://www.un.org/apps/newsFr).
5. « Les É.-U. opposés, pour l’instant, à un vote pour élargir le Conseil de sécurité : L’intervention de Mme Shirin Tahir-Kheli à l’Assemblée générale de l’ONU », *Programmes d’Information Internationale* du Département d’État des États-Unis, 13 juillet 2005. Disponible sur <http://usinfo.state.gov/fr/Archive/2005/Jul/13-49509.html>.
6. Pour de plus amples informations sur ce sujet, voir : [http://usinfo.state.gov/fr/home/topics/international\\_security/united\\_nations.html](http://usinfo.state.gov/fr/home/topics/international_security/united_nations.html)).
7. «U.S. Priorities for a Stronger, More Effective United Nations», Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, Washington D.C., 20 juin 2005. Disponible sur : [www.state.gov/r/pa/scp/2005/52982.htm](http://www.state.gov/r/pa/scp/2005/52982.htm). On y trouve un résumé de toutes les propositions américaines sur la réforme de l’ONU.

8. Pour la déclaration de Burns voir «US to Support Adding U.N. Security Council Members», texte d'une émission radio de *Voice of America*, disponible sur [www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org). Pour la déclaration de Rice voir «Remarks With German Foreign Minister Joschka Fischer After Their Meeting», *Programmes d'Information Internationale* du Département d'État des États-Unis, 8 juin 2005. Pour la déclaration de Koizumi : «Japan cannot back US proposal for UN reform: Koizumi», *China View* (Xinhuanet), 17 juin 2005. Disponible sur <http://news.xinhuanet.com/english/2005-06>.
9. «Security Council Reform: Where It Stands», *Deutsche Welle* (18 juin 2005). Disponible à [www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1618479,00.html](http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1618479,00.html)
10. Judy Aita (Correspondante du *Washington File*) : La réforme de l'ONU traîne, déclare le représentant des États-Unis, *Programmes d'Information Internationale* de Département d'État des États-Unis, 23 novembre 2005. Disponible sur <http://usinfo.state.gov/fr/Archive/2005/Nov/23-422115.html>.
11. Evelyn Leopold, «UN creates new rights council over US objections», *Reuters*, 15 Mars 2006. Disponible sur: <http://today.reuters.com>
12. «Remarks by Ambassador Bolton on the Human Rights Council, Sudan and the Capital Master Plan, at the Security Council Stakeout, April 6, 2006», USUN Press Release N° 68(06), United States Mission to the United Nations. Disponible sur [www.usunnewyork.usmission.gov](http://www.usunnewyork.usmission.gov). Voir aussi Evelyn Leopold *op. cit.*
13. Disponible sur [rasmussenreports.com](http://rasmussenreports.com).
14. Voir Judy Aita, *op. cit.*