

LA PRATIQUE AMÉRICAINE DU MULTILATÉRALISME

LE SYNDROME DU MARE NOSTRUM

PAR

JACQUES FOMERAND (*)

« Inconséquente », « insulaire », « belliqueuse », « unilatéraliste » : tels sont quelques-uns des adjectifs utilisés en Europe pour qualifier la politique étrangère du gouvernement de George W. Bush (1). Il en va de même de ce côté-ci de l'Atlantique, où l'on ressent la tendance actuelle à l'unilatéralisme de la diplomatie américaine (2). Les propos manichéens tenus par le Président Bush lors de son message sur l'Etat de l'Union en janvier 2002, dans le sillage du 11 septembre 2001, ainsi que la possibilité grandissante d'une intervention militaire américaine en Iraq ont d'ailleurs renforcé cette impression générale.

Les poussées unilatéralistes du gouvernement Bush contrastent sans nul doute avec le discours multilatéraliste du gouvernement Clinton. Les membres du présent gouvernement parlent eux-mêmes d'un « *multilatéralisme à la carte* » (3). Toutefois, n'accentuons pas les différences outre-mesure. Les accès unilatéralistes de Bush ont de nombreux précédents : à titre d'exemples, citons le poids minime de l'ONU dans les guerres de Corée et du Golfe, le retrait unilatéral de Nixon du cadre des accords monétaires de Bretton Woods, celui de Reagan concernant la participation américaine à l'UNESCO ou à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou encore le rejet de la juridiction de la Cour Internationale de Justice dans l'affaire du Nicaragua en 1988 ; face à un Congrès hostile, le gouvernement Clinton est, quant à lui, rapidement revenu de son « multilatéralisme préemptoire ».

(*) Directeur du Bureau de l'Université des Nations Unies (New York). Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur et ne reflètent en aucun cas celles des Nations Unies ou de l'Université des Nations Unies. L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance à Mlle Anne Murat pour le concours précieux qu'elle lui a apporté dans sa recherche et pour la traduction de cet article.

Nota Bene : cet article a été présenté lors d'une conférence sur « Sécurité et action humanitaire : qui sont les gagnants ? Un dialogue transatlantique après le 11 septembre 2001 », organisée par la Columbia University à Arden House, New York, les 24 et 25 mai 2002, avec le soutien de la Fondation Berghoff.

(1) Cf. « A Wider Atlantic : Europe Sees a Grotesque US », *The New York Times*, 16 mai 2002 ; Martin WOOLLACOTT, « It is Still America Against The World », *The Guardian* de Londres, 30 novembre 2001.

(2) Sur ce point, cf. par exemple, S. HOLLOWAY, « US Multilateralism at the UN : Why Great Powers Do Not Make Great Multilateralists », *Global Governance*, 2000, pp. 361-381.

(3) Richard HAAS (Directeur du Bureau de la *Policy Planning Staff*), « American Foreign Policy After September 11th, Remarks to the World Affairs Council of Northern California », sur le site Internet <http://www.state.gov/s/p/rem/index.cfm?docid=631>.

Quel sens donner à ces « *messages ambigus* » (4) ? Reflètent-ils un type d'« engagement équivoque » ? Sont-ils symptomatiques du caractère américain ? Démonstrent-ils que l'unilatéralisme a gagné les faveurs des gouvernements républicains des années post-1970 (5) ? Ou bien ne sont-ils que le produit d'un système politique alambiqué ? Il convient de ne pas omettre le fait que les puissances hégémoniques sont promptes à utiliser leur position dominante afin d'optimiser leur liberté d'action et de réaliser leurs objectifs quand bien même cela suppose une violation du droit (6).

La thèse de la « superpuissance » a pesé lourdement dans l'élaboration du cadre multilatéral de l'après-Guerre. Elle est à l'origine du *credo* sur lequel s'est appuyé et s'appuie toujours la pratique américaine du multilatéralisme. Comme le souligne l'historien Robert Tucker, les États-Unis « *ne sont pas passés de l'unilatéralisme au multilatéralisme, mais de l'unilatéralisme d'une position isolationniste à l'unilatéralisme d'une position de leadership incontesté sur une alliance globale* » (7). Il existe en effet un élément de continuité remarquable dans le concept et la pratique du multilatéralisme américain : les décideurs américains ont toujours compris et fait usage du multilatéralisme comme d'un instrument ne devant pas faire obstacle à la réalisation de leurs objectifs nationaux. « Valeur fiable et sécurisée », le multilatéralisme américain repose sur l'organisation d'une action collective générant des coûts et des contraintes politiques minimales, qu'il est toujours possible d'ignorer s'ils deviennent excessivement lourds ; « messianique » et « fort de son bon droit », le multilatéralisme américain l'est également dans la mesure où la vision du monde qui en découle prend pour acquis la convergence entre intérêts américains et intérêts mondiaux. Cet ensemble de croyances ou, pour être plus précis, cette idéologie de l'hégémonie, pourrait s'appeler le syndrome du *Mare Nostrum*, en référence au concept romain de mission dans le pourtour du bassin méditerranéen.

La réflexion qui suit revient sur chacune de ces notions. Elle s'appuie, en particulier sur des exemples tirés du domaine économique et social et, dans une moindre mesure, sur un nombre de questions liées au maintien de la paix et la sécurité. Nous concluons par quelques remarques sur la compréhension américaine du multilatéralisme au regard de la signification des événements du 11 septembre.

(4) Selon la terminologie de E.C. LUCK, *Mixed Messages : American Policies and International Organization*, Brookings Institution, Washington DC, 1999.

(5) Patrick STEWART/Shepard FORMAN (dir.), *Multilateralism and US Foreign Policy : Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner for the Center on International Cooperation, Boulder, 2001.

(6) Cf. Bull HEDLEY (dir.), *Intervention in World Politics*, Oxford University Press, New York, 1984 ; *The Anarchical Society*, Oxford University Press, New York, 1977.

(7) Cité par Sherle R. SCHWENNINGER, « The United States as a Great Power », in Muthia ALAGAPPA/Takashi INOUCHI (dir.), *International Security Management and the United Nations*, United Nations University Press, Tokyo, 1999, p. 44.

« PRIMAUTÉ » ET « TUTELLE DES PUISSANTS »

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les Etats-Unis prennent le contre-pied des politiques protectionnistes et autocentrées qui avaient été menées jusqu'alors et s'engagent, en tant qu'acteur principal dans l'élaboration d'un système multilatéral s'appuyant sur les institutions de Bretton Woods, l'ONU (Organisation des Nations Unies), le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) et l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord). Pourquoi donc les Etats-Unis adoptent-ils cette « vision internationaliste libéralo-démocratique », prélude à la création d'un « ordre international multilatéral non discriminatoire » ? Quels ont donc été les paramètres internes et externes qui ont rendu le multilatéralisme américain politiquement viable ? Selon John Ruggie, un des plus éminents théoriciens du multilatéralisme américain, l'un des objectifs était d'ancrer « *les Etats-Unis dans un cadre institutionnel multilatéral de long terme, destiné à transformer la politique internationale traditionnelle et éviter un retour à l'isolationnisme* » (8). Autre préoccupation : « *projeter l'expérience de la réglementation du New Deal à l'échelle internationale* » (9).

A cet égard, Ruggie souligne justement le rôle de l'*hegemon* dans la définition de la norme du multilatéralisme, « *architecture de base et principe fondateur sur lequel reconstruire le monde d'après guerre* » (10). Il reconnaît également que « *toutes les hégémonies ne se ressemblent pas* », ajoutant : « *le moins que l'on puisse dire à propos d'une puissance hégémonique, c'est qu'elle s'attachera probablement à créer un ordre international sous une forme compatible avec ses propres objectifs internationaux et ses structures internes* » (11). Toutefois, John Ruggie convient que « *les Etats-Unis ont rarement agi contre leurs propres intérêts* » (12). De notre point de vue, ce dernier point constitue bel et bien la clef d'analyse du multilatéralisme américain.

Pour les décideurs américains des années quarante, l'isolationnisme devait laisser place à un système d'institutions aux vocations différentes mais se complétant entre elles, devant contribuer à la réalisation de l'agenda multilatéral libéral et démocratique devenu acte de foi de la diplomatie américaine. La participation américaine au sein d'une organisation internationale dotée d'un vaste panel de pouvoirs pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'un mandat pour promouvoir ces fondations économiques et sociales, constituait le pilier de la sécurité collective. L'objectif principal de l'ONU était donc de décourager l'agression par le biais des « cinq grands » au Conseil de sécurité. La paix et la sécurité seraient en

(8) John RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York, 1993, pp. 30-31.

(9) *Ibid.*, p. 30.

(10) *Ibid.*, p. 25.

(11) *Ibid.*

(12) *Ibid.*

retour alimentées par la diffusion du modèle démocratique et des droits de l'homme et par la mise en place de mécanismes internationaux de coopération économique. Grâce à une stabilité accrue des monnaies et à un commerce mondial plus libre, les économies gagneraient en dynamisme et en croissance, menant à une meilleure qualité de vie globale. Dans ce schéma libéral se dessinait la prééminence des institutions de Bretton Woods sur les Nations Unies, ces dernières jouant au mieux un rôle de soutien dès lors que l'Assemblée et le Conseil économique et social (Ecosoc) se voyaient confinés à des fonctions de recommandation et de délibération et les agences spécialisées à des tâches purement sectorielles. Cet édifice devait être complété par la création d'une Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

En multipliant les spécialisations fonctionnelles en matière de collaboration interétatique, les Américains ne s'engageaient certainement pas dans « *la conception platonicienne d'une utopie ou d'un mécanisme idéaliste* » ; ils ne s'étaient pas non plus « *détournés des réalités pratiques des relations de pouvoir et des problèmes d'actualité* » (13). En fait, leur projet alliait *Realpolitik*, populisme wilsonien, pragmatisme fonctionnaliste façon *New Deal* et défense des intérêts économiques d'un Léviathan. Par ces arrangements, les décideurs américains « *devaient réaliser deux objectifs quasi contradictoires* : [le système] *devait être suffisamment puissant pour pouvoir mettre fin aux conflits dans de brefs délais et devait gêner la politique américaine le moins possible* » (14). Toute institutionnalisation excluait dès lors la notion de supranationalité. L'élément de base et l'acteur clef de toute nouvelle organisation étaient donc sans conteste l'État-nation (15) et les opérations conduites dans ce cadre institutionnel reposaient sur ce que Roosevelt appelait la « *primauté* » et la « *tutelle des puissants* » (16). Le consensus parmi les cinq du Conseil de sécurité était le pré-requis nécessaire à toute action onusienne. De même, dans le secteur économique et social, la doctrine du multilatéralisme américain préconisait non pas une association volontaire d'États-nations dotés de pouvoirs de législation et de régulation discrétionnaire, mais un « *rassemblement local des acteurs mondiaux ou l'opinion publique jouerait un rôle non négligeable* » (17). L'ONU n'était alors guère plus qu'un « catalyseur », un « médiateur », un « relais » ou, pour reprendre les termes de la Charte, « *un centre d'harmonisation des politiques nationales* ».

(13) Critiquées par Dean ACHESON, *Present at the Creation : My Years in the State Department*, Norton, New York, 1969, p. 88. Les critiques d'Acheson visaient notamment Cordell Hull.

(14) Comme le fait remarquer George SCHILD, *Bretton Woods and Dumbarton Oaks : American Economic and Political Postwar Planning in the Summer of 1944*, St. Martin's, New York, 1995, p. 73.

(15) Robert C. HILDERBRAND, *The Origins of the United Nations and the Search for Post War Security*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, pp. 20-21.

(16) Townsend HOOPES/Douglas BRINKLEY, *FDR and the Creation of the UN*, Yale University Press, New Haven, 1997, p. 46.

(17) John F. DULLES, « The General Assembly », *Foreign Affairs*, octobre 1945, p. 165. Dulles utilise l'expression « *town meeting* », ici traduite par « rassemblement local ».

La dichotomie existant entre les institutions de Bretton Woods et les Nations Unies constitue un autre exemple du multilatéralisme « sécurisé » que préconisaient les décideurs américains. Ceux-ci avaient assigné aux institutions de Bretton Woods un rôle central dans le domaine de la coopération économique et sociale et dans le rétablissement et la gestion de l'économie mondiale, en se concentrant sur la reconstruction de l'Europe, la libération des échanges et le souci d'éviter une autre dépression mondiale. En attestent les termes employés par Roosevelt dans son discours au Congrès du 12 février 1945 : « *la conférence de Dumbarton Oaks qui jette les bases d'une Organisation des Nations Unies permanente est la pierre angulaire de la coopération politique internationale... Les accords de Bretton Woods, prévoyant la mise en place du Fonds Monétaire International et de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement sont la pierre angulaire de la coopération économique internationale... C'est là que notre économie vigoureuse est à même de jouer un rôle majeur vis-à-vis du reste du monde, au demeurant très profitable pour les Etats-Unis* » (18). Ainsi, les institutions de Bretton Woods dotées de réels pouvoirs de réglementation se détachaient nettement des Nations Unies. Cependant, les risques étaient minimes pour le gouvernement américain : « *Washington avait soigneusement muni les accords de Bretton Woods de garanties pour la protection des intérêts américains. L'allocation aux Etats membres d'un nombre de voix proportionnel à leur contribution financière conférait de facto un pouvoir de veto aux Etats-Unis, détenant plus d'un tiers du total des voix au FMI et à la BIRD. D'ailleurs, le simple poids de l'économie américaine rendait peu plausible le fait que le FMI ou la BIRD mettent en œuvre une politique entrant en conflit avec les intérêts et les positions américaines* » (19). Faut-il donc s'étonner que certains aient pu qualifier les institutions de Bretton Woods de « *création anglo-saxonne dont les Etats-Unis sont l'actionnaire principal* » (20)? Les choses n'ont guère évolué à ce jour dans la mesure où les Etats-Unis détiennent près de 20 % des votes et que la majorité du personnel est formée dans des universités américaines.

LE BON DROIT AMÉRICAIN

Le monde de 1945 était un monde en effervescence. Les nationalismes naissants commençaient à ouvrir des brèches dans les empires coloniaux européens. Lors de la conférence de San Francisco, les petits pays et les pays du Sud avaient soutenu que la paix était « indivisible » et appelé à la création de « bases équitables » dans les relations politiques et économiques

(18) Cité par George SCHILD, *Bretton Woods and Dumbarton Oaks. American Economic and Political Post-war Planning in the Summer of 1944*, St. Martin's Press, New York, 1995, p. 183.

(19) A.E. ECKES, « Bretton Woods : American New Deal for an Open World », thèse de doctorat, The University of Texas, Austin, 1969, p. 131.

(20) Edward S. MASON/Charles ASHER, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington, 1973, p. 28.

internationales. Les décideurs américains ont-ils délibérément ignoré ces revendications naissantes ? Il est difficile de répondre avec certitude à cette interrogation. En revanche, il est clair que les mérites universels d'un système ayant historiquement servi les intérêts américains furent pris comme tels et ne furent soumis à aucun débat public conséquent pendant la procédure d'adoption de la Charte des Nations Unies par le Congrès. « *En tant que co-fondateurs et bénéficiaires, les Etats-Unis... s'engagèrent à suivre l'internationalisme libéral préfiguré par Woodrow Wilson. En 1945, l'Amérique postula simplement qu'une collaboration internationale ainsi structurée serait conforme à la réalisation du 'Siècle américain'* » (21). Dans la mesure où les Etats-Unis avaient créé une organisation internationale pluraliste à leur image, les Nations Unies et la communauté internationale répondraient au *leadership* américain.

Le thème d'une heureuse convergence entre intérêts américains et intérêts mondiaux remonte aux années quarante. Il s'exprime tout d'abord par des analogies entre la Charte des Nations Unies et la Constitution américaine (22). Si de telles comparaisons se sont raréfiées avec la polarisation croissante des débats aux Nations Unies, elles n'ont toutefois pas complètement disparu (23). Autre trait de l'argumentation : la notion d'intérêt partagé. A propos de l'organisation internationale du commerce esquissée par les Etats-Unis, les commentaires du chef de la délégation américaine sont révélateurs : « *la proposition actuelle n'est pas le fruit d'un pur altruisme. Nous concevons les principes sur lesquels elle repose comme faisant partie des intérêts des Etats-Unis... Notre puissance industrielle, notre santé économique et le bien-être de notre peuple reposent sur le dynamisme du commerce. Mais à l'évidence, notre intérêt est aussi partagé, à divers degrés, par les nations du monde entier. En effet, s'il est primordial pour les Etats-Unis de jouir d'un commerce sans entraves, ce doit être d'autant plus décisif pour bien d'autres nations* » (24). Cette idée est aujourd'hui encore vivace. Récemment, le sénateur McCain observait que « *la politique du containment [endiguement] se fondait d'abord et avant tout sur notre foi dans nos valeurs profondes – droits et liberté de l'individu, démocratie, pluralisme, liberté des marchés et confiance dans le bon droit. Valeurs profondes qui sont, soit dit en passant, des valeurs universelles* » (25). Commentant un peu plus loin le terme forgé par l'ambas-

(21) William PRESTON Jr. *et al.*, *Hope and Folly : The United States and UNESCO, 1945-1985*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1989, p. 6.

(22) Cf. par exemple les observations du Président Truman à la Conférence de San Francisco, in James HOLTJE, *Divided it Stands. Can the United Nations Work?*, Turner Publishing, Atlanta, 1995, p. 33.

(23) Par exemple, Elliot L. Richardson, sous-Secrétaire d'Etat et avocat général du gouvernement Nixon, blâmant les critiques du sénateur Jesse Helms sur les Nations Unies, critiques qui passaient outre le fait que la Charte reflète « *les mêmes valeurs qui ont inspirées nos propres documents fondateurs* » : cf. *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1996, vol. 75, n° 6, p. 174.

(24) In Francis O. WILCOX/H. Field HAVILAND Jr. (dir.), *The United States and the United Nations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1961, p. 759.

(25) John McCAIN, « *America and the World* », discours tenu au World Affairs Council of Northern California : sur le site Internet <http://www.brownstone.org/Institute/McCainChina.html>.

sadeur Albright, le sénateur McCain poursuivait : « *les Etats-Unis sont la nation providentielle pour le reste du monde parce qu'ils ont montré qu'ils étaient la plus grande puissance de l'histoire de l'humanité. Il ne s'agit pas là de simple chauvinisme. Imaginez ce qui serait advenu suite aux crises de la première moitié du XX^e siècle si les Etats-Unis n'avaient été qu'une puissance mineure... Malgré les tendances isolationnistes d'une certaine minorité, nous avons la ferme intention de continuer d'utiliser notre primauté mondiale pour le bien de l'humanité* » (26).

Dans la mesure où les intérêts des Etats-Unis coïncident avec ceux du reste du monde, il est logique de penser que le reste du monde brûle d'envie de suivre l'exemple américain et de créer un paradis libéral sur terre. Là encore il y a de cela plus d'un demi-siècle, le sous-Secrétaire d'Etat Sumner Welles écrivait : « *l'idéalisme est inhérent à l'esprit américain. Le monde sait bien que les Etats-Unis n'ont pas récemment menacé le bien-être ou la sécurité des autres peuples. Ceci confère aux Etats-Unis une occasion unique par rapport aux autres nations. Pendant les années de guerre, les peuples des Nations Unies ont recherché ardemment le 'leadership moral' de notre pays. Au bout du compte, la Charte de l'Atlantique a su leur apporter un tel leadership moral. Mais l'initiative américaine à l'origine de la création des Nations Unies y a également contribué* » (27). Selon les conseillers du Président Clinton, la fin de la Guerre froide intensifia ces attentes. Sur le point d'être nommée Secrétaire d'Etat, Madeleine Albright manifesta sa confiance inébranlable en ces termes : « *notre nation est respectée et en paix. Nos alliances sont robustes. Notre économie est forte. Des lointains pays d'Asie, des démocraties émergentes d'Europe centrale et d'Afrique et de la communauté de démocraties au sein même de notre hémisphère – à l'exception de la dictature castriste – les institutions et les idéaux américains sont un modèle pour quiconque possède la liberté ou y aspire* » (28). Le Secrétaire d'Etat Strobe Talbott allait, pour sa part, droit au but : « *eh bien, attaquons-nous donc à ce débat général. Mais commençons donc par convenir ensemble des trois forces principales de notre nation : primo, la force et l'attraction globale qu'exercent nos institutions et nos valeurs démocratiques, secundo, la force de notre économie qui s'appuie sur la paix et la stabilité globale, sur le statut démocratique des sociétés et le degré d'ouverture des économies, et tertio, notre puissance militaire. En bref, nous avons le courage et l'intelligence, le portefeuille et la puissance pour exercer notre leadership*

(26) *Ibid.*

(27) Sumner WELLES, *Where are we Heading*, Harper and Brothers, New York, 1946, p. 364.

(28) Madeleine ALBRIGHT, « Prepared Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Confirmation Hearing », sur le site Internet <http://secretary.state.gov/www/statements/970108a.html>.

international et nous avons le pouvoir de l'exercer au nom de nos propres intérêts ainsi que de ceux de l'humanité dans son ensemble » (29).

Universaliste et sûr de lui, le multilatéralisme américain pourrait susciter doutes et alarmes. En effet, ne masquerait-il pas des visées impérialistes non avouées ? Les Etats-Unis ne sauraient pourtant être assimilés aux puissances impérialistes du siècle dernier, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, du fait de leur aspect messianique : « *détenteurs d'une puissance inégalée et appelés au leadership de la planète, nous pouvons si nous le voulons répandre et réaliser nos idéaux en dehors de nos frontières... [mais] nous ne devons pas exercer notre supériorité sous une forme impérialiste, sinon sous la forme d'une influence respectée pour son succès et sa primauté dans un esprit de dévouement à l'humanité* » (30). D'autre part, l'aspect consensuel de l'« impérialisme d'un leadership américain » découle du fait que les autres pays n'ayant pas « *à craindre ou à se méfier d'un Etat dans le bon droit* » (31) seront satisfaits de cette hégémonie. Si un tel état de grâce n'existait pas, il conviendrait alors de le créer. L'unilatéralisme n'étant ni « raisonnable ni durable », le « shérif malgré lui » pourra à sa convenance organiser des « coalitions d'Etats consentants » de manière à partager et élargir ses objectifs (32). Dans le même ordre d'idées, l'ambassadeur Maynes rapporte : « *l'Amérique doit éviter d'imposer sa manière de voir aux autres. Elle n'en a ni la volonté ni les moyens. L'Amérique peut et doit être un leader... non pas par la contrainte directe mais par sa force de persuasion ou son exemplarité* » (33). Richard Haass résume ainsi : « *la création et la gestion d'un système mondial américain revêt 'une dimension impérialiste'. Mais ce schéma ne doit pas reposer sur un 'sens du contrôle territorial ou de l'exploitation commerciale' qui ne sont ni 'désirables' ni 'durables'* ». Les Etats-Unis doivent plutôt « *essayer d'organiser le monde en fonction de certains principes qui affectent à la fois les relations entre Etats et leur situation interne. Le rôle des Etats-Unis*

(29) Strobe TALBOTT, « Preserving America's Capacity for Leadership », remarques du député Secrétaire d'Etat Strobe Talbott au Milwaukee Town Hall Meeting, Pabst Theatre, Milwaukee, Wisconsin, 12 septembre 1995 : sur le site Internet <http://www.state.gov/www/budget/budtalbo.html>. Notons ici que les discussions sur le processus de réforme des Nations Unies et le paiement des arriérés américains à l'Organisation se sont parfois également inscrites dans le cadre d'une bienheureuse communion entre intérêts nationaux américains et diplomatique multilatérale des Nations Unies. L'argument mis en avant est le suivant : les États-Unis sont tenus de régler entièrement leurs dettes car, dans le cas contraire, l'ONU serait affaiblie précisément au moment où elle peut légitimer des politiques concordant avec les objectifs américains et servant leurs intérêts, comme ce fut le cas dans les années cinquante. Cf. sur ce point Bill RICHARDSON, « Testimony before the Subcommittee on Commerce, Justice, State, the Judiciary and related Agencies and the House Committee on Appropriations », sur le site Internet <http://www.state.gov/www/policy-remarks/1998/980423-richardson-unfunds.html>. Pour des commentaires très semblables, cf. la tirade du sénateur Jesse Helms près du Conseil de sécurité, le 20 janvier 2000, ainsi que les commentaires plus châtiés du sénateur John McCain, sur les sites Internet <http://www.usia.gov/topical/pol/usandun/helmstx.htm>, <http://www.brownstone.org/InsTitute/McCainChina.html>.

(30) Thomas COOK/Malcolm MOOS, *Power Through Purpose. The Realism of Idealism as a Basis for Foreign Policy*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1954, p. 1 et 212.

(31) Joshua MURAVCHICK, *The Imperative of American Leadership : A Challenge to Neo-Isolationism*, AEI Press, Washington, 1996., p. 34.

(32) Richard N. H., *The Reluctant Sheriff. The United States After the Cold War*, Brookings, Washington, 1998.

(33) MAYNES, *op. cit.*, p. 36.

s'apparenterait davantage à celui de la Grande-Bretagne, le leader mondial au XIX^e siècle. L'influence des Etats-Unis devrait refléter la force de séduction de la culture américaine, la force de l'économie américaine ainsi que la force d'attraction de la Constitution et des lois américaines. En toute logique, la coercition et la force militaire ne devraient être que des options secondaires » (34).

LA SOUVERAINETÉ DU CONGRÈS AMÉRICAIN

Dans cette vision idyllique – « à la Capra » – d'une communauté mondiale régie par le consensus et éclairée par le bon droit américain, le cadre multilatéral d'après-Guerre n'est pas censé imposer des contraintes sur la souveraineté américaine. Après s'être assurés un pouvoir de veto au FMI et à la Banque mondiale, les Etats-Unis jouèrent un rôle clef dans l'ancrage et l'élargissement de la norme de non-intervention au sein de la Charte des Nations Unies à la conférence de San Francisco.

L'étendue du multilatéralisme américain se mesure également au refus du Congrès d'abandonner toute parcelle de souveraineté. Le projet avorté de l'Organisation Internationale du Commerce (35) (OIC) en est un exemple frappant. Quatre décennies plus tard, le débat au Congrès sur la participation américaine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) suscita des critiques semblables. Le président de la Commission budgétaire de la Chambre des Représentants précisa les paramètres du débat législatif lorsqu'il déclara : « primo, la loi américaine est souveraine. Dans la mesure où il existe des pierres d'achoppement entre les accords de l'Uruguay Round et les décisions prises par l'OMC, les Etats-Unis se gardent le droit de trancher et mettre en œuvre les décisions qui sont l'objet de différends, le Congrès pour sa part conserve les pleins pouvoirs que la Constitution lui a attribués touchant à la modification des lois américaines. C'est cela qui est primordial. Quelles que soient les actions de l'OMC, rien ne pourra modifier les pouvoirs du Congrès et du Président des Etats-Unis vis-à-vis des lois américaines. Secundo, l'OMC devra poursuivre dans la voie du consensus telle que pratiquée par le GATT. Aucune décision significative n'affectera les droits et obligations des Etats-Unis sur la scène internationale sans le consentement des Etats-Unis, et sans le consentement du Congrès tel qu'il en est fait mention dans notre Constitution » (36). Aussi n'est-il pas surprenant que la procédure de règlement des différends de l'OMC ait été perçue par beaucoup au Congrès comme une reddition de souveraineté. Ainsi s'explique le fait que la ratification du

(34) Richard N. HAASS, « What to Do with American Supremacy », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1999, vol. 78, n° 5, p. 41.

(35) L'histoire de la charte de l'OIC est développée par Richard N. GARDNER, *Sterling Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of our International Economic Order*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1969.

(36) Cf. Chambre des Représentants, « The World Trade Organization », audition devant le Committee on Ways and Means, 103^e Congrès, 2^e session, 10 juin 1994, Serial 103-86, GPO, Washington DC, p. 3.

Congrès se soit accompagné d'une clause lui permettant de voter le retrait de la participation américaine à l'OMC si trois décisions défavorables aux Etats-Unis étaient prises dans un laps de temps donné.

La question des droits de l'homme illustre également toute la prudence du Congrès au sujet de la souveraineté américaine. D'une manière générale, le Congrès a préféré « *protéger plutôt que promouvoir, mettre l'accent sur des cas nationaux plutôt que sur des généralités globales et créer des institutions de protection des droits de l'homme plutôt que de rédiger de nouvelles normes* » (37). Le tollé provoqué par le blocage de la Cour Pénale Internationale (CPI) au Congrès est un autre exemple de cette vigilance à l'égard des problèmes de souveraineté. Dès le début, les négociations américaines sur la CPI se sont focalisées sur les options à la disposition des Etats-Unis pour utiliser librement leur droit de veto en cas de poursuites à l'encontre de citoyens américains. Le Président de la Commission des affaires étrangères du Sénat avait clairement fait savoir que toute proposition devant le Sénat n'incluant pas la possibilité d'un veto américain aboutirait à une « *fin de non recevoir* » (38). Le Président Bush avertit lui aussi de sa « *ferme intention de ne rien laisser passer* » parce que la CPI présente de « *réelles menaces pour la liberté d'action des Etats-Unis* » dans la guerre contre le terrorisme comme dans d'autres conflits en exposant les militaires et les politiciens américains à des poursuites pénales internationales (39). A l'heure actuelle, le gouvernement américain cherche à conclure des traités bilatéraux engageant les différents interlocuteurs à ne pas extradier des ressortissants américains pour qu'ils soient jugés devant la CPI (40). Le Congrès, de son côté, a fait passer une loi suspendant toute assistance militaire américaine aux pays refusant de signer de tels accords.

LA MISE À L'ÉPREUVE DU MULTILATÉRALISME AMÉRICAIN : CONTRÔLE, DIABOLISATION ET SANCTIONS

Compte tenu de ce tableau d'ensemble, qu'advierait-il si la communauté internationale ne suivait pas les lignes de conduite préconisées par les architectes du multilatéralisme américain ou si elle remettait tout simplement en cause ses présupposés et ses recommandations ? Dans les années soixante, Inis Claude souligna avec une prescience remarquable que le soutien américain aux Nations Unies n'avait en réalité jamais été mis à l'épreuve : « *la plupart d'entre nous, Américains, sommes convaincus que nous*

(37) Felice D. GAER, « Protecting Human Rights », in Charles W. MAYNES/ Richard S. WILLIAMSON (dir.), *United States Foreign Policy and how it Changed the World*, Norton, New York, 1996, p. 147.

(38) Kenneth ROTH, « The Court the US doesn't Want », *New York Review of Books*, 19 novembre 1998, pp. 45-47.

(39) Jess BRAVIN, « US to poll out of World Court on War Crimes », *The Wall Street Journal*, 6 mai 2002.

(40) « US v. UN Court : Two Worldviews », *The New York Times*, 2 juillet 2002 ; « US is Seeking Pledges to Shield Its Peacekeepers from Tribunal », *The New York Times*, 7 août 2002.

sommes les défenseurs incontestés et incontestables du système international. A dire vrai, il me semble que nous ne savons toujours pas si cela est exact. Nous n'avons jamais eu l'occasion de le vérifier. Notre attitude vis-à-vis du système international devrait être reconsidérée après avoir fait l'expérience de plus d'échecs que de réussites à l'ONU, après avoir accepté la mise en place de projets que nous désapprouvons, après avoir payé nos dus y compris pour des projets qui desservent nos intérêts. Alors et seulement alors, nous pourrions mesurer la force de nos engagements auprès des Nations Unies ou du système international » (41).

La réponse aux interrogations d'Inis Claude semble aujourd'hui aller d'elle-même. Un système de pensée considérant les Nations Unies comme « une organisation mondiale à même de satisfaire les attentes de l'humanité » (42) laissait, en effet, peu de place aux désaccords. Dans un tel cadre de pensée, les compromis ne pouvaient porter que sur des éléments de politique mineurs et ne remettant en aucun cas en cause les fondements libéralo-fonctionnalistes du multilatéralisme américain. Les pressions des pays du Tiers-Monde ainsi que les impératifs stratégiques de la Guerre froide créèrent un espace limité qui permit aux institutions des Nations Unies de se développer pendant une quinzaine d'années. A ce titre, même les institutions de Bretton Woods ont fait preuve d'une capacité de changement, comme en témoigne leur engagement apparent dans l'éradication de la pauvreté. Toutefois, tout compromis fut exclu, dès lors que des majorités « tyranniques » cherchèrent à imposer leur volonté « stato-centrée » et « redistributive » : de telles exigences étaient jugées « déraisonnables » ou constituaient des « obsessions idéologiques ». Deux issues étaient alors possibles. D'une part, ces revendications pouvaient être cooptées après avoir été redéfinies en accord avec les principes et la doctrine libérale ou encore par la création d'institutions dont la structure décisionnelle ne pourrait être gérée sans le concours des Etats-Unis. Ainsi, les demandes du Tiers-Monde en matière de flux d'investissement ne devinrent respectables aux yeux des Etats-Unis que lorsqu'elles furent converties en propositions qui menèrent à la création de l'AID (Association Internationale pour le Développement), de la SFI (Société Financière Internationale) ou du Fonds Spécial. D'autre part, les demandes du Tiers-Monde pouvaient être tout simplement ignorées : tel fut le cas en 1960 pour l'Assistance officielle au développement, dont l'objectif de 0,7 % du PNB établi par l'Assemblée générale ne fut jamais accepté par les Etats-Unis.

Dans cette idéologie qui tient à convertir autrui à ses vues, la gestion du multilatéralisme ne peut qu'être fonctionnaliste et les conflits économiques et sociaux aux implications politiques lourdes se voient définis comme de simples problèmes de productivité et d'efficacité technique, ne devant susci-

(41) Claude INIS, *The Changing United Nations*, Random House, New York, 1967, p. 88.

(42) Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, MacMillan, New York, 1948, p. 1 723.

ter aucune controverse. Dès lors, les accusations de « politisation » et d'« irresponsabilité », toutes deux préludes à la diabolisation, étaient inévitables. A la fin des années soixante, les Etats-Unis avaient conclu que les Nations Unies et la plupart des agences spécialisées avaient été prises d'assaut par des hordes de sauvages cherchant à se redistribuer les richesses mondiales tout en accusant l'Occident de nombreux péchés, réels et/ou fantasmés. Aujourd'hui encore, les Etats-Unis perçoivent toujours les Nations Unies comme la terre d'élection de revendications démagogiques.

A la diabolisation succédèrent les sanctions. D'abord, sous la forme d'un enthousiasme de plus en plus mitigé pour la « règle majoritaire » à laquelle les Etats-Unis avaient souscrit jusqu'alors. S'ensuivit la découverte des vertus de la « responsabilité » fiscale. L'arme financière, utilisée pour la première fois sous l'ère Reagan vint immédiatement après. La loi Gramm-Rudman *Balanced Budget* couronne cet ensemble de politiques : elle inclut une « certification de souveraineté » énonçant que les Nations Unies reconnaissent la suprématie de la Constitution américaine et s'engagent à ne pas créer d'impôt global ou de force armée *ad hoc* (43). Il est à noter que le paiement d'une partie des arriérés américains n'advint qu'après le 11 septembre 2001, moment où les Etats-Unis cherchaient à mobiliser le soutien des Nations Unies dans la guerre contre le terrorisme. Cependant, la bête avait été domptée depuis un certain temps déjà. Le « réalisme » prévalait. Il prévaut aujourd'hui encore dans la mesure où « *il y a une meilleure adéquation entre responsabilité et pouvoir* ».

LE MULTILATÉRALISME COMME DÉFENSE DU *STATU QUO*

Tout au long de ce processus, les Américains ont considéré comme un anathème les tentatives des pays du Sud d'élargir les fonctions économiques de l'ONU au commerce international, à la coordination des politiques macro-économiques et aux domaines financiers et monétaires. De leur point de vue, ces fonctions appartenaient respectivement aux institutions de Bretton Woods, à l'OCDE, à la Banque Internationale des Règlements et au Groupe des Sept; revenaient aux Nations Unies la collecte de données, l'analyse et la diffusion d'informations concernant le développement, le soutien à l'élaboration des normes au sein des débats intergouvernementaux, l'allocation de services aux pays en voie de développement ainsi que l'assistance humanitaire.

Dès les débuts de l'ONU, les Etats-Unis avaient clairement exprimé qu'ils réproveraient toute modification dans cette division du travail. En 1945, John Foster Dulles avait mis en garde contre les effets potentiellement délét-

(43) Jeffrey LAURENTI, *Financing the United Nations*, The Academic Council on the United Nations System/Yale University, 2002, pp. 15, 18 et 29.

tères de la règle majoritaire à l'Assemblée générale : « *dès lors que les petites nations détiennent un contrôle majoritaire à l'Assemblée générale, elles auront naturellement tendance à organiser les activités économiques et sociales de l'ONU en leur faveur et au détriment des Etats de plus grande taille. Il va de soi que le fort se doit d'aider le faible, ne serait-ce que parce qu'il est dans son intérêt de prévenir l'anarchie. Mais une telle aide, dont l'UNRRA [United Nations Relief and Rehabilitation Administration] constitue un exemple, devrait être laissée à l'initiative des plus puissants. Il incombe à l'Assemblée générale d'agencer ses activités de sorte que les grandes puissances épousent la pratique du multilatéralisme, contribuant ainsi à une meilleure harmonie entre grandes et petites puissances* » (44). Le ton monta d'un cran avec l'adhésion en nombre de pays en voie de développement (45). Le gouvernement Reagan délaissa le discours universaliste de l'« exceptionnalisme » américain, ce que l'ambassadeur Vernon Walters traduisit ainsi : « *notre vigueur économique et notre train de vie exemplaires ne sont pas suffisants. Aujourd'hui, nous sommes la cible d'une attaque bien plus vaste et subtile. Nous devons trouver le moyen de convaincre le monde avec nos propres arguments sans quoi nos ennemis vaincront les esprits et les espoirs de l'humanité... Nous devons briser ce vote bloqué et permettre aux pays de choisir leurs vrais intérêts, non pas les laisser dans l'illusion d'une quelconque solidarité* » (46). Ce langage des années soixante-dix ne diffère pas fondamentalement du parler actuel. Pour citer l'un des membres du gouvernement Bush les plus enclins au « multilatéralisme » : « *comment les Etats-Unis devraient-ils travailler main dans la main avec d'autres pays dans le but de promouvoir un monde en accord avec nos intérêts et nos valeurs?... Avant toute chose, le leadership américain constitue la donnée de base de toute analyse. Sans ce leadership, les initiatives multilatérales feraient fausse route... En somme, le multilatéralisme ne constitue pas une fin en soi mais bien souvent un moyen pour parvenir à nos fins. Le fait de s'engager dans la voie du multilatéralisme ne doit pas limiter nos choix; pratiquée avec clairvoyance, l'option multilatéraliste permet de multiplier ces choix* » (47).

RETOUR VERS LE FUTUR :

LES CONSÉQUENCES PROBABLES DU 11 SEPTEMBRE

Qu'il soit « péremptoire » et « cassant » ou « non impérialiste » et « bienveillant », le multilatéralisme américain est, si ce n'est impérialiste, tout au

(44) John Foster DULLES, « The General Assembly », *Foreign Affairs*, octobre 1945, p. 173.

(45) Sur ce point, cf. Richard GARDNER, *In Pursuit of World Order. US Foreign Policy and International Organizations*. Praeger, New York, 1966, p. 35.

(46) « Walters Sees Views of US Policy Becoming More Positive », *Diplomatic World Bulletin*, 21-28 octobre 1985, p. 3.

(47) Richard N. HAASS (Directeur, *Policy Planning Staff*, Département d'État américain), « Multilateralism for a Global Era » : remarques formulées à la Conférence pour la Paix Internationale, organisée par le Centre de coopération internationale de la Fondation Carnegie, à Washington, le 14 novembre 2001 (site Internet <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01111413.htm>).

moins impérieux. Les événements du 11 septembre 2001 ne vont certainement pas améliorer ce comportement inhérent à la pratique américaine du multilatéralisme. Les États-Unis ont toujours fait prévaloir les questions de sécurité sur la pratique du multilatéralisme, surtout durant la Guerre froide. Aujourd'hui, plus que dans la décennie qui a suivi la fin de la Guerre froide, ces questions sécuritaires deviennent prioritaires quant à l'étendue et la nature de la participation américaine aux institutions multilatérales. A court terme, le syndrome du *Mare Nostrum* opère clairement sur un mode « paranoïaque » selon la terminologie d'un historien américain (48). La référence à un « axe du mal », utilisée par le Président Bush dans son message sur l'État de l'Union [qui ne va pas sans rappeler les expressions du Président Reagan à propos de l'Union soviétique], n'est qu'un aperçu de ce qui risque de suivre. Les propositions de budget 2003 du gouvernement placent la guerre contre le terrorisme à l'étranger et à l'intérieur du territoire américain au centre des préoccupations; elles font également état de la plus forte augmentation des dépenses consacrées à la défense depuis 20 ans « *afin de payer le prix de la guerre et les coûts d'adaptation de notre arsenal militaire aux innovations du XXI^e siècle* » (49). L'allocution du Président Bush à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2002 contenait tous les ingrédients standard du syndrome du *Mare Nostrum* : premièrement, un rappel de l'engagement américain au multilatéralisme, notamment par l'annonce du retour des États-Unis au sein de l'UNESCO (qui est non seulement éminemment raisonnable mais qui aussi n'implique aucun coût politique); deuxièmement, la présomption de convergence de vue entre la communauté internationale et les États-Unis à propos du régime iraquien, « incarnation du mal »; troisièmement, la diabolisation de l'ONU, représentée comme potentiellement « non pertinente » si elle refusait de s'allier à la cause américaine en ne légitimant pas ses revendications et, finalement, la menace de recours à l'unilatéralisme au cas où le *leadership* américain serait remis en question. Les membres du gouvernement Bush accueillirent plus que froidement la position de Kofi Annan incitant l'Iraq à coopérer avec les inspecteurs internationaux, qu'il perçurent comme un piège multilatéral. En tout état de cause, les efforts du Secrétaire général n'ont pas pu rivaliser avec ceux des diplomates américains faisant pression sur le Conseil de sécurité pour que celui-ci adopte une résolution ne laissant à l'Iraq qu'un laps de temps déterminé pour dévoiler sa détention d'armes de destruction massive, accepter sans conditions le retour des inspecteurs internationaux et préconiser l'utilisation « *de tous les moyens nécessaires* » si la coopération entre les Nations Unies et le gouvernement iraquien échouait (50). Toute-

(48) Richard HOFSTADTER, *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays*, Knopf, New York, 1966.

(49) « A Citizen's Guide to the Federal Budget » : budget du gouvernement américain, année fiscale 2003.

(50) « At the United Nations, Bush's Push on Iraq Makes Headway, but then Stalls », *The New York Times*, 22 septembre 2002.

fois, vis-à-vis du Congrès et son électorat, le gouvernement Bush fait part d'un autre objectif que le désarmement de l'Iraq : « renverser Saddam Hussein ». Ce faisant, il a obtenu l'autorisation du Congrès de recourir à la force afin de défendre la sécurité de son territoire et des intérêts américains face à la menace iraquienne ainsi que la bonne exécution des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU (51).

La doctrine de la guerre préventive développée dans un document soumis par la Maison-Blanche au Congrès à la mi-septembre s'inscrit logiquement dans la veine du syndrome du *Mare Nostrum*. En effet, l'*hegemon* semble s'être défait de l'apparat multilatéral qui couvrait ses visées unilatérales. Pour apaiser les critiques selon lesquelles le gouvernement américain fait cavalier seul, ce document stratégique souligne le fait que les Etats-Unis utiliseront leur puissance économique et militaire dans le but de soutenir « les sociétés démocratiques et libérales » plus qu'ils ne cherchent à se procurer un « avantage unilatéral ». Ils prendront également fait et cause pour la défense d'un commerce sans entrave et pour la prospérité globale. Mais l'« internationalisme américain » récemment formulé ne laisse planer aucun doute quant à la décision américaine d'agir de manière unilatérale « *afin de dissuader des adversaires potentiels de s'engager dans une escalade militaire dans l'espoir d'égaliser, voire de surpasser, la puissance américaine* ». « *Prévention et contre-prolifération* » ont pris le pas sur dissuasion et endiguement (52). Le recours au multilatéralisme en tant qu'instrument subordonné à des objectifs politico-sreatégiques ne peut être plus clair.

Il semble donc que la pratique américaine du multilatéralisme se soit notablement obscurcie pour le futur immédiat. Les prédictions de long terme sont peut-être plus inquiétantes. Le ciment des forces politiques qui avait été construit au milieu des années quarante et avait permis aux Etats-Unis d'adopter une politique multilatéraliste est en train de s'effriter.

En premier lieu, l'environnement externe des Etats-Unis est bien plus contraignant qu'il ne l'était il y a cinquante ans, dans la mesure où leur puissance politique et économique s'est notablement élargie. L'Europe a refait surface en tant que puissance économique de premier plan. En dépit de l'érosion de la solidarité, les pays en voie de développement possèdent un poids économique conséquent du fait de l'intensification des échanges commerciaux avec les Etats-Unis. Aussi de nouveaux acteurs ont-ils émergé ou continuent-ils d'émerger sur la scène internationale et l'on trouve des pôles

(51) Cf. sur ce point la résolution 1441 du Conseil de sécurité en date du 8 novembre 2002.

(52) « The National Security Strategy of the United States of America », septembre 2002, sur le site Internet <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>. Dans des documents semblables, le gouvernement Clinton proposait une gamme d'options plus large et ne faisait pas mention du concept de « prévention ». Cependant, il portait les mêmes traces unilatéralistes : « nous devons être toujours prêts à agir seuls lorsqu'il en va de notre intérêt ou parce que nous n'avons pas d'autre alternative... », mais « c'est par l'exercice de notre influence et de nos compétences auprès d'organisations internationales, de nos alliances, ou en tant que leader d'une coalition ad hoc que nous atteignons – ou nous pouvons atteindre – au mieux – nombre de nos objectifs de sécurité » (cf. *The New York Times*, 20 septembre 2002).

de dynamisme économique et technologique dans les pays du Sud, tels les NPI (Nouveaux Pays Industrialisés), l'Inde ou la Chine. Aujourd'hui l'OPEP (Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole) peut difficilement prétendre au titre d'*arbiter mundi* comme ce fut le cas dans les années soixante-dix, mais son rôle ne peut pas être négligé pour autant. L'hégémonie militaire américaine actuelle se fonde sur des changements économiques structurels globaux qui tendent vers un système de responsabilités partagées plus qu'à un unilatéralisme résolu.

Dans le même temps, le poids relatif de l'économie américaine a subi – et va probablement continuer à subir – un déclin non négligeable. En 1945, les Etats-Unis totalisaient près du tiers de la production mondiale. Aujourd'hui, ils demeurent une – si ce n'est « la » – puissance économique dominante et le principal moteur de l'économie mondiale. Cependant, la part américaine dans la production mondiale s'est effondrée à hauteur de un cinquième. La quasi-totalité des indicateurs économiques révèle un déclin, qu'il s'agisse de l'acier brut, du minerai de fer, du pétrole brut, des biens de production manufacturés, des réserves financières internationales ou de la productivité du travail (53). Les observateurs relèvent également des failles dans l'économie américaine : de 1960 à 2001, les Etats-Unis ont cumulé un déficit commercial de la balance des paiements d'un total de 2 800 milliards de dollars, passant ainsi du statut de premier créiteur mondial à celui du plus gros débiteur net mondial (54); la dette fédérale brute s'élève aujourd'hui à près de 6 trillions de dollars (soit 47 % du PNB à fin 1997) (55).

La dépendance américaine vis-à-vis des marchés extérieurs s'est accrue : la valeur des échanges commerciaux américains avec l'étranger s'élevait à 32 % du PNB en 1997 au lieu de 25 % en 1992 et 13 % en 1970. La croissance des exportations entre 1993 et 1998 a représenté près d'un tiers de la croissance de l'économie américaine (56). Entre 1985 et 1995, les exportations américaines vers les pays en voie de développement ont augmenté plus rapidement que vers les pays industrialisés. En 1985, les exportations américaines à destination des pays en voie de développement représentaient 35 % du total des exportations et 42 % en 1995, les produits américains trouvant des marchés de prédilection en Asie et en Amérique latine. Un tiers de ces échanges est concentré sur 10 pays. Toutefois, dans leur ensemble, les pays en voie de développement représentent aujourd'hui un marché plus important que celui de l'OCDE pour les biens industriels, tels que les nouvelles

(53) Stephen D. KRASNER, *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*, University of California Press, Berkeley, 1985, p. 38.

(54) « US International Trade in Goods and Services. Balance of Payments (BOP) Basis », sur le site Internet <http://www.ita.doc.gov/td/industry/otea/usfth/aggregate/HO1t01.html>.

(55) « US Government and Debt Statistics », sur le site Internet <http://publicdebt.trea.gov/opd/opd-penny/htm>.

(56) Agenda 1998 de la politique commerciale et Rapport Annuel 1997 du Président des États-Unis sur le Programme d'Accords Commerciaux publié par le Bureau du Représentant au Commerce américain, 2 mars 1998.

technologies de l'information et des communications, les équipements électriques et l'aéronautique, qui sont également les marchés les plus porteurs pour les produits américains (57). La croissance continue de l'économie américaine dépend de la croissance des nouveaux marchés (essentiellement dans les pays en voie de développement et les économies en transition). Au vu de la supériorité de leur puissance économique dans les années quarante, la libéralisation du marché était dans le meilleur intérêt des États-Unis et le multilatéralisme se justifiait comme principe de base de la politique économique. Ce sont aujourd'hui deux impératifs.

De la même façon, la constellation des forces politiques d'après-Guerre – opinion publique, Congrès, syndicats de travailleurs, groupes de pression des milieux d'affaires – rassemblés en faveur du multilatéralisme dans les années quarante, s'est aujourd'hui fragmentée. Le souvenir de l'« échec » de la Société Des Nations (SDN) ou des turbulences économiques des années trente s'est évanoui. Les intérêts économiques ont pris le pas sur les préoccupations de sécurité et de stratégie extérieure après la fin de la Guerre froide. Dans le même temps, le traumatisme résultant de la guerre du Vietnam a conféré au Congrès une nouvelle autorité qui, bien qu'ayant depuis quelque peu perdu de son ampleur, continue d'entraver l'aptitude des États-Unis à façonner une politique multilatérale cohérente.

Les sondages menés depuis le début des années quatre-vingt-dix révèlent que les Américains sont en majorité plus favorables aux Nations Unies et à la pratique multilatéraliste que la plupart des membres du Congrès (58). Bien entendu, il s'agit de ne pas en tirer des conclusions trop hâtives. L'opinion publique américaine partage dans une large mesure la conception de ses élites au sujet du multilatéralisme (59).

Le soutien des syndicats vis-à-vis de l'ONU a toujours été incertain. Pendant la Guerre froide, les syndicats américains se firent les défenseurs de la cause occidentale, contribuant ainsi à la politisation de l'ONU ou encore à la décision du Président Carter de se retirer de l'OIT (Organisation Internationale du Travail). Dans le contexte actuel de globalisation de l'économie mondiale, le commerce est devenu une « *question s'ingérant de plus en plus* » dans les affaires de politique intérieure américaine et se voit considéré comme un « *véhicule des mécontentements* » (60). Le mécontentement des travailleurs joua un rôle significatif dans les débats sur l'ALENA et l'OMC,

(57) « US Merchandise Trade with Developing Countries : Highlights », sur le site Internet <http://www.info.usaid.gov/economic-growth/trdweb/hilites.htm>.

(58) MURRAY *et al.*, « Are Policy Makers Misreading Public Views Toward the United Nations ? », document présenté à la 38^e Convention Annuelle de l'ISA, Toronto (Canada), 18-22 mars 1997.

(59) « Programs of the United Nations Association of America », sur le site Internet <http://unausa.org/programs/poll96.htm>.

(60) Pour employer une phrase du précédent président de la Commission Internationale du Commerce : Peter S. WATSON, « Global Trade Forum Reflects a Burst of Conflict and Hope », *The New York Times*, 28 novembre 1999.

sans mentionner la législation commerciale *fast track* longtemps restée dans les cartons.

Le monde des affaires américain est aujourd'hui bien plus divisé qu'il y a cinquante ans. Les organisations telle la Chambre de Commerce Internationale ont fait pression en faveur d'un renforcement de l'ONU et ont approuvé le projet de *global compact* proposé par le Secrétaire général (61). Cependant, les « partenariats » nouvellement impliqués dans le projet n'ont pas réussi à surmonter l'image d'une Organisation mue par une forme de multilatéralisme régulateur et pro-keynésien, que le monde des affaires américain s'est forgé. De fait, un certain nombre de grandes entreprises se sont désintéressées de la pratique et des arrangements multilatéraux. Les industries en déclin touchées par la rude concurrence étrangère, notamment dans le secteur de l'acier et de l'agro-alimentaire, ont souvent revendiqué et fréquemment obtenu des mesures protectionnistes de la part du Congrès ou du gouvernement.

L'influence croissante d'un Congrès tout à la fois rétif et pugnace au sein de l'arène politique américaine ces dernières années constitue l'élément le plus incertain de ce tableau. Pas moins de la moitié des membres du Congrès sont de nouveaux députés élus après la chute du Mur de Berlin en 1989. Alors que les nouveaux élus au Congrès dans les années d'après-Guerre se mobilisaient contre le communisme, les sentiments de la génération politique actuelle, parfois qualifiée d'« isolationniste », « unilatéraliste » ou « partisane » à l'égard de l'ONU, vont de « *la dérision absolue au désenchantement croissant* ». Selon eux, la « *menace bleue* » a remplacé la « *menace rouge* » (62), justifiant ainsi les réductions du budget onusien dans les domaines du maintien de la paix, de l'aide internationale et des institutions financières internationales. Il est possible de mesurer l'interventionnisme du Congrès dans les batailles menées sur le « Contrat avec l'Amérique » à la Chambre des Représentants et le *Peace Powers Act* au Sénat en 1995, toutes deux visant à limiter la capacité du Président à conduire la politique étrangère. Au cours des années 1990, les requêtes du gouvernement auprès des conférences et des organisations internationales et du Département d'Etat ont diminué. La taille du budget du Département d'Etat a également été réduite en conséquence. De même, les crédits alloués par le Congrès à l'assistance internationale ont été revus à la baisse dans les années quatre-vingt-dix, au prétexte du manque d'efficacité de cette aide, de l'absence d'un consensus électoral national concernant nombre de programmes d'assistance et, de manière plus générale, d'une certaine « fatigue humanitaire ». Aujourd'hui, les dépenses consacrées aux programmes d'assistance représentent moins de 0,5 % du

(61) « ICC and the UN – Origins of a Partnership », sur le site Internet <http://www.iccwbo.org/home/icc-and-united-nations/icc-and-un.asp>.

(62) « As the UN Marks its 50th year, Congress Demands Change », *Congressional Quarterly*, 21 octobre 1995, pp. 3214-16 et « GOP Sharpens Budgetary Knife over International Programs », *Congressional Quarterly*, 17 décembre 1994, p. 3466.

budget fédéral (63). Seul l'avenir nous dira si l'augmentation des dépenses des programmes d'assistance internationale formulée par le Président Bush pour les cinq prochaines années répond à un véritable agenda pour le développement ou correspond à une répétition des expériences politiques de la Guerre froide (64).

Le débat politique intérieur américain de l'après-Guerre froide portant sur l'assistance internationale et l'utilisation de la force dans le cadre de la défense des droits de l'homme et de l'octroi d'une aide humanitaire a donc été brouillé. Comme le fait remarquer John Ikenberry, la mise en œuvre de ces programmes devint de plus en plus « *mal assurée et circonstancielle* » (65). Le style ampoulé du premier gouvernement Bush à propos d'un « *nouvel ordre mondial* » fut suivi du « *multilatéralisme péremptoire* » de Clinton, lequel s'est émaillé sous les pressions des groupes conservateurs et des Républicains, majoritaires au Congrès. Ainsi, à son tour, ce multilatéralisme péremptoire fit place à la directive présidentielle 25 (PDD-25), proscrivant tout déploiement de troupes américaines sous l'égide de l'ONU et énumérant les conditions du vote et de la participation américaine aux activités de maintien de la paix. Cette directive était si contraignante qu'elle mena un observateur à parler de « *zéro engagement, zéro risque, zéro souffrance et désordre* » (66). Depuis lors, les États-Unis, tel Sisyphe, se sont embarqués dans un voyage sans fin et sans frontières contre le terrorisme mondial, les « États voyous » et toute tentative de renversement de l'équilibre géostratégique des puissances en place.

RÉFLEXIONS CONCLUSIVES

En matière de politique étrangère, les décideurs américains sont réputés pour leur tendance à « déprécier » le rôle de la puissance dans la politique mondiale. Nous n'avons cependant guère eu l'occasion, au cours de notre étude du concept et de la pratique du multilatéralisme américain de corroborer ce point de vue. Non seulement le multilatéralisme américain d'après-Guerre était « compatible » avec les objectifs internationaux et les structures internes américaines, comme l'a fait remarquer John Ruggie, mais il s'agissait aussi d'un instrument pratique et d'un argument intellectuel destiné à installer confortablement les États-Unis à la « place du conducteur ».

(63) « USAID Information », sur le site Internet <http://www.info.usaid.gov/about/y4naid.html>.

(64) Notons que même les institutions de Bretton Woods – où les États-Unis conservent un quasi-pouvoir de veto – ont été prises pour cible par Hill. Cf. « Report Seeks Big Changes in IMF and World Bank », *The New York Times*, 8 mars 2000.

(65) Albrecht SCHNABEL/Ramesh THAKUR, *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention : Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, Presses de l'Université des Nations Unies, Tokyo, 2000, p. 90.

(66) Samantha POWER, « Bystanders to Genocide. Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen », *The Atlantic Online*, sur le site Internet <http://www.theatlantic.com/issues/2001/09/power.htm>.

Ce système maintenait l'illusion selon laquelle les relations internationales ne s'appuient plus sur le concept de puissance dans la mesure où l'existence de forums pseudo égalitaires créant des halos de démocratie internationale détournent l'attention publique des manifestations d'hégémonie économique ou d'unilatéralisme politique. La question de la légitimité ne pouvait pas être soulevée tant que convergeaient les intérêts américains et les intérêts mondiaux. Cependant, lorsque fut prouvé que tel n'était pas le cas, le problème de la puissance resurgit de manière si prononcée qu'il ne subsistait aucun doute quant à qui était et devrait être à la « place du conducteur » : la conception américaine du multilatéralisme couvrait dès lors des réalités de pouvoir inégales. Elle ne les a pas éliminées et il n'est pas inutile de rappeler ici la Loi de Parkinson qu'évoquait Karl Deutsch il y a plus de trente ans et selon laquelle plus un État est puissant plus il est poussé à élargir ses ambitions politiques internationales et plus il est tenté de refondre le système international dans un moule conforme à ses intérêts (67).

En réalité, l'approche américaine du multilatéralisme a posé l'insoluble dilemme du pouvoir et de la démocratie. Comment un acteur peut-il en même temps proposer un forum égalitaire global pour négocier des politiques internationales et prescrire les politiques qui doivent y être adoptées ? Comment peut-il postuler qu'une institution multilatérale ne devrait pas être mobilisée à des fins non libérales ou encore que la simple existence de règles ou de procédures multilatérales permettraient d'éviter « *l'épineuse question de l'exercice du pouvoir... en matière de résolution des conflits* » (68) ? A ces questions, le multilatéralisme américain ne donne que des réponses inconsistantes. Cependant, en situation de défi, la coercition et l'utilisation de la force, supposées « options secondaires », bien loin d'avoir disparues, refont surface et occupent le centre de la scène géopolitique. De fait, elles font partie intégrante des règles du jeu multilatéraliste auquel l'Amérique convie le reste de la communauté internationale.

(67) Karl W. DEUTSCH, *The Analysis of International Relations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1988 (réédition), p. 98.

(68) Ces contradictions ont été soulevées par James N. MILLER, « Cordell Hull and the Concept of a World Organization for Trade », document présenté devant la Réunion Annuelle de l'Association des Études Internationales, La Nouvelle-Orléans, mars 2002.