

Article paru dans *Les Echos*, 7 septembre 2005

La nouvelle offensive de la diplomatie américaine

Thierry Giordano et Laurence Tubiana

Iddri

Le nouvel ambassadeur américain aux Nations unies, John Bolton, a créé l'évènement en déposant 750 amendements pour modifier en profondeur le projet de déclaration finale de prochaine Assemblée générale des Nations unies, qui débute le 14 septembre prochain à New York. Il ne reste donc que deux semaines aux négociateurs des 191 Etats membres de l'Organisation des Nations unies pour s'entendre. Une mission quasi impossible compte tenu des exigences américaines. Le gouvernement américain a-t-il l'intention de faire échouer le sommet et de discréditer définitivement le secrétaire général, Kofi Annan, ou s'agit-il d'une base nouvelle pour une réelle négociation ? Il est sans doute trop tôt pour le dire. Mais au-delà du sommet de septembre, les amendements révèlent la vision du système multilatéral que le gouvernement américain propose comme nouveau modèle à la communauté internationale.

Rompant avec la doctrine d'équilibre géographique, essentielle dans les instances des Nations unies, les Etats-Unis privilégient la constitution de clubs composés de pays capables de prendre les décisions et de les mettre en œuvre. Il s'agit de créer un axe direct entre les grands pays considérés comme responsables et le secrétariat général, et d'affaiblir les principales instances des Nations unies (Assemblée générale, Conseil économique et social et Cour internationale de justice) jugées inefficaces ou attentatoires au respect de la souveraineté nationale. Le club de ces pays responsables est fermé. Sur le plan militaire, c'est le sens du Traité de non-prolifération nucléaire que les Américains soutiennent contre l'option de désarmement généralisé. Sur le plan politique, c'est la place centrale accordée au Conseil de sécurité au détriment de l'Assemblée générale. C'est pourquoi les Américains refusent une réforme globale de ce Conseil visant à le rendre plus représentatif et plus responsable de ses décisions devant l'ensemble des membres des Nations unies. Pour la même raison, ils dénie

au Conseil économique et social, traditionnellement sous le contrôle des pays en développement, la tutelle de la nouvelle Commission pour la construction de la paix, rattachée, dans leur projet, au Conseil de sécurité.

Second grand sujet du sommet, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) font l'objet de la même contestation radicale. Les Etats-Unis ne se retrouvent pas dans les priorités des OMD, ces objectifs chiffrés visant à réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici 2015. Promouvoir la croissance, la démocratie et les libertés économiques est pour eux la meilleure voie pour lutter efficacement contre la pauvreté et renforcer la paix. Ils récusent l'objectif contractuel d'une aide publique au développement équivalente à 0,7 % du PNB des pays donateurs, et mettent l'accent sur les efforts déjà réalisés. Ils peuvent ainsi se prévaloir d'être le seul pays parmi les principaux donateurs à avoir augmenté significativement leur aide, passant de 10 milliards en 2000 à 19 milliards en 2004, alors que ce montant ne représente que 0,16 % de leur PNB. Plus encore, leur proposition se dessine comme une alternative aux OMD : à une action collective en faveur d'objectifs internationalement définis, ils préfèrent soutenir les stratégies de développement définies par les pays eux-mêmes, mais dans le cadre du modèle économique et politique libéral. Ils ont testé les principes de ce schéma de coopération à travers une nouvelle initiative, le Millennium Challenge Account. Lancée en 2004, cette initiative applique un mode de sélection des pays bénéficiaire de l'aide reposant que les efforts réalisés par les gouvernements en matière de bonne gouvernance et de libéralisation économique. Dans ce cadre, le respect de la souveraineté nationale, y compris dans la politique de coopération, reste le principe fondamental d'organisation du système.

L'option que les Etats-Unis proposent aujourd'hui pour réorganiser le système de gouvernance internationale, dont l'aide publique au développement fait partie, reste fondée sur l'idée d'une société mondiale composée d'Etats souverains, mais fortement hiérarchisée, organisée en trois cercles. Dans le premier cercle, les pays qui détiennent les pouvoirs d'action politique, économique et militaire, restent maîtres des décisions internationales, notamment au travers du Conseil de sécurité. Les pays du deuxième cercle, respectueux des normes de bonne gouvernance et des libertés économiques et politiques, se voient reconnaître leur statut d'Etat souverain, sans toutefois partager le pouvoir de décision. Enfin, un certain nombre de pays ne sont pas reconnus comme des membres à part entière de la communauté internationale : c'est le troisième cercle, les Etats « faillis », « défaillants » ou *a fortiori* « voyous », pour lesquels le principe de souveraineté ne joue plus et qui peuvent donc légitimement faire l'objet d'une intervention de la communauté internationale, y compris par la force.

C'est en définitive une vision cohérente et alternative que les amendements Bolton représentent. Ce projet est à prendre très au sérieux. Il remet en question une partie des fondements du système des Nations unies, notamment l'égalité entre les Etats. Comme le projet de réforme soutenu par Koffi Annan, l'initiative américaine trouve sa justification dans les défaillances unanimement reconnues de l'ONU. Mais elle propose des solutions aux antipodes du système actuel bâti autour de la construction de règles communes, pour modifier fondamentalement et durablement les bases de la négociation : loin de discuter de l'augmentation de l'aide publique ou de la nécessité de la solidarité internationale, les discussions porteront sur la composition des trois cercles, sur les nouvelles limites de la souveraineté des Etats, ou encore sur l'étendue de la légitimité de l'intervention internationale. Or, l'agenda de l'administration Bush centré sur ces questions depuis 2001 n'a pas convaincu par son efficacité. Et tout porte à croire que sa transposition à l'échelle multilatérale représenterait un facteur supplémentaire d'accroissement des risques et de l'instabilité.