



N° 2110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2024.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*sur le déplacement d'une délégation de la commission à New York à l'occasion de la
78^{ème} Assemblée générale des Nations Unies, à l'automne 2023*

PRÉSENTÉ PAR

MME MIREILLE CLAPOT,
MME NADÈGE ABOMANGOLI, M. SÉBASTIEN CHENU,
MME MEREANA REID ARBELOT ET M. FRÉDÉRIC ZGAINSKI,

Députés

La délégation de la commission était composée de : Mme Mireille Clapot (Drôme – Renaissance), vice-présidente de la commission ; Mme Nadège Abomangoli (Seine-Saint-Denis – La France Insoumise-NUPES), secrétaire ; M. Sébastien Chenu (Nord – Rassemblement National), vice-président de l'Assemblée nationale ; Mme Mereana Reid Arbelot (Polynésie française – Gauche démocrate et républicaine-NUPES) et M. Frédéric Zgainski (Gironde – Démocrate).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE 78^{ÈME} ASSEMBLÉE GÉNÉRALE MARQUÉE PAR LA PRÉPARATION DU SOMMET DE L'AVENIR ET LA SITUATION À GAZA	7
A. L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES : UN RENDEZ-VOUS MULTILATÉRAL MAJEUR	7
B. LES ENJEUX DE LA 78 ^{ÈME} SESSION : LE SOMMET SUR LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD) ET LA PRÉPARATION DU SOMMET DE L'AVENIR.....	8
C. UNE ÉDITION MARQUÉE PAR LES CRISES, ET EN PARTICULIER PAR LA GUERRE ENTRE ISRAËL ET LE HAMAS.....	10
II. L'ONU, UNE INSTITUTION EN DIFFICULTÉ MAIS QUI DEMEURE INDÉPASSABLE	17
A. UNE ORGANISATION INDISPENSABLE POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET LE MAINTIEN DE LA PAIX.....	17
B. UNE ORGANISATION CONFRONTÉE À DE NOMBREUX BLOCAGES	20
C. UNE RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ AU CŒUR DES DÉBATS..	21
III. UNE PLACE DE LA FRANCE TOUJOURS FORTE MAIS DE PLUS EN PLUS CONCURRENCÉE	25
A. UNE PLACE SINGULIÈRE AU SEIN DU SYSTÈME ONUSIEN.....	25
B. LA FRANCE, UN PARTENAIRE RECONNU ET RECHERCHÉ	26
C. UNE POSITION CONCURRENCÉE	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA DÉLÉGATION DE LA COMMISSION	31

INTRODUCTION

Chaque automne, une délégation de la commission des affaires étrangères se rend à New York à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU).

Du 14 au 17 novembre 2023, cinq députés de la commission ont ainsi participé à la 78^{ème} AGNU : Mme Mireille Clapot, vice-présidente de la commission, Mme Nadège Abomangoli, secrétaire de la commission, M. Sébastien Chenu, vice-président de l'Assemblée nationale, ainsi que Mme Mereana Reid Arbelot et M. Frédéric Zgainski.

Les membres de cette délégation ont rencontré trois types d'interlocuteurs :

– des représentants permanents d'États auprès des Nations Unies, dont le représentant de la France, M. Nicolas de Rivière, et son adjointe, Mme Nathalie Broadhurst, mais aussi ceux du Brésil, de l'Égypte, de l'Espagne, de l'Inde, de l'Ukraine, du Vanuatu, ainsi que l'ambassadeur de la délégation européenne ;

– des responsables de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont le secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et celui chargé des affaires économiques et sociales, ainsi que des directeurs ou responsables d'agences et de programmes de l'ONU ;

– des représentants du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'une organisation non-gouvernementale (ONG) luttant pour le respect des droits de l'Homme.

Ces entretiens ont permis d'analyser les enjeux de la 78^{ème} AGNU - une édition caractérisée par la préparation du Sommet de l'avenir de 2024 - mais aussi d'évoquer les conflits, et notamment celui au Proche-Orient, qui a bouleversé la session à partir du 7 octobre.

Les membres de la délégation ont constaté que l'ONU souffrait de blocages et de dissensions profondes entre ses membres, même si elle reste un espace de discussion indispensable pour la communauté internationale, en particulier dans un contexte de multiplication des crises et de défis globaux. Ils ont pu faire un point sur les velléités de réforme du Conseil de sécurité.

Enfin, dans le cadre de sa mission de contrôle du Gouvernement, cette délégation a pu évaluer l'action de la diplomatie française à New York.

I. UNE 78^{ÈME} ASSEMBLÉE GÉNÉRALE MARQUÉE PAR LA PRÉPARATION DU SOMMET DE L'AVENIR ET LA SITUATION À GAZA

A. L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES : UN RENDEZ-VOUS MULTILATÉRAL MAJEUR

Créée en 1945, l'Assemblée générale des Nations Unies rassemble les 193 États membres de l'ONU. Elle est une enceinte unique de discussions multilatérales sur l'ensemble des questions internationales prévues par la Charte des Nations Unies. Elle examine des points de l'ordre du jour et peut adopter des résolutions.

Chaque année, elle se réunit lors d'une session ordinaire, organisée de manière intensive de septembre à décembre et qui reprend ses travaux épisodiquement l'année suivante, jusqu'à ce que toutes les questions à l'ordre du jour aient été traitées. Elle peut également se réunir en sessions extraordinaires et en sessions extraordinaires d'urgence ⁽¹⁾.

La session ordinaire commence par un débat général qui permet aux États membres d'exprimer leur position et leurs priorités sur les grands enjeux internationaux, le plus souvent lors d'un discours du chef d'État ou de gouvernement. De plus, le secrétaire général présente son rapport sur les travaux de l'organisation.

À l'issue du débat général, l'Assemblée générale examine les questions de fond inscrites à son ordre du jour. Six commissions sont alors mobilisées :

- la commission des questions de désarmement et de sécurité internationale (dite « Première commission ») ;
- la commission économique et financière (« Deuxième commission ») ;
- la commission des questions sociales, humanitaires et culturelles (« Troisième commission ») ;
- la commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (« Quatrième commission ») ;
- la commission des questions administratives et budgétaires (« Cinquième commission ») ;
- la commission des questions juridiques (« Sixième commission »).

(1) L'AGNU a convoqué 32 sessions extraordinaires et 11 sessions extraordinaires d'urgence depuis sa création. La dixième session extraordinaire d'urgence qui porte sur les « mesures illégales prises par les autorités israéliennes à Jérusalem-Est occupée ainsi que dans le reste du Territoire palestinien occupé » et qui s'est tenue pour la première fois en 1997 a été récemment convoquée.

L'Assemblée générale se prononce également sur le fonctionnement interne de l'ONU : elle admet de nouveaux membres après recommandation du Conseil de sécurité, examine et approuve le budget de l'organisation et élit le secrétaire général sur recommandation du Conseil de sécurité.

Les résolutions, non contraignantes, sont prises à la suite des délibérations qui se terminent par un vote en séance plénière. Dans la majorité des cas, les États membres s'efforcent d'adopter les résolutions par consensus, en évitant de procéder à un vote.

L'Assemblée générale est un organe qui se démarque par sa représentativité : chaque État dispose d'un vote.

B. LES ENJEUX DE LA 78^{ÈME} SESSION : LE SOMMET SUR LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD) ET LA PRÉPARATION DU SOMMET DE L'AVENIR

Lors du débat général, qui s'est déroulé du 19 au 23 septembre 2023, 195 orateurs (dont 20 femmes seulement et 23 francophones) se sont succédé à la tribune de l'Assemblée générale durant une semaine. Ces interventions ont permis de revenir sur trois points principaux : les crises et guerres, dont la guerre en Ukraine ; les enjeux globaux, dont l'ambition climatique ; enfin, la nécessité d'une réforme du système multilatéral, de l'architecture financière internationale à l'élargissement du Conseil de sécurité.

En parallèle du débat général, un Sommet sur les objectifs du développement durable (ODD) a été organisé les 18 et 19 septembre, avec pour objectif de dresser un bilan à mi-parcours du programme de développement durable Agenda 2030 ⁽¹⁾. Durant ce sommet, les États participants ont unanimement regretté le retard pris dans l'achèvement des ODD en raison des différentes crises (pandémie de Covid-19, changement climatique, conséquences de la guerre en Ukraine, *etc.*) et de la multiplication des conflits. Ils ont adopté une déclaration commune. Pour M. António Guterres, le secrétaire général des Nations Unies (SGNU), seuls 15 % des ODD seraient sur la « bonne voie », ce qui l'a conduit à appeler à une réforme de l'architecture financière internationale pour mieux répondre aux ODD ⁽²⁾.

Plusieurs réunions et dialogues de haut niveau ont également été organisés, dont une réunion ministérielle préparatoire au Sommet de l'avenir ⁽³⁾. Ce sommet, voulu par le secrétaire général, sera organisé en septembre 2024 et aura deux objectifs : « *intensifier les efforts déployés pour respecter les engagements*

(1) *Adopté en 2015, l'Agenda 2030 constitue le cadre directeur dans lequel s'inscrivent les efforts de la communauté internationale en faveur du développement durable. Il comprend 17 objectifs de développement durable (ODD) couvrant les enjeux de développement.*

(2) *Dans une allocution prononcée le 20 septembre 2023 à l'occasion du dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale sur le financement du développement, le secrétaire général évoque « un fossé [qui] se creuse entre les pays qui peuvent accéder à des financements [pour leur développement] à des conditions raisonnables et ceux qui ne le peuvent pas et se retrouvent encore plus à la traîne. »*

(3) *Cet événement fait partie de l'agenda de réforme « Notre Programme commun » du secrétaire général.*

internationaux existants et prendre des mesures concrètes pour relever les nouveaux défis et exploiter les nouvelles possibilités »⁽¹⁾. À l'issue de cet événement, un document final appelé « Pacte pour l'avenir » devra être adopté par les États. Lors de son déplacement, la délégation a pu constater que le contenu de ce document demeurerait encore largement ouvert. Plusieurs accords et textes seront négociés lors de ce sommet, notamment un « Nouvel agenda pour la paix », des recommandations pour rendre le multilatéralisme plus efficace ou encore un « pacte mondial sur le numérique ».

De nombreux sujets ont ensuite été abordés lors des grandes commissions. Toutefois, comme en témoigne le communiqué final de bilan de la 78^{ème} session de l'AGNU publié le 3 janvier 2024 sur le site Internet des Nations Unies, « [cette session a été] *assombrie par l'aggravation d'anciennes tensions et l'émergence de nouveaux risques* »⁽²⁾. Dans chaque commission puis en séance plénière, les discussions ont, souvent, été difficiles et les résultats, minces. Par exemple, dans la Troisième commission, « *si le consensus a prévalu pour 45 des 62 projets entérinés* »⁽³⁾, *l'adoption de la résolution sur le droit au développement, qui fait état d'un projet de pacte international soumis à l'Assemblée générale pour négociation et adoption, a vu les délégations afficher des positions divergentes. Les divisions se sont encore creusées sur les questions sociétales, notamment sur la conception de la famille et la définition du genre, et les accusations de politisation des droits humains se sont intensifiées, poussant un nombre croissant de pays à plaider pour que le traitement de ces questions se fasse dans le cadre de l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme* ».

La France a pu porter des sujets spécifiques et obtenir l'adoption de certains textes. Dans la Deuxième commission, elle a par exemple présenté une résolution sur la trêve olympique et, avec le Costa Rica, une résolution sur les modalités de la troisième conférence des Nations Unies sur l'océan (UNOC 3), qui sera organisée à Nice en juin 2025. Ces deux résolutions ont été adoptées⁽⁴⁾.

Enfin, l'Assemblée générale a doté l'ONU d'un budget ordinaire⁽⁵⁾ de 3,588 milliards de dollars pour l'année 2024, conformément aux recommandations de la Cinquième commission.

(1) Voir le site Internet dédié à ce sommet : <https://www.un.org/fr/summit-of-the-future>.

(2) Voir le site Internet de l'ONU : <https://press.un.org/fr/2024/ag12579.doc.htm> (communiqué AG/12579).

(3) La troisième Commission a notamment adopté un projet de résolution inédit appelant à une meilleure protection des personnes contre les violations des droits humains dans l'environnement numérique. L'Assemblée générale l'a ensuite adoptée par consensus le 19 décembre 2023.

(4) Ces résolutions ont été adoptées respectivement le 21 novembre et le 18 décembre 2023 par l'AGNU.

(5) Le budget ordinaire de l'ONU est financé par les contributions obligatoires et sert essentiellement à financer les dépenses de personnel, d'investissement et de fonctionnement du Secrétariat et dans les différentes implantations de l'ONU.

C. UNE ÉDITION MARQUÉE PAR LES CRISES, ET EN PARTICULIER PAR LA GUERRE ENTRE ISRAËL ET LE HAMAS

La 78^{ème} session de l'AGNU est intervenue dans un contexte international particulier, marqué par les crises et les guerres, dont la guerre d'agression russe en Ukraine et, depuis l'attaque du 7 octobre ⁽¹⁾ perpétrée par le Hamas - qui est classé par la France comme « organisation terroriste » -, la guerre en Israël et dans les Territoires palestiniens.

Les membres de la délégation ont pu aborder le premier conflit directement avec M. Sergiy Kyslytsya, représentant permanent de l'Ukraine, qui a indiqué avoir pour objectifs principaux de maintenir le sujet à l'ordre du jour de l'ONU et d'obtenir un soutien international toujours plus important pour son pays. L'ONU dispose selon lui d'un potentiel unique d'action, notamment *via* ses experts et ses agences, dont l'Ukraine bénéficie ⁽²⁾ et pourrait bénéficier encore davantage.

En février 2022, le Conseil de sécurité a décidé de convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'AGNU ⁽³⁾. Six résolutions ont ensuite été adoptées par cette dernière dans le cadre de cette session extraordinaire d'urgence : *Agression contre l'Ukraine* (2 mars 2022) ; *Conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine* (24 mars 2022) ; *Suspension du droit de la Fédération de Russie de siéger au Conseil des droits de l'Homme* (7 avril 2022) ; *Intégrité territoriale de l'Ukraine : défense des principes consacrés par la Charte des Nations Unies* (12 octobre 2022) ; *Agression contre l'Ukraine : recours et réparation* (14 novembre 2022), une résolution qui appelle à mettre en place un registre des dommages de guerre créé depuis par le Conseil de l'Europe ; *Principes de la Charte des Nations Unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine* (23 février 2023).

Le nombre de voix en faveur de cette dernière résolution (141 sur 193 pays) était exactement le même que lors du premier vote, celui du 2 mars 2022. Mais quelques évolutions doivent être notées : le Mali et le Nicaragua se sont notamment opposés à la résolution cette fois-ci, alors qu'ils s'étaient abstenus auparavant, et Madagascar, le Maroc et le Soudan du Sud ont condamné l'invasion russe, après s'être abstenus ou avoir été opportunément absents en 2022.

En outre, 45 pays se sont abstenus ou n'étaient pas présents lors du vote. Parmi les abstentionnistes figuraient l'Afrique du Sud, la Chine, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan mais aussi l'Inde. La délégation a pu auditionner

(1) Le gouvernement israélien fait état de près de 1 200 morts et 240 disparus lors de cette attaque.

(2) Au 31 octobre 2023, le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) faisait par exemple état de 2 milliards de dollars de contributions reçues pour son Plan de réponse humanitaire en Ukraine, qui ont permis à plus de 500 organisations humanitaires (en particulier dix agences des Nations Unies dont le Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), d'apporter une aide à 9 millions de personnes durant les neuf premiers mois de l'année 2023.

(3) Les votes au CSNU du 25 février et du 30 septembre 2022, qui devaient contraindre la Russie dans ses actions, se sont heurtés au veto de cette dernière. Elle n'a néanmoins pas pu y recourir lors du vote procédural et non-contraignant du 27 février 2022 convoquant une réunion de l'AGNU.

rôle de médiateur dans le conflit israélo-palestinien. M. Mahmoud a rappelé que son pays souhaitait une résolution pacifique du conflit et appelait à un cessez-le-feu immédiat. Il a néanmoins exprimé son inquiétude envers une éventuelle réaction d'autres États de la région face aux nombreuses attaques israéliennes perpétrées à Gaza. Le conflit a fait de très nombreuses victimes palestiniennes – des familles entières ont été tuées – et 45 % des maisons auraient été détruites à Gaza. Selon le diplomate égyptien, la paix nécessite pourtant une coexistence de toutes les populations de la région. Il a condamné la colonisation par Israël de territoires palestiniens.

La délégation a également pu discuter du conflit avec M. Jean-Pierre Lacroix, secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix (OMP). Ce dernier a présenté les trois opérations de maintien de la paix au Proche-Orient : l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST, 380 personnels en 2023) créé en 1948 et basée à Jérusalem ⁽¹⁾ ; la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD, 1 250 personnels) créée en 1974 et située dans le Golan ⁽²⁾ et la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL, 10 360 personnels dont 680 Français), créée en 1978 et positionnée au Sud Liban ⁽³⁾. Il s'est dit très préoccupé par la situation au Sud Liban, compte tenu de l'intensification du nombre de tirs et de l'utilisation d'armes plus lourdes, craignant l'ouverture d'un nouveau front.

De plus, la délégation a pu évoquer la situation avec certaines agences onusiennes, dont l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) ⁽⁴⁾, qui dispose habituellement d'environ 28 000 personnels, dont 13 000 à Gaza.

La situation humanitaire décrite par l'UNRWA aux membres de la délégation était très préoccupante. Au-delà des chiffres relatifs au nombre de morts et de blessés, très élevés ⁽⁵⁾, l'office soulignait un risque de famine et de propagation de maladies. L'UNRWA redoutait également une extension du conflit au Liban.

(1) Cette OMP, la première créée par le Conseil de sécurité, devait initialement surveiller les cessez-le-feu et les conventions de l'armistice général signées après la guerre israélo-arabe de 1948, circonscrire les incidents isolés et les empêcher de dégénérer. Son mandat a depuis été amendé afin d'aider les deux autres OMP déployées dans la région.

(2) Cette force a été créée pour suivre l'accord sur le désengagement des forces israéliennes et syriennes du Golan. Au début de l'année 2023, elle était composée de 1 250 personnels.

(3) À l'origine, la FINUL a été établie pour confirmer le retrait des troupes israéliennes du Sud du Liban, rétablir la paix et la sécurité internationales et aider le Gouvernement libanais à rétablir son autorité effective dans la région. Après la crise de l'été 2006, son mandat a évolué. Celle-ci doit notamment « contrôler la cessation des hostilités, accompagner et appuyer les forces armées libanaises à mesure de leur déploiement dans tout le Sud » (résolution 1 701 du CSNU).

(4) L'UNRWA est un programme onusien d'aide aux réfugiés palestiniens créé en 1949 et qui est présent dans la bande de Gaza, en Cisjordanie, en Jordanie, au Liban et en Syrie. Il leur apporte un soutien en matière de santé, d'éducation, d'aide humanitaire et de services sociaux.

(5) Au moment du déplacement, environ 11 000 morts et 30 000 blessés, dont une majorité de femmes et d'enfants, selon le Hamas. Ces chiffres ne peuvent pas être vérifiés.

Au début du mois de novembre 2023, 5 000 personnels de l'UNRWA continuaient à travailler à Gaza, c'est-à-dire gérer des centres de soins, distribuer de la nourriture et de l'eau ou encore fournir un soutien psychosocial. Les installations de l'UNRWA, notamment ses écoles, seraient aussi utilisées comme abris d'urgence par 500 000 Palestiniens, dont 160 000 dans le Nord de la bande de Gaza.

À la mi-novembre 2023, 102 personnels de l'UNRWA avaient été tués depuis le début des opérations de l'armée israélienne (ils sont désormais 146 selon le dernier rapport publié par l'office, le 8 janvier 2024). Parmi eux, figurent des directeurs d'école, des enseignants, des médecins, des ingénieurs, des gardes et du personnel de soutien. Le 13 novembre, un hommage a été organisé dans les bureaux de l'ONU du monde entier (minute de silence, drapeau des Nations Unies mis en berne⁽¹⁾). Il s'agit du plus grand nombre de travailleurs humanitaires tués dans l'histoire de l'ONU en un temps aussi court.

Les agences onusiennes plaident pour que les négociations internationales permettent la distribution d'une aide humanitaire directe et en quantité très importante à la population palestinienne et pour qu'elles aboutissent à un cessez-le-feu humanitaire puis à l'établissement d'une paix durable. Elles demandent aussi un soutien financier plus important⁽²⁾.

La délégation a également pu auditionner le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui ne cesse d'appeler les parties prenantes au conflit - avec lesquelles il est directement en contact - au respect du droit international humanitaire, et au déplacement des combats pour protéger les civils. Le CICR, qui dispose de 130 personnels à Gaza et notamment d'une équipe chirurgicale à l'hôpital européen de Gaza, a également alerté la délégation sur le nombre très élevé de blessés. Les patients sont triés et des décisions graves sont prises en urgence, dont un nombre élevé d'amputations, notamment sur des enfants.

Depuis le 7 octobre 2023, cette guerre est présente dans de nombreux échanges de la 78^{ème} session de l'AGNU. Lors de la Première commission, par exemple, « *l'éclatement de ce conflit est venu envenimer les discours souvent accusatoires* » selon le communiqué officiel publié par les Nations Unies le 3 janvier 2024. De même, devant la Deuxième commission, « *le texte relatif aux technologies agricoles au service du développement durable proposé par Israël a suscité une fronde des États arabes, non pas sur le fond mais du fait qu'il émanait de la « Puissance occupante »*. À l'occasion de l'adoption du texte consacré à la souveraineté du peuple palestinien et de la population arabe dans le Golan syrien occupé sur leurs ressources naturelles, Israël a accusé le Hamas de détourner les ressources dont il dispose afin d'alimenter sa machine de guerre, tandis que le

(1) À Gaza, le drapeau de l'ONU n'a pas été mis en berne. Selon Mme Gréta Gunnarsdóttir, directrice du Bureau UNRWA à New York, cela vise à rappeler que l'ONU agit à Gaza et est déterminée à y rester.

(2) Le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH) a estimé qu'environ 1,2 milliard de dollars était nécessaire pour répondre aux besoins critiques de 2,7 millions de personnes (2,2 millions d'habitants de la bande de Gaza et 500 000 habitants de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est) du mois d'octobre au 31 décembre 2023.

Liban a dénoncé, lors de l'examen du texte sur la marée noire sur les côtes libanaises, des agressions d'Israël au moyen de phosphore blanc ». Au sein de la Troisième commission, les tensions ont été très vives mais n'ont pas empêché l'adoption du projet de résolution sur le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, malgré l'opposition de quelques pays, dont Israël et les États-Unis, ces derniers dénonçant un texte « *politique* », qui « *divise au lieu de rassembler* ». Enfin, dans la Quatrième commission, « *les six projets de résolution consacrés aux pratiques et activités d'implantation israéliennes dans les territoires palestiniens occupés et aux activités de l'UNRWA, adoptés à une très large majorité, n'ont pourtant été que des reconductions techniques des textes des années précédentes, sans faire référence à la crise en cours* ».

Au Conseil de sécurité, au mois d'octobre, ce conflit a fait l'objet d'une série de projets de résolution, qui ont été soit rejetés faute de majorité (projets de résolution de la Russie du 16 et du 25 octobre), soit bloqués par l'utilisation du droit de veto (projet de résolution du Brésil du 18 octobre avec le veto américain, projet de résolution américain du 25 octobre avec les vetos chinois et russe).

Face à cette impasse, le président de l'AGNU a convoqué à trois reprises la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale consacrée aux « *mesures illégales prises par les autorités israéliennes, à Jérusalem-Est occupée ainsi que dans le reste du Territoire palestinien occupé* ». Ses travaux ont débouché sur l'adoption de deux résolutions.

La première résolution, intitulée « Protection des civils et respect des obligations juridiques et humanitaires » et présentée par la Jordanie au nom du groupe des États arabes, a été adoptée le 27 octobre par 120 voix pour (dont la France, la Chine, la Russie et l'Espagne), 14 contre (dont les États-Unis) et 45 abstentions (dont l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Inde). Ce texte demande une trêve humanitaire immédiate, durable et soutenue, menant à la cessation des hostilités, ainsi qu'à la libération immédiate et inconditionnelle de tous les civils retenus illégalement en captivité. Ce texte requiert également l'annulation de l'ordre donné par Israël (qualifiée de « puissance occupante ») aux civils palestiniens et au personnel des Nations Unies d'évacuer toutes les zones de la bande de Gaza situées au Nord de la rivière Wadi Gaza. De plus, il rappelle la nécessité de respecter le droit international, y compris le droit international humanitaire, souligne l'importance d'éviter une escalade de la violence à l'échelle régionale et rappelle la solution des deux États.

Au préalable, l'Assemblée générale avait rejeté un projet d'amendement présenté par le Canada qui aurait introduit un libellé supplémentaire au dispositif par lequel elle aurait « [rejeté et condamné] *catégoriquement les attaques terroristes qui ont été perpétrées par le Hamas en Israël à compter du 7 octobre 2023 et les prises d'otages, et [exigé] le respect de la sécurité et du bien-être des otages (...)* ».

Le 12 décembre 2023, une seconde résolution a été adoptée par 153 voix pour (dont la France), 10 contre (Autriche, États-Unis, Guatemala, Israël, Libéria,

Micronésie, Nauru, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Tchéquie) et 23 abstentions (dont l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie). Ce texte a demandé un cessez-le-feu humanitaire immédiat, la libération inconditionnelle des otages, ainsi que l'assurance d'un accès humanitaire. En présentant ce texte, l'Égypte a mis en garde, au nom du groupe des États arabes, contre le risque de « génocide » et d'embrasement de la région. Deux amendements proposés respectivement par l'Autriche et par les États-Unis ont été rejetés ⁽¹⁾.

Entre ces deux résolutions de l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité était quant à lui parvenu à adopter la résolution 2 712 (2023), avec 12 voix pour et 3 abstentions (États-Unis, Royaume-Uni et Russie), le 15 novembre. Cette résolution proposée par Malte, à caractère humanitaire et axée sur les enfants, avait pour objectif principal de faire entrer l'aide humanitaire dans Gaza et de faire libérer les otages. Lors de son audition par la délégation, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), s'est réjoui du vote de cette résolution, à laquelle il avait contribué et qui mentionne quatorze fois les enfants.

En outre, le 22 décembre 2023, le Conseil de sécurité a également adopté, par 13 voix pour et 2 abstentions (États-Unis et Russie) la résolution 2 720 proposée par les Émirats arabes unis qui exige, entre autres, la livraison immédiate, sûre et sans entrave d'une aide humanitaire à grande échelle directement à la population civile palestinienne, dans toute la bande de Gaza. Un coordinateur humanitaire sera également nommé rapidement.

Enfin, après avoir évoqué les conflits en Ukraine et au Proche-Orient, il est important de noter qu'une guerre a quant à elle eu peu d'impact sur la 78^{ème} session de l'AGNU, alors qu'elle a été rouverte pendant le débat général : celle du Haut-Karabagh. L'opération militaire lancée par l'Azerbaïdjan le 19 septembre a conduit à l'exode de l'ensemble de la population arménienne du Haut-Karabagh. La France a proposé au Conseil de sécurité un projet de résolution mais n'a pas obtenu de majorité ⁽²⁾.

(1) *L'amendement proposé par l'Autriche insérait l'expression « détenus par le Hamas et d'autres groupes » en relation avec les otages toujours détenus à Gaza, ainsi que le mot « immédiat » en référence à la garantie de l'accès humanitaire. L'amendement américain désignait le Hamas groupe terroriste en appelant à l'insertion d'un libellé « sans équivoque » rejetant et condamnant « les odieuses attaques terroristes du Hamas qui ont eu lieu en Israël à partir du 7 octobre 2023 et la prise d'otages » comme premier paragraphe du dispositif.*

(2) *Ce projet avait trois composantes : pointer la responsabilité de l'Azerbaïdjan dans le déplacement forcé des populations arméniennes du Haut-Karabagh, avec la complicité de la Russie ; demander un accès pour les agences humanitaires et créer les conditions pour un retour des réfugiés et personnes déplacées ; marquer la détermination des partenaires internationaux à dissuader l'Azerbaïdjan de poursuivre ses projets d'atteinte à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de l'Arménie.*

II. L'ONU, UNE INSTITUTION EN DIFFICULTÉ MAIS QUI DEMEURE INDÉPASSABLE

Cette année encore, si la délégation de la commission des affaires étrangères a pu constater les efforts déployés par les Nations Unies pour maintenir la paix et la sécurité internationale et traiter les grands sujets internationaux, elle a été témoin des nombreuses difficultés auxquelles l'organisation fait face. Le multilatéralisme subit des pressions très fortes et l'ONU en est la victime principale.

Ce déplacement a également été l'occasion de faire un point sur les propositions de réforme du Conseil de sécurité.

A. UNE ORGANISATION INDISPENSABLE POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET LE MAINTIEN DE LA PAIX

La Charte des Nations Unies (dite « Charte de San Francisco »), signée le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre 1945, précise les objectifs de l'ONU dès son article 1^{er} : « *maintenir la paix et la sécurité internationale* » et prendre les mesures nécessaires à cette fin ; « *développer des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* » ; coopérer en résolvant les grands problèmes internationaux et en développant le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Dans le contexte international actuel, marqué par les conflits et les défis globaux, ces objectifs restent un idéal qu'il convient de poursuivre.

CHARTRE DES NATIONS UNIES – ARTICLE 1^{ER}

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ;
2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;
3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ;
4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Pour atteindre ces objectifs, les Nations Unies disposent de plusieurs organes : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, la Cour internationale de justice et le secrétariat ; ainsi que des programmes, des fonds et des institutions spécialisées.

Les Nations Unies ont une force : leur universalité. L'Assemblée générale représente un « Parlement du monde », pour reprendre une expression utilisée par nos diplomates à New York. Dotée à l'origine de 51 États, elle est aujourd'hui composée de 193 États membres ⁽¹⁾. Elle utilise six langues officielles : l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe.

À l'Assemblée générale et dans les différentes instances de l'ONU, une grande variété de sujets sont traités, dont les thématiques les plus récentes, telles que l'intelligence artificielle.

Les Nations Unies réinvestissent aussi certains domaines. Devant la Deuxième commission de l'AGNU, la réforme de l'architecture financière internationale et l'idée d'une convention-cadre sur la coopération fiscale internationale ont été l'objet de longs débats à l'automne 2023. Il a finalement été recommandé de créer un comité intergouvernemental spécial pour élaborer cet instrument, d'ici le mois d'août 2024.

De plus, la 78^{ème} AGNU a également été l'occasion de discuter du financement du développement, comme l'ont mentionné plusieurs personnes rencontrées à New York. M. Osama Abdelkhalek Mahmoud, représentant permanent de l'Égypte, a rappelé aux membres de la délégation que de nombreux pays du Sud étaient « au bord de la rupture » sur le plan budgétaire ⁽²⁾ et ne pouvaient donc plus financer leur développement. Mme Ana Jiménez de la Hoz, représentante permanente de l'Espagne, a indiqué que son pays s'était porté volontaire pour accueillir la quatrième conférence internationale sur le financement du développement en 2025, soit dix ans après celle d'Addis-Abeba.

M. Odo Tevi, représentant permanent du Vanuatu, un pays menacé de disparaître en raison de la montée du niveau de la mer, a quant à lui rappelé l'importance du traitement par l'ONU des questions climatiques et environnementales. Les conférences des parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (« COP ») sont une occasion unique de prendre des décisions pour limiter le réchauffement climatique. De même, l'ONU joue un rôle essentiel pour préserver l'environnement et la biodiversité, ce dont a témoigné récemment le premier traité international pour protéger la haute mer (connu sous le sigle anglais BBNJ), adopté le 19 juin 2023.

La délégation a également constaté que l'eau devenait une thématique prioritaire à l'ONU. M. Li Junhua, le secrétaire général adjoint aux affaires

(1) *Seuls Taïwan, la Palestine et le Kosovo n'en font pas partie*

(2) *En audition, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a indiqué suivre 52 pays qui ne parviennent plus à payer les intérêts de leur dette.*

économiques et sociales, lui a présenté le nouvel agenda de l'organisation sur l'eau, avec notamment une conférence des Nations Unies en 2026, puis une autre en 2028. Une envoyée spéciale de l'ONU sur l'eau, probablement originaire d'un pays du Sud, pourrait être nommée prochainement, et l'organisation devrait proposer une stratégie générale sur l'eau.

De même, la délégation a pu rencontrer M. Vladimir Voronkov, sous-secrétaire général, à la tête du Bureau des Nations Unies du contre-terrorisme (UNOCT), qui a été créé en 2017 pour renforcer et mieux coordonner l'action de l'organisation sur cette thématique, mais aussi apporter une plus grande assistance aux États membres.

Ainsi, les Nations Unies demeurent un forum de discussion unique, dans lequel tous les États peuvent traiter ensemble les grands défis mondiaux. Ce forum aboutit même parfois à la production de droit international, qu'il soit contraignant ou non (*soft law*).

En parallèle, les Nations Unies sont aussi reconnues pour le travail de terrain de leurs agences et programmes, en particulier dans les domaines humanitaires et du développement. La délégation a pu entendre des représentants de l'UNRWA, de l'UNICEF et du PNUD. Ceux de l'UNICEF et du PNUD ont tenu à rappeler que les agences onusiennes obtenaient de vrais résultats sur le terrain et qu'elles étaient parfois le dernier soutien dont bénéficiaient les populations, lorsque les autres bailleurs internationaux désertaient un pays en raison du régime arrivé au pouvoir. En Afghanistan, ils ont ainsi choisi de rester sur place après l'arrivée des Talibans : l'UNICEF finance notamment des écoles et fournit des services de santé et de nutrition aux familles et aux enfants ; le PNUD, quant à lui, soutient 32 000 micro entreprises créées par des femmes.

Enfin, l'ONU contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Le Conseil de sécurité peut approuver le déploiement des opérations de maintien de la paix, imposer des sanctions et autoriser l'usage de la force lorsqu'il y a une menace envers la paix et la sécurité internationales.

Lors de son audition, M. Jean-Pierre Lacroix, secrétaire général adjoint aux opérations de paix, a présenté les douze OMP déployées en novembre 2023 et leur rôle dans le maintien ou la consolidation de la paix ⁽¹⁾. Il a notamment démontré que la FINUL jouait alors un rôle essentiel pour éviter que les incidents survenus au Sud du Liban à l'automne 2023 ne conduisent à une escalade dans la région. Dans le monde, 73 000 « casques bleus » étaient déployés, contre seulement 4 000 soldats américains. Les pays qui fournissent les contingents de soldats les plus importants sont le Bangladesh, le Népal, l'Inde et le Rwanda.

(1) Au modèle essentiellement militaire d'observation ou d'interposition qui a prévalu jusque dans les années 1990 ont succédé les missions multidimensionnelles (MONUSCO en République démocratique du Congo, MINUSMA au Mali, MINUSCA en République Centrafricaine) qui rassemblent dans un même mandat des objectifs ambitieux à la fois politiques, civils et militaires.

Deux initiatives, « Action for peacekeeping » (Action pour le maintien de la paix, A4P) en 2018 et A4P+ en 2021, ont cherché à améliorer la performance des OMP, mais aussi à mieux former, mieux accompagner et mieux contrôler les unités des OMP. En outre, un « Nouvel Agenda pour la paix » devrait être adopté en septembre 2024. Selon la note d'orientation sur ce nouvel agenda publiée par le secrétaire général en juillet 2023, une réflexion doit être menée sur l'avenir des OMP et le Conseil de sécurité est invité à autoriser les organisations régionales et sous-régionales, notamment africaines, à mener des missions d'imposition de paix.

B. UNE ORGANISATION CONFRONTÉE À DE NOMBREUX BLOCAGES

L'ONU semble aujourd'hui devenir un « champ de rivalités planétaire », pour reprendre l'expression utilisée par un diplomate auditionné. Certains pays utilisent l'organisation comme une tribune au service de leurs intérêts nationaux, quand d'autres s'en désintéressent. Le respect du droit international n'est pas garanti et l'obtention de nouvelles règles de droit international, devient extrêmement difficile.

Parmi les différents blocages que subit l'ONU, ceux du Conseil de sécurité ont été les plus évoqués lors des auditions. Les divisions sont profondes entre ses membres et trois États membres permanents utilisent fréquemment leur droit de veto : la Russie au sujet des conflits syrien et ukrainien ; la Chine sur le Tibet et Taïwan ; les États-Unis, sur les sujets qui concernent Israël ⁽¹⁾.

Cette situation rend toute décision très difficile à obtenir. Le Conseil de sécurité n'a pu adopter sa première résolution sur la crise israélo-palestinienne que cinq semaines après les événements du 7 octobre 2023.

En outre, la Russie a même violé explicitement la Charte de l'ONU en envahissant l'Ukraine le 24 février 2022, au mépris des principes de respect de la souveraineté nationale et d'intangibilité des frontières.

Plus généralement, il est aujourd'hui extrêmement difficile d'obtenir de nouveaux accords internationaux, y compris sur des sujets qui faisaient auparavant l'objet de davantage de consensus. De nombreux clivages apparaissent par exemple sur la question des droits humains. Les membres de UN Women rencontrés par la délégation ont indiqué qu'il serait aujourd'hui impossible d'obtenir un texte similaire à la déclaration et au programme d'action de la conférence de Beijing de 1995, car certains pays expriment des positions plus dures que par le passé sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'ONG Human Rights Watch a quant à elle alerté la délégation sur un sujet particulièrement inquiétant : les tentatives incessantes de plusieurs pays, et en

(1) Pour leur part, la France et le Royaume-Uni n'ont pas utilisé leur droit de veto depuis 1989 et la France demande depuis 2013 l'interdiction de l'utilisation du veto en cas d'atrocité de masse (voir II.C).

particulier de la Chine, pour limiter les financements onusiens qui portent sur la défense des droits de l'Homme (lors des débats de la Cinquième commission) et pour réduire l'accès à l'ONU des ONG qui travaillent sur ces sujets. La Chine, par l'intermédiaire du département des affaires économiques et sociales (dirigé par un Chinois, M. Li Junhua) et de son siège au Comité chargé des ONG, tente directement de limiter les accréditations des ONG spécialisées sur les droits de l'Homme.

Enfin, les difficultés des opérations de maintien de la paix ont également été présentées à la délégation. Presque toutes font face à un contexte sécuritaire détérioré et le processus politique, pourtant indispensable à la réussite de toute opération de paix, n'avance pas dans les pays concernés.

En outre, deux gouvernements ont demandé le départ des OMP présentes sur le territoire de leur pays :

– la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), qui avait débuté en juillet 2013, a évacué ses personnels du Mali le 31 décembre 2023, en réponse à la demande des autorités maliennes ;

– la Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), qui a remplacé la MONUC en 2010 (créée en 1999) et qui concernait 30 millions de personnes, a entamé son processus de désengagement progressif, depuis un accord signé avec le gouvernement congolais le 22 novembre 2023.

C. UNE RÉFORME DU CONSEIL DE SÉCURITÉ AU CŒUR DES DÉBATS

Le Conseil de sécurité, qui endosse la responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, peut réagir vite lorsque ses membres se coordonnent. Il est le seul organe des Nations Unies agissant de manière permanente et peut se réunir très rapidement, y compris la nuit. Les résolutions qu'il adopte s'imposent juridiquement à tous les États. De plus, il peut tenter des médiations, imposer des sanctions (31 depuis 1966) ou envoyer des casques bleus, afin d'apaiser un conflit ou, au moins, d'éviter l'escalade.

Il est néanmoins l'objet de nombreuses critiques portant sur son manque d'efficacité lors de crises récentes, voire même parfois sur sa légitimité.

Si la question de la représentativité du Conseil de sécurité est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale depuis 1979, soit depuis plus de quarante ans, les appels à une réforme se sont récemment multipliés. Lors du débat général, le président de l'Assemblée générale, M. Dennis Francis, a déclaré : « *En l'absence de réforme structurelle, [les] performances [du Conseil de sécurité] et sa légitimité continueront inévitablement à en pâtir, tout comme la crédibilité et la pertinence des Nations Unies elles-mêmes* ».

Ce sujet a été évoqué lors de presque tous les entretiens de la délégation et celle-ci a pu assister à un débat de l'Assemblée générale qui y était dédié, le vendredi 17 novembre.

Dans son fonctionnement actuel, le Conseil de sécurité ne comporte que cinq membres permanents (la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie), les mêmes depuis 1945, et dix membres non permanents, renouvelés tous les deux ans. De plus, certaines régions du monde sont sous-représentées, en particulier l'Afrique. Les États africains occupent trois sièges non-permanents alors qu'ils représentent 25 % des États à l'Assemblée générale et plus de la moitié de l'activité du Conseil de sécurité.

Les représentants permanents du Brésil, de l'Égypte et de l'Inde auditionnés par la délégation, ont tous rappelé la nécessité de représenter davantage les pays du Sud. Le sentiment général est que la composition du Conseil de sécurité est décorrélée des nouveaux équilibres géostratégiques.

Depuis 2009, la réforme du Conseil de sécurité est traitée dans le cadre de négociations intergouvernementales (IGN) ⁽¹⁾, mais celles-ci n'ont permis aucune avancée. Elles consistent pour l'essentiel en la répétition des positions de plusieurs groupes :

– le G4, composé de l'Allemagne, du Brésil, de l'Inde et du Japon, qui réclament chacun un siège de membre permanent ;

– le groupe « Unis pour le consensus », qui promeut un élargissement par consensus, sans création de nouveaux sièges permanents. Ce groupe rassemble douze pays : l'Argentine, le Canada, la Colombie, le Costa Rica, l'Espagne, l'Italie, Malte, le Mexique, le Pakistan, la Corée du Sud, Saint-Marin, la Turquie ;

– la position commune de l'Union africaine dite « consensus d'Ezulwini » : en plus des sièges existants, la création de deux sièges permanents avec veto et de deux nouveaux sièges non-permanents pour des pays africains, tous devant être désignés par l'Union africaine ⁽²⁾ ;

– enfin, d'autres groupes qui revendiquent la prise en compte de leurs spécificités (États arabes, petits pays insulaires en développement, *etc.*).

La France soutient ouvertement le principe d'un élargissement du Conseil de sécurité, dans les deux catégories d'États membres, permanents et non permanents. Elle promeut l'accession à un siège permanent pour chacun des membres du G4 et une présence plus importante des pays africains. En revanche,

(1) Ces négociations intergouvernementales passent par des séances informelles à l'Assemblée générale, sous la coordination de facilitateurs successifs (pour 2023, il s'agit du Koweït et de l'Autriche), qui s'efforcent de produire des documents (notamment les éléments de convergence et de divergence) pour faire avancer le processus mais sans qu'une véritable négociation sur la base d'un texte n'ait démarré.

(2) À ce stade, les pays africains ne s'accordent pas sur ceux qui seraient désignés.

elle ne souhaite pas céder son siège permanent à l'Union européenne, contrairement à ce qui a pu être affirmé dans la presse britannique.

Toutefois, si la France se dit en faveur d'une réforme, elle ne serait pas suffisamment active pour promouvoir celle-ci, selon un diplomate étranger rencontré par la délégation. Il s'agirait avant tout d'une « position de principe ».

La réforme du Conseil de sécurité nécessite un vote de l'Assemblée générale rassemblant les deux-tiers des États membres de l'ONU, puis une ratification par les deux-tiers des membres, dont les cinq permanents⁽¹⁾. Aujourd'hui, la Chine et la Russie - qui s'opposent dans les faits à toute réforme - appellent à un « consensus », qui s'avère hors d'atteinte.

Dans le contexte de la paralysie du Conseil de sécurité et d'une réforme difficile à obtenir, la France porte depuis 2013 – et, conjointement avec le Mexique, depuis 2015 - une initiative d'encadrement du droit de veto en cas d'atrocités de masse⁽²⁾, *via* un accord politique entre membres permanents ne nécessitant pas d'amender la Charte des Nations Unies. Cette initiative est aujourd'hui soutenue par 106 États membres.

À ce jour, la seule avancée en matière d'encadrement du veto consiste en l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale du 26 avril 2022, qui stipule que « *tout veto du Conseil de sécurité doit être justifié et motive un vote de l'Assemblée générale* », bien que ce second vote ne soit pas contraignant, sous réserve que l'Assemblée générale ne tienne pas de session extraordinaire d'urgence sur la situation au sujet de laquelle le veto a été mis.

(1) Depuis 1945, le Conseil de sécurité n'a été réformé qu'une seule fois, en 1963, pour augmenter le nombre de membres (quinze membres au lieu de onze auparavant). À l'Assemblée générale, cet élargissement avait été obtenu contre l'avis de plusieurs membres permanents, dont l'Union soviétique et la France.

(2) Crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre sur une grande échelle.

III. UNE PLACE DE LA FRANCE TOUJOURS FORTE MAIS DE PLUS EN PLUS CONCURRENCÉE

Dans le cadre de leur mission de contrôle du gouvernement, les membres de la délégation de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale ont profité de leur présence à New York pour évaluer l'action de la diplomatie française, même si cette évaluation a été nécessairement brève et incomplète, compte tenu de la durée de leur séjour sur place.

Les membres de la délégation ont constaté à quel point les équipes de la mission permanente de la France auprès des Nations Unies à New York - 85 personnels issus de plusieurs ministères - étaient mobilisées pour défendre les positions de la France, en particulier dans un contexte international où ces dernières peuvent être remises en cause.

A. UNE PLACE SINGULIÈRE AU SEIN DU SYSTÈME ONUSIEN

Outre son statut de puissance nucléaire, la France se distingue à l'ONU par sa fonction de membre permanent du Conseil de sécurité depuis 1945, avec un droit de veto. Ce statut privilégié lui confère un rôle et une responsabilité majeurs au sein du système onusien. La France est un partenaire ou un adversaire incontournable pour les autres États membres.

Mais au-delà de son siège au Conseil de sécurité, la France est souvent très active dans les différentes activités et programmes de l'ONU. Elle est aussi le 6^{ème} contributeur budgétaire de l'organisation. Elle contribue notamment à 4,32 % du budget ordinaire sur la période 2022-2024, soit environ 115 millions d'euros par an, auxquels s'ajoutent les contributions volontaires aux fonds et agences de l'ONU.

La France est impliquée dans les OMP. Elle est le 6^{ème} contributeur à leur budget (avec une quote-part de 5,3 % soit environ 283 millions d'euros du 1er juillet 2023 au 30 juin 2024) et se hisse au 1er rang des contributions volontaires au département des opérations de paix (2 millions d'euros en 2022 et en 2023). Elle se place au 34^{ème} rang sur 123 (2^{ème} du Conseil de sécurité) des pays contributeurs de troupes en déployant 597 casques bleus au 31 juillet 2023 (majoritairement au sein de la FINUL au Liban). Enfin, au Conseil de sécurité, la France est « plume » des principales OMP qui interviennent dans des pays francophones (la MINUSCA en République centrafricaine, la MONUSCO en République démocratique du Congo, la FINUL au Liban et, jusqu'en décembre 2023, la MINUSMA au Mali).

Notre pays bénéficie également de la présence d'un nombre important de Français au sein des institutions onusiennes ⁽¹⁾ : elle est la 2^{ème} nationalité

(1) La délégation aux fonctionnaires internationaux du ministère de l'Europe et des affaires étrangères soutient et promeut la présence de Français aux Nations Unies. Un effort a en particulier été réalisé pour financer davantage de poste de « jeunes experts associés » (JEA) : 35 postes devraient être financés en 2024 (contre 20 en 2020), dont 5 seraient attribués à des jeunes francophones issus de pays en développement. Environ

représentée et compte 6 % de l'ensemble des administrateurs (2 886 cadres au 30 juin 2023), soit un rapport supérieur au poids démographique de la France et à ses contributions budgétaires.

Les Français sont par exemple la 2^{ème} nationalité au sein du secrétariat des Nations Unies (à New York, Vienne, Genève, Nairobi et sur le terrain), derrière les Américains, en termes de cadres (soit 743 agents français contre 1 196 cadres américains). Parmi les directeurs et directrices du secrétariat des Nations Unies, 34 sont français. De plus, une Française, Mme Audrey Azoulay, dispose du grade de directrice générale, pour l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et trois Français de celui de secrétaire général adjoint : M. Jean-Pierre Lacroix, secrétaire général adjoint des Nations Unies aux opérations de paix ; M. Jean Todt, envoyé spécial des Nations Unies pour la sécurité routière et Mme Sylvie Forbin, vice-directrice générale de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Le département des opérations de paix (DOP) est dirigé par un Français depuis 1997.

Enfin, la France bénéficie de son appartenance à l'Union européenne, qui participe à l'Assemblée générale de l'ONU avec un statut avancé d'observateur. Les membres de la délégation de la commission des affaires étrangères ont pu auditionner des représentants de la délégation européenne aux Nations Unies. Ces derniers ont notamment présenté le rôle joué par la délégation pour coordonner les positions des États membres de l'Union européenne avant les négociations onusiennes, afin que ces derniers parlent ensuite d'une seule voix.

B. LA FRANCE, UN PARTENAIRE RECONNU ET RECHERCHÉ

La délégation a pu constater que la France bénéficiait d'une bonne image auprès de l'ensemble des personnes rencontrées à New York. Elle est vue à la fois comme un pays ouvert au dialogue, qui s'intéresse aux autres et qui défend ses valeurs.

Elle est également reconnue pour sa connaissance fine des relations internationales et sa position perçue comme « équilibrée » sur certains dossiers. M. Osama Abdelkhalek Mahmoud, représentant permanent de l'Égypte, considère que la France a acquis une « véritable compréhension » (*genuine understanding*) de la situation au Proche-Orient et au Moyen-Orient. Selon lui, notre pays serait bien perçu par les pays arabes de la région.

La France est en revanche considérée comme un pays qui a perdu de l'influence en Afrique, au contraire de la Russie et de la Chine. Elle est perçue comme souffrant, au minimum, du « poids de l'histoire ».

Son implication pour défendre le multilatéralisme et pour promouvoir les droits humains, et notamment les droits des femmes, a été saluée par plusieurs

75 % des JEA et des volontaires des Nations Unies (20 postes financés par an par la France) sont ensuite embauchés par les Nations Unies à la suite de leur contrat.

agences onusiennes, dont UN Women, ainsi que par le CICR et l'ONG Human Rights Watch. Celles-ci déplorent les retours en arrière effectués depuis plusieurs années sur ces sujets.

De même, l'implication de notre pays sur le dossier climatique est reconnue. Le représentant permanent de l'Égypte considère la Conférence de Paris de 2015 (COP21) comme une « fondation solide » et a remercié la France pour celle-ci.

D'autres initiatives françaises ont également été saluées, telles que le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, organisé les 22 et 23 juin 2023 à Paris.

Enfin, la France est aussi vue comme un partenaire qui aide les autres à s'exprimer. L'Égypte a ainsi rappelé que sous la présidence du Conseil de sécurité de septembre 2022, il avait obtenu deux fois la parole pour discuter du barrage de la Renaissance sur le Nil.

Ainsi, la France est apparue comme un partenaire apprécié et recherché, par l'ensemble des personnes entendues.

C. UNE POSITION CONCURRENCÉE

Les équilibres internationaux sont aujourd'hui très différents de ceux de 1945, lors de la création de l'ONU. Des pays souhaitent prendre une part plus grande au sein du système onusien pour défendre leur vision des relations internationales.

Les places occupées par les fonctionnaires français pourraient, en particulier, diminuer à l'avenir sous l'effet des actions des pays émergents et/ou des pays qui se considèrent comme sous-représentés. Pour le seul périmètre new-yorkais du secrétariat des Nations Unies, la France s'est vue récemment ravir sa deuxième place en termes de fonctionnaires internationaux par la Chine⁽¹⁾. Lors de son audition par la délégation, M. Li Junhua, secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales de nationalité chinoise, était accompagné de trois membres de son équipe, tous Chinois.

La Chine dispose d'une stratégie très complète pour renforcer sa présence et son influence au sein des Nations Unies. Elle est le deuxième contributeur financier de l'ONU (depuis 2019), la première contributrice des « cinq grands » en terme de casques bleus et elle s'est faite élire à la tête de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (*Food and Agriculture Organization*, FAO) et de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (UNIDO). De plus, elle se positionne désormais dans tous les secteurs de l'ONU⁽²⁾ et investit massivement dans des postes liés aux fonctions support (finances,

(1) Au 30 juin 2023, les Chinois représentaient 4,9 % des fonctionnaires internationaux contre 4,1 % pour les Français. Concernant les cadres, la France passait à la 3^{ème} place (5 %), après les États-Unis (14,4 %) et la Chine (6 %).

(2) Auparavant, la Chine était surtout présente dans le département des affaires économiques et sociales.

ressources humaines, achats), ainsi que dans les programmes Jeunes experts associés et les stages.

Mais au-delà de la Chine, d'autres pays du Sud, et notamment l'Inde et le Brésil, souhaitent voir leur rôle renforcé au sein de l'ONU, ce dont témoignent leurs velléités de réforme du Conseil de sécurité.

Ainsi, qu'il s'agisse de la gestion de crises ou de dossiers de long terme, les membres de la délégation de la commission des affaires étrangères ont pu constater que la France continuait à agir et à disposer d'une influence importante à New York, malgré un contexte international difficile et nécessairement plus concurrentiel.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 24 janvier 2024, la commission entend la communication, sur le déplacement effectué à New York à l'occasion de la 78ème Assemblée générale des Nations Unies par une délégation de la commission composée de Mmes Mireille Clapot, Nadège Abomangoli et Mereana Reid Arbelot, ainsi que MM. Sébastien Chenu et Frédéric Zgainski du 14 au 18 novembre 2023.

L'enregistrement de cette séance est accessible sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/WkBbNe>

À l'issue des échanges, la commission autorise le dépôt de cette communication sous forme de rapport d'information, en vue de sa publication.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA DÉLÉGATION DE LA COMMISSION

Représentants de la France à l'ONU :

- M. Nicolas de Rivière, représentant permanent de la France ;
- Mme Nathalie Broadhurst, représentante permanente adjointe de la France ;
- M. Éric Lebedel, secrétaire général de la délégation française à la 78^{ème} AGNU.

Représentants d'autres États membres et de la délégation européenne à l'ONU :

- M. Sérgio França Danese, représentant permanent du Brésil ;
- Mme Ana Jiménez de la Hoz, représentante permanente de l'Espagne ;
- Mme Ruchira Kamboj, représentante permanente de l'Inde ;
- M. Sergiy Kyslytsya, représentant permanent de l'Ukraine ;
- M. Osama Abdelkhalek Mahmoud, représentant permanent de l'Égypte ;
- M. Odo Tevi, représentant permanent du Vanuatu ;
- Mme Hedda Samson, ambassadrice, chef-adjointe de la délégation européenne aux Nations Unies ;
- Mme Elisabeth Millard, ambassadrice, senior advisor sur les affaires européennes et eurasiennes à la représentation permanente des États-Unis.

Responsables au sein de l'ONU :

- M. Li Junhua, secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales ;
- M. Jean-Pierre Lacroix, secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix ;
- M. Achim Steiner, directeur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ;
- M. Vladimir Voronkov, sous-secrétaire général du contre-terrorisme (UNOCT) ;
- Mme Gréta Gunnarsdóttir, directrice du Bureau de l'Office de secours et des travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient (UNRWA) ;
- M. Moez Doraid, directeur exécutif adjoint de UN Women, chargé de la coordination du système des Nations Unies, des partenariats, de la gestion des ressources et de la durabilité ;
- M. Manuel Fontaine, directeur des programmes d'urgence de l'UNICEF.

Représentants du CICR et de Human Rights Watch :

- Mme Laetitia Courtois, observatrice permanente du CICR ;
- Mme Floriane Borel, responsable plaidoyer Nation Unies, Human Rights Watch ;
- M. Louis Charbonneau, directeur Nations Unies, Human Rights Watch.