

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

– Communication, ouverte à la presse, sur le déplacement effectué par une délégation de la commission à New-York à l’occasion de la 80<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations unies (M. Hervé Berville, Mme Sophia Chikirou, M. Marc de Fleurian, M. Bruno Fuchs, rapporteurs)..... 2

Mercredi  
28 janvier 2026  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence**  
**de M. Bruno Fuchs,**  
*Président*



**La commission procède à une communication, ouverte à la presse, sur le déplacement effectué par une délégation de la commission à New York à l'occasion de la 80<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations unies.**

*La séance est ouverte à 11 h 05.*

*Présidence de M. Bruno Fuchs, président.*

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Mes chers collègues, comme chaque année, une délégation de notre commission a effectué une mission à New York du 30 novembre au 3 décembre 2025, à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies. Cette session avait une dimension historique forte puisqu'elle constituait la 80<sup>ème</sup> session de l'institution.

Le programme de ce déplacement était très dense puisque nous avons eu l'occasion de rencontrer une trentaine de personnes. Nous avons en particulier été reçus pour un entretien très riche avec le secrétaire général des Nations unies, António Guterres, qui nous a livré une analyse précise et sans détour de la situation internationale.

La délégation a également eu des entretiens approfondis avec la représentation permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU), en particulier avec le représentant permanent, Jérôme Bonnafont, le représentant permanent adjoint, ainsi que le secrétaire général à la 80<sup>ème</sup> Assemblée générale, Jean-Noël Poirier, qui nous a accompagnés tout au long du déplacement et que je remercie.

Les entretiens ont permis d'aborder les grands sujets auxquels l'ONU est confrontée aujourd'hui. Je pense d'abord à la gestion des crises humanitaires, des migrations et de l'aide aux réfugiés, que nous avons évoquée avec l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Je n'oublie pas les enjeux globaux que sont le financement du développement, le droit de la mer ou encore l'intelligence artificielle, qui ont fait l'objet d'échanges avec le secrétaire général adjoint pour les technologies numériques et émergentes, le directeur du droit de la mer et la fondation Rockefeller.

Le rôle des Nations unies dans les grandes crises a été évoqué avec notre compatriote Jean-Pierre Lacroix, secrétaire général adjoint au maintien de la paix. Enfin, nous avons échangé sur les sujets multilatéraux mais aussi bilatéraux avec les représentants permanents de plusieurs missions : l'Inde, le Kenya, le Maroc, le Mexique, Singapour, le Sénégal et les Palaos.

En préambule, je voudrais indiquer que lorsque nous nous sommes entretenus avec António Guterres, il nous a indiqué que la principale menace qui pèse sur l'ONU aujourd'hui est la tentation des grandes puissances, à commencer par les États-Unis, de résoudre tout conflit de manière transactionnelle, quitte à violer le droit international. Ce constat, formulé début décembre, précédait l'intervention américaine au Venezuela, l'évolution de la situation au Groenland et la présentation de la nouvelle mouture du Conseil de paix.

Mes collègues rapporteurs reviendront dans un instant sur cette nouvelle donne américaine et sur ses conséquences pour l'ordre multilatéral. Ils interviendront successivement sur les grands thèmes suivants : la crise du multilatéralisme, en abordant les questions liées à la gouvernance et au droit international et la réforme ONU80, dernier projet structurant porté par le secrétaire général des Nations unies, qui vise également à répondre à la crise de financement que connaît l'institution.

**Mme Sophia Chikirou, rapporteure.** « *Je n'ai pas besoin du droit international* », a fait savoir la semaine dernière au journal *The New York Times* le président américain Donald Trump. La formule est brutale et résume à elle seule ce que l'ensemble de nos interlocuteurs ont constaté depuis plusieurs mois à New York. Avec l'arrivée de l'administration Trump II, les États-Unis ont opéré un virage net vis-à-vis des Nations unies, privilégiant désormais une approche transactionnelle, la doctrine de la loi du plus fort ou plutôt la loi de la brutalité, qui traite en réalité le droit international comme un obstacle aux désirs de l'administration Trump.

Depuis le début de son second mandat, le retour aux affaires du milliardaire américain a conduit à une série de décisions qui donne le vertige : réexamen des participations des États-Unis dans les organisations internationales, retrait d'un certain nombre d'instances, démantèlement de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et réduction ou la suspension de certains paiements à l'ONU.

Il ne s'agit pas seulement d'un retrait, mais l'affirmation en réalité d'un nouvel impérialisme. Dans cette logique, le Conseil de sécurité risque d'être réduit à une simple chambre d'enregistrement d'accords conclus ailleurs. Nous l'avons vu avec la résolution endossant le plan américain sur Gaza et autorisant la création du fameux Conseil de paix. Les événements postérieurs à notre déplacement confirment l'ampleur du basculement : opération américaine au Venezuela avec l'enlèvement du président Maduro ; menace sur l'Amérique latine au nom de la doctrine dite Monroe et menace sur le Groenland, un territoire de l'Union européenne. Il y a là la perspective d'un monde où la paix serait « marchandisée » et soumise au bon vouloir des puissants – et quels puissants.

Face à cela, trois réponses s'imposent. La première porte sur le non-alignement. Cela signifie choisir le droit contre la loi du plus fort, parler d'égal à égal, y compris aux États-Unis et refuser que la politique étrangère française ne se réduise à la logique de blocs et à la course à l'armement. C'est dans cet esprit que je suis favorable à une sortie progressive de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La France insoumise a déposé une proposition de loi en ce sens, en commençant par son commandement intégré, dont la réintégration avait été décidée en 2008 par le président Sarkozy. À quoi rimerait-il de rester dans une alliance militaire conduite par une puissance dont le président revendique de se déplacer hors du cadre du droit international et menace des membres de cette propre alliance ?

Dans le même esprit, l'idée d'entrer au Conseil de paix parallèle à l'ONU, ou plutôt, disons-le, opposé à l'ONU, doit être rejetée sans ambiguïté. La France l'a fait à travers la voix du président Macron, et nous nous en félicitons. Il faut tenir cette position et construire un refus collectif, en rassemblant une coalition d'États attachée à la Charte des Nations unies.

Deuxièmement, il faut défendre l'ONU et ne pas applaudir la réforme d'austérité en cours. À ce titre, le rapport est explicite : ONU80 s'engage dans une contraction brutale du budget (- 15 %) et des effectifs (- 20 %), qui implique une baisse draconienne des moyens des opérations de paix. Nous avons échangé avec plusieurs représentants d'agences qui nous ont

évoqué les conséquences directes de ces coupes : ils procèdent d'ores et déjà à des tris et abandonnent malheureusement des populations entières à leur propre sort. Je le dis clairement : on ne fera pas mieux avec moins.

L'austérité entraîne l'affaiblissement des opérations de maintien de la paix, ses interventions humanitaires. À chaque fois, des vies sont perdues ; elles sont estimées à 14 millions. Si nous voulons une ONU forte, nous ne pouvons pas accepter qu'elle dépende de contributions volontaires réversibles, ni qu'elle se tourne vers des partenaires privés.

À ce titre, au-delà des États-Unis, la Chine ne respecte pas ses engagements financiers ; l'Europe et la France ont baissé nettement leurs contributions. Au-delà de l'État, nous pourrions également mobiliser les régions, les communes, voire les coopérations décentralisées pour soutenir l'ONU.

Troisièmement, la France doit être à la pointe d'une vraie réforme des Nations unies. Nous savons que le double standard aujourd'hui est nuisible au droit international, à la diplomatie internationale et au multilatéralisme. Il est temps d'en sortir, de passer à une stratégie de cohérence qui doit impliquer la France. Notre pays doit cesser d'être complice de certains États qui commettent des crimes contre l'humanité, qui commettent des crimes de guerre. La France doit être cohérente dans toutes des prises de position.

L'heure n'est pas aux incantations, mais aux choix. Soit nous acceptons un monde de *deals* imposé par les États-Unis, qui est un monde brutal, soit nous défendons le monde du droit et de la cohérence. Pour ma part, vous l'aurez compris, je choisis la Charte des Nations unies, le multilatéralisme et la paix. J'appelle la France à tenir cette ligne claire : non-alignement, refus de toute « ONU *bis* », refus de l'austérité budgétaire et engagement résolu pour une ONU plus forte et plus équilibrée.

**M. Marc de Fleurian, rapporteur.** À titre personnel et tout en saluant la qualité du travail accompli dans ce rapport, la rigueur des constats, la richesse des auditions et la solidité des analyses, je souhaite formuler une appréciation complémentaire.

Cette appréciation s'inscrit dans le cadre de la déclaration du droit des peuples et des nations, présentée par Marine Le Pen le 16 septembre 2023. Cette déclaration propose un cadre de lecture politique clair, fondé sur un principe simple mais essentiel : primauté de la souveraineté des peuples et des nations, dans un cadre multilatéral. Il s'accompagne du refus de toute dérive supranationale qui s'imposerait sans leur consentement.

Tout d'abord, le rapport met bien en lumière un paradoxe : l'ONU apparaît aujourd'hui à la fois plus que nécessaire et profondément fragilisée. Les crises se multiplient et pourtant la capacité de l'ONU à remplir ses missions est de plus en plus contestée. Cette fragilisation ne peut pas être analysée uniquement sous l'angle budgétaire ou institutionnel.

Elle révèle une crise de légitimité du multilatéralisme, dès lors que celui-ci tend à s'éloigner du consentement explicite des nations souveraines. Les critiques exprimées lors de la dernière Assemblée générale, la montée de l'unilatéralisme ou encore les logiques transactionnelles traduisent une défiance croissante à l'égard d'un système multilatéral régulièrement ressenti comme normatif, idéologisé et instrumentalisé.

La déclaration du droit des peuples et des nations rappelle une évidence : les peuples sont les seuls dépositaires légitimes de la souveraineté et la coopération internationale ne peut

être durable que si elle respecte ce principe. La crise du Conseil de sécurité, marquée par ses blocages récurrents et par la contestation de sa composition, illustre les limites d'un système qui prétend incarner l'ordre international tout en reflétant très imparfaitement les équilibres du monde actuel. De même, le droit international ne peut s'imposer durablement que s'il est perçu comme sélectif ou appliqué de manière illégale. Lorsqu'il apparaît instrumentalisé, il affaiblit la confiance des peuples et des États.

Deuxièmement, la réforme ONU80 est indispensable, mais elle doit être recentrée sur les missions fondamentales de l'organisation. La réforme répond à de réels dysfonctionnements et à une contrainte financière devenue critique, mais elle ne peut se limiter à une simple rationalisation budgétaire. La recherche d'efficacité n'a de sens que si elle s'accompagne d'un recentrage clair des missions de l'ONU : la prévention des conflits entre États, l'assistance humanitaire d'urgence et la coopération volontaire entre nations souveraines.

Toute extension des compétences de l'ONU dans des domaines relevant directement des choix politiques, sociétaux ou migratoires des États constitue une atteinte à la souveraineté nationale et fragilise son acceptabilité. Le désengagement de certains grands contributeurs, notamment les États-Unis, agit comme un révélateur. Il rappelle que les organisations internationales ne peuvent durablement fonctionner contre la volonté ou les intérêts des peuples qui les financent. Enfin, les angles morts de la réforme demeurent préoccupants.

L'absence de refonte de la gouvernance et de la composition du Conseil de sécurité pose une question centrale de légitimité. Un siège permanent ne peut reposer uniquement sur l'héritage de la seconde guerre mondiale. L'entrée de nouveaux membres permanents, notamment africains, est indispensable. Il s'agit d'une proposition portée par Marine Le Pen dès janvier 2023.

Troisièmement, la question migratoire illustre parfaitement cette tension entre la coopération internationale nécessaire et la souveraineté des États. Les migrations constituent un phénomène ancien, mais leur ampleur actuelle pose des défis majeurs. La déclaration du droit des peuples et des nations est très claire : la gestion des flux migratoires doit relever exclusivement de la compétence souveraine des États. Les instruments multilatéraux, y compris les pactes mondiaux, ne peuvent en aucun cas devenir contraignants, ni limiter la capacité des nations à décider qui entre, qui s'installe et qui demeure sur leur territoire.

La solidarité internationale ne peut être durable que si elle respecte les capacités d'accueil, les choix démocratiques et les équilibres sociaux des nations. Pour conclure, la crise actuelle des Nations unies n'est pas seulement budgétaire ou organisationnelle, elle est politique. Elle reflète l'affaiblissement du lien entre les institutions internationales et la souveraineté des peuples. Le multilatéralisme ne peut être ni efficace ni légitime s'il devient un système normatif s'imposant aux nations. Il doit rester un outil au service des peuples et non une fin en soi.

Restaurer l'autorité morale de l'ONU suppose de réaffirmer sa neutralité politique, le respect strict des souverainetés nationales et la primauté du consentement des États. La France, forte de son histoire diplomatique, doit défendre une ligne claire : souveraineté nationale, indépendance stratégique et primauté de l'intérêt du peuple français. La réforme ONU80 représente une opportunité réelle, à condition qu'elle ne se limite pas à des économies

comptables mais qu'elle permette une ONU recentrée, donc plus légitime et plus efficace, au service de la paix entre les nations.

**M. Hervé Berville, rapporteur.** L'ONU traverse et a traversé des grands bouleversements au cours de son histoire : la bipolarisation des relations internationales, la décolonisation ou encore la croissance importante du nombre d'États parties. Mais au lendemain de son quatrième anniversaire, elle se trouve à une période charnière de son histoire, car pour la première fois, elle traverse une crise de légitimité, d'efficacité et de crédibilité, doublée d'une crise de liquidité.

L'ONU fait preuve de résilience, s'adapte et essaye de faire face aux assauts d'un certain nombre de pays comme les États-Unis. Nous sommes aujourd'hui face à trois défis. Le premier consiste à lutter contre la remise en cause explicite et assumer des valeurs fondamentales de la Charte des Nations unies, comme celle de la dignité des personnes, la solidarité ou encore l'inclusion.

Ensuite, elle doit faire face à la fragmentation croissante du système multilatéral et la création d'institutions concurrentes. Ces créations d'institutions concurrentes sont souvent le révélateur d'une défiance à l'endroit des institutions des Nations unies perçues comme inefficaces. Il s'agit également d'une crise du financement du développement de manière plus générale, dans un contexte d'endettement croissant des pays émergents et en développement et dans un contexte de baisse draconienne de l'aide publique au développement.

Face à cette situation, deux chemins s'offrent à nous. Le premier consisterait à assister impuissants, passifs, et finalement consentants au détricotage de nos valeurs, du multilatéralisme et du droit international. À l'inverse, nous pourrions faire le choix de continuer à porter un engagement politique fort en faveur du système multilatéral, de la coopération avec les financements associés, notamment pour les pays les plus vulnérables.

Il faut faire le choix du système multilatéral, un choix ambitieux ; le seul qui nous permet d'éradiquer la pauvreté, de lutter contre les inégalités et de préserver les biens publics mondiaux. Ce choix doit s'appuyer sur une doctrine fondée sur deux piliers : une approche réaliste et une approche humaniste. Le réalisme consiste à considérer le monde tel qu'il est et non tel qu'on voudrait qu'il soit. Il ne s'agit pas de faire preuve de cynisme, mais il est vain de concevoir les relations internationales sans les rapports de force et les relations de puissance.

Le réalisme a aussi pour objet de respecter le droit international. On a parfois dressé le constat désabusé de son manque d'effectivité. On a instruit son procès avec la Cour internationale de justice. Mais lorsque l'on regarde de manière plus précise, les États l'appliquent largement, un peu partout. Même ceux qui le violent opposent des arguments juridiques et de droit international.

L'humanisme consiste à assumer d'allouer au système multilatéral des financements à la hauteur des enjeux. Il nous faut absolument sortir de cette période de « l'agencification » de l'aide publique au développement, assumer la politisation, mais ne pas tomber dans la « géopolitisation » de l'aide publique au développement comme la Chine ou les États-Unis.

L'humanisme vise d'abord à considérer que nous portons des valeurs universelles et qu'il ne peut y avoir de double standard. Ensuite, il nous incite à réaliser que la coopération représente le seul moyen de faire face à tous les enjeux, de sécurité, d'immigration et de

changement climatique. L'humanisme cherche enfin à recentrer les mandats des Nations unies autour de la santé, de l'éducation et de la préservation du climat.

C'est à l'aune de cette doctrine humaniste et réaliste que nous pourrions répondre aux défis. La refondation des Nations unies avec ONU80 doit intervenir dans ce cadre. Elle doit permettre la remise en question et le recentrage d'un certain nombre de mandats ; l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités interne avec notamment des fusions d'agences, la relocalisation d'un certain nombre de bureaux, pour répondre à une mondialisation qui se trouve beaucoup plus en Amérique latine, en Afrique ou encore en Asie.

Enfin, il s'agit d'opérer des changements structurels sur la manière dont les Nations unies travaillent avec la Banque mondiale, avec les organisations non gouvernementales (ONG), les institutions financières internationales pour répondre à ce triple enjeu : lutter contre la pauvreté, lutter contre les inégalités et préserver les biens publics mondiaux.

C'est à l'aune de cette doctrine que je crois ambitieuse que nous devons aussi nous orienter vers de nouveaux objectifs, que nous pourrions appeler les objectifs de la paix et de la prospérité (OPP), après les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les objectifs de développement durable (ODD).

**M. le président Bruno Fuchs.** Je cède maintenant la parole aux députés qui souhaitent intervenir.

**M. Michel Guiniot (RN).** En page 32, vous relevez que la Chine et les pays du Golfe ne prennent pas le relais des baisses des financements américains, tandis que les contributions des Européens diminuent sous l'effet des contraintes budgétaires internes. Vous relevez aussi qu'une réforme est nécessaire pour rendre le système plus lisible, plus crédible et plus efficace. Mais est-elle aussi nécessaire pour être plus économique ?

Pour notre part, nous considérons que le multilatéralisme nuit aux nations qui doivent supporter les migrations. En page 37, il est précisé que le nombre de migrants officiel a été multiplié par trois en cinquante ans, atteignant presque 300 millions. L'Organisation internationale pour les migrations dispose d'un budget d'environ 2,5 milliards à 4 milliards d'euros annuels et a assumé un allègement de son personnel conséquent pour 2026.

À son initiative, l'ONU a adopté le pacte national sur les réfugiés en 2018, visant à alléger la pression sur les pays d'accueil, élargir l'accès aux solutions dans des pays tiers et favoriser le retour volontaire des migrants. Pourtant, en France, pays membre du Conseil de sécurité de l'ONU et sixième principal contributeur de l'ONU, avec 3,72 milliards d'euros annuels, nous n'en voyons pas les effets, bien au contraire. Au vu des auditions que vous avez pu mener durant votre séjour, pouvez-vous nous indiquer si la réforme ONU80 envisage des actions concrètes sur le sujet migratoire ?

Monsieur de Fleurian, vous indiquez que la refondation du multilatéralisme ne pourra aboutir que si elle s'inscrit dans une logique de rééquilibrage entre coopération internationale et souveraineté nationale. Estimez-vous que le Conseil de paix du président Trump puisse contribuer à cet objectif ?

**Mme Sophia Chikirou, rapporteure.** La réforme ONU80 m'est effectivement apparue comme étant quelque peu contrainte et forcée par les impératifs budgétaires et les diminutions de financement, plutôt que guidée par de bonnes raisons. Saisissons-nous de cette

situation comme une opportunité pour poser les enjeux principaux de la gouvernance, lesquels risquent encore une fois d'être oubliés avec la création du Conseil de paix de Trump, heureusement rejetée par la France.

S'agissant des migrations, les principaux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle concernent le changement climatique, les désastres écologiques, les guerres, les difficultés économiques, la déstabilisation politique de certains États. Aujourd'hui, les principaux pays touchés par la migration sont souvent les pays frontaliers, qui ont une frontière commune avec des États qui subissent soit des guerres, soit des catastrophes écologiques ou le changement climatique. En conséquence, la diminution du financement de certaines agences constitue une mise en danger évidente sur le plan humanitaire et humain, mais aussi une menace de déstabilisation géopolitique.

**M. Marc de Fleurian, rapporteur.** La création du Conseil de paix est la conséquence de la dévitalisation de l'ONU et de sa perte de légitimité. À tout le moins, un certain nombre d'acteurs internationaux, au premier rang desquels les États-Unis, ne la perçoivent plus comme un outil pertinent et décident de s'en extraire.

La solution envisagée porte sur le recentrage de l'ONU sur ses missions premières, pour pouvoir être à nouveau la seule table autour de laquelle se réuniront les nations et les États souverains. D'un point de vue purement opérationnel, il est nécessaire de disposer d'observateurs au Conseil de paix à titre informel, même si la France n'y est pas représentée officiellement.

**M. Hervé Berville, rapporteur.** Tout d'abord, je tiens à rappeler que l'immense majorité des migrations se déroulent dans les pays du Sud. Ce ne sont donc pas les pays du Nord qui en supportent le poids principal, mais des États souvent fragilisés, dans des contextes politiques et financiers difficiles. Par ailleurs, tous les mandats des Nations unies sont validés par des États souverains ; aucun n'est créé de manière unilatérale par l'ONU. Chaque mandat résulte d'une décision collective.

Sur la question migratoire, comme l'a justement souligné notre collègue, aucune réponse durable n'est possible sans coopération internationale, d'autant plus dans un contexte de dérèglement climatique. Quant à la légitimité, ce n'est pas la première crise qu'affronte l'organisation. Mais aujourd'hui, s'ajoutent à la crise de légitimité une crise d'efficacité et une crise de liquidité, alors même que l'ONU est de plus en plus sollicitée dans les pays du Sud. Comme une banque qui s'étend tout en s'amincissant, elle risque de céder si on ne recentre pas ses priorités.

**M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP).** Je vous remercie pour ce rapport, qui permet de rappeler l'attachement constant de notre commission pour le multilatéralisme onusien.

L'ONU n'est pas confrontée à sa première crise de légitimité. Mais celle que nous traversons aujourd'hui est d'une autre nature. Elle doit nous inviter à réfléchir au précédent de l'effondrement de la Société des Nations, sous l'effet d'un bellicisme généralisé et l'agressivité illimitée des nazis.

Or, nous faisons face désormais à des gouvernements profondément bellicistes qui rejettent ouvertement le multilatéralisme, qu'il s'agisse du gouvernement israélien, du gouvernement russe ou du gouvernement états-unien. Je me joins aux organisations qui réclament une hausse de l'aide publique au développement transitant par les organismes

multilatéraux. Malheureusement, cette part est diminuée dans le budget en cours d'adoption si le Parti socialiste ne change pas de position la semaine prochaine, pour censurer le gouvernement.

Cet affaiblissement de l'aide publique au développement est contradictoire avec l'attachement affiché pour la coopération et la solidarité internationale. Contrairement à l'adage, assez limité sur le plan intellectuel, selon lequel « *Si tu veux la paix, prépare la guerre* », nous estimons que lorsque l'on prépare la guerre, on finit par l'obtenir. Il faut « préparer la paix pour avoir la paix », ce qui suppose de défendre la coopération internationale par des actes et des moyens concrets.

**M. Hervé Berville, rapporteur.** L'adage « *Si tu veux la paix, prépare la paix* » est éclairant, mais il serait illusoire d'adopter une posture idéaliste sans regarder lucidement les forces à l'œuvre. Le réalisme impose de reconnaître qu'il existe des puissances qui bafouent le droit international, annexent des territoires et agissent selon une logique de prédation. Face à elles, nous devons accepter de nous réarmer, non pour mener la guerre, mais pour ne pas devenir les proies de ceux qui interprètent toute faiblesse comme une invitation à l'agression. C'est cette absence de fermeté qui, dans les années 1920 et 1930, a nourri la montée des expansionnismes.

Aujourd'hui, la situation est aggravée par un bellicisme et un unilatéralisme, qui s'accompagnent d'une remise en cause inédite des Nations unies, doublée d'une crise budgétaire. Il faut tirer les leçons de la Société des nations, sans toutefois en faire la grille de lecture unique des enjeux actuels.

**Mme Sophia Chikirou, rapporteure.** Je souhaite réagir aux propos de mon collègue concernant la nécessité de réarmer. À mes yeux, il n'existe pas aujourd'hui davantage de raisons de se réarmer qu'hier, car la France bénéficie depuis longtemps d'une doctrine claire, pensée par le général de Gaulle : la dissuasion nucléaire. Cette doctrine, fruit d'un équilibre politique large, protège l'ensemble du territoire national, hexagonal comme ultramarin, et garantit que quiconque envisagerait de menacer la France sait qu'il s'exposerait à une riposte massive. Entrer maintenant dans une logique de réarmement conventionnel reviendrait à affaiblir cette doctrine, en laissant croire que nous renoncerions à la dissuasion pour des interventions classiques, à travers l'envoi de troupes.

Nous ne sommes pas naïfs : la dissuasion permet de prévenir les conflits les plus destructeurs entre puissances nucléaires. À ce titre, la véritable question concerne aujourd'hui les armes nucléaires elles-mêmes, et seule l'ONU peut la porter. Enfin, je rappelle que les attaques des États-Unis pour délégitimer l'ONU ne sont pas inédites. Tout le monde se souvient des mensonges de Colin Powell devant l'Assemblée générale des Nations unies sur la détention et l'usage d'armes chimiques par l'Irak en 2003. Aujourd'hui, l'ONU n'est pas délégitimée par sa propre inaction, sa propre impuissance, mais fragilisée par les coups portés par les États-Unis.

**M. Marc de Fleurian, rapporteur.** La diplomatie exige avant tout que chacun accepte de s'asseoir à la même table. Tant que certains débattent à l'ONU tandis que d'autres se réunissent au Conseil de paix, on entretient deux systèmes parallèles voués à l'inefficacité. Revenir à une table de négociation ne suppose pas l'accord sur le fond, mais l'adhésion aux mêmes méthodes de discussion.

Ce principe a été rappelé par le Secrétaire général des Nations unies lors de notre rencontre. M. Guterres a ainsi souligné l'impasse actuelle : en refusant de recentrer l'ONU sur ses missions essentielles, on maintient un blocage structurel, alors même que les grandes puissances demeurent indispensables au fonctionnement de l'institution. Enfin, la guerre étant déjà présente aux portes du continent, il ne s'agit plus de s'y préparer mais de faire face à la possibilité de son extension.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** Personne, en France, n'envisage d'abandonner la doctrine de dissuasion nucléaire. Toutefois, depuis la période gaullienne, sont apparues des situations auxquelles la dissuasion nucléaire ne peut répondre. On ne menace pas les États-Unis d'une frappe nucléaire pour un différend concernant le Groenland ou l'Ukraine. Ainsi, face à des crises que la dissuasion ne couvre plus, se pose aussi la question de l'ONU. Au-delà du nombre croissant de ses missions, son incapacité à mettre en œuvre ses propres résolutions fragilise sa légitimité et son autorité, comme le montrent les cas du Venezuela ou de l'Iran. En résumé, la situation est nouvelle en matière nucléaire. Il faut aujourd'hui se réarmer pour faire face aux menaces, notre détermination est notre meilleure dissuasion.

**Mme Dieynaba Diop (SOC).** « *Un outil qui ne l'a aidé en rien sur les sept conflits qu'il a réglés durant ses huit premiers mois de mandat* ». C'est par ces mots outranciers et avec la modestie qu'on lui connaît que le président américain désigne l'ONU. Le multilatéralisme est attaqué, critiqué, fragilisé, décrédibilisé et dévitalisé par les assauts de certains. Il est fragilisé lorsque Donald Trump contrecarre toute initiative mise en place dans un cadre multilatéral, notamment la déclaration de New York sur le règlement pacifique de la question de la Palestine et la mise en œuvre de la solution de deux États, portée par la France, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies et pourtant supplantée par un plan de paix américain.

Elle est aussi fragilisée par le lancement à Davos par ce même président d'un Conseil de paix, qui vise simplement à supplanter l'ONU dans le règlement des conflits internationaux. Son logo doré dit d'ailleurs que tout de ce conseil de paix Potemkine centré sur l'Amérique du Nord pour servir les intérêts du clan Trump. Alors que plusieurs pays se déclarent prêts à verser 1 milliard de dollars de droits d'entrée dans ce club fermé, nous saluons le ferme refus de la France de s'y associer. Mais je déplore évidemment qu'elle ne soit suivie que par encore trop peu de pays, notamment européens.

Mes chers collègues, le rapport que vous présentez aujourd'hui est essentiel, il nous permet de rappeler que le multilatéralisme est absolument indispensable pour relever les défis globaux et les crises qui secouent notre époque. Nous partageons d'ailleurs votre réflexion sur la nécessité de le réformer, afin de répondre à l'enjeu démocratique en permettant une meilleure représentation des pays au sein du Conseil de sécurité, dont les pays africains sont les grands absents. Cette représentation doit absolument être revue, afin qu'elle puisse être légitime auprès de tous les acteurs. Et enfin, il faut dépasser la paralysie du Conseil de sécurité, en promouvant un usage responsable du droit de veto de ses membres en cas d'atrocité massive, crime de guerre, crime contre l'humanité ou encore génocide, afin de garantir la capacité de réaction de la communauté internationale.

Où en sont les discussions sur ces éléments ? Comment parvenir à une meilleure représentation des pays au sein du Conseil de sécurité ? Comment peut-on encadrer l'usage du droit de veto ?

**Mme Sophia Chikirou, rapporteure.** Lors de notre déplacement à New York, il est apparu clairement que la réforme de la gouvernance n'avance pas : la priorité affichée demeure la réduction des coûts et la contraction des moyens d'intervention, tandis que la réorganisation de l'Assemblée générale n'a presque pas été abordée. Vient alors la question du Conseil de sécurité : faut-il maintenir ce modèle, et comment repenser le droit de veto ? J'ai interrogé le Secrétaire général des Nations unies sur ce point, en rappelant qu'en France, dans les années 1990, nous avons grandi avec l'idée d'un devoir d'ingérence face à des atrocités, au Rwanda ou en Bosnie-Herzégovine. Aujourd'hui, la souveraineté des États prime, et l'ONU demeure paralysée. L'incapacité d'intervenir à Gaza malgré l'ampleur des souffrances, comme l'abandon du Soudan, montre combien cette inertie affaiblit l'institution. Il y a urgence à repenser son mode de prise de décision.

**M. Hervé Berville, rapporteur.** La réforme du Conseil de sécurité est devenue un serpent de mer. Les positions sont désormais parfaitement connues : la France soutient l'élargissement à l'Afrique, à l'Amérique latine, à l'Allemagne et à plusieurs pays de l'OCDE. Il ne manque plus que la volonté politique du Secrétaire général des Nations unies et l'accord des États membres.

Ma collègue Chikirou a raison de souligner la question de l'intervention dans le cadre onusien. Mais comment intervenir sans réarmement ? La dissuasion ne s'oppose pas au réarmement ; elle le complète. De fait, le général de Gaulle considérait la dissuasion comme un réarmement, impliquant la construction de sous-marins, de ports, de porte-avions ou de frégates.

Enfin, le droit d'ingérence, devenu « responsabilité de protéger », a montré ses limites. Aujourd'hui, le monde exige lucidité et fermeté, pour ne pas l'abandonner à la loi du plus fort. Se réarmer et moderniser la dissuasion permet de nous protéger, mais également les pays alliés, non dotés de l'arme nucléaire.

**M. Marc de Fleurian, rapporteur.** Il est impropre de réduire la dissuasion à sa seule dimension nucléaire. Elle repose à la fois sur des moyens nucléaires, conventionnels et, potentiellement, diplomatiques. Sa force tient à la capacité de graduer une riposte et à l'exigence de souveraineté absolue, qui exclut tout partage. Quant à l'ingérence, qu'on parle de droit ou de devoir, elle soulève plus un problème de nature que de degré. À partir de quel seuil devient-elle obligatoire ? S'applique-t-elle au Soudan, au Yémen, au Venezuela, ou même à l'autodétermination de certains peuples ? Faut-il employer le droit d'ingérence en Algérie, pour faire respecter le droit du peuple kabyle à son autodétermination ? Une fois ouverte, la porte de l'ingérence n'a plus de limite.

**Mme Dieynaba Diop (SOC).** Vous placez sur le même plan des situations diamétralement opposées. La Kabylie en Algérie et le Venezuela relèvent de réalités sans commune mesure. En revanche, j'entends la question soulevée : existe-t-il un droit ou un devoir d'ingérence, et où en fixer la limite ? Dans un contexte où certains imposent la loi du plus fort, il est légitime d'interroger le rôle des Nations unies face aux violations manifestes du droit international.

**M. le président Bruno Fuchs, rapporteur.** L'ONU dénonce chaque année des dizaines de situations, comme au Venezuela, sans pouvoir agir. À quoi servent ces prises de position si aucune ingérence n'est possible ?

**M. Frédéric Petit (Dem).** La réforme de l'ONU ne peut se réduire à une opération financière. Comme pour l'État, réformer ne consiste pas à équilibrer des comptes, mais à définir un horizon et à poser les bonnes questions sur l'avenir de l'institution. Je partage ce constat, mais je diverge sur vos prérequis : en médiation, le préalable n'est pas la règle commune ; mais la volonté des parties. Sans volonté, aucun règlement n'est possible, et aujourd'hui l'ONU ne fonctionne plus, car certains comme les États-Unis, la fédération de Russie ou d'autres, ne veulent plus qu'elle fonctionne. Ce blocage explique l'impuissance actuelle. Le Conseil de paix que vous évoquez ne peut servir d'alternative : il n'a ni cadre, ni règles, ni légitimité ; seulement une logique financière.

À cela s'ajoutent de grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle, notamment les migrations, qu'il serait absurde d'isoler des enjeux démographiques, environnementaux ou culturels qui en sont les causes profondes. L'immigration qualifiée est une chance pour certains pays, comme le Canada.

Je veux enfin répondre à votre remarque personnelle, monsieur de Fleurian. Je ne partage pas l'analyse contenue dans la déclaration évoquée. L'histoire nous rappelle comment l'argument de la souveraineté a pu justifier l'arbitraire, comme lorsque Goebbels disait en 1936 : « *Personne ne me dira ce que je dois faire avec mes communistes et avec mes juifs. Je suis souverain chez moi* ». Plus encore, l'idée selon laquelle la nation serait « naturelle », comme indiqué dans le deuxième alinéa de votre introduction, est erronée. La nation n'est pas « naturelle » ; la France en est un exemple éclatant depuis la Révolution. C'est la citoyenneté qui fait la nation. Construire une doctrine sur de fausses prémisses conduit à des positions à la fois inoffensives dans leur partie théorique et dangereuses dans leur traduction pratique, notamment sur les migrations.

Pour conclure, les adversaires des démocrates du XXI<sup>e</sup> siècle sont autant les théocrates que ceux que j'appellerais les « blablacrates ».

**M. Marc de Fleurian, rapporteur.** Je partage une grande partie de votre analyse, mais quelle solution proposez-vous ? La médiation repose sur la volonté des parties ; sans volonté, nul processus ne peut commencer.

Notre proposition vise à créer les conditions minimales permettant, au moins, leur présence autour de la même table.

Concernant le Conseil de paix, je ne partage pas l'idée d'y voir la France siéger formellement. J'évoquais seulement l'intérêt, sur le plan opérationnel, d'une présence d'observateur, comme cela existe déjà dans d'autres contextes sensibles. Il s'agit là d'une question de souveraineté et de lucidité stratégique. Vous avez par ailleurs raison de rappeler que les migrations ne peuvent être détachées des enjeux climatiques, économiques, éducatifs ou démographiques. Mais notre position place la souveraineté des peuples au sommet de l'édifice, en tant que principe incontestable.

Vous évoquez enfin les années 1930 et le rôle du rapport de force. Si l'on condamne la loi du plus fort, il n'en demeure pas moins qu'elle a permis de mettre un terme à la catastrophe de la deuxième guerre mondiale déclenchée par les nazis. Quant à la nation, elle est certes politique, mais elle procède aussi de la maturation historique d'un peuple. La Révolution française a révélé la France en tant que nation.

**Mme Sophia Chikirou, rapporteure.** Monsieur Petit, vous établissez à juste titre un lien entre dynamiques migratoires, bouleversements climatiques et dégradations environnementales. Vous évoquez ensuite la dimension démographique : nombre de pays voient désormais leur courbe s'inverser, avec davantage de décès que de naissances. La Chine, dont j'ai pu observer la situation dans le cadre d'une mission, affronte déjà cette réalité, comme l'Italie, l'Espagne ou, depuis peu, la France.

Si la Chine voulait renouveler et maintenir son niveau de population, il faudrait que chaque Chinoise née aujourd'hui porte cinq enfants. En France, ce chiffre serait de près de trois enfants par femme. En résumé, les chances de renouvellement démographique d'un certain nombre de pays sont fragilisées. Dans ces conditions, les politiques natalistes ne suffiront pas ; certaines nations recourent donc à la migration pour compenser ce déficit. En Italie, Mme Meloni a procédé à une régularisation massive de plus de 500 000 personnes, faisant baisser mécaniquement les chiffres de l'immigration irrégulière. L'Espagne vient également d'annoncer une régularisation massive de 500 000 personnes présentes sur son territoire. En France, les estimations des syndicats seraient entre 800 000 et 1 million de personnes travaillant sans situation administrative régularisée.

Monsieur Petit, vous avez également évoqué la dimension culturelle, que j'ai comprise comme une allusion à l'immigration sélective. Le Canada a en effet fondé une part de sa politique d'immigration sur des critères de compétences ou de diplôme, comme la France le fait en accueillant 5 000 médecins formés à l'étranger, qui tiennent notre système de santé publique, nos hôpitaux, en étant à la fois surexploités mais sous-payés – trois fois moins qu'un médecin diplômé en France.

Enfin, monsieur de Fleurian, il n'existe pas de nation « naturelle », pas plus qu'elle n'est « spontanée ». La nation française est née de conflits, de ruptures, d'une histoire longue, marquée aussi par la colonisation et l'esclavage. Elle n'est pas donnée, elle se construit. Elle repose avant tout sur la volonté de citoyens décidés à faire cause commune.

**M. Hervé Berville, rapporteur.** Cette question a été parfaitement définie par Ernest Renan lorsqu'il indiquait que « *La nation, c'est un plébiscite de tous les jours* ».

**M. Marc de Fleurian, rapporteur.** Qui s'appuie sur un passé commun.

**M. Hervé Berville, rapporteur.** La nation n'est pas liée à une race ni nécessairement à une identité culturelle. C'est un plébiscite de tous les jours.

**M. Frédéric Petit (Dem).** Le malentendu sur le terme « culturel » tient au fait que je faisais référence non pas aux migrations choisies mais à la nécessité, pour l'ONU, de structurer des politiques mondiales comme l'éducation, afin de traiter les causes profondes des déséquilibres migratoires.

Ensuite, la construction de la nation française a été longue, complexe, traversée de conflits et d'intégrations successives, de la Vendée aux outre-mer. Notre singularité réside dans le lien qui unit citoyenneté et nationalité en France, jusqu'à appeler « naturalisation » le fait d'accéder à la citoyenneté, ce qui amuse parfois nos interlocuteurs étrangers.

Madame Le Pen partage mon opinion lorsque j'indique qu'il faut réformer l'ONU. En revanche, votre déclaration comporte une partie opérationnelle dangereuse et une partie théorique redondante.

**M. Hervé Berville, rapporteur.** Je tiens d'abord à vous remercier, monsieur le président, d'avoir maintenu cette tradition, qui a été non seulement très appréciée mais aussi extrêmement utile pour la représentation permanente et pour notre Assemblée. La mission a donné lieu à un débat passionnant et elle a nourri de manière tangible la pertinence de la diplomatie parlementaire dans le cadre d'une réforme de l'ONU. Si nous ne nous investissons pas dans le multilatéral, d'autres le feront à notre place, au détriment de la souveraineté populaire.

En outre, nous ne pouvons pas critiquer les institutions internationales, demander des diminutions budgétaires, tout en nous désintéressant de leur fonctionnement. La diplomatie parlementaire apparaît ainsi pleinement complémentaire, l'Assemblée générale exerçant ce rôle de « Parlement des nations ». Il serait d'ailleurs souhaitable d'élaborer un rapport dédié à la réforme de l'ONU et du Conseil de sécurité et j'appelle de mes vœux une forte ambition sur les objectifs pour la paix et la prospérité.

**Mme Sophia Chikirou, rapporteure.** Ce déplacement fut particulièrement utile, car partout nos interlocuteurs nous ont accueillis avec un véritable soulagement. J'ai senti qu'ils étaient heureux de pouvoir s'exprimer librement devant des représentants de l'Assemblée nationale et de la diplomatie parlementaire. Cette mission révèle d'ailleurs une cohérence réelle, malgré les divergences existant au sein de notre hémicycle.

La leçon que j'en tire est claire : nous avons commis des erreurs dans la conduite de notre politique étrangère, notamment en rompant trop vite certains canaux de dialogue, y compris avec la Russie, qui a été exclue du Conseil de l'Europe, par exemple. Or il faut toujours des espaces où des rencontres puissent intervenir, même si elles sont informelles. Cette absence de canaux de négociation et de pression alternatifs explique en partie pourquoi Donald Trump peut aujourd'hui prétendre imposer sa propre issue à la guerre en Ukraine.

**M. le président Bruno Fuchs.** Je vous remercie.

*Conformément à l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, à l'issue des échanges, la commission autorise la publication du rapport d'information qui lui a été présenté.*

\*\*\*

*La séance est levée à 12 h 25.*

—

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Nadège Abomangoli, Mme Clémentine Autain, M. Sylvain Berrios, M. Hervé Berville, Mme Véronique Besse, Mme Élisabeth Borne, M. Pierre-Yves Cadalen, Mme Sophia Chikirou, M. Pierre Cordier, M. Alain David, Mme Sandra Delannoy, Mme Dieynaba Diop, Mme Christine Engrand, M. Olivier Faure, M. Marc de Fleurian, Mme Alix Fruchon, M. Bruno Fuchs, M. Julien Gokel, Mme Pascale Got, M. Michel Guiniot, Mme Marine Hamelet, M. Michel Herbillon, M. Alexis Jolly, Mme Constance Le Grip, M. Jean-Paul Lecoq, M. Vincent Ledoux, Mme Alexandra Masson, M. Laurent Mazaury, M. Christophe Naegelen, M. Hubert Ott, M. Frédéric Petit, M. Kévin Pfeffer, M. Jean-François Portarrieu, M. Pierre Pribetich, M. Stéphane Rambaud, M. Franck Riester, Mme Laurence Robert-Dehault, Mme Sabrina Sebaihi, M. Vincent Trébuchet, M. Lionel Vuibert

*Excusés.* - M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Sébastien Chenu, Mme Christelle D'Intorni, M. Marc Fesneau, M. Perceval Gaillard, Mme Clémence Guetté, Mme Sylvie Josserand, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, Mme Laure Miller, Mme Nathalie Oziol, Mme Mathilde Panot, M. Davy Rimane, Mme Michèle Tabarot, Mme Liliana Tanguy, M. Laurent Wauquiez, M. Christopher Weissberg, Mme Estelle Youssouffa