

N° 2399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2026

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 80^{ème} Assemblée générale des Nations unies, à l'automne 2025

PRÉSENTÉ PAR

M. BRUNO FUCHS,

MME SOPHIA CHIKIROU, M. HERVÉ BERVILLE ET M. MARC DE FLEURIAN,

Députés

La délégation de la commission était composée de : M. Bruno Fuchs (Haut-Rhin – Les Démocrates), président de la commission ; M. Hervé Berville (Côtes-d'Armor – Ensemble pour la République), Mme Sophia Chikirou (Paris – La France insoumise – Nouveau front populaire), M. Marc de Fleurian (Pas-de-Calais – Rassemblement national).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UNE ONU PLUS NÉCESSAIRE MAIS PLUS FRAGILISÉE QUE JAMAIS FACE AUX CRISES GLOBALES	9
A. UNE 80 ^E ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES RÉVÉLATRICE DES PARADOXES DU MULTILATÉRALISME	9
1. Bilan de la 80 ^e session de l’Assemblée générale : l’unilatéralisme gagne du terrain mais l’ONU apparaît toujours irremplaçable.....	9
a. Une mobilisation soutenue des chefs d’État et de gouvernement au « Parlement des peuples »	9
b. Des critiques virulentes de l’ONU à la tribune de l’Assemblée générale, révélatrices des clivages politiques et géographiques.....	10
2. Des initiatives importantes en marge de la semaine de haut niveau.....	11
a. La déclaration de New York : une réussite de la diplomatie française.....	11
b. L’entrée en vigueur prochaine de l’accord BBNJ, succès du multilatéralisme environnemental	12
c. Le sommet sur le climat 2025 : prélude à la COP30 de Belém.....	13
B. UNE CRISE INQUIÉTANTE DU MULTILATÉRALISME ET DU DROIT INTERNATIONAL.....	13
1. Une crise de légitimité et d’efficacité du Conseil de sécurité des Nations unies ...	14
a. Une composition remise en cause de longue date	14
b. Une conflictualité plus grande, qui bloque la prise de décision	15
2. Une judiciarisation de la société internationale inachevée face à la persistance des rapports de puissance	17
a. La Charte des Nations unies a constitué une étape majeure dans l’élaboration du droit international	17
b. Un droit international central mais qui est parfois ignoré voire instrumentalisé	17
3. La fragmentation croissante du système multilatéral.....	20
a. Le recul de la conception du multilatéralisme issue de l’après-guerre	20
b. La nouvelle donne américaine, une approche transactionnelle assumée	20

II. ONU80 : UNE RÉFORME STRUCTURELLE INDISPENSABLE QUI DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN PILOTAGE POLITIQUE FORT	25
A. LES AMBITIONS DE LA RÉFORME : RATIONALISER LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES ET L'ADAPTER AUX ENJEUX DU XXI ^E SIÈCLE	25
1. L'amélioration de l'efficience et de l'efficacité internes	26
2. La revue de la mise en œuvre des mandats	26
3. Les changements structurels	29
B. UNE RÉFORME RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA FORTE CONTRACTION DES FINANCEMENTS	30
1. Une fragilité financière structurelle	30
2. Le désengagement financier américain, catalyseur d'une crise majeure	31
C. LES COÛTS HUMAINS ET OPÉRATIONNELS D'UNE RÉFORME SOUS CONTRAINTE.....	32
1. Des réductions d'effectifs massives.....	33
2. Plusieurs missions fragilisées par les restrictions budgétaires.....	33
D. LES ANGLES MORTS DE LA RÉFORME : LA LÉGITIMITÉ ET LA GOUVERNANCE DE L'ONU	34
1. L'introuvable réforme de la composition du Conseil de sécurité	35
2. Le droit de veto, un instrument controversé au service des grandes puissances	36
III. LES MIGRATIONS AU XXI^E SIÈCLE, RÉVÉLATRICES DES LIMITES ET DES NÉCESSITÉS DU MULTILATÉRALISME	37
A. LES MIGRATIONS CONNAISSENT DEPUIS TOUJOURS DES FORMES DIVERSES	37
1. Un phénomène ancien, en augmentation et aux multiples dimensions	37
2. L'ampleur croissante des déplacements forcés.....	40
B. LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE ENTRAÎNE UN CHANGEMENT DE PARADIGME.....	44
1. L'intensification des aléas climatiques accroît les déplacements de population	44
2. Le changement climatique agit comme un multiplicateur de risques en exacerbant les tensions socio-économiques et sécuritaires	45
C. LES MIGRATIONS ET LES DÉPLACEMENTS FORCÉS : UN SUJET À FORTE DIMENSION INTERNATIONALE MAIS QUI TOUCHE À LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS	46
1. Les institutions de l'ONU en charge de ces sujets ont été frappées de plein fouet par la crise financière que traverse le système multilatéral.....	47
a. Le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), une organisation nobélisée en grande difficulté financière	47
b. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), une institution qui cherche à faire évoluer son modèle de financement pour le rendre plus résilient ..	48
2. L'absence de statut juridique spécifique reflète la complexité des migrations liées au changement climatique	50

3. Les pactes mondiaux sur les réfugiés et pour des migrations sûres, régulières et ordonnées : des instruments de coopération non contraignants	52
a. Le pacte mondial sur les réfugiés, un outil de coopération unique et non normatif...	52
b. Le pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées : un cadre global inédit et non contraignant pour la gouvernance des migrations.....	53
CONCLUSION.....	55
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	57
ANNEXE N° 1 : PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DE LA DÉLÉGATION	73
ANNEXE N° 2 : DÉCLARATION DE NEW YORK SUR LE RÈGLEMENT PACIFIQUE DE LA QUESTION DE PALESTINE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA SOLUTION DES DEUX ÉTATS.....	75
ANNEXE N° 3 : APPRÉCIATION COMPLÉMENTAIRE PORTÉE À TITRE PERSONNEL PAR MME SOPHIA CHIKIROU (LFI-NFP).....	83
ANNEXE N° 4 : APPRÉCIATION COMPLÉMENTAIRE PORTÉE À TITRE PERSONNEL PAR M. MARC DE FLEURIAN (RN).....	87

INTRODUCTION

Alors que le système multilatéral construit à l'issue de la seconde guerre mondiale traverse une phase critique de son histoire, une délégation de la commission des affaires étrangères a effectué une mission à New York du 30 novembre au 3 décembre 2025 à l'occasion de la 80^e session de l'Assemblée générale des Nations unies.

Au-delà des difficultés financières, qui ne sont pas nouvelles mais qui font désormais peser des risques réels sur la conduite de certaines des missions onusiennes, la plus grande menace qui pèse sur l'Organisation des Nations unies (ONU) réside, selon son secrétaire général, António Guterres, avec lequel les membres de la délégation ont eu l'occasion de s'entretenir, dans la tentation des grandes puissances, à commencer par les États-Unis, de résoudre tout conflit de manière transactionnelle, quitte à violer le droit international.

La question majeure à laquelle les rapporteurs ont tenté de répondre est celle de savoir si la crise actuelle, que chacun constate et que nul ne conteste, est une crise des institutions onusiennes, une crise plus profonde du multilatéralisme ou la conjonction de ces deux phénomènes.

C'est dans ce contexte que l'ONU s'est engagée, à l'initiative de son secrétaire général, dans une réforme d'ampleur – dénommée ONU80 – qui doit aboutir en 2026.

La France est le sixième contributeur obligatoire au budget de l'ONU et elle représente, du point de vue de l'ensemble des personnes rencontrées, un pays fiable, de bonne foi et sur qui compter, ce qui la place dans une situation de choix pour aider l'organisation à se réformer. S'il n'est pas douteux que des évolutions soient nécessaires, elles doivent dépasser les seules coupes ponctuelles et faire l'objet d'une réflexion sur les structures et les objectifs. Quand l'argent se fait plus rare, il doit être plus efficace, et la question du sens et des missions prioritaires de l'ONU devient alors centrale.

Ce moment de restructuration peut constituer une opportunité, mais il est nécessaire qu'il fasse l'objet d'un fort engagement politique de la part des États. La France doit défendre une réforme qui permette de rendre l'ONU plus efficace et plus cohérente sur les trois piliers de son action – la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme et l'action humanitaire – et qui préserve ses

trois fonctions essentielles : normative ⁽¹⁾, d'analyse ⁽²⁾ et opérationnelle ⁽³⁾. Il faut toutefois noter que le fort recul des financements occidentaux, y compris français, risque de se traduire par un affaiblissement de l'influence de ces pays dans des proportions substantielles.

Ce rapide panorama ne serait pas complet s'il n'évoquait pas la question du remplacement d'António Guterres, dont le mandat s'achève après dix ans à la tête de l'organisation, à la fin de l'année 2026. La procédure de sélection du prochain secrétaire général a été officiellement lancée en décembre 2025 avec l'envoi aux États membres d'un appel à candidatures. Selon une tradition géographique, qui connaît des exceptions, le poste pourrait revenir à l'Amérique latine.

De ce fait, une question est également sur toutes les lèvres : une réforme en profondeur de l'ONU a-t-elle plus de chances de réussir à la fin du mandat d'un secrétaire général, qui, n'aspirant pas à être renommé, est en mesure de prendre des décisions structurelles, parfois controversées et potentiellement impopulaires, ou si elle est menée par un secrétaire général auréolé de la légitimité que confère une élection récente et disposant du temps mais aussi de l'autorité nécessaires pour faire aboutir le projet dans le temps ?

Le programme du déplacement de la délégation, riche et varié, a donné l'occasion à ses membres d'aborder ces enjeux majeurs auxquels est confrontée l'organisation aujourd'hui. Outre la rencontre avec António Guterres, les rapporteurs ont pu s'entretenir avec plusieurs secrétaires généraux adjoints et représentants d'agences onusiennes, avec des membres de l'équipe dirigeante de la fondation philanthropique Rockefeller mais également avec les représentants permanents de plusieurs missions, en particulier de l'Inde, du Kenya, du Maroc, du Mexique, de Singapour, du Sénégal et des Palaos. Ils ont également eu des entretiens approfondis avec la représentation permanente de la France auprès de l'ONU, en particulier avec le représentant permanent, Jérôme Bonnafont, le représentant permanent adjoint, Jay Dharmadhikari, ainsi que le secrétaire général à la 80^e assemblée générale, Jean-Noël Poirier.

(1) Ce rôle recouvre en particulier la définition de normes du droit international (droit international humanitaire, conventions dans le domaine de la paix et de la sécurité, accords multilatéraux sur la préservation des biens publics mondiaux), mais il peut aussi s'agir de normes non juridiquement contraignantes (recommandations, bonnes pratiques, lignes directrices).

(2) Cette fonction d'analyse est dévolue au secrétariat général et aux agences spécialisées. Elle fournit un constat objectif et chiffré (rapports, évaluations), sur la base duquel les États membres peuvent s'appuyer pour prendre leurs décisions.

(3) Cette fonction opérationnelle traduit concrètement les points d'accord entre les membres : déploiement d'opérations de maintien de la paix, adoption de sanctions, d'actions d'aide humanitaire, fourniture directe de services aux populations...

I. UNE ONU PLUS NÉCESSAIRE MAIS PLUS FRAGILISÉE QUE JAMAIS FACE AUX CRISES GLOBALES

Comme l’indiquait à la délégation M. Sylvain Fournel, conseiller juridique à la représentation permanente de la France auprès de l’ONU, il est frappant de constater que les Nations unies sont comme « *une banquise qui s’étend mais qui s’affine* ». En effet, l’ONU remplit avec succès son rôle normatif mais ce mouvement d’extension du droit international se conjugue avec des normes qui sont moins bien respectées et une remise en cause toujours plus assumée des fondements du système multilatéral. La 80^e session de l’Assemblée générale des Nations unies a été une nouvelle fois le révélateur de ces paradoxes.

A. UNE 80^E ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES RÉVÉLATRICE DES PARADOXES DU MULTILATÉRALISME

Cette session de l’Assemblée générale a montré, au cours du débat général mais également des évènements majeurs en marge de celui-ci, que le système multilatéral était toujours considéré comme un pilier de la sécurité collective pour la majorité des États. Comme les années précédentes, la semaine de haut niveau a été l’occasion pour les chefs d’État et de gouvernement de dresser un état des lieux sans concession des réussites et des failles persistantes de l’organisation.

1. Bilan de la 80^e session de l’Assemblée générale : l’unilatéralisme gagne du terrain mais l’ONU apparaît toujours irremplaçable

a. *Une mobilisation soutenue des chefs d’État et de gouvernement au « Parlement des peuples »*

Rassemblant tous les États membres, l’Assemblée générale offre un espace de discussion multilatérale où chacun des 193 États membres dispose d’un vote égal. Elle se réunit chaque année en session ordinaire de septembre à décembre, à New York, et à d’autres périodes, selon les besoins.

Qualifiée par l’ancien secrétaire général Ban Ki-Moon de « *Parlement de tous les peuples* »⁽¹⁾, l’Assemblée générale représente davantage pour M. Jean-Paul Lecoq et Mme Laurence Vichnievsky un « *Parlement de tous les États* »⁽²⁾ offrant aux chefs d’État et de gouvernement une tribune unique lors de la semaine de haut niveau, opportunité privilégiée d’exprimer leurs priorités diplomatiques sur la scène internationale.

(1) Déclaration du secrétaire général le 11 janvier 2016 à l’occasion du 70^e anniversaire de la première réunion de l’Assemblée générale.

(2) M. Jean-Paul Lecoq et Mme Laurence Vichnievsky, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur la crise de l’Organisation des Nations unies et les perspectives de réforme, XVI^e législature, n° 2732, 5 juin 2024, p. 29.*

La session de l’Assemblée générale qui s’est ouverte en septembre 2025 est la 80^e de l’histoire de l’institution. L’Assemblée générale demeure un évènement incontournable et c’est ainsi que les délégations se sont succédé à la tribune, dont 124 au niveau des chefs d’État ou de gouvernement, à l’occasion du débat général.

La première session de l’Assemblée générale, nouveau point de départ de la communauté internationale

La première session de l’Assemblée générale s’est ouverte le 10 janvier 1946 au Central Hall de Westminster à Londres, une ville marquée par les bombardements du *Blitz* lors de la seconde guerre mondiale. La session inaugurale s’est tenue quelques semaines après l’entrée en vigueur de la Charte des Nations unies, le 24 octobre 1945, signifiant le lancement concret des travaux de l’organisation⁽¹⁾. La session se prolongea jusqu’au 14 février 1946 avant de reprendre à New York le 23 octobre 1946, marquant le déménagement du siège permanent de l’ONU vers les États-Unis.

La première résolution (A/RES/1) a été adoptée lors de cette première session. Elle est consacrée aux utilisations pacifiques de l’énergie atomique ainsi qu’à l’élimination des armes atomiques et des armes de destruction massive.

b. Des critiques virulentes de l’ONU à la tribune de l’Assemblée générale, révélatrices des clivages politiques et géographiques

Si la grande majorité des intervenants ont, cette année encore, plébiscité les idéaux des Nations unies, les critiques se sont toutefois multipliées à la tribune pour déplorer les échecs et l’impuissance d’une organisation qui n’avait pas toujours réussi dans sa mission de maintien de la paix et de prévention des guerres. Le conflit israélo-palestinien⁽²⁾, à l’ordre du jour depuis les premières assemblées générales, a occupé une place importante dans les discours, de même que la guerre en Ukraine. L’initiative franco-saoudienne sur la solution à deux États a été largement louée et a donné de la visibilité à la diplomatie française.

L’intervention du président américain a donné une idée claire de son évaluation de l’ONU : un outil « *qui a un grand potentiel* » mais qui, en l’état actuel, est mal utilisé et « *ne l’a aidé en rien sur les sept conflits qu’il a réglés durant les huit premiers mois de mandat* ».

La question de la réforme du Conseil de sécurité a été évoquée, chacun constatant le blocage actuel de son fonctionnement et la nécessité d’actualiser sa composition. Plusieurs chefs d’État et de gouvernement ont réitéré leurs revendications s’agissant de la modernisation d’une organisation qui reflète davantage le monde de 1945 que celui d’aujourd’hui. Le ministre indien des affaires étrangères, M. Subrahmanyam Jaishankar, a ainsi souligné la nécessité de réformer le multilatéralisme et le fait que l’Inde était « *prête à assumer de plus grandes responsabilités* ».

(1) « *Étapes clés de l’histoire des Nations Unies : 1941-1950* », site des Nations unies, [lien internet](#).

(2) La semaine de haut niveau a précédé l’instauration du cessez-le-feu à Gaza du 10 octobre 2025.

L'environnement et les migrations ont également fait partie des thèmes abordés par les délégations. La question du désarmement n'a été que peu évoquée, ce qui peut paraître paradoxal dans un contexte de multiplication des tensions géopolitiques et alors que le traité New Start doit prendre fin le 5 février prochain, mais cela traduit sans doute la fin du relatif consensus international sur le sujet.

L'Assemblée générale a recouru à la visioconférence, normalement réservée aux cas de force majeure, pour l'allocution du président de l'Autorité palestinienne, M. Mahmoud Abbas – en raison du refus des États-Unis de lui délivrer un visa⁽¹⁾.

Sur le fond, cette 80^e Assemblée générale s'est inscrite dans la continuité des précédentes et n'a révélé ni lignes de fracture nouvelles, ni alliances inédites. Si le débat général a été émaillé de coups d'éclat notables et d'une théâtralisation de certaines interventions, ils n'ont pas entravé la bonne tenue des séances.

2. Des initiatives importantes en marge de la semaine de haut niveau

Plusieurs initiatives importantes ont été organisées en marge du débat général, au premier rang desquelles l'initiative franco-saoudienne sur le règlement pacifique de la question de Palestine et la mise en œuvre de la solution des deux États.

a. *La déclaration de New York : une réussite de la diplomatie française*

Lors de sa 79^e session, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution confiant à une conférence internationale de haut niveau la mission de « faire progresser l'application des résolutions de l'Organisation des Nations unies relatives à la question de Palestine et à la solution des deux États, en vue de l'instauration d'une paix globale, juste et durable au Moyen-Orient ».

Cette conférence devait initialement se tenir en juin mais elle a été reportée de quelques semaines en raison de la guerre des douze jours (13 – 24 juin 2025) consécutives aux frappes israéliennes puis américaines sur le programme nucléaire iranien. La conférence sur le règlement pacifique de la question de Palestine et la mise en œuvre de la solution des deux États s'est donc finalement déroulée du 28 au 30 juillet 2025 au siège des Nations unies à New York. Elle était coprésidée par la France et l'Arabie saoudite et visait à structurer une dynamique diplomatique en faveur d'une paix juste et durable au Proche-Orient⁽²⁾.

Cette séquence initiée fin juillet s'est poursuivie en septembre. Le 12 septembre, l'Assemblée générale a adopté à une large majorité de 142 États une

(1) « Sommet de l'ONU : privé de visa par Washington, le président de l'Autorité palestinienne autorisé à s'exprimer par visioconférence », *Le Figaro* avec AFP, 20 septembre 2025.

(2) Résolution A/RES/79/81 adoptée par l'Assemblée générale le 3 décembre 2024, [lien](#).

résolution endossant la déclaration de New York ⁽¹⁾, qui propose une feuille de route opérationnelle en faveur de la paix et de la sécurité dans la région à travers la mise en œuvre effective de la solution des deux États.

Le 22 septembre, la France et l'Arabie saoudite ont coprésidé une session de haut niveau de cette conférence et ce même jour le président de la République a annoncé la reconnaissance par la France de l'État de Palestine ⁽²⁾.

Notons d'ailleurs que si le président américain Donald Trump a attendu son retour à Washington le 29 septembre pour officialiser son plan de paix en 20 points pour Gaza, il l'a présenté quelques jours auparavant lors d'une réunion à l'ONU à plusieurs dirigeants de pays de la région.

b. L'entrée en vigueur prochaine de l'accord BBNJ, succès du multilatéralisme environnemental

Le 19 septembre 2025, le traité international pour la protection de la haute mer et de la biodiversité marine (connu sous son acronyme anglais Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction – BBNJ) ⁽³⁾, a atteint le seuil des soixante ratifications ⁽⁴⁾, qui déclenche l'entrée en vigueur de l'accord au bout de 120 jours, soit le 17 janvier 2026. Le franchissement de ce seuil, fixé dans le traité, enclenche également la convocation de la première COP, qui pourrait se tenir au tout début de l'année 2027.

La France a joué un rôle clé à chaque étape de ce long processus : d'abord au stade de son élaboration pendant sa présidence du Conseil de l'Union européenne, puis lors de la phase de ratification, en prenant une part active à l'entreprise de conviction des États, notamment lors de la Conférence des Nations unies sur l'océan (UNOC3) à Nice en juin 2025 ⁽⁵⁾.

Un évènement de valorisation de la ratification de l'accord BBNJ s'est tenu lors de la semaine de haut niveau de l'Assemblée générale, afin d'illustrer l'impact du multilatéralisme environnemental.

Lors de son entretien avec les membres de la délégation, la représentante permanente des Palaos, Mme Ilana Seid, a sollicité le soutien de la France pour que son pays dispose d'un siège dans le futur comité de gouvernance de l'accord BBNJ afin de faire entendre la voix des petits pays insulaires. Elle a également rappelé que la discussion sur un futur traité sur les déchets plastique ne progressait pas, ce qui

(1) Voir la déclaration de New York en annexe II.

(2) Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *Discours de M. Emmanuel Macron, président de la République, à la tribune des Nations unies, lors de la conférence pour la solution à deux États (New York, 22 septembre 2025)* [lien internet](#).

(3) Cet accord, adopté le 19 juin 2023, traite de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones internationales, non soumises aux juridictions nationales.

(4) À ce jour, l'accord compte près de quatre-vingts ratifications : Nations unies, « Chapitre XXI, Droit de la mer », [lien internet](#).

(5) La France a ratifié le traité le 5 février 2025.

était regrettable. Les populations des îles du Pacifique sont les premières touchées par la présence de débris plastique dans la chair des poissons qu'elles consomment en grande quantité. Elle a formé le vœu qu'en 2026 la COP17 sur la biodiversité⁽¹⁾ et la COP31 sur le climat⁽²⁾ puissent permettre de coordonner les politiques relatives à la biodiversité, au climat et à la gouvernance de l'océan.

c. Le sommet sur le climat 2025 : prélude à la COP30 de Belém

À l'occasion de la présentation du rapport spécial des Nations unies sur la transition énergétique en juillet 2025, M. António Guterres a appelé à une transition accélérée vers les énergies renouvelables et une sortie progressive des énergies fossiles. Il a rappelé que les contributions déterminées au niveau national (CDN) devaient couvrir toutes les émissions, dans tous les secteurs de l'économie, et se fonder sur une approche cohérente intégrant les priorités liées à l'énergie, au climat et au développement durable.

Les parties à l'accord de Paris devaient soumettre avant la COP30⁽³⁾ de nouvelles CDN reflétant des mesures audacieuses pour la prochaine décennie.

Le secrétaire général des Nations unies a donc organisé le 24 septembre 2025 une réunion spéciale de haut niveau sur l'action climatique, qui a servi de plateforme aux États membres pour présenter leurs CDN. Cet événement a réuni des dirigeants gouvernementaux, des chefs d'entreprise et des représentants de la société civile autour de dialogues thématiques, afin de proposer des idées pour stimuler l'action dans les domaines de l'atténuation du changement climatique, de l'adaptation, du financement, de l'intégrité de l'information et d'autres domaines critiques, conformément à l'accord de Paris et aux priorités de la COP30⁽⁴⁾. La Chine y a notamment annoncé ses engagements climatiques – réduction de 7 à 10 % des émissions d'ici 2035 par rapport à son pic d'émissions – à cette occasion, par l'intermédiaire de son président Xi Jinping⁽⁵⁾.

B. UNE CRISE INQUIÉTANTE DU MULTILATÉRALISME ET DU DROIT INTERNATIONAL

Le système des Nations unies dans son ensemble incarne la traduction concrète de la vision humaniste et universaliste de l'ordre international. Il connaît pourtant une période de fragilisation, liée à ses grandes difficultés financières, causée par les coupes de certains bailleurs, au premier rang desquels les États-Unis, à une crise de légitimité, particulièrement aiguë s'agissant du Conseil de sécurité, et à une remise en cause par certaines grandes puissances, qui semblent se placer en dehors du cadre multilatéral et du droit international quand leurs intérêts sont en jeu.

(1) *Cette COP se tiendra du 18 au 30 octobre 2026 à Erevan en Arménie.*

(2) *Cette COP se tiendra en novembre 2026 à Antalya en Turquie.*

(3) *Cette COP s'est tenue à Belém au Brésil du 10 au 22 novembre 2025.*

(4) *ONU, Sommet sur le climat 2025, [lien internet](#).*

(5) *Ministère des affaires étrangères de Chine, « President Xi Jinping delivers video remarks at the U.N. Climate Summit », 25 septembre 2025, [lien internet](#).*

1. Une crise de légitimité et d'efficacité du Conseil de sécurité des Nations unies

a. Une composition remise en cause de longue date

Le Conseil de sécurité est considéré comme la clé de voûte du système onusien. Il se compose de cinq membres permanents – la Russie, la Chine, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France –, qui disposent d'un droit de veto, et de dix autres membres élus par l'Assemblée générale tous les deux ans selon une répartition géographique depuis la réforme de 1963. Cette institution a été résumée par l'ancien ambassadeur Gérard Araud comme un « *compromis entre l'idéalisme qui a conduit à la création des Nations unies et la réalité des rapports entre les États* »⁽¹⁾.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES SIÈGES OCCUPÉS PAR LES DIX MEMBRES NON-PERMANENTS

Zone géographique	Nombre de sièges
Afrique	3
Asie-Pacifique	2
Amérique latine et Caraïbes	2
Europe occidentale et autres États	2
Europe orientale	1

En 2026, les dix États représentés en tant que membres non-permanents sont ceux figurant dans le tableau ci-après.

(1) M. Gérard Araud, *Passeport diplomatique : Quarante ans au Quai d'Orsay*, Grasset, octobre 2019, pp. 224-225.

MEMBRES NON-PERMANENTS SIÉGEANT ACTUELLEMENT AU CONSEIL DE SÉCURITÉ

État	Échéance du mandat
Bahreïn	31 décembre 2027
Colombie	31 décembre 2027
Danemark	31 décembre 2026
Grèce	31 décembre 2026
Lettonie	31 décembre 2027
Libéria	31 décembre 2027
Pakistan	31 décembre 2026
Panama	31 décembre 2026
République démocratique du Congo	31 décembre 2027
Somalie	31 décembre 2026

Comme le soulignaient M. Jean-Paul Lecoq et Mme Laurence Vichnievsky dans leur rapport précité, les débats sur la composition du Conseil font rage depuis plusieurs décennies : les cinq membres permanents sont les « *vainqueurs* » de la seconde guerre mondiale, ce qui ne reflète plus nécessairement les nouveaux équilibres mondiaux. En outre, le manque de représentativité s'exerce aussi pour les membres non permanents : en 2023, 59 États n'avaient jamais siégé au Conseil⁽¹⁾.

Les interlocuteurs français rencontrés à New York ont par ailleurs attiré l'attention des rapporteurs sur le fait que pour la Chine et la Russie, le Conseil de sécurité est perçu comme le démultiplieur indu des intérêts occidentaux. Ils considèrent qu'une partie du *soft power* occidental vient de la capacité d'action au Conseil de sécurité.

b. Une conflictualité plus grande, qui bloque la prise de décision

Lors d'un échange avec les différents chefs de pôles de la mission permanente de la France auprès de l'ONU, présidé par le représentant permanent adjoint, M. Jay Dharmadhikari, les diplomates français ont mis en lumière un certain nombre de traits saillants relatifs au Conseil de sécurité et les ont mis en perspective sur le temps long.

D'abord, l'attention des rapporteurs a été appelée sur le fait qu'il existe une certaine cyclicité des relations internationales. Le Conseil de sécurité connaît des périodes fastes et des périodes plus difficiles, comme c'est le cas aujourd'hui.

Ainsi, comme l'a indiqué à la délégation Mme Isis Jaraud-Darnault, ministre conseillère et coordinatrice politique à la mission permanente de la France auprès de l'ONU, 60 % des résolutions sont adoptées à l'unanimité par le Conseil de sécurité, alors que ce taux s'élevait à 90 % il y a encore dix ans. Cela témoigne d'une conflictualité plus grande sur un plus grand nombre de sujets entre les

(1) M. Jean-Paul Lecoq et Mme Laurence Vichnievsky, *op. cit.*, p. 60.

membres du Conseil. Le faible nombre de résolutions adoptées en 2025, 44, témoigne également de la plus grande difficulté à faire adopter des résolutions au Conseil⁽¹⁾. Cela s'inscrit dans une tendance à la baisse du nombre de résolutions adoptées par rapport aux années précédentes (46 en 2024 et 50 en 2023).

De plus, les diplomates ont insisté sur la croissance de positions de négociation de plus en plus cristallisées en amont, qui rendent difficiles l'élaboration d'un consensus.

Historiquement les décisions du Conseil reposent surtout sur les cinq membres permanents car leur présence continue et leur maîtrise des règles internes leur donnent une forte influence dans la conduite des travaux, tandis que les autres membres non-permanents disposent d'un temps trop court pour peser réellement sur les débats. La rédaction des projets de résolution demeure toujours concentrée entre les mains des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France.

Toutefois, des reconfigurations importantes sont en cours au sein du Conseil de sécurité : comme il existe moins de cohérence au sein des cinq membres permanents (le P5), les dix membres non permanents occupent une position de plus en plus stratégique.

La légitimité du Conseil a en outre été amoindrie par son incapacité à agir dans le cadre de plusieurs crises du fait du veto d'un de ses membres, tels que le dossier syrien dans les années 2010 ou encore la guerre d'agression russe contre l'Ukraine. L'usage du veto par les États-Unis et la Russie, relève d'un comportement qui a, selon l'expression de M. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « *beaucoup à voir avec leurs intérêts propres et peu avec la sécurité collective* »⁽²⁾. La question pourrait également se poser à l'avenir dans l'hypothèse d'un conflit ouvert entre la Chine et Taïwan. M. Gérard Araud observe ainsi que « *[l]e Conseil de sécurité des Nations unies est limité dans son action par la volonté déterminée des États-Unis, de la Russie et de la Chine de l'exclure du règlement de toute crise où leurs intérêts vitaux sont engagés* »⁽³⁾.

Même si la Russie et la Chine ne sont pas alignées sur l'ensemble des sujets et qu'une méfiance existe entre elles, elles partagent toutefois l'intérêt commun de « *tailler les dents et les griffes du Conseil de sécurité des Nations unies* », pour reprendre une expression utilisée par l'une des personnes entendues par la délégation.

Lors de sa rencontre avec les rapporteurs, le représentant permanent du Sénégal, M. Coly Seck, précédemment en poste à Genève durant huit ans, a toutefois estimé qu'il convenait d'être patient s'agissant de la réforme du conseil de

(1) *Conseil de sécurité des Nations unies*, [lien internet](#).

(2) M. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer (sous la direction d'Alexandra Novosseloff), *Le Conseil de sécurité des Nations unies*, Biblis, septembre 2021, p. 313.

(3) M. Gérard Araud, *Passeport diplomatique : Quarante ans au Quai d'Orsay*, Grasset, octobre 2019, p. 229.

sécurité et que ce dernier n'était pas non plus complètement bloqué, comme en témoignait l'adoption de la résolution endossant le plan Trump ⁽¹⁾.

2. Une judiciarisation de la société internationale inachevée face à la persistance des rapports de puissance

a. La Charte des Nations unies a constitué une étape majeure dans l'élaboration du droit international

Le recours à la force est l'un des éléments constitutifs de la souveraineté des États, que le droit international s'efforce, en particulier depuis les deux conflits mondiaux, d'encadrer ⁽²⁾. La Charte des Nations unies constitue la base de ce système de règlement des différends par le droit. Elle interdit aux États de recourir « *à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou contre l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies* » ⁽³⁾.

L'article 51 de la Charte prévoit le droit de légitime défense, dont les États peuvent disposer jusqu'à ce que les mécanismes de sécurité collective remplissent leur fonction.

La Charte prévoit d'autres cas de recours légitime à la force : le Conseil de sécurité peut ainsi « *entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* » ⁽⁴⁾.

b. Un droit international central mais qui est parfois ignoré voire instrumentalisé

La mission de la Cour internationale de justice (CIJ), dont la création est prévue par l'article 7 de la Charte, est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis ⁽⁵⁾. La CIJ remplit également une fonction consultative : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, ainsi que les organes et institutions spécialisées de l'ONU peuvent lui demander un avis consultatif sur toute question juridique ⁽⁶⁾.

Signe de la confiance que lui accordent les États, la CIJ fait état dans son rapport d'activité pour 2024-2025 ⁽⁷⁾ d'un accroissement notable du nombre d'affaires portées devant elle. Depuis sa création en 1946, la CIJ a rendu plus de

(1) *Voir supra.*

(2) *Le jeu du droit et de la puissance*, Maxime Lefebvre, 6^e édition, Presse universitaire de France, 2022.

(3) Article 2 paragraphe 4 de la Charte des Nations unies.

(4) Article 42 de la Charte des Nations unies.

(5) Article 38 du statut de la Cour internationale de justice.

(6) Article 65 du statut de la Cour internationale de justice.

(7) Nations unies, « *Rapport de la Cour internationale de justice, 1^{er} août 2024-31 juillet 2025* », 2025, [lien internet](#).

140 arrêts et 30 avis consultatifs⁽¹⁾. Elle a en particulier joué un rôle déterminant dans de nombreuses affaires de délimitations de frontières terrestres et maritimes.

Paradoxalement, la CIJ, à l'instar des autres juridictions internationales, se heurte à des difficultés croissantes dans l'accomplissement de sa mission de règlement des litiges interétatiques conformément au droit international : alors que son importance s'accroît dans le cadre de dossiers très médiatisés, elle ne dispose d'aucun moyen pour faire appliquer ses décisions. Les règles du droit international procèdent en effet de la volonté des États : la fonction contentieuse de la Cour demeure *in fine* tributaire du consentement des États même s'ils sont juridiquement tenus de respecter les jugements et mesures conservatoires que la Cour est amenée à rendre, conformément à l'article 94 de la Charte. En application de ce même article de la Charte, si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt. Toutefois, cela suppose que le Conseil parvienne à adopter une position sur le sujet et qu'il ne se heurte pas au veto de l'un de ses membres permanents...

Le rôle de la CIJ, à l'origine centré sur le règlement des différends territoriaux, évolue, pour se rapprocher d'une instance de recours ultime, hautement politique. Trois affaires ont récemment illustré ce tournant : en décembre 2023, l'Afrique du Sud a porté plainte contre Israël pour violation de la convention sur le génocide de 1948 dans les premiers mois de l'offensive israélienne à Gaza faisant suite à l'attaque terroriste du 7 octobre 2023 perpétrée par le Hamas. Dans son ordonnance de janvier 2024⁽²⁾, la Cour a appelé Israël à prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir la commission, à l'encontre des Palestiniens de Gaza de tout acte entrant dans le champ de la convention de 1948 et à faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire dans la bande de Gaza. La Cour a par ailleurs rendu en juillet 2025 un avis consultatif demandé par l'Assemblée générale sur une initiative portée par le Vanuatu sur les obligations des États en matière de changement climatique⁽³⁾. Une troisième affaire a récemment souligné la centralité croissante de la CIJ dans les grands débats structurant l'ordre international : en mars 2025, le gouvernement soudanais a porté plainte contre les Émirats arabes unis, qui se seraient rendus coupables selon Khartoum d'une violation de la convention de 1948 sur le génocide, en soutenant les Forces de soutien rapide (FSR) dans la guerre civile en cours au Soudan. La CIJ a toutefois dû se déclarer incomptente compte tenu de la réserve émise par les Émirats arabes unis à la clause compromissoire contenue à l'article IX de la convention sur le génocide⁽⁴⁾.

(1) *Ibid.*

(2) « *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)* », Cour internationale de justice, demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, [lien internet](#).

(3) « *Obligations des États en matière de changement climatique* », Cour internationale de justice, avis consultatif du 23 juillet 2025.

(4) « *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide au Soudan (Soudan C. Émirats arabes unis)* », Cour internationale de justice, arrêt du 5 mai 2025.

Ce constat d'un manque d'effectivité de la CIJ tranchant avec un recours accru à celle-ci tient d'abord à la nature de la société internationale, dans laquelle la puissance ne cède pas totalement devant le droit international, qui n'est pas un droit de subordination mais de coordination entre les souverainetés, un droit consenti et non imposé⁽¹⁾. Mais il est aussi lié au contexte actuel, marqué par une multiplication des violations du droit international. Les règles limitant le recours à la force sont régulièrement contournées, beaucoup d'États ne les respectant que lorsqu'ils y ont intérêt. Une partie de la communauté internationale dénonce l'existence d'un « double standard » ou d'une application à géométrie variable du droit international, selon qu'il s'agisse de la situation en Ukraine ou au Moyen-Orient⁽²⁾.

Les conflits intervenant en dehors du cadre de la Charte de l'ONU se multiplient : l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 témoigne de cette fragilisation croissante des règles censées limiter le recours à la force par les États.

Le droit international est également régulièrement instrumentalisé, comme l'illustre la stratégie argumentative russe visant à donner une apparence de légalité à la guerre d'agression menée contre l'Ukraine, qui préviendrait un présumé « génocide ». Le droit international devient ainsi un outil au service de motivations géopolitiques⁽³⁾.

Le secrétaire général des Nations unies a ainsi dénoncé le 23 septembre 2025 lors de son intervention à l'Assemblée générale pendant la semaine de haut niveau le fait que trop souvent « *on brandit la Charte des Nations unies quand cela nous arrange et on la foule aux pieds quand elle dérange* ».

Parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, seuls la France et le Royaume-Uni sont parties au statut de Rome de 2002 à l'origine de la création de la Cour pénale internationale (CPI). La CPI fait d'ailleurs l'objet de critiques virulentes de la part des États-Unis en raison de décisions récentes. Plusieurs magistrats de la CPI font ainsi actuellement l'objet de sanctions américaines, dont le juge français Nicolas Guillou⁽⁴⁾.

Le manque d'effectivité du droit international n'est pas une preuve de son inexistence ou de son obsolescence. Ce dernier est omniprésent, appliqué correctement dans la large majorité des cas, et les États déploient désormais systématiquement un argumentaire juridique lorsqu'ils le violent.

(1) « *Le droit international, maître ou serviteur ?* », RAMSES 2026 – *Un nouvel échiquier*, Institut français des relations internationales, 2025.

(2) M. Jean-Paul Lecoq et Mme Laurence Vichnevsky, *op. cit.*

(3) « *Dénazifier* », « *génocide* », « *Munich* » : pourquoi le lexique de 1939 est-il massivement employé dans la crise ukrainienne ? », Mme Élisabeth Pierson, *Le Figaro*, 4 mars 2022.

(4) « *L'enfer du juge Nicolas Guillou, magistrat français sous sanctions américaines* », M. Pierre Januel, *Dalloz actualité*, 3 décembre 2025.

3. La fragmentation croissante du système multilatéral

a. *Le recul de la conception du multilatéralisme issue de l'après-guerre*

Cette crise profonde de l'ONU intervient dans un contexte plus large de remise en cause du système international par des pays comme la Russie, la Chine, et même, désormais par les États-Unis.

Les logiques de prédateur et de sphères d'influence, les organisations alternatives régionales alternatives voire concurrentes gagnent du terrain sur le modèle de coopération universelle que représente le multilatéralisme onusien.

Lors de l'entretien avec le représentant permanent de l'Inde, M. Parvathaneni Harish, ce dernier a estimé que l'unilatéralisme avait gagné du terrain, que le multilatéralisme reculait et que l'ONU n'était plus le lieu de résolution des conflits qu'elle avait été. Le processus avait commencé en 2007, selon lui, et s'était accentué durant les quinze années suivantes. La croissance du rôle de la Chine, l'émergence du « Sud global », la pandémie de covid qui avait mis à jour la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement occidentales, suivie de la réduction de l'aide au développement et la faiblesse des « financements verts » avaient entraîné une perte d'influence de l'Occident au niveau international.

Le représentant permanent du Sénégal, M. Coly Seck, a également estimé que le multilatéralisme reculait.

Le représentant permanent du Kenya, M. Erastus Lokaale, a quant à lui déploré que l'ONU ne bénéficie pas du soutien dont elle aurait besoin alors que le monde est confronté à des défis importants (climatique notamment). Il s'est inscrit en faux contre la pensée développée par certains pays qu'il existerait des piliers de l'ONU plus importants que d'autres : c'est oublier que sans le développement, il n'existe pas de sécurité et que quand la situation des droits de l'homme est mauvaise, cela rend plus difficile la croissance et la sécurité.

Comme le soulignaient à juste titre M. Jean-Paul Lecoq et Mme Laurence Vichnevsky dans leur rapport précité : « *Pivot de l'ordre international depuis sa création, l'ONU apparaît désormais concurrencée par l'émergence de nouvelles organisations à l'échelle régionale ou mondiale. Sa cohésion est également affaiblie par l'expression d'un clivage structurel tendant à opposer les États industrialisés aux pays émergents, symbole d'une ligne de fracture entre le Nord et le « Sud global »* ».⁽¹⁾

b. *La nouvelle donne américaine, une approche transactionnelle assumée*

« *Je n'ai pas besoin du droit international* », a fait savoir début janvier 2026 au *New York Times* le président américain Donald Trump⁽²⁾. Un an auparavant, le

(1) M. Jean-Paul Lecoq et Mme Laurence Vichnevsky, *op. cit.*, p. 15.

(2) « *Trump lays out a vision of power restrained only by 'My own morality'* », M. David E. Sanger, M. Tyler Pager, Mme Katie Rogers, M. Zolan Kanno-Youngs, *The New York Times*, 8 janvier 2026.

secrétaire d'État, Marco Rubio, affirmait lors de son audition au Sénat en janvier 2025, « *l'ordre international de l'après-guerre n'est pas seulement obsolète, c'est aujourd'hui une arme qui est utilisée contre nous* »⁽¹⁾.

Ces phrases chocs confirment ce que toutes les personnes rencontrées par les rapporteurs ont observé depuis plusieurs mois à New York : un changement net dans la position des États-Unis vis-à-vis des Nations unies consécutif à l'arrivée de l'administration Trump II, qui tendent à ignorer ou vassaliser le système multilatéral.

Depuis le début de son second mandat, en janvier 2025, la méthode de Donald Trump peut se résumer à l'expression « *choc et stupeur* », du nom des opérations menées en Irak en 2003. Le retour aux affaires du milliardaire américain a très rapidement conduit à la demande de l'examen systématique des participations des États-Unis dans les organisations internationales, à leur retrait d'un certain nombre d'instances onusiennes⁽²⁾ et au démantèlement de l'agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Par ailleurs, les États-Unis ont pris la décision unilatérale de réduire ou de suspendre le paiement de leurs contributions obligatoires et volontaires avec des conséquences importantes pour l'ONU et les opérations de maintien de la paix qui se sont vues contraintes à des mesures d'économie immédiates. Il ne faut toutefois pas y voir un désengagement complet, car ils restent très actifs dans certaines agences en mesure de servir leurs intérêts économiques et stratégiques.

Le 7 janvier 2026, un nouveau décret présidentiel a été signé ordonnant le retrait des États-Unis de 66 organisations internationales qui « *ne servent plus les intérêts américains* »⁽³⁾. Les entités concernées relèvent surtout des domaines environnemental, climatique, sociétal et de l'État de droit. Pour beaucoup de ces organisations, cette décision rend définitive ou consacre *de jure* la situation qui existait *de facto* depuis début 2025 : absence de participation américaine aux réunions et suspension ou annulation des financements attendus. Cette fin de la revue des organisations internationales pourrait toutefois inciter Washington à verser sa contribution annuelle au budget régulier de l'ONU, qui était suspendue au motif que la revue était en cours.

Avec sa nouvelle stratégie et son désengagement du cadre multilatéral, les États-Unis ouvre un espace d'influence accru à la Chine, qui ne semble néanmoins pas vouloir combler le vide laissé par les Américains, au moins sur le plan financier.

Dans la perspective américaine, le rôle du Conseil de sécurité semble plus se rapprocher d'une chambre d'enregistrement que d'un véritable organe

(1) « *Donald Trump, l'apprenti-sorcier qui veut changer l'ordre mondial* », M. Pierre Haski, *France Inter*, 20 janvier 2025.

(2) Notamment l'Organisation mondiale de la santé (OMS) – le retrait américain, notifié le 22 janvier 2025, a pris effet le 22 janvier 2026 – et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

(3) « *Donald Trump ordonne le retrait des États-Unis de soixante-six organisations internationales* », *Le Monde* avec AP et AFP, 8 janvier 2026.

décisionnaire. Le Conseil de sécurité intervient après les « *deals* » américains pour les endosser. Cet isolement a paradoxalement mis en lumière le fort attachement de la grande majorité des délégations au multilatéralisme, au rôle normatif des Nations unies et au cadre de coopération internationale pour le développement.

L’adoption par le Conseil de sécurité le 17 novembre 2025 de la résolution 2803 endossant le plan d’ensemble visant à mettre fin au conflit à Gaza du 29 septembre et se félicitant de la déclaration pour une paix et une prospérité durables faite par Donald Trump le 13 octobre 2025⁽¹⁾ est un exemple topique de cette nouvelle donne internationale. Le Conseil de sécurité salue la création du conseil de paix, administration transitoire chargée de guider la reconstruction de Gaza et autorise les États qui collaborent avec le conseil de paix à créer à titre temporaire une force internationale de stabilisation à Gaza, qui pourra prendre « *toutes les mesures nécessaires* » pour s’acquitter de son mandat dans le respect du droit international.

Paradoxalement, le Conseil autorise la création d’une nouvelle gouvernance dont les Nations unies sont largement exclues. Au-delà des nombreuses questions posées par la résolution s’agissant du conflit israélo-palestinien en elle-même et qui dépassent l’objet de la mission, ce texte interroge sur le suivi par le Conseil de la mise en œuvre de la résolution pour que cette dernière respecte le cadre onusien. Il existe un système de *reporting* mis en place, à savoir un rapport écrit du *Board of Peace* au Conseil tous les six mois, mais il s’agit d’un suivi assez lâche par rapport à ce qui est habituellement mis en place dans les textes du Conseil dans le cadre du suivi post-conflit⁽²⁾.

Lors du déplacement, les représentants de la mission française à l’ONU ont indiqué que la mise à l’ordre du jour de la résolution par le Conseil de sécurité avait permis aux autres grandes puissances de prendre part à une discussion qui leur avait jusqu’à présent largement échappé.

Par ailleurs, lors de l’entretien avec les rapporteurs, le secrétaire général des Nations unies a souligné le fait qu’il pensait que les États-Unis reviendraient, à moyen terme, à un engagement plus fort en faveur du système multilatéral et qu’il avait déjà observé des inflexions positives sur certains dossiers où les États-Unis cherchaient à obtenir un soutien et à bénéficier de l’expertise onusienne.

Postérieurement au déplacement des membres de la mission, plusieurs événements majeurs sont intervenus qui méritent d’être mentionnés même si, par construction, ils n’ont pu être évoqués avec les personnes rencontrées.

Dans la nuit du 2 au 3 janvier 2026, les États-Unis ont mené des frappes et conduit une opération des forces spéciales à Caracas aboutissant à la capture et à

(1) Résolution votée par 13 voix pour et 2 abstentions (Chine, Russie).

(2) Pour le Kosovo, le premier rapport du secrétaire général sur la mise en œuvre de la résolution était prévu au bout d’un mois après l’adoption de la résolution ; pour le Timor oriental, le premier rapport de la force multinationale sur ses activités était prévu au bout de 15 jours.

l'exfiltration du dirigeant du Venezuela, Nicolás Maduro, et de son épouse, Cilia Flores. Cette opération a été revendiquée par Washington comme une simple opération de justice visant à apprêter le couple présidentiel, qui faisait l'objet d'un mandat d'arrêt américain pour trafic de drogue et autres crimes. Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Noël Barrot, a indiqué qu'*« [e]n confisquant le pouvoir au peuple vénézuélien, en le privant de ses libertés fondamentales, Nicolás Maduro a porté une atteinte grave à sa dignité et à son droit à l'auto-détermination. (...) L'opération militaire ayant conduit à la capture de Nicolás Maduro contrevient au principe de non-recours à la force qui fonde le droit international. La France rappelle qu'aucune solution politique durable ne saurait être imposée de l'extérieur et que les peuples souverains décident seuls de leur avenir. »* Une réunion d'urgence du Conseil de sécurité des Nations unies s'est d'ailleurs tenue à la suite de cette intervention américaine le 5 janvier 2026⁽¹⁾. Le secrétaire général des Nations unies a rappelé à cette occasion que la Charte « *consacre l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État* ».

Ces développements ne laissent pas d'inquiéter alors que le président américain, a réaffirmé, le 11 janvier 2026, l'intention des États-Unis de s'emparer du Groenland « *d'une manière ou d'une autre* » car « *si nous ne le prenons pas, la Russie ou la Chine le fera* »⁽²⁾.

Enfin, si le Conseil de la paix avait initialement été présenté comme une institution visant à coordonner la bonne application du plan de paix à Gaza, l'institution aura finalement une vocation beaucoup large. Le président américain a dévoilé le 19 janvier 2026 le nouveau périmètre de cette organisation qu'il présidera et qui se pose en alternative aux « *approches et institutions qui ont trop souvent échoué* ». Sa mission se veut très similaire à celle du Conseil de sécurité des Nations unies puisqu'elle vise à « *promouvoir la stabilité, restaurer une gouvernance légale et assurer une paix durable dans les zones touchées ou menacées par les conflits* ».

Cette nouvelle organisation au sein de laquelle le statut de membre permanent pourrait s'acheter moyennant le paiement d'une somme d'un milliard de dollars la première année, pose de très nombreuses questions, qui n'ont malheureusement pas pu être abordées lors du déplacement à New York, les annonces américaines ayant été faites après ce dernier. À noter que l'article 103 de la Charte des Nations unies prévoit qu'en cas de « *conflict entre les obligations des membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront* ».

La France a choisi de ne pas donner suite à ce stade à la proposition qui lui a été faite de participer à cette organisation, réitérant à cette occasion son

(1) « *Capture de Nicolás Maduro : l'ONU face à une ligne rouge du droit international* », 5 janvier 2026, *ONUInfo*.

(2) « *Groenland : Donald Trump répète que les États-Unis auront l'île « d'une manière ou d'une autre », son gouvernement répond qu'il ne l'accepte « d'aucune manière »* », *Le Monde* avec AFP, 12 janvier 2026.

attachement à la Charte des Nations unis comme clé de voûte d'un multilatéralisme efficace ⁽¹⁾.

Le 22 janvier 2026, Donald Trump a signé la charte du Conseil de la paix en marge du Forum économique mondial de Davos ⁽²⁾.

(1) « *Gaza : invitée au conseil de la paix par les États-Unis, la France « n'entend pas donner de suite favorable à ce stade, fait savoir l'entourage d'Emmanuel Macron », Le Monde, 19 janvier 2026.*

(2) « *Qu'est-ce que le conseil de la paix, dont Donald Trump vient de signer la charte ? », Mme Elie-Sara Couttet, Le Monde avec AFP et Reuters, 22 janvier 2026.*

II. ONU80 : UNE RÉFORME STRUCTURELLE INDISPENSABLE QUI DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN PILOTAGE POLITIQUE FORT

Le pacte pour l'avenir, adopté lors du sommet de l'avenir des Nations unies en septembre 2024, devait constituer un cadre politique visant à moderniser le fonctionnement de l'ONU. Pourtant, à peine un an après son adoption, nulle mention n'a été faite de ce pacte lors des entretiens menés par les rapporteurs : toutes les discussions ont en revanche porté sur l'initiative ONU80 dévoilée en mars par M. António Guterres.

Cette réforme vise à rationaliser l'ensemble de l'action des Nations unies tout en renforçant son impact et sa pertinence « *dans un monde en mutation rapide* »⁽¹⁾. Il s'agit d'adapter l'organisation née en 1945 aux réalités politiques, financières et technologiques du XXI^e siècle. Cette réforme répond en particulier à la prolifération des mandats et à la fragmentation interne du système onusien.

Lors des entretiens des rapporteurs avec les responsables d'agences onusiennes, ces derniers ont exprimé le désir d'un engagement fort des États membres dans le processus, puisque tout dépend en dernier ressort de leur volonté politique.

L'organisation fait surtout face à une crise de liquidités, avec encore cette année des arriérés de contribution importants de la part des États-Unis, de la Chine ou encore de l'Arabie saoudite. Si la situation n'est pas inédite, son ampleur, aggravée par les tensions actuelles et une réduction drastique des contributions volontaires des bailleurs traditionnels est sans précédent. Cette nouvelle donne constitue aussi un puissant levier de changement puisque l'opportunité de réformer l'organisation a été saisie par le secrétaire général, en partant du constat, largement partagé, que l'ONU est capable de faire mieux avec moins.

En revanche, cette réforme ne répond qu'imparfaitement à l'impératif politique de restaurer la légitimité de l'ONU dans le contexte actuel de montée des tensions géopolitiques.

A. LES AMBITIONS DE LA RÉFORME : RATIONALISER LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES ET L'ADAPTER AUX ENJEUX DU XXIE SIÈCLE

Le système a ses faiblesses et certaines critiques qui lui sont adressées ne sont pas infondées. M. Guy Ryder, le secrétaire général adjoint chargé des politiques et président du groupe de travail chargé de la réforme, affirme ainsi qu'« *il ne s'agit pas de couper pour couper, mais de supprimer les processus bureaucratiques inutiles afin de préserver l'efficacité du système* »⁽²⁾.

(1) « *Initiative « ONU80 » : Qu'est-ce que c'est – et pourquoi c'est important pour le monde ?* », ONU Info, 24 juin 2025, [lien internet](#).

(2) *Ibid.*

La réforme ONU80 vise l'ensemble du système de l'ONU et de ses fonds, programmes et agences. Elle se décline selon trois piliers :

- l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité internes ;
- la revue de la mise en œuvre des mandats ;
- les changements structurels.

1. L'amélioration de l'efficience et de l'efficacité internes

Le premier axe concerne l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité internes, par l'amélioration du fonctionnement de l'ONU et de ses méthodes de travail. Il s'agit de réduire la bureaucratie et les coûts administratifs afin de libérer des ressources pour les actions de terrain.

L'annonce phare de ce pilier est celle d'une cible générale de réduction de 15 % du budget ordinaire pour 2026 par rapport à 2025 et de 19 % des effectifs⁽¹⁾.

Un autre objectif ambitieux est de moderniser de manière transversale la gestion. Par exemple, l'infrastructure technologique des Nations unies est jugée fragmentée, coûteuse et insuffisamment performante, pour un investissement annuel de 2 milliards de dollars. L'objectif est de s'appuyer sur des services informatiques mutualisés, *via* une nouvelle plateforme.

Les autres sources d'économies envisagées sont de divers ordres : des délocalisations vers des lieux d'affectation moins coûteux, la centralisation des fonctions supports (achats, ressources humaines ...), une simplification des procédures budgétaires, la mise en place de centres d'appui partagés pour les fonctions administratives ou encore la centralisation des processus de rémunération.

2. La revue de la mise en œuvre des mandats

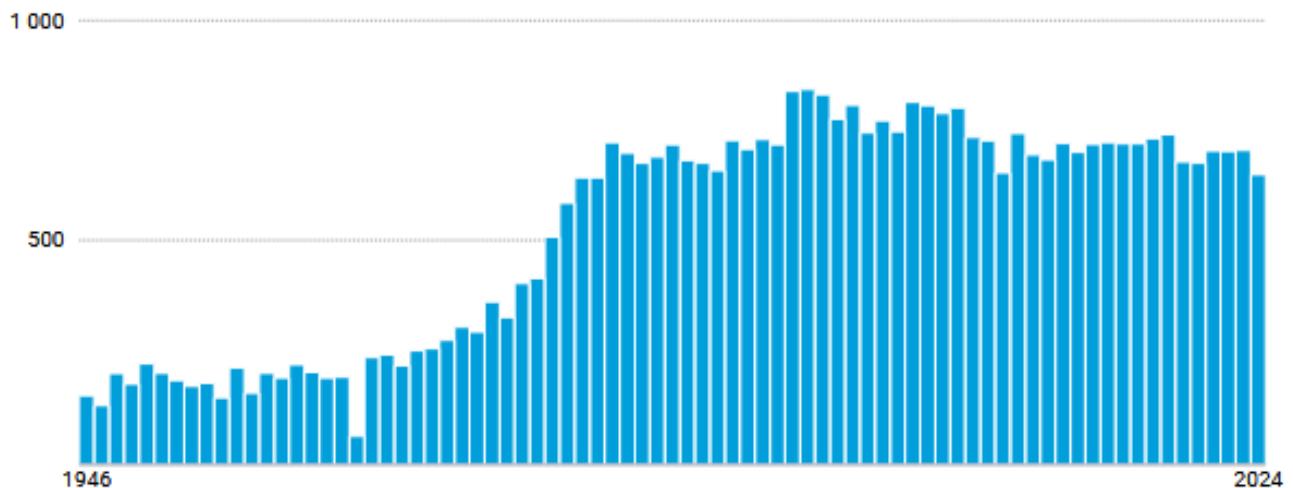
Le deuxième axe vise à revoir la mise en œuvre des mandats, c'est-à-dire des textes qui guident l'action de l'ONU. Les mandats relèvent de la responsabilité des États membres : ce sont eux qui les adoptent et il est de leur prérogative de décider quand et comment créer ces mandats, les réexaminer ou les supprimer. Le rôle des Nations unies est ensuite d'exécuter ces mandats⁽²⁾.

Il existe près de 40 000 mandats actuellement. Le système souffre d'un empilement de ces textes sans réelle hiérarchisation.

(1) Les Nations unies ont finalement adopté un budget en baisse de 7 %. [Lien internet](#).

(2) Rapport du Secrétaire général sur l'examen de l'exécution des mandats, Initiative ONU80 : axe de travail 2, [lien internet](#).

MANDATS ADOPTÉS PAR LES PRINCIPAUX ORGANES DE L'ONU



Rapport du secrétaire général des Nations unies sur l'examen de l'exécution des mandats, 2025.

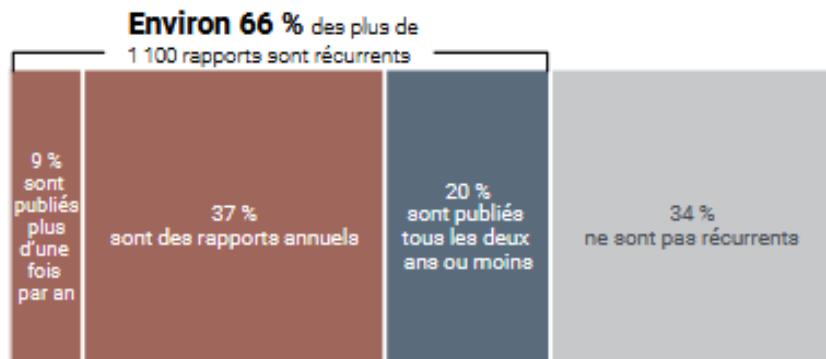
Les premiers efforts de rationalisation des mandats remontent à 1954, la dernière grande initiative ayant été lancée à la suite du sommet mondial de 2005, lorsque les États membres ont demandé que les mandats de plus de cinq ans soient réexaminés. Quatre problèmes majeurs avaient alors été identifiés : la lourdeur des exigences en matière d'établissement de rapports ; des organes dont les travaux se recoupent ou révèlent des incohérences internes ; des filières d'exécution excessivement complexes et mal coordonnées ; et des mandats trop ambitieux au regard des ressources disponibles.

Malheureusement, cet examen et le processus intergouvernemental qui en a découlé d'un commun accord n'ont pas donné les résultats escomptés. Les problèmes qui ont alors été identifiés sont toujours d'actualité et se sont même aggravés au fil du temps.

En matière de mise en œuvre, la réforme actuelle part du constat du poids croissant des réunions et rapports récurrents, de l'impact des financements extra-budgétaires fortement fléchés et de l'absence d'outils de connaissance consolidés, tout en reconnaissant le potentiel des solutions numériques, incluant l'intelligence artificielle (IA), sous réserve de garanties appropriées.

Faute de mécanismes dédiés, la majorité des mandats sont reconduits par inertie, avec seulement 15 % comportant des clauses d'évaluation intégrées, ce qui limite la capacité collective à évaluer leur portée réelle.

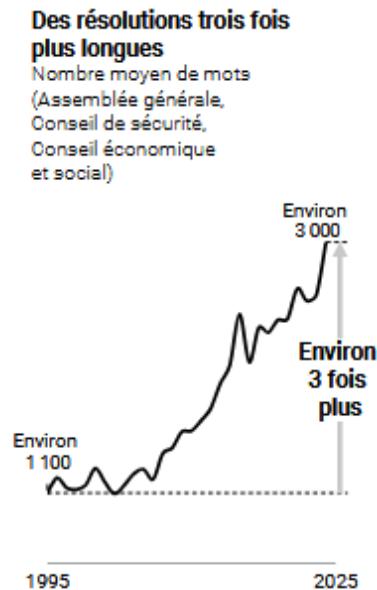
RÉPARTITION DES RAPPORTS PAR FRÉQUENCE DE PUBLICATION



Dans cette logique, un site internet a été créé pour répertorier les mandats ⁽¹⁾. Cette initiative vise à aider les États membres à évaluer les dispositifs existants, à repérer les doublons entre mandats et à disposer d'une vue d'ensemble plus claire des engagements en cours. Cette modernisation des méthodes de suivi s'inscrit aussi dans un cadre plus large, qui encourage toutes les propositions destinées à renforcer l'impact, l'agilité et la redevabilité du système onusien.

La longueur des résolutions de l'Assemblée générale a par ailleurs augmenté de 55 % depuis 2020, celles du Conseil économique et social (ECOSOC) de 95 %, et les résolutions du Conseil de sécurité sont trois fois plus volumineuses qu'il y a trente ans.

ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN DE MOTS DES RÉSOLUTIONS



Rapport du secrétaire général des Nations unies sur l'examen de l'exécution des mandats, 2025.

Le secrétaire général des Nations unies a proposé une approche qui se concentre sur les problèmes systémiques ou structurels identifiés tout au long du cycle de vie des mandats (création, mise en œuvre et suivi). Les États membres ont

(1) Accès au site internet « UN Mandate Source Registry », version beta, [lien internet](#).

lancé la phase intergouvernementale de la revue de la mise en œuvre des mandats, sous l’égide d’un groupe de travail *ad hoc* coprésidé par la Jamaïque et la Nouvelle-Zélande. Le calendrier de la réforme a été explicité dans une lettre conjointe du 8 octobre dernier⁽¹⁾: une phase de « découverte » (octobre-décembre 2025), consacrée aux consultations, puis une phase de « production » (janvier-mars 2026), à l’issue de laquelle sera adopté un document final d’orientation.

Sont évoquées plusieurs pistes telles que celle d’introduire des clauses d’évaluation des mandats, de limiter les mandats dans le temps, de mieux aligner les mandats existants avec les priorités onusiennes à l’échelle du système ainsi que de recourir davantage aux données et aux outils numériques pour faciliter le suivi et la comparaison entre les mandats afin d’éviter les doublons et les redondances.

3. Les changements structurels

Le troisième pilier vise à examiner les changements structurels et les réorientations des programmes nécessaires au sein des Nations unies.

Dans le domaine de la paix et la sécurité, il est envisagé de rapprocher le département des opérations de paix (DPO) et le département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA). Cette réorganisation vise à développer l’expertise et les centres d’excellence, consolider les structures des missions et à tirer parti de l’expertise des Nations unies dans le cadre des missions, dès les phases de conception et de démarrage.

Faisant le constat d’une forte mise sous tension de l’action humanitaire depuis 2024 et d’un pilier humanitaire surchargé, sous-financé et très fragmenté, un nouveau pacte humanitaire est envisagé, dont les principales mesures sont l’intégration des chaînes d’approvisionnement avec des achats coordonnés, l’utilisation mutualisée du fret et de la logistique, le renforcement des services communs alors que les agences disposent jusqu’à présent d’infrastructures et services séparés.

Le système de développement des Nations unies est jugé trop dispersé, ce qui limiterait sa capacité à avoir un impact réel à grande échelle. En conséquence, les principales mesures envisagées pour remédier à cette situation sont :

– la fusion du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)⁽²⁾ et du Bureau des Nations unies pour les services d’appui aux projets (UNOPS)⁽³⁾ ;

(1) ONU, « Ressources & Documents », UN80 Initiative, [lien internet](#).

(2) Le PNUD est le bras armé de l’action de développement des Nations unies sur le terrain, depuis sa création en 1965. L’agence est présente physiquement dans 130 pays.

(3) L’UNOPS, née en 1975 au sein du PNUD avant d’en être détachée sous la forme d’une agence autonome par décision de l’Assemblée générale en 1995, est en quelque sorte le « maître d’œuvre » du système de développement des Nations unies. Il s’agit d’une entité unique au sein du système onusien dans la mesure où elle se finance sur ses activités, comme une structure commerciale (*fee for service*).

– la fusion du Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et d'ONU Femmes ;

– la fermeture d'ONUSIDA à la fin de l'année 2026, avec le transfert de ses capacités et de son expertise au sein d'autres entités.

Enfin, au niveau des équipes-pays, il est envisagé de renforcer le système des coordonnateurs résidents, qui deviendront la porte d'entrée en matière d'expertise et qui verront leur *leadership* renforcé.

B. UNE RÉFORME RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA FORTE CONTRACTION DES FINANCEMENTS

L'initiative ONU80 lancée par le secrétaire général des Nations unies se veut aussi, certains affirment même surtout, une réponse à la crise de liquidités que connaît l'organisation ainsi qu'aux exigences d'efficience accrues des États membres accélérées par le changement d'administration américaine. Cette contrainte budgétaire impose à l'ONU de « *faire plus avec moins* »⁽¹⁾.

1. Une fragilité financière structurelle

Le financement de l'ONU ainsi que les fonds, programmes, agences et institutions spécialisées qui y sont rattachés repose sur deux sources de financement étatique : d'une part, les contributions obligatoires fondées sur un barème reflétant le poids économique et démographique des États membres et, d'autre part, les contributions volontaires, versées à la discrétion de ces derniers.

Le budget ordinaire couvre le fonctionnement des organes principaux, tandis que les opérations de maintien de la paix, les tribunaux internationaux, les fonds et programmes les institutions spécialisées disposent de budgets séparés, financés par contributions obligatoires et volontaires.

Les difficultés budgétaires sont en partie liées à la hausse des impayés de certains États membres. Depuis plusieurs années, le secrétaire général António Guterres dénonce les retards de paiement accumulés par certains États dans le versement de leur contribution obligatoire au budget régulier de l'ONU : « [I] a tendance à effectuer les paiements plus tard dans l'année commence à être très inquiétante, et engendre, comme vous pouvez l'imaginer, un problème de gestion extrêmement difficile ». Ces retards affectent lourdement la trésorerie de l'organisation au point d'entraîner une véritable crise de liquidités⁽²⁾.

(1) « *Secretary-General's remarks on the UN80 Initiative* », discours d'Antonio Guterres, 12 mai 2025, New York, [lien internet](#).

(2) M. Jean-Paul Lecoq et Mme Laurence Vichnievsky, *op. cit.*, p. 42.

RETARDS DE PAIEMENTS CUMULÉS AU BUDGET ORDINAIRE DE L'ONU

Cumulative unpaid regular budget assessments as of April 30, 2025



Source : « *The UN80 Initiative : what to know about the United Nations' reform plan* », Mariel Ferragamo et Diana Roy, Council on Foreign Relations, 15 septembre 2025.

Représentant près de 75 % du budget total du système onusien, les contributions volontaires versées par les États financent l'activité de fonds, programmes, agences ou institutions spécialisées. Ces contributions peuvent être fléchées vers des projets spécifiques ou être librement mises à la disposition des organisations récipiendaires, ce qui leur offre le cas échéant davantage de souplesse dans la mise en œuvre de leurs actions⁽¹⁾. Ces contributions ne procèdent, par essence, d'aucune clef de répartition préalablement définie. Les États sont donc libres de modifier d'une année sur l'autre le montant qu'ils choisissent de dépenser, leurs engagements financiers étant pleinement réversibles. Il en résulte une incertitude permanente quant au volume des contributions que les organisations perçoivent, ce qui rend difficile tout exercice de planification budgétaire⁽²⁾.

Or, les tensions géopolitiques exacerbées constituent une incitation pour certains bailleurs traditionnels à géopolitiser leur aide, comme l'illustre la tendance à la réintégration d'agences de coopération dans le giron des affaires étrangères depuis quelques années. Les contraintes budgétaires internes sont également un facteur de diminution des contributions. La France n'échappe d'ailleurs pas complètement à cette tendance, ce qui n'est pas sans conséquence. Les rapporteurs pour avis du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2026 du Sénat notaient ainsi à titre d'exemple que : « *la réduction à presque rien, en 2025, de la contribution française au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) n'a sans doute pas été pour rien dans l'échec du candidat français au poste d'Administrateur du Programme, qui figurait pourtant parmi les trois favoris.* »⁽³⁾

2. Le désengagement financier américain, catalyseur d'une crise majeure

Lors de l'entretien avec les membres de la délégation, le secrétaire général des Nations unies a résumé d'une phrase la situation que traverse l'organisation :

(1) *Ibid.*, p. 46.

(2) *Ibid.*, p. 49.

(3) *Mme Valérie Boyer et M. Jean-Baptiste Lemoyne, Avis sur le projet de loi de finances pour 2026 : Action extérieure de l'État : Action de la France en Europe et dans le monde, n° 141, tome I, Sénat, 24 novembre 2025.*

« nous payons le prix de la cohérence ». Les États-Unis étant le premier contributeur des Nations unies, les baisses drastiques de financements nationaux depuis l'arrivée de la nouvelle administration Trump ont eu des effets très sensibles sur l'ONU. M. António Guterres a expliqué que les impayés des États-Unis s'élevaient à plus d'un milliard de dollars pour la seule année 2025.

Or, la Chine et les pays du Golfe ne prennent pas le relais des baisses de financement américain, tandis que les contributions des Européens diminuent sous l'effet des contraintes budgétaires internes.

Malgré les réductions drastiques indispensables, difficiles à vivre en interne, le secrétaire général des Nations unies a indiqué aux rapporteurs avoir refusé de réduire le champ d'action de l'organisation et de rogner sur des thèmes essentiels tels que l'égalité de genre, la lutte contre le changement climatique ou l'aide au développement auxquels s'opposait le président américain. De même, sur les dossiers importants de l'actualité, qu'il s'agisse de l'Ukraine, de Gaza, ou encore du Liban, l'ONU n'a pas varié de position malgré les critiques de Washington. La situation est plus dramatique pour les agences humanitaires qui, par manque de moyens, sont obligées de réduire leur action dans le domaine de la santé et de l'aide alimentaire. Les populations les plus vulnérables ou situées dans des zones de conflit en sont directement affectées.

En 2023, l'ONU a adopté un budget de 3,4 milliards de dollars, de 3,6 milliards de dollars en 2024 et de 3,7 milliards de dollars pour 2025. La proposition de budget pour 2026 a été revisée pour acter une réduction des coûts uniformes de 15 % des budgets, de 19 % du personnel et de 25 % du budget des opérations de maintien de la paix (OMP). En conséquence, le projet de budget-programme révisé pour 2026 se chiffre à 3,2 milliards de dollars, ce qui représente une diminution de 576,6 millions de dollars par rapport aux crédits ouverts pour 2025. Environ 11 500 postes sont budgétés, contre 14 200 postes en 2025, ce qui représente une diminution de 2 700 postes. De nouveaux pôles administratifs seront créés à Bangkok et New York, des équipes regroupées et certaines fonctions transférées vers des lieux d'affection à coût plus faible⁽¹⁾.

C. LES COÛTS HUMAINS ET OPÉRATIONNELS D'UNE RÉFORME SOUS CONTRAINTE

Si la réforme est devenue nécessaire pour rendre le système plus lisible, plus crédible et plus efficace, la manière dont le processus de restructuration est mené a provoqué beaucoup d'inquiétudes.

(1) « L'ONU révise sa proposition de budget pour 2026, en associant réductions de coûts et mesures de réforme », ONU Info, 16 septembre 2025, [lien internet](#).

1. Des réductions d'effectifs massives

Même si les premières réductions au sein du Secretariat ont été prioritairement ciblées sur les postes vacants, la question des coupes dans les effectifs (19 % en 2026) est évidemment prégnante et constitue l'un des motifs majeurs d'inquiétude des personnels. Pour les agences, très impactées par la baisse des contributions obligatoires mais aussi volontaires, la contraction a même été supérieure à 20 %, ce qui a entraîné des décisions très difficiles sur le plan des ressources humaines.

La réforme pose des questions tant à l'égard des restrictions budgétaires que des perspectives professionnelles, l'un des axes de la réforme ONU80 étant de réduire le nombre de postes d'échelons élevés.

Ce projet de réforme exacerbe en outre les tensions internes, la tentation étant grande de renvoyer à d'autres départements la responsabilité des inefficiences de l'organisation.

2. Plusieurs missions fragilisées par les restrictions budgétaires

L'ONU apporte un soutien crucial aux pays et régions en crise, à travers la fourniture d'une aide humanitaire et le déploiement de programmes d'appui aux institutions. Par leur force de frappe financière et logistique, leur légitimité ainsi que leur mission de coordination, les Nations unies jouent un rôle qu'aucun autre acteur n'est capable d'incarner. C'est d'ailleurs pour ces raisons que le tissu d'organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales, qui s'appuie sur elles, y est très attaché.

La réduction des financements pousse les organisations internationales à réduire leurs effectifs, les programmes et délocaliser certaines de leurs fonctions. L'objectif de court terme est de préserver, malgré les coupes, la capacité d'action et donc la crédibilité des Nations unies pendant que des réformes plus structurelles sont discutées.

Néanmoins, les conséquences se sont fait immédiatement sentir et ont entraîné des choix très douloureux.

La secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires et coordinatrice adjointe des secours d'urgence (BCAH), Mme Joyce Msuya, a indiqué aux membres de la délégation que, face à la baisse des contributions, le BCAH adaptait son dispositif en priorisant les interventions et en fermant des bureaux (notamment au Pakistan et en Érythrée). Pourtant les besoins augmentaient avec la multiplication des crises. Dans ce contexte, le BCAH intervenait en donnant la priorité aux besoins les plus pressants, à la vulnérabilité des populations et aux conditions sécuritaires. Des arbitrages se faisaient également, en matière de santé, pour lutter contre les épidémies au détriment des maladies chroniques. L'agence est donc directement affectée dans sa capacité à jouer son rôle de coordination des autres acteurs.

Un autre exemple est celui de la crise humanitaire à Gaza, qui a été évoquée de manière précise au cours de plusieurs entretiens menés par la délégation. Le chef de cabinet de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), M. Benjamin Majekodunmi, qui intervenait depuis la Jordanie, a indiqué que sans l'UNRWA et sa fonction stabilisatrice, il n'y aurait pas de Gaza viable ni de solution à deux États. Il a décrit la situation sur place, qui s'améliorait, même si elle demeurait très difficile. Il a alerté cependant sur le fait que l'UNRWA manquait cruellement de fonds. Depuis le covid, les pays européens contribuaient moins. L'Allemagne, son principal bailleur, s'est même abstenu à l'occasion d'un vote sur le renouvellement du mandat de l'UNRWA. Les pays du Golfe ne contribuent qu'à hauteur de 3 % du budget de l'UNRWA. L'agence envisage désormais de passer à la semaine de quatre jours payés par souci d'économie. Cette contraction des moyens aura un impact direct sur l'action de l'agence sur le terrain.

La délégation s'est par ailleurs entretenue avec M. Jean-Pierre Lacroix, secrétaire général adjoint pour les OMP. Il a décrit la situation dans laquelle se trouvent les opérations dont il a la charge. Un peu partout, celles-ci sont obligées de reconfigurer leur dispositif pour faire face aux contraintes financières aiguës que le versement tardif de seulement 50 % des contributions américaines pour l'année 2025 a entraînées. M. Jean-Pierre Lacroix, comme le secrétaire général des Nations unies, a toutefois indiqué espérer que les relations de travail avec les États-Unis continuent de s'améliorer. Le renouvellement pour une année de la force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) à la fin de l'année 2025 était un signe favorable en ce sens.

Sur le fond, le secrétaire général adjoint a également rappelé que l'ONU dépend de la volonté des États de résoudre un conflit et est tenue par le mandat qu'elle reçoit du Conseil de sécurité. Une mission de maintien de la paix n'a de sens que si elle intervient en appui d'un accord de paix et d'un processus politique de règlement du conflit. Il est donc crucial de bâtir des solutions politiques susceptibles de résoudre les conflits en fixant un horizon temporel crédible au terme duquel les OMP ont vocation à s'achever, afin de limiter les risques d'enlisement.

D. LES ANGLES MORTS DE LA RÉFORME : LA LÉGITIMITÉ ET LA GOUVERNANCE DE L'ONU

Si la réforme ONU80 est incontournable, ne serait-ce que pour faire face à la situation financière très difficile que rencontre l'organisation, elle ne traite pas des sujets liés à la gouvernance du système, qui sont pourtant régulièrement mis au cœur du débat. Malgré l'impératif reconnu de moderniser le Conseil de sécurité, les différentes propositions font face à des obstacles, procéduraux et politiques, qui rendent sa mise en œuvre difficile.

1. L'introuvable réforme de la composition du Conseil de sécurité

La réforme du Conseil de sécurité est envisagée depuis plus de trente ans pour renforcer sa représentativité et son efficacité.

Au cours de cette période, plusieurs scénarios ont été proposés sans résultat concret⁽¹⁾. Aujourd'hui, plusieurs groupes défendent des visions concurrentes : le G4 (Allemagne, Inde, Japon, Brésil), le groupe « Unis pour le consensus » (Italie, Espagne, Pakistan, Mexique, etc.), l'Union africaine à travers le consensus d'Ezulwini (2005) et le groupe *Accountability Coherence and Transparency*. L'impasse tient à des intérêts divergents entre puissances émergentes et grandes puissances actuelles ainsi qu'à des conflits intra régionaux et à des dynamiques d'alliance.

Les débats actuels cherchent un équilibre entre légitimité et efficacité : élargir le Conseil renforcerait sa représentativité mais risquerait de ralentir encore le processus décisionnel. Pourtant, maintenir le *statu quo* fragilise la crédibilité de l'ONU. Tout le monde reconnaît le blocage actuel de son fonctionnement et la nécessité d'actualiser sa composition mais le pas à franchir reste considérable. Chaque prétendant campe sur ses positions et défend ses ambitions, neutralisant ainsi toute possibilité d'avancer.

La France soutient la création de deux sièges permanents pour les États africains, et la création de sièges permanents pour le groupe des 4 – l'Allemagne, l'Inde, le Japon et le Brésil – considérant que cette proposition serait un compromis entre représentativité accrue et maintien de l'efficacité décisionnelle.

Cette réforme 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⁽²⁾.

Notons que l'obligation d'abstention d'un État partie à un différend, prévue à l'article 27 de la Charte est par ailleurs ignorée⁽³⁾.

Outre ces aspects structurels, de nombreux États mettent en avant la nécessité d'une coopération accrue avec l'Assemblée générale et le Conseil économique et social.

(1) *Le plan de Razali*, initié par l'ancien président de l'Assemblée générale (1997) visait à porter le Conseil à 24 membres, dont cinq nouveaux permanents sans droit de veto (Allemagne, Japon et trois pays du Sud). En 2004, le rapport Panyarachun de l'ancien premier ministre de la Thaïlande a suggéré deux options : six nouveaux sièges permanents ou la création d'une catégorie intermédiaire de membres « semi-permanents » à mandat long et renouvelable, idée reprise par la France et le Royaume-Uni mais abandonnée en 2009.

(2) Article 108 de la Charte des Nations unies.

(3) Le juriste Paul Tavernier estime que cette règle n'a jamais été respectée. L'exemple de l'Argentine en 1960 (l'Argentine n'a pas pris part au vote concernant la résolution S/RES/138 adoptée par le Conseil de sécurité le 23 juin 1960 s'agissant de la capture d'Adolf Eichmann par un commando israélien à Buenos Aires) serait « le seul cas où il ait été fait application de l'article 27 § 3 in fine de manière claire et incontestable ». Source : *L'abstention des États parties à un différend : art. 27, § 3 in fine de la Charte – Examen de la pratique*, Paul Tavernier, *Annuaire français de droit international*, 1976.

2. Le droit de veto, un instrument controversé au service des grandes puissances

Sur le fondement de l'article 27 de la Charte, les États-Unis, la Russie, la Chine, le Royaume-Uni et la France peuvent unilatéralement faire obstacle à l'adoption d'une résolution, quand bien même celle-ci aurait atteint le seuil de la majorité qualifiée, soit neuf voix. Cette prérogative est implicite dans la Charte : en effet selon le troisième paragraphe de l'article 27, les décisions du Conseil de sécurité sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents. Mais cette interprétation littérale a été assouplie depuis 1950 : l'abstention d'un membre permanent n'est pas assimilée à un veto.

Ce privilège exorbitant du droit commun qu'accorde le droit de veto aux membres permanents est controversé.

La France porte ainsi conjointement avec le Mexique une initiative d'encadrement du veto en cas d'atrocités de masse, qui constitue une réponse aux critiques à l'encontre du veto, et complète la position française en faveur de la réforme du Conseil de sécurité. L'objectif est que cette déclaration recueille 129 signatures. En novembre 2025, 107 États soutenaient cette initiative⁽¹⁾. La France est exemplaire à ce titre, n'ayant plus utilisé son droit de veto depuis 1989⁽²⁾ et le dernier veto de la France seule remontant à 1976⁽³⁾. Le 18 février 2025, le Conseil a tenu un débat public sur le thème « *Maintien de la paix et de la sécurité internationales : pratiquer le multilatéralisme, réformer et améliorer la gouvernance mondiale* »⁽⁴⁾. Au cours de ce débat, plusieurs délégations dont la Suisse, Singapour et l'Indonésie ont insisté sur l'usage restreint et responsable du veto, afin de prévenir que des actes graves comme des génocides, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre, ne soient commis sous couvert de blocages du Conseil.

(1) « *Assemblée générale : le débat sur l'exercice du droit de veto oppose les perspectives* », *quatre-vingtième session AG/12733, 47e séance plénière – matin, Nations unies, 20 novembre 2025*, [lien internet](#).

(2) *En 1989, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont opposé leur veto au Conseil de sécurité pour empêcher l'adoption d'une résolution condamnant l'intervention militaire américaine au Panama.*

(3) *En 1976, la France oppose son veto à la résolution du Conseil de sécurité demandant à la France de renoncer à tenir un référendum à Mayotte le 8 février et de respecter l'intégrité territoriale de l'État comorien.*

(4) « *Conseil de sécurité : la pratique du multilatéralisme et la réforme de la gouvernance mondiale, au menu d'un débat public au niveau ministériel* », *couverte des réunions du Conseil de sécurité, 18 février 2025*, [lien internet](#).

III. LES MIGRATIONS AU XXI^E SIÈCLE, RÉVÉLATRICES DES LIMITES ET DES NÉCESSITÉS DU MULTILATÉRALISME

A. LES MIGRATIONS CONNAISSENT DEPUIS TOUJOURS DES FORMES DIVERSES

1. Un phénomène ancien, en augmentation et aux multiples dimensions

Les migrations internationales concernent plusieurs centaines de millions de personnes. Environ 304 millions d'individus vivraient hors de leur pays de naissance en 2024, un chiffre qui a doublé depuis 1990, ce qui représente environ 3,7 % de la population mondiale ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MIGRANTS INTERNATIONAUX DEPUIS 1970

Année	Nombre de migrants internationaux	Migrants en % de la population mondiale
1970	84 460 125	2,3
1975	90 368 010	2,2
1980	101 983 149	2,3
1985	113 206 691	2,3
1990	152 986 157	2,9
1995	161 289 976	2,8
2000	173 230 585	2,8
2005	191 446 828	2,9
2010	220 983 187	3,2
2015	247 958 644	3,4
2020	280 598 105	3,6

Source : DESA, 2008 et 2021a.

Note : Dans les chiffres relatifs à la population de migrants internationaux du DESA (International Migrant Stock) de 2020, le nombre d'entités (États, territoires et régions administratives) pour lesquelles des données ont été communiquées s'élevait à 232, contre 135 en 1970.

Source : OIM, *État de la migration dans le monde 2024 (chiffres de 2022)*.

S'il n'existe pas de définition universellement acceptée de la migration et des migrants, la proposition formulée en 1998 par le département des affaires économiques et sociales des Nations unies fait référence : il s'agit d'une personne résidant pendant 12 mois ou plus dans un pays qui n'est pas celui de son lieu de naissance ⁽²⁾.

Lors de son entretien avec les membres de la délégation, le directeur général de l'OIM, M. Pär Liljert, a rappelé que les flux migratoires prennent des formes variées selon les motifs : recherche d'opportunités économiques, conflits politiques et violences, crises climatiques ou catastrophes naturelles. Il a donc appelé à distinguer la question des personnes déplacées et des réfugiés de la thématique des migrations.

Il a également indiqué qu'il était très difficile d'arrêter les migrations et qu'il fallait donc s'y préparer par un dialogue incluant les pays de départ afin de

(1) Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (DESA), *International Migrant Stock 2024, Key facts and figures*, janvier 2025, p. 2, [lien internet](#).

(2) Définition formulée en 1998 dans les Recommandations en matière de statistiques des migrations internationales.

faire baisser les migrations illégales et d'accroître les migrations légales. À cet égard, l'OIM promeut un dialogue incluant les États d'arrivée et de départ dans lequel la question des migrations internationales peut être abordée de manière sereine et équilibrée.

Le rapport de l'OIM sur l'état de la migration dans le monde montre que certaines routes migratoires posent plus de problèmes que d'autres, tant pour les migrants que pour les autorités. Entre 2014 et 2023, plus de 63 000 décès et disparitions ont été enregistrés le long des routes migratoires dans le cadre du projet de l'OIM sur les migrants portés disparus⁽¹⁾. Pour l'OIM, la migration irrégulière représente un défi complexe en matière de gouvernance mondiale. L'important volume de mouvements irréguliers continue de contribuer à la généralisation de l'exploitation et des mauvais traitements et d'aggraver la vulnérabilité des migrants. En outre, ces dynamiques sapent la confiance du public dans les systèmes de migration et les cadres de gestion des frontières, ce qui affaiblit la légitimité des mécanismes institutionnels conçus pour favoriser des migrations sûres, ordonnées et régulières⁽²⁾.

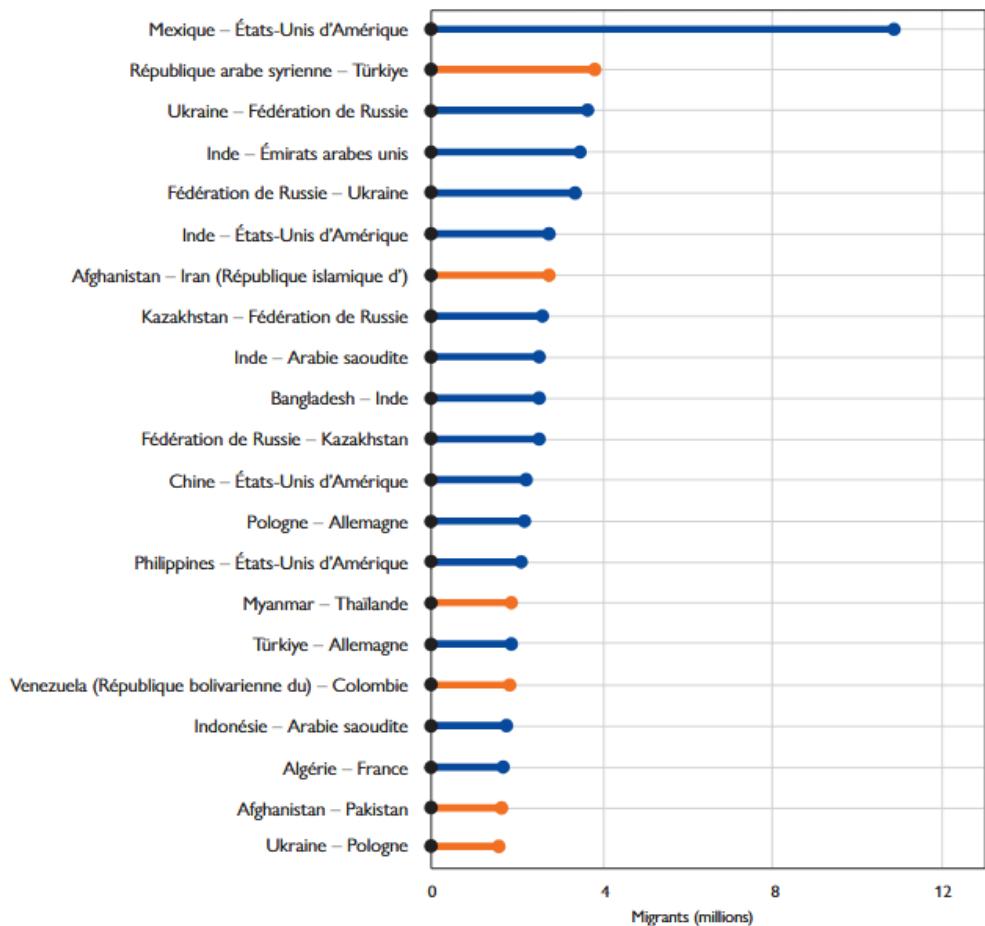
Au cours des trente dernières années, différentes tendances se sont dessinées à l'échelle régionale : par exemple, les personnes originaires d'Amérique latine et des Caraïbes migrent surtout en Amérique du Nord, tandis que la migration à destination de l'Europe en provenance d'autres régions a presque doublé. L'OIM souligne par ailleurs qu'au sein de ces tableaux régionaux, une variable supplémentaire apparaît au niveau des pays, certains accueillant au fil du temps une part plus importante de migrants internationaux, par exemple, les Émirats arabes unis, « *tandis que d'autres sont confrontés à une émigration croissante et à une baisse de la fécondité qui laissent entrevoir un problème de « dépopulation » (la Lettonie, la Lituanie et la Bosnie-Herzégovine ont toutes vu leur population diminuer de plus de 10 % depuis 2009)* »⁽³⁾. En outre, des pays de transit sont devenus, au fil du temps, des pays d'accueil de long terme.

(1) OIM, *État de la migration dans le monde*, 2024,, p. 33.

(2) OIM, *Budget et programme pour 2026*, p. 5.

(3) OIM, *op. cit.*, p. 119.

PRINCIPAUX COULOIRS DE MIGRATION INTERNATIONALE ENTRE DEUX PAYS



Source : DESA, 2021a; HCR, 2023a.

Notes : Les couloirs indiquent le nombre de migrants internationaux (en millions) nés dans le premier pays mentionné et résidant dans le second. Les couloirs représentent la somme des mouvements migratoires au fil du temps et donnent un instantané de la façon dont les schémas migratoires aboutissent à la formation d'importantes populations nées à l'étranger dans certains pays de destination.

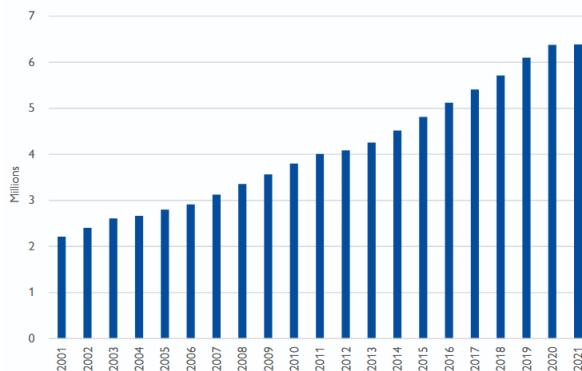
Les couloirs principalement empruntés par des personnes déplacées sont de couleur orange. Des révisions ont été apportées à la lumière des déplacements massifs au départ de l'Ukraine vers les pays voisins (à la fin d'octobre 2023).

Source : OIM, *État de la migration dans le monde 2024 (chiffres de 2022)*.

En 2022 on comptait environ 167,7 millions de migrants dans le monde participant à une activité économique (en emploi ou en recherche d'emploi)⁽¹⁾. Le nombre d'étudiants en mobilité internationale dans le monde a lui aussi considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies.

(1) Organisation internationale du travail, « ILO Global Estimates on International Migrant Workers », 2024, p. 1.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX DANS LE MONDE, 2001-2021



Source : OIM, *État de la migration dans le monde 2024 (chiffres de 2022)*.

2. L'ampleur croissante des déplacements forcés

Fin 2024, le Haut-Commissariat aux réfugiés estime à plus de 123,2 millions le nombre de personnes déplacées de force dans le monde en raison de persécutions, de conflits, ou de violations des droits humains⁽¹⁾. Parmi elles, 73 millions sont des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et 36,9 millions sont bénéficiaires du statut de réfugié – 31 millions d'entre elles relevant de la compétence du HCR et 5,9 millions de celle de l'UNRWA (du fait du statut spécifique des réfugiés palestiniens)⁽²⁾.

Le nombre total de réfugiés relevant du mandat du HCR a augmenté de manière exponentielle en dix ans. Les deux tiers des réfugiés et autres personnes ayant besoin d'une protection internationale proviennent de seulement cinq pays : l'Afghanistan, la Syrie, le Soudan, l'Ukraine et le Venezuela⁽³⁾. Cinq pays accueillent un tiers des réfugiés : la Colombie (2,8 millions), l'Iran (2,5 millions), l'Allemagne (2,7 millions), la Turquie (2,7 millions) et l'Ouganda (1,9 million)⁽⁴⁾. Il faut noter que plus de deux tiers des réfugiés sont accueillis dans des pays voisins.

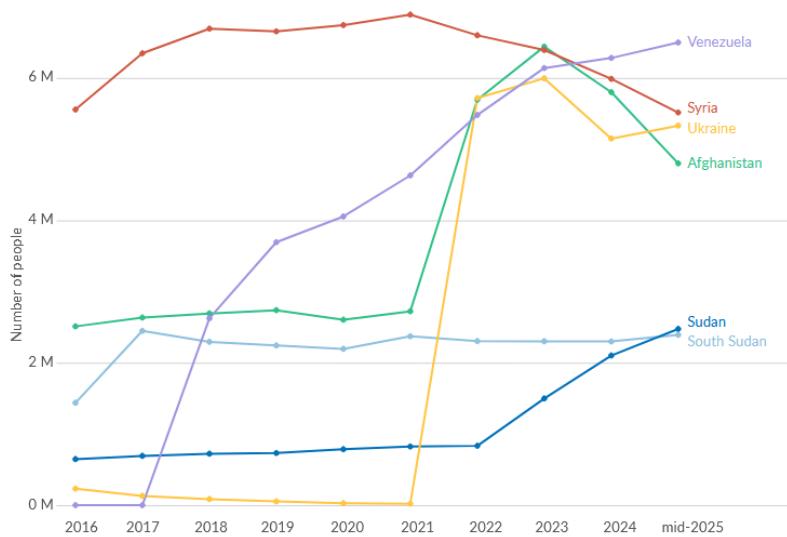
(1) HCR, *Global trends, Forced displacement in 2024*, p. 2, [lien internet](#).

(2) *Ibid.*, p. 5.

(3) *Ibid.*, p. 16.

(4) *Ibid.*, p. 17.

RÉPARTITION PAR PRINCIPAUX PAYS D'ORIGINE DES RÉFUGIÉS ET PERSONNES EN DEMANDE D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE



Source : HCR, *Mid-year trends 2025*.

Les échanges avec le directeur du HCR à New York, M. Sivanka Dhanapala, ont permis à ce dernier, non seulement de remercier la France de son soutien de longue date au HCR, mais surtout de mettre l'accent sur la bonne nouvelle que constituait la baisse globale du nombre de réfugiés en 2025, notamment en lien avec la perspective de l'amélioration de la situation en Syrie. Cependant, comme le souligne le HCR, bon nombre de ces retours ont eu lieu dans des conditions difficiles, vers des régions où l'insécurité persiste et où l'accès aux services de base est très limité, ce qui soulève des inquiétudes quant à la durabilité de ces retours⁽¹⁾.

(1) HCR, *Mid-year trends 2025*, 4 novembre 2025, p. 5, [lien internet](#).

Le statut de réfugié

L’article 1^{er} de la convention relative au statut des réfugiés de 1951, dite convention de Genève, et son protocole du 31 janvier 1967, déterminent les conditions d’octroi du statut de réfugié autour de trois critères :

- être en dehors du pays dont on détient la nationalité ou, pour les personnes qui n’ont pas de nationalité, se trouver hors du pays dans lequel elles avaient leur résidence habituelle et ne pouvoir ou ne vouloir y retourner ;
- craindre d’y être persécuté en raison d’un des critères listés (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social ou opinions politiques) ;
- ne pas pouvoir ou ne pas vouloir se réclamer de la protection du pays dont on détient la nationalité.

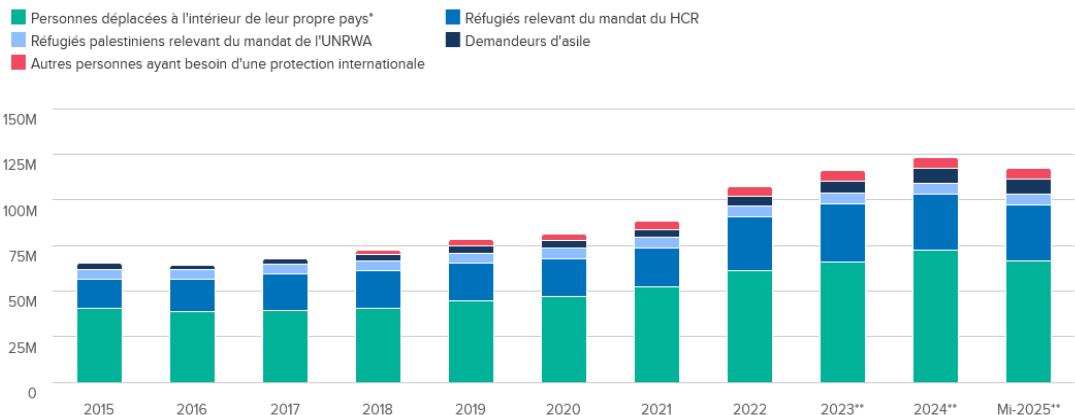
Le statut de réfugié est censé être temporaire et la convention de 1951 énonce les conditions à remplir pour y mettre officiellement fin. Généralement précédée d’une stratégie globale, l’application de la clause de cessation du statut de réfugié intervient lorsque les circonstances qui ont conduit à la reconnaissance du statut de réfugié ont cessé d’exister⁽¹⁾.

La plupart des personnes contraintes de fuir ne franchissent pas de frontière internationale et restent déplacées à l’intérieur de leur propre pays. Connues sous le nom de personnes déplacées internes, elles représentent 58 % de l’ensemble des personnes déplacées de force. Le Soudan demeure depuis plusieurs années le pays qui connaît la crise la plus importante en la matière, le nombre de personnes déplacées à l’intérieur du pays s’établissant à 10 millions⁽²⁾. En 2025, près de huit déplacements forcés sur dix ont eu lieu en République démocratique du Congo, en Haïti, au Myanmar et au Soudan du Sud.

(1) HCR, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés*, 2023, p. 7.

(2) HCR, *Mid-year trends 2025*, p. 7.

RÉPARTITION PAR CATÉGORIE JURIDIQUE DES PERSONNES DÉPLACÉES ET CONTRAINTES DE FUIR LEUR PAYS



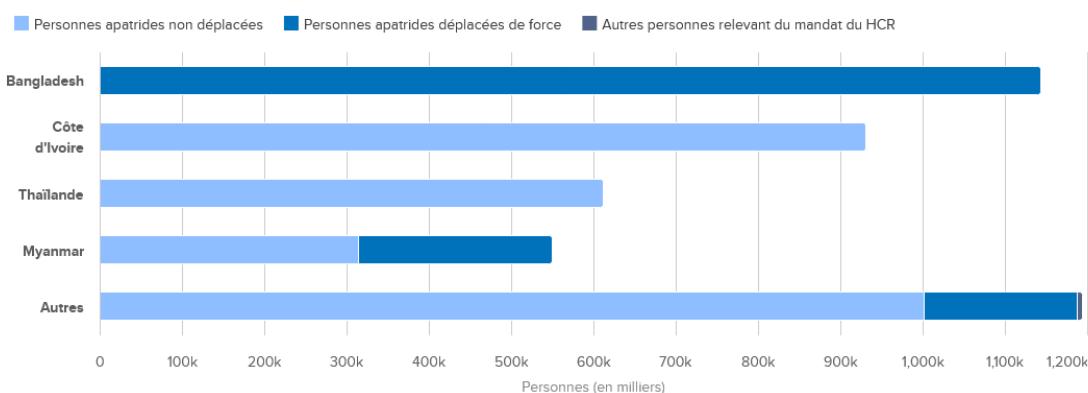
* Les données pour les années antérieures à 2025 proviennent de l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC). L'estimation pour mi-2025 est calculée sur la base des chiffres de l'IDMC pour la fin de l'année 2024 (73,5 millions de personnes). Elle ne reflète que les changements dans les statistiques des 38 pays dans lesquels le HCR a signalé des déplacements internes au cours des six premiers mois de 2025 (4,3 millions). Ne couvrant que la première moitié de l'année, cette estimation est donc susceptible d'être sous-représentative du total mondial.

** Certains réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA à Gaza ont également été déplacés à l'intérieur de leur propre pays, environ 1,2 million en 2023 et 1,4 million en 2024 et à la mi-2025. Dans ce graphique, ces réfugiés déplacés à l'intérieur de leur propre pays et relevant du mandat de l'UNRWA ne sont comptés qu'une seule fois, dans les chiffres relatifs aux « Réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'UNRWA ».

Source : HCR.

En 2025, le nombre de personnes en situation d'apatriodie ou de nationalité indéterminée était estimé à 4,4 millions, soit une légère augmentation par rapport aux années précédentes ⁽¹⁾. Toutefois, ce chiffre est largement sous-estimé. En effet, moins de la moitié des pays communiquent des données sur l'apatriodie au HCR, notamment des pays qui comptent une population apatride importante, et certains pays ne fournissent des données que pour une partie de la population apatride vivant sur leur territoire. En tout état de cause, plus de 70 % du total mondial déclaré vit dans dix pays. En 2025, la plus grande population apatride est celle des Rohingyas du Myanmar (1,8 million).

PERSONNES EN SITUATION D'APATRIDIE PAR PAYS ET PAR STATUT DE DÉPLACEMENT, JUIN 2025



Source : HCR.

(1) *Ibid*, p. 35.

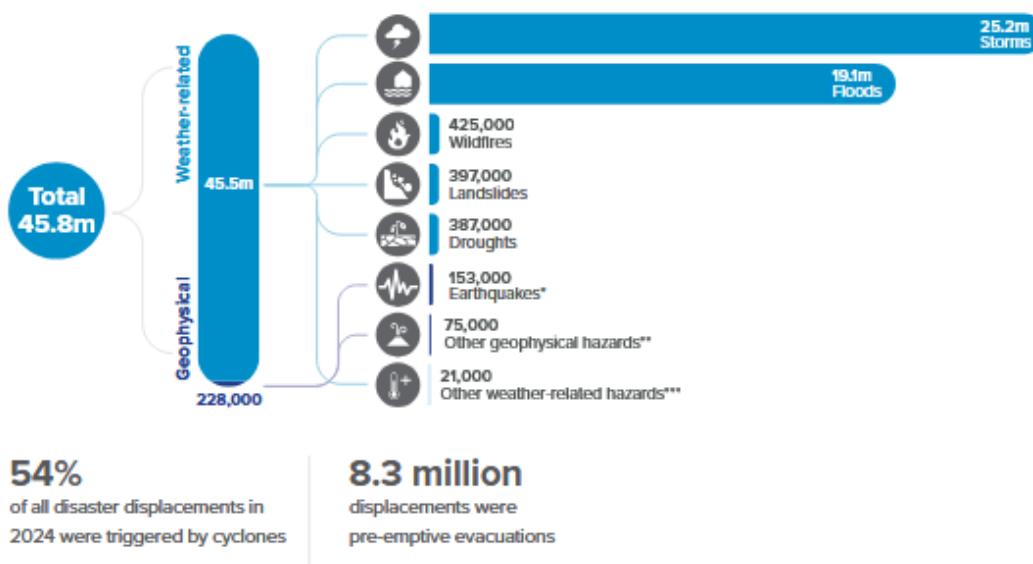
B. LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE ENTRAÎNE UN CHANGEMENT DE PARADIGME

1. L'intensification des aléas climatiques accroît les déplacements de population

Les effets du changement climatique sur la mobilité humaine sont variables et complexes. Les phénomènes météorologiques extrêmes regroupent des calamités soudaines de différents ordres : tempêtes, inondations, épisode de sécheresse, incendies, cyclones... Les déplacements observés dans ces contextes sont majoritairement internes et de courte distance, les populations se dirigeant généralement vers les zones urbaines proches⁽¹⁾.

Mais des migrations climatiques sont aussi induites par des mouvements plus lents mais très déstabilisants pour les communautés humaines, tels que la dégradation des sols ou l'élévation du niveau de la mer. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le niveau moyen mondial de la mer continuera d'augmenter de 10 à 25 centimètres supplémentaires d'ici à 2050 par rapport à la situation actuelle, alors qu'en 2018 le niveau moyen mondial était déjà supérieur d'environ 15 à 25 centimètres par rapport à 1900⁽²⁾.

PRINCIPALES CAUSES DES DÉPLACEMENTS CLIMATIQUES



Source : IDMC, 2025 Global Report on Internal Displacement (GRID).

L'ampleur des migrations associées aux transformations environnementales tend à s'accroître en raison de l'intensification et de la répétition des catastrophes climatiques. Selon le rapport mondial sur les déplacements internes de l'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)⁽³⁾, en 2024, un record de 45,8 millions

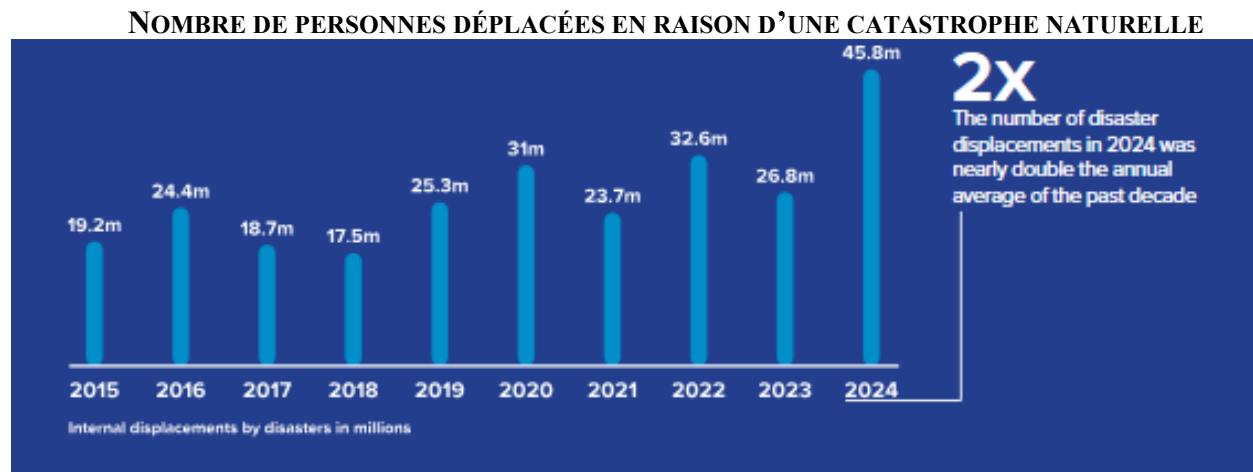
(1) Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), « Rapport mondial sur le déplacement interne 2022 », 2024.

(2) « FAQ Chapter 9.2: Ocean, cryosphere and sea level change », IPCC Sixth Assessment Report, 2021.

(3) IDMC, 2025 Global Report on Internal Displacement (GRID), p. 10.

de nouveaux déplacements dus à des catastrophes naturelles a été comptabilisé (presque deux fois la moyenne décennale).

Malgré un retour possible de la majorité des sinistrés chez eux, 9,8 millions sont restés déplacés en raison de catastrophes à la fin de l'année 2024⁽¹⁾. Ces chiffres concernent essentiellement des déplacements internes dans des régions vulnérables (Asie du Sud et du Sud-Est, Afrique subsaharienne).



Source : IDMC, 2025 Global Report on Internal Displacement (GRID).

Ce phénomène va encore être amené à croître. La Banque mondiale évalue à 216 millions le nombre potentiel de migrants climatiques internes d'ici 2050, en l'absence de mesures d'atténuation et d'adaptation⁽²⁾.

2. Le changement climatique agit comme un multiplicateur de risques en exacerbant les tensions socio-économiques et sécuritaires

Le changement climatique amplifie les fragilités existantes et les tensions économiques, sociales et sécuritaires. Il exerce une pression accrue sur des ressources essentielles, notamment l'eau et l'alimentation, compromettant les moyens de subsistance et la santé des populations, augmentant de ce fait le risque de conflits locaux ou régionaux⁽³⁾.

L'exposition aux risques climatiques dépend étroitement des contextes géographiques, économiques et sociaux, ce qui rend les trajectoires migratoires hétérogènes. Les populations les plus modestes sont particulièrement exposées, car elles disposent de ressources limitées pour absorber les chocs économiques et environnementaux⁽⁴⁾.

Les pays du Sahel occidental, le Yémen, la Somalie ou encore le Bangladesh, cumulent catastrophes environnementales et situations de crise ou de

(1) Ibid.

(2) Banque mondiale, *Migrants, refugees and societies*, 2023, p. 78.

(3) « *Five ways the climate crisis impacts human security* », United Nations.

(4) « *Changement climatique et déplacements* », HCR.

conflit, accentuant la vulnérabilité des populations et favorisant des déplacements internes ou transfrontaliers ⁽¹⁾. Dans un contexte de réchauffement climatique, la probabilité de chocs simultanés (élévation des températures, événements extrêmes, dégradation des terres) augmente, réduisant la capacité des sociétés à faire face aux crises et amplifiant les flux migratoires internationaux. Les déplacements transfrontaliers liés au climat ont donc une dimension géopolitique et peuvent également représenter un défi pour les pays d'accueil ⁽²⁾. M. Pär Liljert, directeur de l'OIM a ainsi indiqué aux rapporteurs que la Somalie travaille sur un programme avec des financements danois pour prédire quelles incidences le changement climatique allait produire sur chacune des zones du pays et donner des indications sur les régions somaliennes où vivre.

Lors de son entretien avec les membres de la délégation, la représentante permanente des Palaos, Mme Ilana Seid, a attiré l'attention sur la difficulté pour les micro-États, généralement classés en pays à revenu intermédiaire, d'obtenir des prêts concessionnels. Cette situation est pénalisante pour les îles du Pacifique, parfois dévastées par des ouragans de plus en plus violents avec le changement climatique, et dont les besoins de reconstruction dépassent de très loin leurs capacités financières. Le groupe de 39 îles, dont elle est actuellement la porte-parole, demande que le facteur de vulnérabilité soit pris en compte au même titre que le niveau de pauvreté pour apprécier l'attribution d'un prêt concessionnel. Les petites îles n'ont aucune représentation au club de Paris, ce qui les empêche de faire valoir leur point de vue.

C. LES MIGRATIONS ET LES DÉPLACEMENTS FORCÉS : UN SUJET À FORTE DIMENSION INTERNATIONALE MAIS QUI TOUCHE À LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

Les migrations internationales et les déplacements forcés constituent un domaine où la coopération internationale est cruciale, ce qui explique que l'ONU se soit très tôt saisie de ces sujets, notamment au travers de ses deux agences généralistes que sont le HCR et l'OIM. Ces dernières sont aujourd'hui frappées de plein fouet par la baisse des financements. Les pactes mondiaux ont également constitué un moyen d'avancer en la matière même si leur ambition est nécessairement limitée puisque le sujet de l'immigration touche à la souveraineté des États et est éminemment politique.

(1) *Ibid.*

(2) « *The future of climate migration* », European Parliamentary Research Service, mars 2022.

1. Les institutions de l'ONU en charge de ces sujets ont été frappées de plein fouet par la crise financière que traverse le système multilatéral

a. Le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), une organisation nobélisée en grande difficulté financière

Le Haut-Commissariat pour les réfugiés, basé à Genève, a pour mission de protéger les droits et les conditions d'existence des réfugiés à travers le monde. Cette organisation a été créée lors de l'Assemblée générale des Nations unies de 1950 afin de venir en aide aux millions de personnes déplacées au lendemain de la seconde guerre mondiale. Elle est guidée par la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967.

Présent dans plus d'une centaine de pays, le HCR fournit une assistance vitale à des dizaines de millions de réfugiés dans le monde, notamment des abris, de la nourriture, de l'eau et des soins médicaux. Il est également le principal producteur de normes et de statistiques sur la question des réfugiés.

L'action du HCR a été saluée par l'attribution de deux prix Nobel de la paix en 1954 et en 1981. Le Comité Nobel a noté en 1954 que « *panser les blessures de la guerre, c'est œuvrer en faveur de la paix, promouvoir la fraternité entre les hommes, c'est œuvrer en faveur de la paix. Car ce travail nous montre que l'étranger est l'un d'entre nous ; il nous aide à comprendre que la compassion envers les êtres humains, même s'ils sont séparés de nous par des frontières nationales, est la base sur laquelle une paix durable doit être construite.* »⁽¹⁾

Les contributions volontaires des partenaires gouvernementaux et de l'Union européenne représentent près de 90 % du budget annuel du HCR⁽²⁾.

Or, comme l'a indiqué celui qui était encore Haut-Commissaire aux réfugiés, M. Filippo Grandi⁽³⁾, à l'ouverture de la réunion annuelle du comité exécutif du HCR en octobre dernier, l'organisation rencontre des difficultés financières en raison d'une augmentation des crises et de la baisse significative des contributions volontaires des donateurs.

Le budget pour 2025 du HCR s'élève à 10,6 milliards de dollars⁽⁴⁾. Le Haut-Commissaire a pourtant indiqué que dans « *l'état actuel des choses, [ils projettent] de terminer 2025 avec 3,9 milliards de dollars de fonds disponibles - une diminution de 1,3 milliard de dollars par rapport à 2024, soit environ 25 % de moins* »⁽⁵⁾. La dernière fois que le HCR a disposé de moins de 4 milliards de dollars remonte à

(1) Site officiel des Nations unies, [lien internet](#).

(2) Site officiel du HCR, [lien internet](#).

(3) Depuis le début de l'année 2026, le nouveau Haut-Commissaire est Barham Salih ancien président de l'Irak.

(4) HCR, Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire, Actualisation des budgets et du financement, août 2025, [lien internet](#).

(5) « *Exsangue, l'agence de l'ONU pour les réfugiés a perdu plus d'un quart de ses effectifs à cause des coupes budgétaires des États* », Libération et AFP, 6 octobre 2025.

2015 ; le nombre de personnes déplacées dans le monde était alors moitié moins élevé qu’aujourd’hui.

Cela a entraîné la suppression d’environ un quart des effectifs de l’organisation⁽¹⁾ et la fermeture de nombreux bureaux, notamment en Afrique. Ces baisses auront des conséquences immédiates, avec un manque d’accès à une aide d’urgence pour les réfugiés, et donc à une augmentation prévisible des pertes de vies humaines. « *Aucun pays, aucun secteur, aucun partenaire n’a été épargné* », a indiqué le Haut-Commissaire, évoquant un impact « *dévastateur* », avec l’arrêt constraint de plusieurs programmes essentiels, dont l’appui psychosocial pour les survivants de torture ou l’aide alimentaire⁽²⁾.

b. L’Organisation internationale pour les migrations (OIM), une institution qui cherche à faire évoluer son modèle de financement pour le rendre plus résilient

Crée en 1951 et initialement dénommée comité intergouvernemental pour les mouvements migratoires d’Europe, l’OIM était alors mandatée par les pays européens pour chercher des pays de réinstallation aux quelque 11 millions de migrants dans les années 1950, suite à la seconde guerre mondiale. Après une succession de changement de noms et d’évolutions de son périmètre, l’organisation est devenue l’OIM en 1989, passant d’une agence logistique à une institution en charge de la gestion des flux migratoires.

Elle a pour siège Genève et regroupe 175 États membres ainsi que 8 États observateurs. Son action se structure autour de trois axes :

- la protection des migrants et la préservation de leur sécurité, notamment lors de crises humanitaires ou de déplacements forcés ;
- la mise en place de solutions durables aux situations de déplacement, à travers la prévention et la gestion des risques liés aux conflits et au changement climatique ;
- la mise en place de voies de migration régulières fondées sur des approches intégrées de gouvernance mobilisant l’ensemble des pouvoirs publics, les acteurs de la société civile et du secteur privé.

Comme l’a expliqué aux membres de la délégation M. Pär Liljert, l’OIM promeut une approche centrée sur les itinéraires migratoires (*route based approach*), stratégie novatrice, qui se distingue du mécanisme d’aide traditionnel centré sur la prise en charge aux points d’arrivée, au profit d’une répartition de l’aide tout au long des routes empruntées par les réfugiés et les migrants, permettant d’identifier les personnes nécessitant une protection internationale le plus tôt possible. L’OIM travaille sur cette approche conjointement avec le HCR pour

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*

minimiser le risque de trafic d’êtres humains et d’autres exactions pendant le déplacement et répond au défi majeur que représentent les flux mixtes de populations (mouvements de déplacements où se mêlent réfugiés et migrants économiques). L’OIM joue également un rôle essentiel en matière de réinstallation dans le monde entier.

Le système financier de l’OIM distingue une partie financée par les contributions obligatoires des États membres et une partie reposant sur des apports volontaires. L’OIM fonctionne selon un modèle largement fondé sur le financement par projets, mis en place et approuvé par ses États membres.

L’OIM prévoit que le montant total de ses revenus pour 2026 s’élève à 2,63 milliards de dollars, dont 100,6 millions de francs suisses (4 %) de contributions assignées et 2,52 milliards de dollars (96 %) de contributions volontaires, intérêts créditeurs et autres revenus. Le montant des revenus prévisionnels pour 2026 représente une baisse importante par rapport à la même période l’année précédente, où des financements de 4 milliards de dollars étaient attendus, bien que ce chiffre ait été par la suite réévalué à 2,95 milliards de dollars compte tenu de la chute des financements⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES NIVEAUX DE FINANCEMENT ENTRE 2025 ET 2026 (EN MILLIONS DE DOLLARS AMÉRICAINS)

Niveaux de financement	2025 Budget	2025 Budget révisé	2026 Budget
Partie administrative du budget ¹	90,7	90,7	102,7
Partie opérationnelle du budget	3 909,3	2 855,3	2 522,5
Total des ressources	4 000,0	2 946,0	2 625,2

Source : OIM, *Programme et budget pour 2026*.

Ce modèle financier, fortement dépendant des contributions volontaires et du financement par projets, expose l’OIM aux fluctuations des priorités politiques de ses donateurs. Cette vulnérabilité s’est traduite par une contraction notable des ressources prévues pour 2025, estimée à environ 30 %, notamment en raison de la diminution de plusieurs projets financés par les États-Unis. L’organisation a dès lors été contrainte d’engager des ajustements structurels, qui se sont traduits par la réduction ou l’arrêt de projets. Parallèlement, l’OIM a lancé un ensemble de réformes internes visant à renforcer son efficience, notamment par l’automatisation de certains processus, l’optimisation des procédures de passation de marchés et la délocalisation de fonctions administratives, ce qui a permis de générer 38 millions de dollars d’économies.

L’organisation a également drastiquement réduit ses effectifs en 2026 comme le montre le tableau ci-après⁽²⁾.

(1) OIM, *Programme et budget pour 2026*, p. 4.

(2) OIM, *op. cit.*, p. 17.

Description/ Année	2017 (nombre réel)	2018 (nombre réel)	2019 (nombre réel)	2020 (nombre réel)	2021 (nombre réel)	2022 (nombre réel)	2023 (nombre réel)	2024 (nombre réel)	2025 (budget)	2026 (budget)
Nombre de membres du personnel	10 978	12 673	14 813	16 257	17 761	18 935	20 971	22 737	23 000 ^a	15 119 ^a

^a Estimation fondée sur des projections et susceptible d'évoluer.

Source : OIM, Programme et budget pour 2026.

En janvier 2024, l’OIM a présenté son plan stratégique 2024-2028, qui met l’accent sur la nécessité de renforcer la prévisibilité et la flexibilité de ses ressources, notamment par un recours accru aux contributions pluriannuelles. L’organisation souligne que les dynamiques migratoires contemporaines exigent des réponses coordonnées et durables, appuyées sur une diversification des partenariats afin de sécuriser des financements adaptés à des besoins croissants. Dans ce contexte, l’organisation a également cherché à diversifier et à stabiliser sa base de financement : en 2024, elle a noué 33 nouveaux partenariats avec le secteur privé, mobilisant plus de 36 millions de dollars et améliorant les conditions d’existence de plus d’un million de personnes dans 40 pays.

Malgré les contraintes budgétaires, l’OIM maintient un volume d’intervention important : plus de 6,2 millions de personnes ont reçu une assistance médicale d’urgence, près de 3 millions ont bénéficié d’un appui en matière de protection et 1,5 million a obtenu un soutien en santé mentale et psychosociale.

2. L’absence de statut juridique spécifique reflète la complexité des migrations liées au changement climatique

Dès 1985, un rapport du Programme des Nations unies pour l’environnement (PNUE) utilisait l’expression de « réfugiés environnementaux », définis comme des personnes contraintes de quitter leur habitat temporairement ou définitivement à la suite d’une rupture environnementale mettant en péril leur existence ou affectant gravement leur qualité de vie⁽¹⁾.

Cette notion n’a cependant pas de fondement juridique. Le HCR privilégie l’expression de « *personnes déplacées par les catastrophes naturelles et le changement climatique* »⁽²⁾. La convention de Genève de 1951 ne reconnaît pas les catastrophes environnementales comme motif de protection internationale⁽³⁾. Le pacte mondial sur les réfugiés reconnaît toutefois que « *le climat, la dégradation de l’environnement et les catastrophes naturelles interagissent de plus en plus avec les facteurs des déplacements de réfugiés* ».

L’OIM définit quant à elle les migrants environnementaux comme « *les personnes ou groupes de personnes qui, essentiellement pour des raisons liées à un*

(1) « “Environmental refugees”, Essam El-Hinnawi », PNUE, 1985, [lien internet](#).

(2) « Qu’est-ce qu’un réfugié climatique ? », Vie publique, 14 octobre 2024.

(3) *Ibid.*

changement environnemental soudain ou progressif, influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement »⁽¹⁾. Cette définition met en évidence trois caractéristiques : la diversité des phénomènes environnementaux en cause, le caractère contraint ou volontaire des mobilités et la prédominance des déplacements à l'intérieur des frontières nationales. Le terme « *déplacé climatique* » est parfois également employé dans le débat public, même si toutes les catastrophes environnementales ne résultent pas du changement climatique⁽²⁾.

Face à cette absence de statut juridique, les réponses internationales privilégient la prévention, la gestion et l'adaptation des migrations climatiques. La *Task Force for Displacement*, créée lors de la COP21 en 2015 sous l'égide du mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages, a pour mission de collecter des données, coordonner les initiatives et proposer des recommandations pour réduire et gérer les déplacements induits par le changement climatique⁽³⁾.

(1) « *Termes clés de la migration* », *Organisation internationale pour les migrations*, site officiel consulté le 19 décembre 2025.

(2) « *Migrants environnementaux, migration environnementale* », *Géoconfluences*, février 2023.

(3) « *Human mobility, including migration, displacement and planned relocation* », *United Nations Climate Change*, site officiel consulté le 19 décembre 2025.

Le traité entre l’Australie et Tuvalu du 10 novembre 2023

L’archipel des Tuvalu, micro-État insulaire du Pacifique Sud, est l’un des territoires les plus vulnérables au changement climatique. Composé de neuf atolls coralliens de faible altitude, il est directement menacé par la montée du niveau de la mer et les événements climatiques extrêmes. Selon les projections scientifiques, d’ici 2050, les marées quotidiennes submergeront la moitié de l’atoll de Funafuti, où vivent 60 % des Tuvaluans⁽¹⁾. Dans les scénarios les plus pessimistes, 90 % du principal atoll pourrait être submergé, rendant le pays inhabitable. Cette situation met en danger la sécurité alimentaire, hydrique et sanitaire des habitants, malgré les projets d’adaptation entrepris localement, comme le rehaussement des terres ou la création de nouveaux espaces artificiels.

En réponse, l’Australie et Tuvalu ont signé en novembre 2023 un traité bilatéral, entré en vigueur en 2024, baptisé « union Falepili », en référence au terme en langue tuvaluane traduisant les notions de bon voisinage, d’attention portée au bien-être de son voisin et de respect mutuel⁽²⁾, organisant la mobilité climatique. Il accorde un « chemin spécial de mobilité humaine » (« *special human mobility pathway* ») aux citoyens de Tuvalu pour accéder à l’Australie en prévoyant l’octroi annuel de 280 visas de résidence permanente aux habitants de l’archipel, tirés au sort parmi les candidats, qui devrait permettre à terme d’accueillir les 11 000 Tuvaluans⁽³⁾. L’Australie obtient quant à elle un droit de regard sur certains accords de sécurité, tout en s’engageant à soutenir Tuvalu en cas de catastrophes naturelles, pandémies ou menaces militaires, et à investir financièrement dans des projets d’adaptation⁽⁴⁾.

3. Les pactes mondiaux sur les réfugiés et pour des migrations sûres, régulières et ordonnées : des instruments de coopération non contraignants

a. *Le pacte mondial sur les réfugiés, un outil de coopération unique et non normatif*

L’Assemblée générale de l’ONU a adopté le 17 décembre 2018 le pacte mondial sur les réfugiés⁽⁵⁾ à une très large majorité : 181 États membres ont voté pour, seuls les États-Unis et la Hongrie ont voté contre⁽⁶⁾. Ce pacte s’articule autour de quatre objectifs :

- alléger la pression sur les pays d’accueil ;
- renforcer l’autonomie des réfugiés ;

(1) « Les premiers migrants climatiques de Tuvalu sont arrivés en Australie », *Challenges*, 11 décembre 2025.

(2) « L’union Falepili : un accord sans précédent mêlant climat et défense entre l’Australie et Tuvalu », *Cameron Diver, Institut français des relations internationales*, 20 mars 2024.

(3) *Ibid.*

(4) « L’Australie et les Tuvalu ont finalisé un traité historique prévoyant l’accueil de réfugiés climatiques », *Le Monde*, 11 mai 2024.

(5) ONU, résolution A/73/12.

(6) « Les Nations unies adoptent un pacte mondial sur les réfugiés », *Marie Bourreau, Le Monde*, 18 décembre 2018.

- élargir l'accès aux solutions dans des pays tiers ;
- favoriser les conditions d'un retour volontaire en toute sécurité et dignité dans le pays d'origine.

Le pacte n'est pas juridiquement contraignant, il s'agit d'un instrument politique mis en œuvre par des contributions volontaires, sans obligations nouvelles au regard du droit international⁽¹⁾.

Le pacte a établi un forum mondial sur les réfugiés au niveau ministériel, qui se tient tous les quatre ans, pour faire le point sur les progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs, et pour servir d'instance permettant de prendre des engagements en matière de soutien financier, technique et autre.

Le premier forum mondial, qui s'est tenu à Genève, en décembre 2019 a donné lieu à 1 700 engagements portant sur l'aide financière, l'accès à l'éducation, la réinstallation, et les politiques d'intégration⁽²⁾ et permis de recenser 350 bonnes pratiques d'appui aux réfugiés. Le deuxième forum mondial s'est également tenu à Genève, en décembre 2023, et a rassemblé plus de 4 000 participants issus de 168 pays et représentant plus de 420 organisations. Parmi eux figuraient des représentants d'États, d'organisations internationales et régionales, de la société civile, du secteur privé, du monde universitaire, d'entités sportives et d'autorités locales, ainsi que des acteurs confessionnels, humanitaires et du développement. Plus de 300 réfugiés et apatrides ont participé à cette deuxième édition, soit quatre fois plus qu'en 2019. Le prochain forum est prévu en 2027⁽³⁾.

Ce cadre constitue un outil de coopération unique, qui structure le dialogue international, appuie les pays d'accueil, et renforce les droits des réfugiés en lien avec les agences des Nations unies et les ONG partenaires.

b. Le pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées : un cadre global inédit et non contraignant pour la gouvernance des migrations

La gouvernance mondiale des migrations a été décrite par l'OIM comme « *instable, ajustable, fluctuante, fragmentaire et faible dans le meilleur des cas, voire non existante dans certains secteurs* »⁽⁴⁾.

En 2003, conjointement avec un certain nombre de gouvernements, le secrétaire général des Nations unies a lancé la commission mondiale sur les migrations internationales⁽⁵⁾. Cette commission était composée de 19 membres issus de toutes les régions et réunissant un large éventail de points de vue et de

(1) *Pacte mondial sur les réfugiés*, p. 2.

(2) *HCR, Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés*, 2023, p. 11.

(3) *Ibid.*

(4) *OIM, État de la migration dans le monde*, 2024, p. 237.

(5) *OIM*, p. 239.

compétences spécialisées en matière de migration. Elle poursuivait trois objectifs : éléver les migrations internationales au rang de priorité mondiale ; analyser les lacunes des approches politiques de l'époque en matière de migration ; présenter des recommandations sur les moyens de renforcer la gouvernance nationale, régionale et mondiale des migrations internationales.

Reposant sur ces fondements jetés au début des années 2000 et ancré dans le programme de développement durable à l'horizon 2030, le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, adopté le 10 décembre 2018 à Marrakech⁽¹⁾, a marqué une étape importante puisqu'il s'agit du premier cadre intergouvernemental traitant la migration internationale de manière globale. Dans le cadre du droit international, il réaffirme l'obligation de protéger les droits de tous les migrants et de lutter contre les discriminations.

Ce pacte permet aux États de disposer d'un cadre commun leur permettant de discuter des progrès accomplis en matière de gouvernance des migrations. Il encourage le déploiement d'efforts concertés et coordonnés en faveur d'une approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics et de la société, en soulignant la dimension mondiale de la question migratoire⁽²⁾.

Il place toutefois la souveraineté des États au cœur de son architecture, rappelant que chacun demeure pleinement responsable du contrôle de ses frontières et de la définition de sa politique migratoire⁽³⁾. C'est la raison pour laquelle il ne crée pas de nouvelles obligations juridiques : il s'agit d'un cadre volontaire, conçu pour renforcer la coopération internationale en fonction des priorités nationales de chaque État. Structuré autour de 23 objectifs, il propose des pratiques, mécanismes et orientations opérationnelles destinés à appuyer les États dans la mise en place de politiques migratoires plus cohérentes.

Afin de soutenir sa mise en œuvre, le secrétaire général des Nations unies a créé le réseau des Nations unies sur les migrations, qui rassemble 38 entités du système onusien, dont le secrétariat est assuré par l'OIM.

Comme M. António Guterres le faisait observer deux ans après l'adoption du pacte, « *la mise en œuvre de celui-ci n'est pas uniforme et prend un sens différent selon les États* »⁽⁴⁾.

Le forum d'examen des migrations internationales doit se tenir tous les quatre ans à partir de 2022. Le premier forum a rassemblé 10 000 participants, comprenant des États, mais aussi des représentants de la société civile, des autorités locales, des acteurs du secteur privé ou encore des organisations internationales et organisations non gouvernementales. Le prochain forum se tiendra du 5 au 8 mai 2026 au siège des Nations unies à New York.

(1) Résolution A/RES/73/195.

(2) OIM, *op. cit.*, p. 247.

(3) OIM, *op. cit.*, p. 236.

(4) OIM, *op. cit.*, p. 235.

CONCLUSION

L’Organisation des Nations unies se trouve à une période charnière de son histoire. Elle fait face à une crise budgétaire et à la remise en cause par certains pays du multilatéralisme, de la coopération internationale et des valeurs communes qui sont sa raison d’être et au cœur de son action.

Dans un contexte de multiplication des conflits ouverts et des tensions géopolitiques, l’effacement de l’ONU et le contournement du droit international ne peuvent constituer des options. Promouvoir la coopération internationale relève à la fois du pragmatisme et de la lucidité. Les pandémies, la hausse des températures et de nombreux autres enjeux du XXI^e siècle ne peuvent être traités que de manière collective.

La France, qui dispose toujours d’une place de choix au sein des institutions multilatérales, peut et doit prendre sa part pour préserver et réformer le système multilatéral, avec des exigences d’efficacité et de redevabilité accrues. Il n’est pas dans l’intérêt de la France de se résoudre à des relations internationales purement transactionnelles. C’est donc bien un combat politique pour le multilatéralisme et pour l’État de droit qui doit être mené, et les Nations unies en sont l’une des lignes de front.

Au-delà des nécessaires mesures pour faire face à la crise financière de l’ONU, la réforme ONU80 constitue une opportunité de rendre les Nations unies plus efficientes et plus adaptées aux nouveaux besoins et défis qui se présentent à elles. Il importe donc qu’elle s’inscrive dans une vision stratégique, dans laquelle les économies et réductions d’effectifs ne sont pas des fins mais des moyens de dégager des marges d’action sur le terrain.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 28 janvier 2026, la commission procède à une communication, ouverte à la presse, sur le déplacement effectué à New York à l'occasion de la 80^{ème} Assemblée générale des Nations unies par une délégation de la commission composée de M. Bruno Fuchs, M. Hervé Berville, Mme Sophia Chikirou et M. Marc de Fleurian, du 30 novembre au 3 décembre 2025.

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^{ème} 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^{ème} 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 imparfairement 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'efficience

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, sociaux 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 pourrons 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'efficience et de l'efficacité 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 pourrons 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^e 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 banquise qui s'étend tout en s'aminçissant, 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 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 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^e 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^e 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.

ANNEXE N° 1 : PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DE LA DÉLÉGATION

• Lundi 1^{er} décembre 2025

9 heures 15 – 9 heures 50 : Café d'accueil et réunion présidée par le représentant permanent adjoint de la France auprès de l'ONU, M. Jay Dharmadhikari

- Mme Isis Jaraud-Darnault, coordinatrice politique ;
- M. Sylvain Fournel, conseiller juridique ;
- M. Guillaume Ponchin, chef de la représentation militaire ;
- Mme Eléonore Peyrat, cheffe du service économique et financier ;
- M. Jean-Noël Poirier, secrétaire général de la délégation française à la 80^{ème} Assemblée générale des Nations unies ;
- M. Mostafa Mihraje, secrétaire général adjoint.

10 heures – 11 heures : Entretien avec l'UNRWA - M. Benjamin Majekodunmi, chef de cabinet de l'UNRWA et Mme Lily Esposito.

13 heures – 14 heures 30 : Déjeuner offert par S.E.M. Jérôme Bonnafont, représentant permanent de la France auprès de l'ONU

- S.E.M. Omar Hilale, représentant permanent du Maroc ;
- S.E.M. Hector Vasconcelos, représentant permanent du Mexique ;
- S.E.M. Burhan Gafoor, représentant permanent du Singapour.

15 heures – 16 heures : Entretien avec M. Pär Liljert, directeur de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)

- Mme Barbra Nzama Lukunka, responsable principal des politiques et des programmes (Paix et Sécurité) ;
- Mme Ana Bensikhaled-Goncalvez, responsable des relations et des politiques.

16 heures 15 – 17 heures 15 : Entretien avec S.E.M. Parvathaneni Harish, représentant permanent de l'Inde.

• **Mardi 2 décembre 2025**

9 heures – 10 heures : Entretien avec M. Jarès Vladimir, directeur de la division des affaires maritimes et du droit de la mer – DOALOS.

11 heures 15 – 12 heures 15 : Entretien avec S.E.M. Erastus Lokaale, représentant permanent du Kenya.

12 heures 30 – 13 heures 50 : Déjeuner avec M. Sivanka Dhanapala, directeur du Haut-Commissariat pour les réfugiés à New-York.

14 heures 15 – 14 heures 45 : Entretien avec M. António Guterres, Secrétaire général des Nations unies.

• **Mercredi 3 décembre 2025**

9 h 30 – 10 h 30 : Entretien à la Rockefeller Foundation

- M. Eric Pelofsky, vice-président chargé des politiques ;
- M. Mike Muldoon, directeur de cabinet du président ;
- Mme Christina Segal-Knowles, directrice générale chargée des politiques.

10 h 45 – 11 h 45 : Entretien avec S.E.M. Coly Seck, représentant permanent du Sénégal.

12 h 00 – 12 h 45 : Entretien avec S.E. Mme Ilana V Seid, représentante permanente des Palau.

13 heures – 14 h 45 : Déjeuner offert par M. Jay Dharmadikhar, représentant permanent adjoint

- M. Amandeep Singh Gill, secrétaire général adjoint et envoyé spécial pour les technologies numériques et émergentes ;
- Mme Melina Emdadi, associée.

15 heures – 15 h 45 : Entretien avec Mme Joyce Msuya, secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires et coordinatrice adjointe des secours d'urgence (OCHA).

16 heures – 17 heures : Entretien avec M. Jean-Pierre Lacroix, secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix.

ANNEXE N° 2 : DÉCLARATION DE NEW YORK SUR LE RÈGLEMENT PACIFIQUE DE LA QUESTION DE PALESTINE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA SOLUTION DES DEUX ÉTATS

Déclaration des coprésidents de la conférence : la République française et le Royaume d'Arabie saoudite, et des coprésidents des groupes de travail : la République fédérative du Brésil, le Canada, la République arabe d'Égypte, le Royaume d'Espagne, la République d'Indonésie, l'Irlande, la République italienne, le Japon, le Royaume hachémite de Jordanie, les États-Unis du Mexique, le Royaume de Norvège, l'État du Qatar, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la République du Sénégal, la République de Turquie, la Ligue des États arabes et l'Union européenne.

1. Nous, chefs d'États et de gouvernement et représentants, nous sommes réunis au siège des Nations unies à New York du 28 au 30 juillet 2025, à un moment d'une importance historique pour la paix, la sécurité et la stabilité au Moyen-Orient.
2. Nous sommes convenus de prendre ensemble des mesures pour mettre fin à la guerre à Gaza, parvenir à un règlement juste, pacifique et durable du conflit israélo-palestinien reposant sur une mise en œuvre véritable de la solution des deux États, et bâtir un avenir meilleur pour les Palestiniens, les Israéliens et l'ensemble des peuples de la région.
3. Les événements récents ont montré, une fois de plus et plus que jamais, le coût humain terrible et les graves implications pour la paix et la sécurité régionales et internationales de la persistance du conflit au Proche-Orient. En l'absence de mesures décisives en faveur de la solution des deux États et de garanties internationales solides, le conflit s'aggravera et la paix régionale demeurera impossible à atteindre.
4. Nous avons réaffirmé notre condamnation de toutes les attaques contre des civils, par toute partie au conflit, notamment des actes de terrorisme et des attaques indiscriminées, et de toutes les attaques contre des biens civils, des actes de provocation, de l'incitation à la haine et des destructions. Nous rappelons que la prise d'otages est interdite par le droit international. Nous réaffirmons notre rejet de toute action pouvant entraîner des changements territoriaux ou démographiques, et notamment des déplacements forcés de la population civile palestinienne, qui constituent une violation flagrante du droit international humanitaire. Nous condamnons les attaques perpétrées le 7 octobre par le Hamas contre des civils. Nous condamnons également les attaques perpétrées par Israël contre des civils et des infrastructures civiles dans la bande de Gaza, ainsi que le siège et la famine imposés aux populations civiles, qui ont entraîné une catastrophe humanitaire dévastatrice et une situation de crise pour la protection des populations. Rien ne peut justifier des violations graves du droit international, et notamment du droit international humanitaire, et nous soulignons la nécessité d'assurer la reddition des comptes.
5. La guerre, l'occupation, la terreur et les déplacements forcés ne peuvent en aucune façon conduire à la paix ou à la sécurité. Seule une solution politique le peut. La fin du conflit israélo-palestinien et la mise en œuvre de la solution des deux États sont le seul moyen de répondre aux aspirations légitimes des Israéliens et des Palestiniens, conformément au droit international, et la meilleure façon de mettre un terme à la violence sous toutes ses formes et au rôle déstabilisateur des acteurs non étatiques, de mettre fin au terrorisme et à la violence

sous toutes leurs formes, de garantir la sécurité des deux peuples et la souveraineté des deux États, et de faire prévaloir la paix, la prospérité et l'intégration régionale au profit de tous les peuples de la région.

6. Nous nous sommes donc engagés à prendre des mesures tangibles et irréversibles s'inscrivant dans un calendrier précis pour régler pacifiquement la question de Palestine et mettre en œuvre la solution des deux États, pour parvenir, grâce à des actions concrètes et aussi rapidement que possible, à la mise en place d'un État de Palestine indépendant, souverain, économiquement viable et démocratique, vivant côté à côté en paix et en sécurité avec Israël, ce qui permettra une pleine intégration régionale et une reconnaissance mutuelle.

7. À cette fin, nous sommes convenus de soutenir, dans le cadre d'un processus assorti de délais, la conclusion et la mise en œuvre d'un accord de paix juste et global entre Israël et la Palestine, conformément aux résolutions pertinentes des Nations unies, au mandat de Madrid, notamment le principe de l'échange de territoires contre la paix, et à l'initiative arabe de paix, en mettant fin à l'occupation, en réglant l'ensemble des questions en suspens et relatives au statut final, ainsi que l'ensemble des revendications, en parvenant à une paix juste et durable, en garantissant la sécurité pour tous, et en favorisant la pleine intégration régionale et la reconnaissance mutuelle au Moyen-Orient, dans le plein respect de la souveraineté de tous les États.

Mettre fin à la guerre dans la bande de Gaza et garantir la sécurité des Palestiniens et des Israéliens pour le jour d'après

8. La guerre à Gaza doit cesser immédiatement. Nous avons affirmé notre soutien aux efforts menés par l'Égypte, les États-Unis et le Qatar pour que les parties reprennent immédiatement la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu dans toutes ses phases afin de mettre fin aux hostilités de manière permanente, de permettre la libération de tous des otages, l'échange de prisonniers palestiniens, la restitution de l'ensemble des dépouilles et le retrait total des forces israéliennes de la bande de Gaza et nous avons réitéré notre détermination à agir pour atteindre ces objectifs. Dans ce contexte, le Hamas doit libérer tous les otages.

9. Nous avons exigé l'acheminement immédiat, sûr, inconditionnel et sans entrave de l'aide humanitaire en quantité importante par tous les points de passage et dans toute la bande de Gaza, en coordination avec les Nations unies et le Comité international de la Croix-Rouge, et conformément aux principes humanitaires. Pour cela, il est nécessaire qu'Israël, la puissance occupante, lève les restrictions et ouvre les points de passage aux frontières, et il est indispensable d'assurer la reprise de la fourniture d'électricité et l'entrée des carburants, du matériel médical, de la nourriture, de l'eau et d'autres fournitures essentielles. Nous avons rappelé que le personnel des Nations unies et le personnel humanitaire doivent être protégés et pouvoir travailler efficacement. Nous avons souligné notre refus de l'utilisation de la famine comme instrument de guerre, qui est contraire au droit international, et l'importance de prendre des mesures immédiates pour lutter contre l'augmentation rapide des cas de famine et prévenir une famine de grande ampleur à Gaza.

10. La bande de Gaza fait partie intégrante d'un État de Palestine et doit être unifiée avec la Cisjordanie. Toute occupation, siège, amputation territoriale ou déplacement forcé sont exclus.

11. La gouvernance, les services de police et de justice et la sécurité dans l'ensemble des territoires palestiniens doivent incomber de manière exclusive à l'Autorité palestinienne, avec un soutien approprié de la communauté internationale. Nous avons accueilli favorablement la stratégie de l'Autorité palestinienne dénommée « Un seul État, un seul gouvernement, une

seule loi, un seul monopole de la violence armée » et nous nous sommes engagés à en soutenir la mise en œuvre notamment par le processus nécessaire de DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) qui doit être mené à bien dans le cadre d'un mécanisme convenu avec les partenaires internationaux et d'un calendrier défini. Dans le contexte de l'achèvement de la guerre à Gaza, le Hamas doit cesser d'exercer son autorité sur la bande de Gaza et remettre ses armes à l'Autorité palestinienne, avec le soutien et la collaboration de la communauté internationale, conformément à l'objectif d'un État de Palestine souverain et indépendant.

12. Nous avons soutenu la prompte mise en œuvre du plan de reconstruction de la Ligue arabe et de l'Organisation de la conférence islamique visant un relèvement précoce et une reconstruction rapides dans la bande de Gaza tout en garantissant que les Palestiniens puissent demeurer sur leur territoire. À cet effet, nous avons encouragé l'ensemble des États et des partenaires régionaux et internationaux à participer activement à la conférence pour le relèvement et la reconstruction de Gaza, qui se tiendra prochainement au Caire.

13. Une fois le cessez-le-feu rétabli, un comité administratif de transition doit être immédiatement mis en place et opérer à Gaza sous l'égide de l'Autorité palestinienne.

14. Nous avons appelé les États membres, les Nations unies et leurs institutions, et les organisations internationales à fournir des ressources et de l'aide en quantité importante pour appuyer le relèvement et la reconstruction, notamment par le biais d'un fonds d'affectation spéciale international dédié à la reconstruction. Nous avons souligné le rôle indispensable de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et nous avons exprimé notre engagement à continuer d'appuyer l'office dans la mise en œuvre de son mandat, notamment grâce un financement adapté, et avons salué son engagement et les efforts qu'il déploie pour appliquer les recommandations du rapport Colonna. Lorsqu'une solution juste au problème des réfugiés palestiniens sera trouvée, conformément à la résolution 194 de l'Assemblée générale des Nations unies, l'UNRWA remettra ses services « publics » dans le territoire palestinien aux institutions palestiniennes dûment habilitées et préparées.

15. Nous avons soutenu le déploiement d'une mission internationale temporaire de stabilisation, à l'invitation de l'Autorité palestinienne, sous l'égide des Nations unies et dans le respect des principes des Nations unies, reposant sur les capacités onusiennes existantes, et mandatée par le Conseil de sécurité des Nations unies, avec un appui régional et international approprié. Nous avons noté avec satisfaction que plusieurs États membres étaient disposés à mettre des troupes à sa disposition.

16. Cette mission, qui pourrait évoluer en fonction des besoins, fournirait une protection à la population civile palestinienne, appuierait le transfert des responsabilités en matière de sécurité intérieure à l'Autorité palestinienne, soutiendrait le renforcement des capacités de l'État palestinien et de ses forces de sécurité et apporterait des garanties de sécurité à la Palestine et à Israël, notamment le suivi du cessez-le-feu et d'un futur accord de paix, dans le plein respect de leur souveraineté.

17. Nous nous sommes engagés à soutenir le gouvernement et les forces de sécurité palestiniens, grâce à des programmes de financement de partenaires régionaux et internationaux, assortis de contrôles, équipements, formations et recommandations appropriés, en mettant à profit l'expérience de mécanismes comme le Coordinateur en matière de sécurité des États-Unis pour Israël et l'Autorité palestinienne (USSC), la mission de soutien à la police

dans les territoires palestiniens (EUPOLCOPPS) ou la mission d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah de l'Union européenne (EUBAM Rafah).

18. Nous nous sommes également engagés à soutenir, en Israël et en Palestine, des mesures et programmes sur l'ensemble des plateformes et visant tous les acteurs, pour lutter contre la radicalisation, les provocations, la déshumanisation, l'extrémisme violent favorisant le terrorisme, les discriminations et les discours de haine, à promouvoir une culture de paix à l'école ainsi qu'à appuyer l'action de la société civile et le dialogue avec celle-ci. Nous nous sommes félicités des efforts en cours pour moderniser le programme scolaire palestinien et avons appelé Israël à déployer des efforts en ce sens. Nous avons soutenu la mise en place d'un mécanisme international de suivi pour vérifier le respect de ces objectifs par les deux parties.

Permettre la création d'un État de Palestine souverain et économiquement viable, vivant côté à côté en paix et en sécurité avec Israël

19. Nous avons réaffirmé notre soutien indéfectible, conformément au droit international et aux résolutions pertinentes des Nations unies, à la mise en œuvre de la solution des deux États, avec deux États démocratiques et souverains, la Palestine et Israël, vivant côté à côté en paix et en sécurité, au sein de frontières sûres et reconnues, selon les lignes de 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem.

20. Nous avons noté avec satisfaction les engagements que le Président palestinien, Mahmoud Abbas, a exprimés dans sa lettre en date du 9 juin 2025, qui comprennent notamment le règlement pacifique de la question de Palestine et le rejet constant de la violence et du terrorisme. Nous nous sommes également félicités de la déclaration du Président Abbas selon laquelle l'État palestinien doit être le seul à assurer la sécurité sur son territoire mais n'a pas l'intention de devenir un État militarisé et est prêt à travailler à des arrangements de sécurité bénéfiques pour toutes les parties, dans le plein respect de sa souveraineté et pour autant qu'il bénéficie de la protection internationale.

21. Nous avons réaffirmé la nécessité pour l'Autorité palestinienne de continuer à mettre en œuvre un programme de réformes crédible, avec le soutien de la communauté internationale, notamment de la Ligue des États arabes et de l'Union européenne, en mettant l'accent sur la bonne gouvernance, la transparence, la viabilité des finances publiques, la lutte contre l'incitation à la violence et les discours de haine, la fourniture de services, l'environnement des affaires et le développement.

22. Nous avons également noté avec satisfaction l'engagement pris par le Président Abbas d'organiser des élections présidentielle et générales transparentes et démocratiques dans l'ensemble des territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-Est, dans un délai d'un an, sous supervision internationale, facilitant une compétition démocratique entre acteurs palestiniens engagés à respecter le programme politique et les engagements internationaux de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), les résolutions pertinentes des Nations unies ainsi que le principe « Un seul État, un seul gouvernement, une seule loi, un seul monopole de la violence armée », et permettant ainsi à une nouvelle génération de représentants élus d'accéder aux responsabilités. À l'invitation de l'Autorité palestinienne, l'Union européenne s'est engagée à poursuivre son soutien au processus électoral.

23. Nous avons appelé les dirigeants israéliens à prendre un engagement public clair en faveur de la solution des deux États, qui prévoie un État palestinien viable et souverain, à mettre un terme immédiat à la violence et à l'incitation à la haine contre les Palestiniens, à mettre fin

immédiatement à toutes les activités de colonisation, d'appropriation et d'annexion des terres dans les territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-Est, à renoncer publiquement à tout projet d'annexion ou politique de colonisation et à faire cesser la violence des colons, notamment en mettant en œuvre la résolution 904 du Conseil de sécurité des Nations unies et en adoptant une loi pour punir et dissuader les colons violents et leurs actes illégaux.

24. Nous avons demandé aux deux parties de poursuivre leurs efforts pour que les partis politiques adhèrent aux principes de non-violence et de reconnaissance mutuelle et à la solution des deux États.

25. Nous avons réaffirmé notre soutien au droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Prenant note du fait qu'il n'existe aucune négociation en cours entre les parties et que les mesures unilatérales illégales constituent une menace existentielle pour la création d'un État de Palestine indépendant, nous avons réaffirmé que la reconnaissance et la création de l'État de Palestine sont une composante essentielle et indispensable de la réalisation de la solution des deux États, tout en rappelant que la reconnaissance est une décision souveraine revenant à chaque État. L'admission pleine et entière de l'État de Palestine aux Nations unies constitue un élément indispensable à la solution politique qui mettra fin au conflit et permettra l'intégration régionale totale.

26. Nous nous sommes engagés à mobiliser des soutiens politique et financier au profit de l'Autorité palestinienne dans son action réformatrice pour l'aider à renforcer ses capacités institutionnelles, à mettre en œuvre son programme de réformes et à assumer ses responsabilités dans l'ensemble des territoires palestiniens occupés. À cet effet, nous avons demandé à d'autres États de s'engager à accroître leur aide budgétaire, aux côtés de l'UE et d'autres donateurs, et à organiser dès que possible une réunion internationale des donateurs.

27. Nous sommes convenus de promouvoir le développement économique de la Palestine, de faciliter le commerce et d'améliorer la compétitivité du secteur privé palestinien. Nous avons appelé à la levée des restrictions en matière d'accès et de circulation et à la libération immédiate des recettes fiscales palestiniennes bloquées, et nous nous sommes engagés à revoir le Protocole de Paris relatif aux relations économiques (1994), à mettre en place un nouveau cadre pour le transfert des revenus douaniers afin que les Palestiniens contrôlent la fiscalité, à permettre l'intégration pleine et entière de la Palestine dans le système monétaire et financier international et à garantir des relations de correspondance bancaires durables à long terme.

Préserver la solution des deux États face aux mesures unilatérales

28. Nous avons souligné que le respect de la Charte des Nations unies et du droit international est une composante essentielle de la paix et de la sécurité dans la région.

29. Nous nous sommes engagés à protéger les efforts de paix face aux éventuels fauteurs de troubles qui cherchent à faire échouer la mise en œuvre de la solution des deux États par des mesures unilatérales illégales et des actions violentes.

30. Nous avons réaffirmé notre vive opposition à toutes les actions illégales des deux parties qui compromettent la viabilité de la solution des deux États, notamment les activités de colonisation, et nous avons exprimé notre détermination à prendre des mesures concrètes, conformément au droit international, et en phase avec les résolutions pertinentes des Nations Unies et à l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 19 juillet 2024, pour aider le peuple palestinien à exercer son droit à l'autodétermination et lutter contre la politique de

colonisation illégale dans les territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-Est, ainsi que les mesures et menaces de déplacements forcés et d'annexion.

31. Nous avons appelé au respect du statu quo historique légal sur les lieux saints musulmans et chrétiens à Jérusalem, sans le modifier et soulignons le rôle essentiel de gardien joué par la monarchie hachémite à cet égard. Nous soutenons également le rôle joué par le Département des Affaires du Waqf de Jérusalem et de la mosquée al-Aqsa sous administration jordanienne.

32. Nous nous sommes engagés à adopter des mesures restrictives contre les colons extrémistes violents et les entités et personnes qui soutiennent la colonisation illégale, conformément au droit international.

33. Nous nous sommes engagés à adopter des mesures ciblées, conformément au droit international, contre les entités et les personnes qui ne respectent pas le principe du règlement pacifique de la question de Palestine, en commettant des actes de violence ou de terrorisme en violation du droit international.

Parvenir à l'intégration régionale en mettant fin au conflit israélo-palestinien

34. L'intégration régionale et la création d'un État palestinien indépendant sont des objectifs indissociables. La fin du conflit israélo-palestinien, qui est au cœur du conflit israélo-arabe, est un impératif pour la paix, la stabilité et l'intégration de la région. Seuls la fin de la guerre à Gaza, la libération de tous les otages, la fin de l'occupation, le rejet de la violence et de la terreur, la création d'un État palestinien indépendant, souverain et démocratique, la fin de l'occupation de tous les territoires arabes, et des garanties de sécurité solides apportées à Israël et à la Palestine peuvent permettre la normalisation des relations et la coexistence entre les peuples et les États de la région.

35. Nous sommes convenus de prendre des mesures concrètes pour promouvoir la reconnaissance mutuelle, la coexistence pacifique et la coopération entre tous les États de la région, en lien avec une mise en œuvre irréversible de la solution des deux États.

36. Nous avons appelé les Israéliens et les Palestiniens à reprendre de bonne foi et avec bonne volonté les négociations, avec le soutien, la supervision et des garanties de la communauté internationale, afin de parvenir à une paix et à une stabilité mutuellement garanties.

37. Nous sommes convenus de soutenir, parallèlement à la conclusion d'un accord de paix entre la Palestine et Israël, des efforts renouvelés sur le volet Syrie-Israël et le volet Liban-Israël, afin de parvenir à une paix globale, juste et durable au Moyen-Orient, conformément au droit international et aux résolutions pertinentes des Nations unies, mettant fin à toutes les revendications.

38. Nous nous sommes engagés à préparer le terrain en vue d'une future « journée de la paix » (« Peace Day ») en nous appuyant sur l'initiative arabe de paix, sur le paquet de mesures européennes au service de la paix (« European Peace Supporting Package ») ainsi que sur d'autres contributions internationales, qui apporteront de réels bénéfices aux Palestiniens, aux Israéliens et à la région tout entière, notamment en matière de commerce, d'infrastructures et d'énergies, et permettront l'intégration régionale pour parvenir à une architecture de sécurité régionale promouvant et respectant les droits de tous les peuples et la souveraineté de tous les États.

39. À cet égard, nous avons décidé d'étudier, dans le contexte de la création d'un État palestinien souverain, une architecture de sécurité régionale susceptible de fournir à tous des garanties de sécurité, en nous inspirant de l'expérience de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et en ouvrant la voie à un Moyen-Orient plus stable et sûr, ainsi qu'un cadre régional et international apportant une aide appropriée au règlement de la question des réfugiés, tout en réaffirmant le droit de retour.

40. Nous sommes déterminés à faire en sorte que les décisions prises lors de cette conférence constituent un tournant, mobilisant la communauté internationale tout entière aux niveaux politique, économique, financier et de la sécurité, afin d'ouvrir la voie à un avenir prometteur attendu de longue date par tous les États et tous les peuples.

41. Nous avons décidé de charger les co-présidents de la conférence et des groupes de travail, notamment dans le cadre de l'Alliance globale pour la mise en œuvre de la solution des deux États, de servir de mécanisme international de suivi des objectifs de cette conférence et des engagements qui y ont été pris. Nous sommes convenus de mobiliser la communauté internationale au niveau des chefs d'État et de gouvernement autour de ces engagements, en marge de la 80e Assemblée générale des Nations unies en septembre 2025.

42. La présente déclaration et son annexe exposent les conclusions des huit groupes de travail réunis dans le cadre de la conférence et définissent un cadre global opérationnel pour le règlement pacifique de la question de Palestine et la mise en œuvre de la solution des deux États. Ces conclusions reflètent les propositions portant sur les dimensions politiques, humanitaires, économiques, juridiques, stratégiques et de sécurité et constituent un plan d'action concret assorti de délais pour guider sur le plan international l'engagement, la mise en œuvre, la coordination opérationnelle et les efforts de suivi dans la perspective de la mise en œuvre de la solution des deux États et de la pleine intégration régionale.

ANNEXE N° 3 :
APPRÉCIATION COMPLÉMENTAIRE PORTÉE À TITRE PERSONNEL
PAR MME SOPHIA CHIKIROU (LFI-NFP)

Cette contribution vise à compléter les constats du rapport par quelques points d'attention, en particulier sur les graves risques d'affaiblissement budgétaire des Nations unies, les conditions nécessaires pour renforcer effectivement le multilatéralisme et le rôle particulier de la France.

I. L'ONU EST L'INSTANCE LÉGITIME DE LA SÉCURITÉ COLLECTIVE : IL EST NÉCESSAIRE DE LA DÉFENDRE PAR DES ACTES, ET D'ABORD PAR DES MOYENS

Les échanges à New York l'ont confirmé : l'ONU reste l'instance indispensable de la sécurité collective et de l'action humanitaire. Mais une évidence doit être dite clairement : on ne défend pas l'ONU par des déclarations, on la défend par des actes, et d'abord par des moyens.

L'ONU est fragilisée par une crise financière qui la rend dépendante du bon vouloir des bailleurs, par la réversibilité des contributions volontaires, et par la tentation des grandes puissances, et en particulier les États-Unis, de s'affranchir du droit international au profit de rapports de force.

Dans ce contexte, la réforme ONU80, telle qu'elle est engagée, s'est transformée en véritable cure d'austérité. Une organisation à qui l'on demande de répondre à des crises mondiales plus nombreuses, plus longues et plus violentes ne peut pas "faire mieux avec moins" indéfiniment. Les réductions annoncées pour 2026 — baisse de 15 % du budget et réduction d'environ 20 % des effectifs — constituent un grave affaiblissement. Elles auront des conséquences sur la capacité à agir.

Il faut au contraire assumer une ligne simple : renforcer réellement l'ONU, c'est stabiliser et renforcer ses financements. Cela passe aussi par une exigence politique auprès des grandes puissances : les États membres doivent payer leur dû. La France doit porter ce message avec fermeté : pas d'ONU forte sans contributions honorées, dans les délais, et sans engagement planifié sur plusieurs années.

Dans ce cadre, la France doit être cohérente avec sa propre parole. Au-delà de la baisse relative de la quote-part française au budget ordinaire de l'ONU, on observe également un recul des contributions volontaires, en particulier celle concernant le programme du développement, qui a été quasiment réduite à néant.

Il faut inverser la trajectoire et augmenter, ou à tout le moins de sanctuariser, nos contributions, en particulier les contributions volontaires, et privilégier des financements pluriannuels pour les agences humanitaires et de développement. Il faut aussi élargir la mobilisation : la solidarité internationale est aussi l'affaire des territoires. Les régions et les communes françaises peuvent appuyer des programmes onusiens au lieu de laisser l'ONU dépendre de financements privés et de "partenariats" qui fragilisent son indépendance.

II. L'IMPÉRIALISME AMÉRICAIN : LA LOI DE LA BRUTALITÉ CONTRE LA CHARTE DE L'ONU

Le déplacement de la délégation et l'actualité récente ont mis en lumière un risque majeur : la volonté de certaines puissances, au premier rang desquelles on trouve les États-Unis, de résoudre les crises “de manière transactionnelle”, au mépris de la Charte de l'ONU, en substituant aux règles communes des arrangements de puissance, et renouer avec la “loi du plus fort” dans la plus pure tradition impérialiste. De multiples exemples récents l'illustrent, comme l'enlèvement illégal du président du Venezuela et les menaces quotidiennes d'annexion du Groenland.

La création annoncée d'un “Conseil de la paix / Board of Peace”, présenté comme alternative aux institutions de 1945, s'inscrit dans cette logique. Trump veut fabriquer un mécanisme parallèle, en dehors des règles internationales. C'est une dérive dangereuse : si chaque puissance crée son “club” et son “conseil” pour imposer ses solutions, la Charte devient optionnelle et le monde redevient celui des blocs.

Il est ainsi regrettable que le Conseil de sécurité ait endossé un plan extérieur au système onusien concernant la paix à Gaza. Il est également inquiétant d'observer que 22 États fondateurs ont déjà rejoint ce soi-disant “Conseil de la paix”. Pour autant, une large majorité des États s'y refusent et peuvent constituer des alliés pour renforcer l'ONU.

La France elle-même a, à ce stade, refusé de participer à cette organisation. C'est une position juste qu'il faut tenir fermement. Pas de participation, pas de caution à une architecture concurrente de la sécurité collective. A l'inverse, il est temps de renouer avec la ligne historique du non-alignement, organiser la sortie de l'OTAN, et construire une coalition internationale anti impérialiste qui renouvelle sa confiance et son engagement au sein des Nations Unies.

III. NON-ALIGNEMENT ET COHÉRENCE : UNE MÊME BOUSSOLE PARTOUT DANS LE MONDE

Le sentiment de “double standard” évoqué depuis de nombreuses années par de nombreux pays dits émergents ou du Sud n'est pas une perception abstraite. C'est une réalité politique qui pèse désormais sur tout le fonctionnement du multilatéralisme. Beaucoup d'États, longtemps marginalisés dans les centres de décision, demandent une révision du fonctionnement de l'ONU pour un plus grand équilibre, une meilleure représentativité, et un respect effectif du droit international.

Cette demande ne disparaîtra pas : elle s'amplifie. Elle est portée par l'évidence que l'ordre de 1945 ne reflète plus les rapports démographiques, économiques et politiques du monde. Et elle est alimentée par la manière dont certaines crises sont traitées.

Le traitement du nettoyage ethnique et de la colonisation violente perpétrés par Israël dans les territoires palestiniens est un exemple manifeste de ce double standard. Les auditions ont rappelé l'ampleur de la catastrophe humanitaire, le nombre de victimes

civiles, et même le ciblage assumé par l'armée israélienne de l'UNRWA, un organe onusien.

Lorsqu'on se réclame du multilatéralisme et de la défense des principes onusiens, la cohérence n'est pas un supplément d'âme, c'est la condition de la crédibilité. On ne peut pas invoquer à juste titre l'intégrité territoriale et l'interdiction de l'annexion en Ukraine, et accepter ailleurs des violations graves et durables des résolutions onusiennes. La légitimité de l'ONU n'est pas négociable : elle n'est pas un décor, elle doit rester une protection.

C'est aussi un enjeu stratégique. De nombreux États observent le comportement des pays occidentaux et jugent à l'aune d'un critère simple : le droit est-il universel, ou devient-il un instrument à géométrie variable ? Ce jugement pèse sur tout : la capacité à construire des coalitions sur le climat, sur la dette, sur les migrations, sur les opérations de paix. Le double standard n'est pas qu'une faillite morale, c'est un facteur de dysfonctionnement et de désagrégation de la sécurité collective prévue par les Nations Unies.

C'est pourquoi, face aux tentatives de contournement du système onusien, et au désengagement états-unien, la France peut prendre le leadership, aux côtés des États qui y sont favorables, pour mener une révision du fonctionnement de l'ONU et garantir une meilleure représentativité des États.

La France doit aussi être au premier rang de ceux qui défendent une ONU forte, financée, et politiquement soutenue, qui puisse faire respecter ses principes, et non une ONU reléguée au rôle de greffier des accords dictés par les États-Unis d'Amérique.

L'ONU est à la fois plus nécessaire que jamais et plus fragilisée que jamais. La réponse ne peut pas être une réforme-austérité, ni l'acceptation de structures parallèles type "Conseil de la paix". La réponse doit être politique : une France indépendante, non-alignée, qui veuille renforcer réellement l'ONU par une révision ambitieuse de son fonctionnement et des budgets renforcés, et qui défende le droit international partout, sans géométrie variable.

ANNEXE N° 4 :
APPRÉCIATION COMPLÉMENTAIRE PORTÉE À TITRE PERSONNEL
PAR M. MARC DE FLEURIAN (RN)

À titre personnel, et tout en saluant la qualité objective des constats, des auditions et des analyses développées dans le présent rapport, je souhaite formuler l'appréciation complémentaire suivante, fondée sur les principes énoncés dans la **Déclaration du droit des peuples et des nations (DDPN)**, telle que présentée par Mme la présidente Marine LE PEN le 16 septembre 2023 à Beaucaire. Cette déclaration propose un cadre de lecture politique clair et assumé, fondé sur la primauté de la souveraineté nationale, de l'intérêt des peuples et du refus de toute dérive supranationale, permettant d'éclairer les enjeux de légitimité, d'efficacité et de finalité de l'action multilatérale, au premier rang desquels figure aujourd'hui l'Organisation des Nations unies.

I. UNE ONU PLUS NÉCESSAIRE MAIS PLUS FRAGILISÉE : LE RÉVÉLATEUR D'UN MULTILATÉRALISME EN CRISE DE SENS

Le présent rapport met en évidence un paradoxe désormais central : alors que les crises internationales se multiplient, l'ONU apparaît à la fois plus indispensable que jamais et profondément fragilisée dans sa capacité à remplir ses missions. À la lumière de la Déclaration du droit des peuples et des nations, cette fragilisation ne saurait être analysée uniquement sous l'angle budgétaire ou institutionnel ; elle traduirait une **crise de légitimité du multilatéralisme**, dès lors que celui-ci tendrait à s'éloigner du consentement explicite des nations souveraines.

Les critiques exprimées à la tribune de la 80e Assemblée générale, tout comme la montée de l'unilatéralisme et des approches transactionnelles, illustrent la défiance croissante à l'égard d'un système multilatéral devenu excessivement normatif, idéologisé et trop souvent instrumentalisé par les rapports de puissance au détriment des intérêts concrets des peuples. La Déclaration propose à cet égard que les peuples demeurent les seuls dépositaires légitimes de la souveraineté, toute coopération internationale ne pouvant être durable qu'en respectant ce principe fondamental.

Si certaines initiatives multilatérales évoquées dans le rapport témoignent encore de la capacité de coopération entre États, elles ne sauraient occulter le risque d'un glissement progressif vers une production normative déconnectée des réalités nationales. 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 imparfaitement les équilibres géopolitiques contemporains.

De même, la judiciarisation inachevée de la société internationale montre que le droit international ne peut prévaloir durablement s'il est perçu comme sélectif ou appliqué de manière inégale. Lorsqu'il apparaît instrumentalisé, il contribue à affaiblir la confiance des peuples et des États dans les institutions chargées de le faire respecter.

II. ONU80 : UNE RÉFORME INDISPENSABLE QUI DOIT ÊTRE RECENTRÉE SUR LES MISSIONS FONDAMENTALES DE L'ORGANISATION

La réforme ONU80, présentée de manière approfondie dans le rapport, répond à des dysfonctionnements structurels réels et à une contrainte financière devenue critique. Toutefois, à l'éclairage de la Déclaration du droit des peuples et des nations, cette réforme ne saurait se limiter à une rationalisation technocratique ou à des ajustements budgétaires.

La recherche d'efficience, la revue des mandats et les changements structurels ne peuvent produire d'effets durables que s'ils s'accompagnent d'un **recentrage clair des missions de l'ONU** sur ses fonctions premières : la prévention des conflits entre États, l'assistance humanitaire d'urgence et la coopération volontaire entre nations souveraines. Toute extension des compétences de l'Organisation dans des domaines relevant directement des choix politiques, sociaux ou migratoires des États constitue une atteinte directe à la souveraineté nationale et fragilise profondément son acceptabilité démocratique.

La contraction des financements, notamment le désengagement américain, agit comme un révélateur des déséquilibres existants. Elle souligne la nécessité d'un contrôle politique renforcé des États sur les priorités de l'ONU et sur l'utilisation des fonds. La Déclaration du droit des peuples et des nations souhaite rappeler que les organisations internationales ne peuvent durablement fonctionner contre la volonté ou les intérêts des peuples qui les financent.

En outre, la diminution des contributions aux programmes d'aide publique au développement de Nations-Unies par des bailleurs importants (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, France) peut être le déclencheur d'une réflexion menée en interne pour faire face à cette nouvelle donne budgétaire de manière durable.

Enfin, les angles morts de la réforme, en particulier l'absence de refonte de la gouvernance et de la composition du Conseil de sécurité, posent la question centrale de la légitimité. Une ONU plus efficace ne peut être construite sans une réflexion approfondie sur l'adéquation entre pouvoir décisionnel, responsabilité politique et représentativité réelle des nations.

En l'espèce, un siège au conseil de sécurité ne peut reposer que sur l'héritage de la seconde guerre mondiale et le statut de puissance nucléaire ; l'entrée au conseil de sécurité de nouveaux membres permanents, notamment africains, apparaît

indispensable à son rééquilibrage ; c'est la proposition exprimée par Mme la présidente Marine LE PEN le 16 janvier 2023 dans le journal L'Opinion.

III. LES MIGRATIONS : UN ENJEU INTERNATIONAL QUI NE PEUT ÊTRE DISSOCIÉ DE LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS

Les développements du rapport consacrés aux migrations illustrent de manière exemplaire les tensions existantes entre coopération internationale et souveraineté nationale. Si les migrations constituent un phénomène ancien et multiforme, leur ampleur contemporaine, accentuée par les conflits et le dérèglement climatique, pose des défis majeurs aux États et aux sociétés.

La Déclaration du droit des peuples et des nations propose que la gestion des flux migratoires relève exclusivement de la **compétence souveraine des États**, seuls légitimes pour décider qui peut entrer, s'installer et demeurer sur leur territoire, dans le respect de leur cohésion nationale et de leur sécurité. Les instruments multilatéraux évoqués dans le rapport, notamment les pactes mondiaux, ne sauraient en aucun cas acquérir un caractère contraignant limitant cette souveraineté.

Les difficultés financières rencontrées par les institutions onusiennes en charge des migrations et des réfugiés illustrent les limites d'un système reposant sur des engagements politiques fragiles. Elles confirment également que la solidarité internationale ne peut être durable que si elle respecte les capacités d'accueil, les choix démocratiques et les équilibres sociaux des nations concernées.

CONCLUSION

La période charnière traversée par les Nations unies ne saurait être réduite à une crise budgétaire ou organisationnelle. Elle révèle une **crise politique du multilatéralisme**, liée à l'affaiblissement du lien entre les institutions internationales et la souveraineté des peuples.

La Déclaration du droit des peuples et des nations souhaite rappeler que la coopération internationale ne peut être ni efficace ni légitime si elle se transforme en un système normatif s'imposant aux nations. Le multilatéralisme doit demeurer un outil au service des peuples, et non une fin en soi.

Dans un contexte de multiplication des conflits et de tensions géopolitiques, l'effacement de l'ONU et le contournement du droit international ne constituent pas des options souhaitables. Pour autant, restaurer l'autorité morale des Nations unies suppose de réaffirmer leur neutralité politique, le respect strict des souverainetés et la primauté du consentement des États.

La France, forte de son histoire diplomatique et de sa position singulière au sein des institutions internationales, a le devoir de défendre une ligne politique claire

dans cette phase de réforme, fondée sur la souveraineté nationale, l'indépendance stratégique et la primauté de l'intérêt du peuple français. Si l'on suit la Déclaration du droit des peuples et des nations, cette action doit viser une ONU plus efficiente, recentrée sur ses missions fondamentales, respectueuse des choix démocratiques des peuples et soucieuse de la redevabilité de ses instances.

La réforme ONU80 constitue à cet égard une opportunité réelle, à condition que les économies et réductions d'effectifs ne soient pas une fin en soi, mais un moyen de dégager des marges d'action au service de missions clairement définies, acceptées par les nations et compréhensibles pour les peuples.

En définitive, la refondation du multilatéralisme ne pourra aboutir que si elle s'inscrit dans une logique de **rééquilibrage entre coopération internationale et souveraineté nationale**, condition indispensable pour que les Nations unies retrouvent leur crédibilité et leur utilité au service de la paix entre les nations.