

N° 244

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 janvier 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense  
et des forces armées (1) sur leur mission à la 74<sup>e</sup> session de l'Assemblée  
générale des Nations unies (24-27 novembre 2019),*

Par MM. Pascal ALLIZARD, Pierre LAURENT, Olivier CADIC,  
Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO et M. Yannick VAUGRENARD,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislas Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UN MULTILATÉRALISME REMIS EN CAUSE .....</b>	<b>7</b>
A. LE REPLI AMÉRICAIN .....	7
B. L'OBSTRUCTION RUSSE .....	10
C. LES ARRIÈRE-PENSÉES CHINOISES .....	10
D. LE RISQUE D'UN AFFAIBLISSEMENT DU DROIT INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME .....	11
<b>II. UN MULTILATÉRALISME ONUSIEN QUI RÉSISTE CEPENDANT .....</b>	<b>12</b>
A. UN CADRE DE COOPÉRATION ET DE DIALOGUE QUI RESTE INDISPENSABLE.....	12
B. LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : UNE NÉCESSITÉ POUR L'AVENIR .....	16
1. <i>La réforme portée par le Secrétaire général</i> .....	16
2. <i>La réforme du Conseil de sécurité</i> .....	18
<b>III. PLACE ET RÔLE DE LA FRANCE À L'ONU .....</b>	<b>21</b>
A. UNE PUISSANCE INFLUENTE ET ACTIVE .....	21
B. AVEC DES NUANCES CEPENDANT .....	23
C. LA MOBILISATION EN FAVEUR DU SAHEL : UNE PRIORITÉ POUR LA FRANCE .....	24
<b>IV. UN ÉCLAIRAGE SUR TROIS CRISES RÉGIONALES .....</b>	<b>26</b>
A. LA SYRIE .....	26
B. LA LIBYE.....	27
C. LE VÉNÉZUÉLA .....	28
<b>V. L'UNION EUROPÉENNE À L'ONU .....</b>	<b>29</b>
A. UNE PRÉSENCE ACTIVE ET VISIBLE.....	29
B. DE NOUVEAUX DÉFIS.....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>31</b>

**PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DU DÉPLACEMENT.....43**

**INTERVENTION DE LA FRANCE DANS LE DÉBAT A L'ASSEMBLÉE  
GÉNÉRALE SUR L'ÉLARGISSEMENT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ.....45**

**AUDITION DE M. DE RIVIÈRE, AMBASSADEUR, REPRÉSENTANT  
PERMANENT DE LA FRANCE AUPRÈS DE L'ONU.....47**

## L'ESSENTIEL

1. Paralysée sur les crises syrienne, libyenne et vénézuélienne, **l'ONU sert-elle encore à quelque chose ?** Fragilisé et remis en cause, **le multilatéralisme a-t-il encore un sens aujourd'hui ?** C'est pour tenter de répondre à ces questions que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est rendue auprès de **l'Organisation des Nations Unies à New-York en novembre 2019**, avec l'objectif de comprendre le fonctionnement du système onusien, d'appréhender la manière dont sont gérées les crises internationales et les « affaires du monde », mais aussi de saisir les rapports de force, les lignes de fracture et les grandes tendances qui influent sur notre environnement géostratégique.

2. **Le multilatéralisme se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire, face à un risque qui n'est peut-être pas tant de disparaître que de se transformer profondément et de s'éloigner des valeurs qui l'imprégnaient à l'origine.**

Plusieurs facteurs contribuent à cette remise en cause, en premier lieu le **repli stratégique des Etats-Unis**, dont la préoccupation première n'est plus de défendre les valeurs onusiennes, mais de limiter leurs engagements et leurs contributions financières.

Elle tient aussi au **positionnement négatif de la Russie**, qui à travers ses 14 vetos (le dernier en décembre 2019 pour bloquer de l'aide humanitaire) a notamment empêché les Nations Unies d'agir en Syrie, ainsi qu'à la **montée en puissance de la Chine, qui promeut un tout autre multilatéralisme, aligné sur ses intérêts**. Tout comme la Russie, la Chine défend avec force le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats et remet en cause le caractère universel des droits de l'homme.

Au-delà des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ou « P5 », **d'autres pays, sous l'effet de la montée des nationalismes et des conservatismes, mettent en cause la légitimité des Nations Unies comme cadre de coopération internationale et en contestent ses valeurs fondamentales**, notamment les droits de l'homme.

Cet affaiblissement du multilatéralisme ne s'observe d'ailleurs pas seulement dans le cadre de l'ONU. **Il affecte aussi les autres institutions multilatérales** que sont le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du Commerce, qui sont fragilisés par les attaques américaines (blocage du renouvellement des postes à responsabilité, hausse unilatérale des droits de douane...) et l'apparition d'institutions financières concurrentes comme la « Nouvelle banque de développement » des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ou la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB) créée par la Chine pour financer son projet de « Nouvelles routes de la Soie ».

3. **Le constat d'une crise des Nations Unies doit cependant être nuancé.** Sur bien des sujets, l'ONU conserve toute son utilité. Elle est le forum où tous les pays du monde peuvent se rencontrer et se parler. **Elle joue un rôle irremplaçable** pour gérer les conflits et parfois même les désamorcer, apporter de l'aide humanitaire en cas de crise, inventer des réponses aux grands défis internationaux (environnement, changement climatique, migrations, terrorisme...).

La **célébration en 2020 du 75<sup>e</sup> anniversaire des Nations Unies** sera l'occasion de rappeler cette contribution certes imparfaite mais néanmoins positive du multilatéralisme onusien aux grands équilibres mondiaux. Si la **tentation de l'unilatéralisme existe, elle ne saurait constituer une alternative viable, pas plus que la coexistence de plusieurs ordres internationaux concurrents.** A l'échelle de la planète, les Etats doivent pouvoir parler un même langage dans un cadre commun et ce cadre ne peut être que celui des Nations Unies.

4. De l'examen plus fouillé de l'action de l'ONU dans le cadre de **trois crises internationales d'une actualité brûlante - le dossier syrien, le conflit libyen et la situation au Venezuela -**, il ressort que les difficultés auxquelles se heurtent les Nations Unies dans la résolution des crises résultent souvent des divergences entre puissances. Paralysée et impuissante, l'ONU se voit alors contrainte de limiter son action au champ humanitaire.

5. La commission s'est évidemment attachée à appréhender la **place et le rôle de la France à l'ONU, ainsi que celui de l'Union européenne (UE).**

Malgré des moyens limités, la **France conserve une grande influence à l'ONU.** Sa légitimité tient à son statut de membre permanent du Conseil de sécurité, renforcé récemment par le Brexit puisque la France est désormais le seul pays de l'UE au sein du P5.

Mais elle est aussi liée au **volontarisme dont notre pays fait preuve dans la défense et la promotion du multilatéralisme** et de ses valeurs, tant à travers ses positions au Conseil de sécurité que par le biais d'initiatives destinées à mobiliser ses partenaires, telle que « **l'Alliance pour le multilatéralisme** », lancée en partenariat avec l'Allemagne. La France innove aussi par son approche « inclusive » qui, au-delà des Etats, vise à associer d'autres acteurs (collectivités territoriales, entreprises privées, ONG, société civile), comme l'illustre l'Appel de Pairs pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace, qu'elle a lancée en novembre 2018.

**L'UE aussi est active aux Nations Unies.** Grâce à un important travail de coordination, elle parvient à afficher une unité entre ses Etats membres sur 90 % des dossiers. Les divisions existent sur certains sujets (Moyen-Orient, questions de société...) et le Brexit change la donne avec le départ d'un partenaire important. Mais l'UE a cependant **conscience qu'elle joue un rôle essentiel dans la défense du multilatéralisme** et c'est sans doute l'un des moteurs de son action à l'ONU.

## I. UN MULTILATÉRALISME REMIS EN CAUSE

Alors qu'il est plus que jamais nécessaire, le multilatéralisme est aujourd'hui attaqué et mis à mal, notamment par les logiques de puissance et d'intérêts qui s'expriment au sein du Conseil de sécurité.

### A. LE REPLI AMÉRICAIN

La ligne politique de l'administration américaine sous la présidence de Donald Trump constitue le premier facteur de cette remise en cause, alors même qu'historiquement, les Etats-Unis avaient porté et garanti le système onusien. Assumant un **discours critique à l'égard du multilatéralisme** - y compris à la tribune de l'Assemblée générale -, Washington multiplie aujourd'hui les décisions négatives qui affaiblissent l'ordre international : dénonciation de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, retrait de l'accord de Paris sur le climat, arrêt des subventions à l'agence des Nations unies pour les réfugiés palestiniens (UNWRA), retrait du Conseil des droits de l'homme, de l'UNESCO...

Les Etats-Unis deviennent ainsi un **partenaire difficile au sein du Conseil de sécurité**, menaçant de faire usage de leur droit de veto sur un nombre croissant de dossiers (conflit israélo-palestinien, Syrie, Venezuela...), y compris sur des sujets prioritaires pour la France (G5 Sahel, Mali, FINUL...). De plus en plus, ils adoptent des positions « à la carte », en fonction de leurs intérêts. Considérant qu'elle n'est pas liée par les accords et les textes adoptés avant son accession au pouvoir, l'administration américaine va jusqu'à réinterpréter le droit international, considérant par exemple comme légales les colonies israéliennes en Cisjordanie.

Ils se montrent également **en retrait sur les questions relatives aux droits de l'homme**. N'ayant ratifié que trois des huit conventions des Nations Unies en matière de droits de l'homme, ils s'opposent aux travaux de la Cour pénale internationale à laquelle ils ne sont pas partie. Du fait de leur politique de lutte contre l'avortement, ils remettent en cause la protection des droits et santé sexuels et reproductifs, contribuant au recul du droit international en la matière (ils ont par exemple obtenu le retrait d'une référence à ces droits dans la résolution 2467 sur les violences sexuelles dans les conflits armés adoptée en 2019, alors qu'elle figurait dans les résolutions précédentes).

Enfin, les **Etats-Unis cherchent à réduire leurs engagements financiers vis-à-vis de l'ONU**, dont ils sont, de loin, le premier contributeur (10,5 milliards de dollars en 2017). Cela se traduit par des pressions sur les opérations de maintien de la paix, dont ils discutent âprement le renouvellement des mandats. N'étant pas parvenus à faire baisser le plafond de leurs contributions aux opérations de maintien de la paix, ils l'imposent de facto, en ne les payant pas, accumulant des arriérés au rythme de

250 millions de dollars par an. Ces arriérés de paiement ont pour conséquence une **crise de trésorerie de l'ONU** qui obère son fonctionnement courant.

#### Le financement de l'ONU

Le financement de l'ONU repose sur **deux types de contributions** :

1) **Des contributions obligatoires au budget ordinaire et aux budgets des opérations de maintien de la paix**

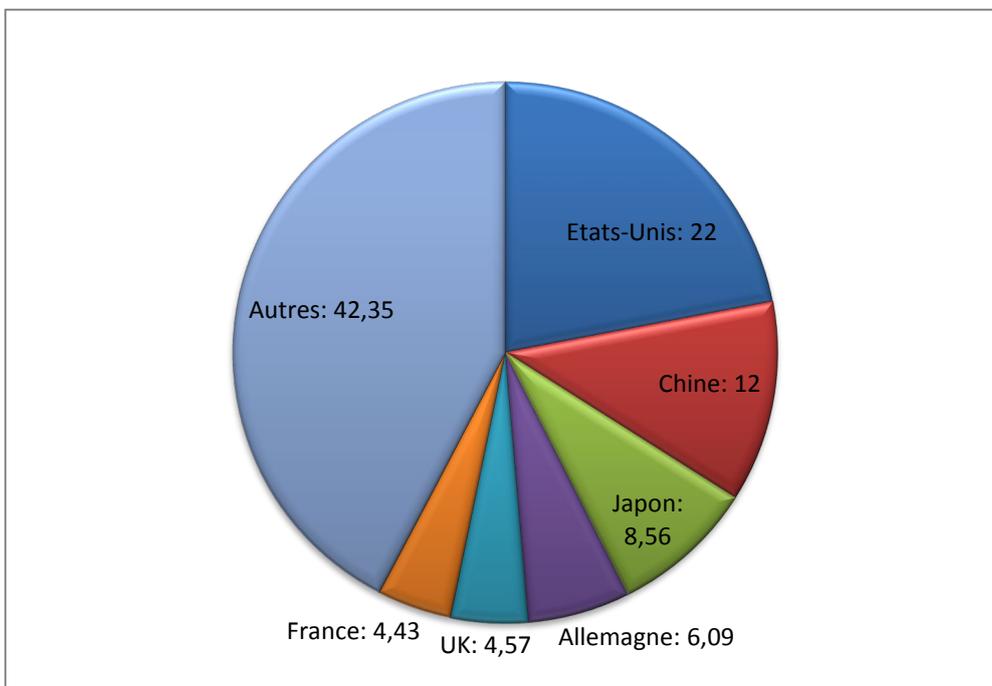
Les dépenses obligatoires de l'ONU sont supportées par les États membres selon une répartition négociée en cinquième commission, adoptée par l'Assemblée générale et révisée tous les trois ans. Le barème de contribution est fondé sur la capacité de paiement de chaque État Membre.

► **Le budget ordinaire de l'ONU** sert essentiellement à financer les dépenses de personnel, d'investissement et de fonctionnement du Secrétariat et dans les différentes implantations de l'Organisation.

Jusqu'ici approuvé par l'Assemblée générale par période de deux années civiles (« biennal »), le budget sera adopté pour une durée d'un an à compter de l'exercice 2020.

Pour la période 2019-2021, le **budget ordinaire s'élève à 5, 868 milliards de dollars**. La France est le 6<sup>e</sup> contributeur, avec une quote-part de 4,43%, soit une contribution de 123 millions de dollars en 2019. Depuis 2000, les cotisations sont plafonnées à 22% par pays, taux qui est appliqué aux Etats-Unis.

Contribution des Etats au budget ordinaire de l'ONU en 2019-2020



Source : Représentation permanente de la France à l'ONU

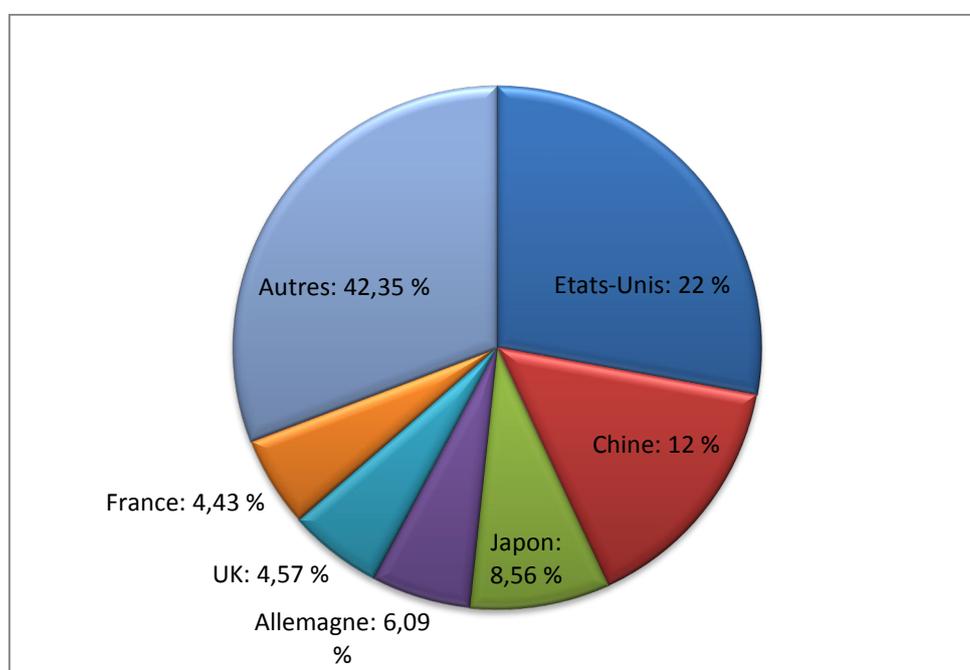
► **Les budgets des opérations de maintien de la paix**

Chaque opération de maintien de la paix fait l'objet d'un budget spécifique, destiné à financer ses dépenses de personnel (troupes, personnels de police et personnels civils) et ses dépenses opérationnelles (fonctionnement et investissement).

Le barème de contribution au budget des opérations de maintien de la paix diffère de celui au budget ordinaire. En effet, les membres permanents du Conseil de sécurité, dont la France, assument une part prépondérante de ce financement du fait de leur responsabilité particulière dans le maintien de la paix.

Pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2019 au 30 juin 2020, le total des budgets des 14 opérations de maintien de la paix actives et des dépenses de soutien transversales s'élève à **6,518 millions de dollars**. La France contribue au financement de ces opérations à hauteur de 5,61%, soit 381 millions de dollars compte tenu des crédits dont elle dispose.

Contribution des Etats membres au budget des OMP en 2019-2020



Source : Représentation permanente de la France à l'ONU

## 2) Des contributions volontaires pour les autres fonds et programmes

Les contributions volontaires servent à **financer des initiatives du Secrétariat général** complémentaires et supplémentaires aux activités financées sur le budget ordinaire (tel est l'objet du compte spécial ou de la coopération technique).

Ces contributions additionnelles représentent des **montants très largement supérieurs aux budgets obligatoires** et font **souvent l'objet de fléchage** permettant de choisir la destination des fonds et cibler un programme particulier ou une initiative spécifique.

Elles servent aussi à financer les fonds et programmes de l'ONU (PNUD, ONU Femmes ou UNICEF notamment), de même que les institutions spécialisées de l'ONU (l'essentiel de leurs ressources provient de contributions volontaires versées par les États membres mais aussi par des particuliers).

## **B. L'OBSTRUCTION RUSSE**

Basé sur une défense virulente des principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, **le positionnement de la Russie** constitue le deuxième facteur d'affaiblissement du multilatéralisme.

Ce positionnement se traduit par un **large recours au veto**. La Russie l'a utilisé **24 fois depuis la fin de la guerre froide**, dont 14 fois sur la Syrie, dossier sur lequel elle a paralysé l'action de l'ONU. En 2019, elle l'a aussi utilisé à propos de la crise au Venezuela. La menace d'un veto russe sur toute résolution concernant la crise ukrainienne au Conseil de sécurité a pour conséquence un report des initiatives sur ce dossier à l'Assemblée générale. La Russie éprouve aussi une grande **méfiance à l'égard des sanctions internationales**. Elle s'est abstenue lors de l'instauration de l'embargo sur les armes au Soudan du Sud en 2018 et lors de son renouvellement en mai 2019. Elle est aussi favorable à un assouplissement des sanctions applicables à la Corée du Nord.

La Russie est toutefois **susceptible de jouer le jeu du multilatéralisme** quand elle y a intérêt et que cela n'induit pas de menace stratégique pour elle. Elle a ainsi permis au Conseil de sécurité de s'exprimer d'une même voix sur le dossier irakien ou sur celui du Yémen.

**L'attitude inamicale russe vis à vis de la France sur le dossier de la République centrafricaine**, concomitante d'une montée de sa présence dans ce pays, qui l'a conduite à bloquer pendant six mois (d'août 2017 à février 2018) notre demande d'exemption à l'embargo, a constitué pour nous une préoccupation. Les tensions tendent cependant à s'atténuer depuis quelques mois, ce dont témoigne le renouvellement à l'unanimité du mandat de la MINUSCA.

Enfin, la Russie se montre **particulièrement méfiante à l'égard des références aux droits de l'homme**, considérant qu'ils sont instrumentalisés par les pays occidentaux à des fins politiques. Lors des renouvellements des mandats des opérations de maintien de la paix, elle conteste désormais systématiquement toute référence à leur rôle en matière de protection des droits de l'homme. En mars 2019, elle s'est abstenue pour cette raison au renouvellement de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS).

## **C. LES ARRIÈRE-PENSÉES CHINOISES**

Alors qu'elle était, il y a quelques années, un acteur assez effacé, calant sa position sur celle de la Russie ou attendant la formation d'un consensus, la Chine montre désormais de plus en plus active dans le système onusien, y **affirmant sa présence de manière totalement décomplexée**.

Cette affirmation est à la mesure des moyens qu'elle consacre à l'institution, dont elle représente désormais 12 % du financement. Récemment, elle a pris le contrôle de quatre organes de régulation<sup>1</sup>, l'emportant notamment sur le candidat français à la FAO. Elle a aussi fortement accru sa présence parmi les personnels du Secrétariat, passant du 7<sup>e</sup> au 5<sup>e</sup> rang des nationalités représentées.

La contribution chinoise a des côtés positifs : outre une participation accrue aux opérations de maintien de la paix (avec 2600 personnels déployés, elle est le premier fournisseur de troupes du P5, 11<sup>e</sup> mondial) et à leur financement (2<sup>e</sup> contributeur), la Chine s'avère par exemple un partenaire constructif dans les **négociations sur le changement climatique** et s'engage en faveur de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et de ses objectifs de développement durable.

Cependant, la Chine a en tête **un autre modèle de multilatéralisme, basé sur la défense et la promotion de ses intérêts**. Comme la Russie, elle est attachée aux principes de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, comme l'a rappelé son représentant lorsque nous l'avons interrogé sur la situation à Hong Kong et au Xinjiang, et réticente à l'adoption de sanctions internationales.

Elle est également **très méfiante vis-à-vis de la notion de droits de l'homme**, qu'elle estime relative, et promeut une vision alternative de ces droits, centrée sur l'intérêt collectif, la société et le progrès économique plutôt que sur l'individu. Elle suit avec beaucoup d'attention les débats au sein de la 3<sup>e</sup> commission de l'Assemblée générale (affaires sociales, humanitaires et culturelles) qui traite de ces questions.

Enfin, elle essaie d'imposer **sa vision du développement**, notamment par l'introduction de concepts tels que « coopération gagnant-gagnant » dans les résolutions internationales, afin de leur conférer une légitimité. Elle utilise par ailleurs certaines agences de l'ONU comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) au profit de son projet de Nouvelles routes de la Soie.

#### ***D. LE RISQUE D'UN AFFAIBLISSEMENT DU DROIT INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME***

Remis en cause par plusieurs Etats du P5, **le cadre international en matière de protection des droits de l'homme est également contesté par un nombre croissant d'Etats**, sous l'effet de la montée des conservatismes et des mouvements religieux, y compris parfois au sein de l'Union européenne (Pologne, Hongrie) sur certaines thématiques (droits sexuels et reproductifs).

---

<sup>1</sup> L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Sur de nombreux sujets (droits de l'homme, droits sexuels, santé, droits de l'enfant...), **la tendance qui se dessine est celle d'une régression** et nombre de conventions internationales adoptées il y a quelques années ne pourraient plus l'être dans les mêmes termes aujourd'hui.

Cette évolution empêche parfois l'évocation au Conseil de sécurité de situations préoccupantes et pénalise le traitement de certaines crises (République démocratique du Congo, Burundi, Yémen...).

Dans ce contexte qui rend périlleuse l'ouverture de négociations de nouveaux textes (par exemple, dans le domaine du numérique), **l'enjeu est de maintenir et de consolider les traités en vigueur et d'éviter leur renégociation à la baisse**. La France et l'UE sont en première ligne dans ce combat pour la préservation des valeurs universelles et progressistes.

#### Le cadre international des droits de l'homme

Les huit principales conventions internationales de protection des droits de l'Homme sont :

- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ;
- la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

## II. UN MULTILATÉRALISME ONUSIEN QUI RÉSISTE CEPENDANT

Il ne faut cependant pas dresser un tableau complètement négatif de l'état du multilatéralisme. Dans bien des domaines, il continue à fonctionner et à démontrer son utilité.

### *A. UN CADRE DE COOPÉRATION ET DE DIALOGUE QUI RESTE INDISPENSABLE*

Si le Conseil de sécurité est entravé sur certains dossiers comme la Syrie (14 vetos russes en sept ans), **il reste efficace sur de nombreux sujets**.

Ainsi, le soutien du Conseil de sécurité à l'envoyé spécial des Nations Unies au Yémen, M. Martin Griffiths, a débouché en décembre 2018 sur l'accord de Stockholm par lequel le gouvernement yéménite et les rebelles houthistes sont convenus de cesser les combats après quatre ans de conflit, même si l'on enconnaît les difficultés de mise en œuvre.

Un **relatif consensus existe aussi sur le traitement des crises africaines**, qui représentent environ la moitié de l'activité du Conseil de sécurité. Ainsi, le renouvellement des opérations de maintien de la paix en Afrique s'est fait récemment sans grande difficulté (alors que des tensions avaient marqué l'année dernière le renouvellement de la MINUSCA, avec une abstention de la Russie et de la Chine).

On relève, à cet égard, une évolution positive du maintien de la paix en 2018 et 2019 grâce à la diminution du nombre de décès violents et à la mise en œuvre du programme « Action pour le maintien de la paix » du Secrétaire général, malgré les difficultés persistantes liées au contexte politique et social (inertie des processus politiques de résolution des conflits, environnement sécuritaire dégradé).

Un autre exemple de domaine dans lequel les membres du P5 s'accordent relativement bien est la **lutte contre le terrorisme**. En mars 2019, sous présidence française, le Conseil de sécurité a par exemple adopté une résolution visant à encourager les Etats membres de l'ONU à prévoir dans leur ordre juridique interne des dispositions visant à empêcher le financement du terrorisme. C'est également au Conseil de sécurité que sont dressées et tenues à jour les listes d'entités ou de personnes liées à Al-Qaida et Daech faisant l'objet de mesures restrictives universelles (gel des avoirs bancaires, interdiction de voyager).

Enfin, il faut souligner les **succès obtenus pour désamorcer les crises naissantes et prévenir les conflits**. Tout récemment, l'envoi d'un représentant spécial du Secrétaire général en Bolivie - le diplomate français Jean Arnault - a permis d'apaiser les tensions provoquées par les irrégularités constatées lors de la réélection d'Evo Morales et de relancer un processus électoral dans des conditions maîtrisées. Une telle mesure, il faut le souligner, n'est possible que si le pays le demande, ce qui fut le cas de la Bolivie.

L'entretien de la délégation avec M. Adama Dieng, conseiller spécial pour la prévention du génocide, a permis de mesurer **tout le travail de veille et d'alerte conduit par les équipes entourant le Secrétaire général** et les initiatives variées sur lesquelles ce travail est susceptible de déboucher (c'est ainsi, par exemple, qu'a été obtenue l'inclusion d'une référence aux droits de l'homme dans le projet de résolution sur le Yémen), même si ce n'est pas toujours possible (blocage sur la question des Rohinghas du fait du refus de la Chine).

Les agences telles que le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds International des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) sont en première ligne dans les grandes crises humanitaires et mènent une action efficace et indispensable sur le terrain.

Sur le plan des droits de l'homme, **la surveillance exercée par les organes spécialisés de l'ONU permet de faire pression sur les Etats concernés**, particulièrement lorsqu'aucune action n'est possible au niveau du Conseil de sécurité. Ainsi, l'évocation de la question des Ouïghours au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a le mérite d'obliger la Chine à se justifier (même si c'est en invoquant la lutte contre le terrorisme et la déradicalisation).

#### **La promotion et la protection des droits de l'Homme dans le cadre des Nations Unies**

Elles relèvent principalement des enceintes et institutions suivantes :

► **Le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme (HCDH)** : Créé par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993 et placé au sein du Secrétariat général, le HCDH a comme mandat : « prévenir les violations des droits de l'Homme, garantir le respect de tous les droits de l'Homme, promouvoir la coopération internationale en vue de protéger ces droits, et diffuser les droits de l'Homme au sein du système des Nations Unies ». Il assure également le secrétariat du Conseil des droits de l'Homme et de ses organes et mécanismes subsidiaires (comités consultatifs, groupes de travail, rapporteurs spéciaux, examen périodique universel) et celui des comités conventionnels.

► **Le Conseil des droits de l'Homme (CDH)**: Créé en 2006 pour remplacer la Commission des droits de l'Homme, c'est le principal organe intergouvernemental des Nations Unies, en charge de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. Il est composé de 47 pays élus pour une durée de trois ans (renouvellement par roulement annuel) et se réunit à Genève lors de trois sessions annuelles, ainsi que d'éventuelles sessions spéciales.

La France y poursuit une politique d'engagement actif et continue de peser sur ses travaux en tant que pays observateur, après deux mandats successifs. Elle est candidate pour un nouveau mandat (2021-2023), dont les élections auront lieu en octobre 2020 à New York. La France y porte, seule ou avec des pays partenaires, de nombreuses résolutions « pays » sur les situations les plus critiques (Syrie, Birmanie, Yémen) et des résolutions sur des thématiques prioritaires (protection des journalistes, liberté de religion, etc.).

Elle a soutenu la création de l'examen périodique universel (EPU) qui permet l'examen systématique et régulier de la situation des droits de l'Homme de chaque État membre des Nations unies par les pairs.

Le CDH a la possibilité de créer des mandats d'experts indépendants ou de rapporteurs spéciaux permettant le suivi des droits de l'Homme sur des thèmes ou pays déterminés (il existe aujourd'hui 54 mandats de rapporteur spécial). La France, comme tous les pays de l'UE, a adressé en 2001 une invitation permanente à l'ensemble des rapporteurs spéciaux.

► **La 3<sup>e</sup> Commission de l'Assemblée générale des Nations unies** : en charge « des affaires sociales, humanitaires et culturelles », elle consacre une partie importante de son travail à l'examen des questions relatives aux droits de l'Homme. Elle se tient chaque année à New York entre septembre et décembre, et s'occupe notamment de questions relatives au développement social telles que la promotion de la femme, la protection des enfants, les populations autochtones, le traitement des réfugiés, la protection des libertés fondamentales par l'élimination de la discrimination raciale, le droit à l'autodétermination, etc. La France y co-parraine quatre résolutions « pays » annuelles sur les droits de l'Homme en Iran, Syrie, Corée du Nord et Birmanie, ainsi que de nombreuses résolutions « thématiques » (sur la protection des journalistes, élimination de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, liberté de religion et de conviction par exemple, peine de mort, droits de l'Homme et extrême pauvreté etc.).

► **Les comités conventionnels ou organes des traités** : Le système conventionnel des Nations Unies est composé de neuf organes chargés de veiller à l'application des pactes et conventions spécifiques dans le domaine des droits de l'Homme (Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants...) dont ils découlent. Ces comités ou organes ont vocation à examiner les rapports présentés par les Etats-parties sur les conventions dont ils dépendent ainsi qu'à recevoir, pour les Etats l'ayant accepté, les plaintes individuelles émanant de personnes estimant que leurs droits ont été violés. Ils sont composés d'experts indépendants élus.

*Source : ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*

Les Nations Unies demeurent **un cadre indépassable pour la régulation des sujets d'intérêt mondial**, qu'ils soient traditionnels comme la politique de non-prolifération et le désarmement, ou nouveaux (environnement, migrations, cybersécurité, intelligence artificielle...). Depuis les années 1960, elles jouent un rôle moteur dans l'élaboration d'un consensus international en faveur du développement économique et social.

Enfin, les Nations unies constituent toujours **un forum mondial**, où tous les pays se rencontrent, se parlent et s'expriment, en particulier à l'Assemblée générale, véritable « Parlement du monde » où chaque Etat a un poids égal à celui de n'importe quel autre. La fonction tribunicienne de l'Assemblée générale est particulièrement perceptible lors de la « Semaine de haut niveau » qui marque l'ouverture de la session annuelle de l'Assemblée générale.

## **B. LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : UNE NÉCESSITÉ POUR L'AVENIR**

### **1. La réforme portée par le Secrétaire général**

Depuis son arrivée en 2017, le Secrétaire Général des Nations Unies (SGNU), M. Antonio Guterres, promeut un ambitieux projet de réforme de l'ONU, que la France soutient. Il comporte trois piliers :

#### **- la réforme du pilier paix et sécurité**

Ses priorités sont la prévention des crises, l'amélioration des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales, ainsi qu'une meilleure intégration des logiques de développement dans le règlement des crises (« continuum paix-sécurité »).

La réforme se concrétise par une **refonte de l'organigramme du Secrétariat**, avec la transformation du Département des affaires politiques en un Département des Affaires politiques et de consolidation de la paix (DPPA), et celle du département des opérations de maintien de la paix (DOMP) en un département des opérations de paix (DPO).

Le SGNU souhaite par ailleurs **renforcer les relations avec les organisations régionales** (UA, UE, l'ASEAN, Ligue arabe, etc), notamment pour améliorer la planification et la communication stratégiques.

#### **- la réforme du système de développement**

Il s'agit d'améliorer la coordination sur le terrain des entités onusiennes intervenant dans le champ du développement et d'améliorer la contribution du système onusien à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

#### **L'ONU et l'Agenda 2030 en faveur du développement durable**

Le 25 septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un « programme de développement durable à l'horizon 2030 », qui définit **17 objectifs de développement durable (ODD)** déclinés en 169 cibles et 232 indicateurs à atteindre en 2030.

Cet Agenda 2030 **ambitionne de transformer en profondeur les trajectoires et les modalités de développement en vue d'éradiquer la pauvreté**. Objectifs non contraignants, les ODD représentent un véritable changement de paradigme dans la mesure où ils visent à approfondir coopération entre pays du Sud et du Nord en matière de développement, alors celui-ci était jusqu'à présent perçu comme un transfert de ressources, de technologies et de compétences du Nord vers le Sud. L'un des principaux engagements pris par les 193 Etats membres qui ont adopté l'Agenda 2030 est de « ne laisser personne derrière » (« leaving no one behind »). Il est impératif d'atteindre les personnes les plus vulnérables.

Le Forum de Politique de Haut Niveau est l'instance de suivi de la mise en œuvre des ODD, qui sont entrés en vigueur le 1er janvier 2016. En septembre 2019, l'une des sessions a pris la forme d'un Sommet ODD afin de faire le point sur leur mise en œuvre quatre ans après leur adoption et de leur donner une nouvelle impulsion. Le SGNU a l'intention de faire de la décennie 2020 la décennie de l'action en faveur du développement durable.

**La réforme du système de développement des Nations Unies** a pour objectif principal de le rendre mieux à même d'accompagner les Etats dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Le renforcement du rôle du coordonnateur résident et la nouvelle génération d'équipes pays sur le terrain permettent d'assurer une action intégrée et coordonnée des entités du système de développement des Nations Unies (SDNU) présentes à l'échelle nationale, pour accompagner les Etats vers l'atteinte de leurs priorités en matière de développement économique et social.

**Plusieurs institutions onusiennes** œuvrent en faveur du développement économique et social. C'est particulièrement le cas de la **deuxième Commission de l'Assemblée générale**. Le **Conseil économique et social**, ou ECOSOC, est l'un des six organes principaux de l'Organisation des Nations Unies. Il est placé sous l'égide de l'Assemblée Générale des Nations Unies et a un rôle consultatif concernant les questions de coopération économique et sociale internationale. Il promeut les trois dimensions - économique, sociale et environnementale - du développement durable. Il établit un lien entre des entités très diverses du système des Nations Unies qui œuvrent en faveur du développement durable, auxquelles il communique des orientations générales et dont il coordonne l'action.

Le **Département des affaires économiques et sociales (DAES)** constitue, quant à lui, le pilier du développement du Secrétariat de l'ONU et travaille, avec ses neuf divisions, à la promotion du développement durable. Le DAES promeut et soutient la coopération internationale dans la poursuite du développement durable. Il aborde une série de questions transversales qui affectent la vie et les moyens de subsistance des populations, en particulier les plus vulnérables.

Par ailleurs, les organismes des Nations Unies œuvrent de diverses manières à la promotion d'objectifs économiques et sociaux. Les mandats des institutions spécialisées, des agences, fonds et programmes des Nations unies couvrent pratiquement tous les domaines de l'activité économique et sociale. Ces institutions offrent une assistance technique et d'autres formes d'aides pratiques aux pays du monde entier. En coopération avec l'ONU, elles aident à formuler des politiques, à définir des normes et des directives, à promouvoir l'appui nécessaire et à mobiliser des fonds.

Le **renforcement du rôle du coordonnateur résident** et le **réaménagement de l'approche régionale** sont deux mesures clés de la réforme du développement. Comme l'a expliqué Mme Bintou Keïta, Secrétaire général adjoint pour l'Afrique, lors de son entretien avec la délégation, elles doivent notamment permettre de répondre au besoin d'une approche plus intégrée des opérations de maintien de la paix, combinant sécurité, développement et appui aux Etats (« capacity building »).

Dans le cadre de la réforme, le Pacte de financement, instrument non contraignant visant à améliorer la qualité du financement du SDNU, a été adopté à l'été 2019.

#### **- la réforme de la gestion**

Elle vise à soutenir les autres piliers de la réforme et se fonde sur le constat d'un déficit de confiance entre les Etats membres et le Secrétariat.

Cette réforme repose sur un changement de culture au sein du Secrétariat, visant à passer d'une culture du processus à une culture du résultat.

Les trois objectifs fixés sont : donner aux agents les moyens de remplir leurs mandats, réorganiser les structures et rendre l'organisation plus transparente, notamment pour la budgétisation.

## 2. La réforme du Conseil de sécurité

Un autre enjeu pour l'avenir de l'ONU est la **réforme du Conseil de sécurité**. Cette réforme est surtout portée par les Etats dits du G4 (Allemagne, Brésil, Inde, Japon) qui briguent un siège de membre permanent.

Il existe cependant des **revendications concurrentes de la part d'autres groupes d'Etats** (groupe « Unis pour le consensus » ou « UfC », groupe des Etats africains, groupe des Etats arabes)<sup>1</sup> qui, ajoutées aux réticences de certains membres du P5 (Etats-Unis, Russie et surtout Chine), bloquent toute avancée.

Les débats portent également sur la méthode à retenir. Certains groupes (UfC mais aussi Chine) privilégient la recherche du « consensus » qui est pourtant hors d'atteinte et entretient le blocage. La dernière - et seule - réforme du Conseil de sécurité en 1963 était passée par un vote.

Lors de son déplacement, la délégation a pu assister à un débat en séance plénière à l'Assemblée générale sur ce sujet, à l'occasion duquel la France - qui soutient l'Allemagne - a estimé qu'il était temps de passer aux actes et a appelé à négocier sur la base d'un texte (cf. l'intervention de notre représentant permanent reproduite en annexe). C'est aussi le souhait de l'Allemagne, qui espère des progrès sur ce dossier à l'occasion du 75<sup>e</sup> anniversaire des Nations Unies en 2020.

Face à la paralysie du Conseil de sécurité dans la crise syrienne, la France a proposé, en 2013, un **encadrement du recours au veto en cas d'atrocités de masse** sous la forme d'un engagement collectif et volontaire des membres permanents. À l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire des Nations

---

<sup>1</sup> Le **groupe « Unis pour le Consensus »** réunit, entre autres, l'Italie, le Pakistan, le Mexique et l'Argentine, qui sont favorables à un élargissement du Conseil de Sécurité en faveur de nouveaux membres non-permanents uniquement. **Les Etats africains**, y compris l'Afrique du nord, défendent le « Consensus d'Ezulwini », position de l'Union africaine arrêtée en 200. Ils souhaitent une meilleure présence de l'Afrique au Conseil par la création de deux sièges permanents avec droit de veto et de deux sièges non-permanents supplémentaires (en plus des trois actuels). **Les Etats arabes** sont actuellement représentés avec un siège attribué alternativement au sein du groupe Afrique et du groupe Asie, en l'absence d'un groupe régional spécifique. La Ligue arabe revendique l'attribution d'un siège permanent à un Etat arabe, mais cette position, surtout défendue par l'Egypte, ne fait pas consensus.

Unies en 2015, le Président de la République a annoncé que la France appliquerait unilatéralement cette proposition.

Notre initiative, introduite conjointement avec le Mexique, est aujourd'hui soutenue par 102 pays, qui ont signé une déclaration politique de soutien à nos efforts. La dynamique s'est toutefois ralentie (8 soutiens depuis mai 2016, les derniers étant le Koweït, l'Afrique du Sud en 2018 et l'Argentine en août 2019).



### III. PLACE ET RÔLE DE LA FRANCE À L'ONU

Grâce à son siège permanent au Conseil de sécurité, la France occupe une place importante à l'ONU. Son statut lui confère **légitimité, responsabilité et capacité d'action**. Cette légitimité est renforcée par l'étendue et l'universalité de son réseau diplomatique, sa capacité militaire et d'intervention ainsi que son rayonnement à travers la francophonie. En outre, avec le Brexit, elle devient le seul pays de l'Union européenne au sein du P5.

#### A. UNE PUISSANCE INFLUENTE ET ACTIVE

En termes de moyens, la France est le **6<sup>e</sup> contributeur pour les contributions obligatoires** et le 9<sup>e</sup> si l'on intègre les contributions volontaires. La présence française dans le système onusien demeure importante, puisque les Français sont la deuxième nationalité représentée parmi le personnel du Secrétariat général, après les Américains, le français étant l'une des six langues officielles de l'ONU.

La France se distingue aussi par **sa capacité à lancer des initiatives et à prendre la défense du système onusien**, ce qui, au demeurant, va dans le sens de ses intérêts. La France n'est-elle pas, selon les termes employés par notre représentant permanent, « la meilleure amie de l'ONU » ? La conception française des relations internationales, fondée sur la régulation par le droit, est, en effet, parfaitement en phase avec le multilatéralisme.

Lors de la semaine de haut niveau inaugurant les travaux de la session 2019 de l'Assemblée générale, notre pays a ainsi lancé, de concert avec l'Allemagne, une initiative baptisée « **Alliance pour le multilatéralisme** », qui vise à mobiliser les pays défendant le multilatéralisme et à susciter la diffusion d'un discours positif à ce sujet, pour contrer ceux qui cherchent à le décrédibiliser.

Avec la même préoccupation de démontrer l'utilité et l'efficacité du multilatéralisme, la France a lancé des initiatives dans des domaines particuliers. Ainsi, son « **Appel à l'action humanitaire** » vise à encourager les Etats à adhérer, à ratifier ou à appliquer les conventions existantes dans le domaine humanitaire. Quant à son « **initiative en faveur de la gouvernance numérique** » lancée lors du Forum de Paris sur la paix en novembre 2018, elle vise à souligner la nécessité d'une régulation internationale dans ce domaine, que ce soit d'un point de vue économique ou pour la protection des droits des citoyens.

### **L'Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace**

Lancé par le Président de la République, à l'UNESCO, à l'occasion du **Forum sur la gouvernance de l'internet** (instance créée par le Secrétariat des Nations Unie en 2006), le 12 novembre 2018, l'Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace témoigne du **rôle actif joué par la France dans la promotion d'un cyberspace sûr, stable et ouvert.**

Soutenu à ce jour par 74 pays et près de 900 entités non-étatiques, ce texte vise à promouvoir neuf principes fondamentaux de la régulation de l'espace numérique comme l'application du droit international et des droits de l'Homme dans le cyberspace, le comportement responsable des Etats, le monopole étatique de la violence légitime, la reconnaissance des responsabilités spécifiques des acteurs privés.

Enfin, la France imprime sa marque en s'impliquant pour faire **avancer certains grands sujets internationaux**, comme la lutte contre le changement climatique, la promotion de l'égalité entre les sexes ou encore la santé. Sur le climat, elle s'attache à promouvoir la **mise en œuvre de l'accord de Paris, qu'elle a porté, et s'est particulièrement impliquée dans le Sommet des Nations Unies sur le climat le 23 septembre dernier** qui a permis le renforcement des engagements dans ce domaine.

### **Le Sommet du SGNU sur le Climat**

Le sommet sur l'action climatique du Secrétaire général des Nations unies s'est tenu le 23 septembre 2019 à la veille de l'ouverture de l'Assemblée générale.

Les objectifs du sommet étaient **Le relèvement de l'ambition des politiques climatiques des gouvernements d'une part, une série d'annonces « concrètes et réalistes »** dans 9 domaines d'action (finance climat et prix du carbone ; transition énergétique ; infrastructures, villes et actions locales ; stratégie d'atténuation ; résilience et adaptation ; transition industrielle ; solutions fondées sur la nature ; acteurs politiques et sociaux ; engagement des jeunes et mobilisation publique) d'autre part.

**La France était co-chef de file de la coalition « finance climat »**, avec la Jamaïque et le Qatar. Parmi les résultats obtenus, on note les engagements suivants :

- progresser vers l'objectif des 100MD \$ d'ici à 2020 (à ce stade, selon un rapport de l'OCDE sorti le 13 septembre 2019, le montant actuel serait de 71 MD\$) ;
- assurer la reconstitution du Fonds Vert pour le climat (10 Md\$) et renforcer sa gouvernance ;
- renforcer les engagements des banques de développement pour accroître leur finance climat ;
- travailler avec le secteur financier (fonds souverains, investisseurs institutionnels, banques) ;

Les objectifs du SGNU ont été partiellement atteints puisque 77 pays - dont beaucoup de pays industrialisés - se sont engagés à réduire leurs émissions de carbone à zéro d'ici 2050. 70 pays ont annoncé qu'ils augmenteraient leurs contributions nationales déterminées (NDC) d'ici fin 2020 et 65 pays se sont engagés à atteindre la neutralité carbone en 2050. Parmi les annonces faites, on relève notamment :

- l'engagement de la France de ne pas entrer en négociation d'accord commercial avec des pays qui appliquent des politiques contraires à l'Accord de Paris ;
- l'engagement de l'Allemagne à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 ;
- l'annonce par l'Union européenne que 25% de son budget serait dédié à des actions liées au Climat.
- l'annonce par la Chine d'une diminution de ses émissions de plus de 12 milliards de tonnes.

Cependant, plusieurs pays parmi les plus pollueurs, dont les Etats Unis, n'étaient pas présents au sommet.

Notre pays est aussi très mobilisé sur le dossier de la **défense de la biodiversité**, ainsi qu'en faveur en faveur du droit des femmes et de l'égalité entre les sexes. Un « Forum génération égalité » sera organisé sur ce thème à Paris en juillet 2020).

## ***B. AVEC DES NUANCES CEPENDANT***

Si la France jouit d'une influence considérable dans le système onusien, deux bémols doivent cependant être apportés.

Le premier est sa **difficulté à faire entendre sa voix dans les questions de désarmement.**

Cela concerne en premier lieu le **désarmement nucléaire**, alors même que la France soutient pleinement le troisième pilier du **Traité de non-prolifération (TNP)**, consacré à cette thématique, et qu'elle fait largement sa part du chemin en la matière. Cette difficulté tient évidemment à son statut de puissance nucléaire. La préservation du TNP, dont un réexamen est prévu -comme tous les cinq ans - en mai 2020, est un enjeu important pour la France comme pour les autres Etats dotés, car il consacre leur statut, à l'inverse du **Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN)**. Or, ce réexamen s'inscrit dans un contexte difficile (progression du TIAN qui compte désormais 79 signataires et 33 ratifications, blocage des négociations à la conférence du désarmement...).

De la même manière, le positionnement de notre pays en faveur de la **maîtrise des armements conventionnels** est compliqué du fait qu'il est un Etat exportateur d'armes. Comme on le sait, la France est de plus en plus

mise en cause par les ONG qui l'accusent d'avoir enfreint le Traité sur le commerce des armes du fait de ses exportations vers les pays arabes engagés au Yémen ou vers d'autres Etats comme l'Egypte.

L'autre bémol est la **faiblesse de nos contributions volontaires**, qui contraste avec le rôle influent que la France entend jouer. Ces contributions volontaires, qui financent les agences onusiennes et leurs programmes, sont importantes puisqu'elles représentent 4/5 du budget global du système onusien. Or, **pendant des années, la France a réduit ses contributions volontaires**, donnant la priorité au financement de fonds hors ONU comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Notre pays se situe aujourd'hui entre le 15<sup>e</sup> et le 20<sup>e</sup> rang pour les contributions volontaires, loin derrière les autres contributeurs européens. Si l'on a commencé à corriger cette tendance et à réévaluer notre effort, il reste encore du chemin à parcourir pour nous mettre au niveau.

### ***C. LA MOBILISATION EN FAVEUR DU SAHEL : UNE PRIORITÉ POUR LA FRANCE***

Une préoccupation forte de la France à l'ONU est de mobiliser ses partenaires sur la situation au Sahel.

Avec bientôt 5 100 hommes déployés dans l'opération Barkhane, la **France est en première ligne dans cette zone où la sécurité se dégrade** et où le terrorisme progresse. Le tragique accident d'hélicoptères qui a coûté la vie à 13 de nos soldats, survenu pendant la visite de la délégation sénatoriale à New-York, rappelle le poids porté par la France dans cette région du monde, aux avant-postes de la lutte anti-terroriste.

Elle intervient en complément de la MINUSMA, qui compte quelques 15 000 hommes et dont le mandat, renouvelé pour la dernière fois le 28 juin 2019, est axé sur l'appui au processus de paix au Mali.

La France a joué un rôle déterminant dans la création en 2017 de la **force conjointe G5 Sahel**, dont la vocation est de permettre aux pays du Sahel d'assurer leur propre sécurité. Elle a obtenu le soutien de l'ONU (notamment le soutien logistique de la MINUSMA), malgré les réticences américaines<sup>1</sup>, et la participation de nombreux partenaires au financement de cette initiative.

Malgré ces différentes actions et les succès opérationnels de l'opération Barkhane, **la situation ne cesse de se dégrader**, les attaques terroristes contre les troupes internationales et africaines se multipliant et s'étendant désormais au-delà du Mali, en particulier au Burkina Faso et au

---

<sup>1</sup> Qui ont notamment empêché que la force conjointe G5 Sahel soit placée sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Niger. La MINUSMA, comme l'opération Barkhane, se voient reprocher de ne pas protéger suffisamment les populations civiles alors que ce n'est pas leur mandat. Malgré les renforts dont elle bénéficie, la **force G5 Sahel tarde à monter en puissance** au plan opérationnel. Le renouvellement du mandat de la MINUSMA en juin 2020 constituera un enjeu compte tenu des pressions américaines pour réduire le montant des dépenses et réorienter le mandat vers la protection des populations, au risque de fragiliser le processus politique.

En outre, la France s'inquiète d'une possible **remise en cause à brève échéance du soutien américain** (transport stratégique et tactique, ravitaillement aérien, moyens de renseignement dits « ISR<sup>1</sup> ») à ses opérations militaires dans la zone, dans le cadre d'une réorientation des priorités vers la zone indo-pacifique, au risque de favoriser un renforcement de l'influence russe et chinoise au Sahel.

Dans ce contexte difficile, la France **cherche, y compris au sein de l'ONU, à remobiliser ses partenaires autour du Sahel**. C'est l'un des objectifs du Sommet qui s'est tenu à Pau le 13 janvier dernier.

Un des enjeux pour l'avenir du Sahel est le **développement d'une approche intégrée pour le développement**, la stratégie ne pouvant être seulement sécuritaire. Combattre le terrorisme et freiner les migrations supposent en effet des investissements importants dans le développement économique et les services de base, même si les effets positifs ne se produiront qu'à long terme. C'est le sens de l'**Alliance Sahel, stratégie des Nations Unies pour le Sahel**. Comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs rencontrés au cours du déplacement, un axe de progrès est, à cet égard, le renforcement de la coordination des structures régionales sur le terrain (bureaux régionaux des agences et programmes, représentants du Secrétaire général), afin de remédier à une gestion des fonds en silos, au niveau de chaque pays.

---

<sup>1</sup> Intelligence, surveillance et reconnaissance, grâce aux drones Reaper.

#### IV. UN ÉCLAIRAGE SUR TROIS CRISES RÉGIONALES

Notre visite a été l'occasion d'évoquer plus particulièrement trois crises régionales.

##### A. LA SYRIE

Au moment de la visite de la délégation à l'ONU, la situation était en voie de stabilisation après **l'intervention militaire turque contre les milices kurdes YPG dans le nord-est du pays**. Cette opération menée avec l'aval des Etats-Unis, et confortée par un accord passé avec la Russie, a constitué une surprise pour les Nations Unies et une trahison des alliés des Etats-Unis, dont la France. Elle a permis à la Turquie de prendre le contrôle d'une bande frontalière d'une trentaine de kilomètres de profondeur.

Il a également été question dans nos échanges de **l'offensive du régime syrien sur la province d'Idlib**, où sont concentrés un grand nombre de djihadistes. Cette opération, qui s'annonce longue, est lourde de menaces pour les populations civiles, les conséquences humanitaires étant d'ores et déjà dramatiques (360 000 nouveaux déplacés, dont 80 % de femmes et enfants depuis le 1<sup>er</sup> décembre dernier). Les infrastructures civiles et humanitaires sont de nouveau visées par les frappes systématiques des forces syriennes et de leurs alliés, donnant lieu au déclenchement par le SGONU d'une enquête, à la demande de la France.

Autre sujet évoqué, les **débuts mitigés des travaux du comité constitutionnel à Genève**. S'il faut saluer la reprise d'un processus politique paralysé depuis plus de deux ans, la réticence du régime syrien - qui continue à refuser tout contact avec l'opposition - à s'y engager n'est pas de bon augure.

La présence des combattants étrangers dans la région, préoccupation forte de la France, a également été abordée. Lors de son entretien avec notre délégation, la représentante américaine a plaidé pour que les pays occidentaux rapatrient leurs ressortissants et pour que les auteurs des atrocités soient punis. Sur ce dernier point, la délégation sénatoriale a eu la possibilité d'assister à une session publique du Conseil de sécurité consacrée aux crimes commis par Daech, au cours de laquelle elle a entendu des témoignages bouleversants.

Enfin, il a été question des **menaces planant sur le renouvellement de la résolution 2165** du Conseil sur l'aide humanitaire transfrontalière à la Syrie du fait de l'opposition de la Russie. Pour celle-ci, en effet, toute aide humanitaire doit désormais passer par le régime de Bachar al-Assad, dans la mesure où celui-ci a repris le contrôle de la quasi-totalité du territoire syrien. Peu après notre déplacement, en décembre, la Russie a opposé son veto (son 14<sup>e</sup> sur la Syrie) à une résolution prévoyant la reconduction à l'identique de

l'aide, contraignant le Conseil de sécurité à voter en janvier une autre résolution beaucoup moins favorable qui va conduire à priver d'aide humanitaire un grand nombre de Syriens survivant dans des conditions très difficiles.

## **B. LA LIBYE**

Le **conflit libyen** a été le deuxième dossier largement évoqué au cours de nos échanges.

Tous les interlocuteurs rencontrés ont souligné l'impasse dans laquelle se trouve le pays, écartelé entre deux autorités concurrentes dont aucune n'est en mesure de l'emporter, même si, plusieurs mois après le lancement d'une offensive sur la Tripolitaine le 4 avril 2019, 80 % du territoire est désormais sous le contrôle du général Haftar.

L'embargo de l'ONU sur les armes n'est pas respecté, les parrains des deux camps alimentant les forces en présence. La signature en décembre 2019 d'un protocole d'entente en matière de défense entre Tripoli et Ankara, prévoyant la fourniture d'une assistance militaire de la Turquie si le gouvernement d'entente nationale de Fayaz Sarraj le demande, a fait monter un peu plus les tensions alors que l'Armée nationale libyenne (ANL) du général Haftar, soutenue militairement par l'Égypte et par les mercenaires russes de la société privée Wagner, se trouve aux portes de la capitale.

Il existe pourtant **un cadre bien défini pour la résolution de ce conflit**, constitué par l'**accord de Skhirat de 2015** et par le **plan de sortie de crise** présenté à l'été 2019 par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies Ghassan Salamé. Tout le défi est d'amener au dialogue et à la négociation des protagonistes qui croient encore à la solution militaire.

La conférence internationale qui s'est tenue à Berlin le 19 janvier 2020, conformément au plan de paix, a été l'occasion de réaffirmer les priorités : cessez-le-feu durable, respect de l'embargo sur les armes - à laquelle l'UE devrait contribuer à travers une réorientation de l'opération EUNAVFOR MED Sophia), fin des interférences étrangères et reprise du dialogue politique entre les parties libyennes.

Pourtant, la **situation ne cesse de se complexifier**. Malgré le cessez-le-feu annoncé conjointement le 8 janvier, les tensions s'accroissent entre la Russie et la Turquie, cette dernière ayant autorisé le déploiement de militaires turcs en Libye et permis l'acheminement de groupes armés syriens de la région d'Idlib (600 combattants) pour contrecarrer la présence des milices Wagner aux côtés d'Haftar. Une évolution vers une guerre par proxys serait préoccupante car elle pourrait **amener le chaos aux portes de l'Europe**, avec des conséquences redoutées sur le plan migratoire et sécuritaire, et une **déstabilisation des pays du voisinage**, notamment au Sahel.

### C. LE VÉNÉZUÉLA

Le traitement de la crise du Venezuela à l'ONU est bloqué par les positions très opposées des membres du P5. Avec leur stratégie de « pression maximale », les Etats-Unis sont dans une logique de changement de régime, alors que la Russie et la Chine soutiennent le gouvernement de Nicolas Maduro. Cette forte divergence s'est traduite par un veto russe et chinois au projet de résolution présenté en février 2019 par les Etats-Unis, qui dénonçait la réélection du président chaviste en mai 2018 et en appelait à une nouvelle élection démocratique.

De fait, au rebours de l'UE, l'ONU ne reconnaît pas Juan Guaido comme Président du Venezuela par interim. Elle soutient en revanche le dialogue politique que le groupe international de contact (GIC) tente de favoriser entre le gouvernement et l'opposition, et **concentre son action sur le volet humanitaire**. Après avoir fait barrage à l'entrée de l'aide humanitaire en début d'année 2019, le président Maduro a finalement reconnu la situation de crise et accepté l'aide internationale, même si l'accès n'est pas encore complet. Selon l'ONU, 24 % de la population, soit 7 millions de Vénézuéliens, ont besoin d'une aide humanitaire dans le pays.

Par ailleurs, l'ONU apporte son soutien, par l'intermédiaire de l'Office international des migrations (OIM) et du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) aux quelques **4,5 millions de réfugiés vénézuéliens qui se trouvent dans les pays voisins**.

Enfin, il faut souligner la pression **qu'exerce l'ONU sur le régime à travers l'observation de la situation des droits de l'homme**. Ainsi, les rapports de la Haute-Commissaire aux droits de l'homme, Michelle Bachelet, ont souligné les besoins humanitaires criants et les violations des droits humains (détentions arbitraires, disparitions, torture et traitements inhumains et dégradants...) et permis l'obtention de quelques avancées, notamment **l'ouverture d'un bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme à Caracas**. Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a décidé le 27 septembre 2019 l'ouverture d'une enquête sur les violations des droits humains au Venezuela.

## V. L'UNION EUROPÉENNE À L'ONU

Si la Charte des Nations Unies ne prévoit que la participation des Etats et non des organisations régionales, l'Union européenne n'en est pas moins présente et active à l'ONU.

### A. UNE PRÉSENCE ACTIVE ET VISIBLE

Comme l'a souligné le représentant adjoint de la délégation européenne, l'UE a un statut qui va au-delà du simple statut d'observateur. En effet, elle intervient au nom des Etats membres à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, à condition toutefois qu'il existe un consensus entre eux. Cela se limite, en outre, à une prise de parole de son représentant, à l'exclusion de tout vote.

L'Union européenne est écoutée et respectée dans cette enceinte et un rôle particulier lui est reconnu sur certains dossiers, comme pour l'accord avec l'Iran sur le nucléaire.

Cette capacité de l'UE à exister à l'ONU et à parler d'une seule voix implique cependant **un intense travail de coordination** au sein de la délégation de l'UE, où sont tenues plus de 1 000 réunions par an.

Bien sûr, il n'est **pas toujours possible de parvenir au consensus**. Des divisions s'expriment, notamment sur les **dossiers liés au Moyen-Orient**. Le récent examen du « paquet » de résolutions consacrées à la Palestine a donné lieu à une dégradation du schéma de vote européen, déjà amorcée l'année dernière, du fait de la désolidarisation de la Hongrie et de la République tchèque d'une part, de l'Allemagne d'autre part. Les désaccords sont aussi de plus en plus marqués **sur les questions de société**, comme l'immigration, le droit à l'avortement... Sur ces thématiques, la Hongrie, la Pologne ont tendance à afficher leurs divergences.

Une méthode a été mise au point pour gérer ces difficultés, notamment au sein de la 3<sup>e</sup> commission de l'Assemblée générale : les Etats membres ont la possibilité d'exprimer leur désaccord sur certaines parties d'un texte, sans empêcher l'UE de parler au nom de tous.

Grâce à cet important travail de coordination et aux compromis trouvés, **l'UE parvient à afficher une position unitaire sur 90 % des dossiers**. Sur certains thèmes comme le climat, l'unité est particulièrement forte et permet à l'UE de peser politiquement.

## **B. DE NOUVEAUX DÉFIS**

L'Union européenne à l'ONU n'en rencontre pas moins de nouveaux défis.

**Le premier est lié au Brexit.** Tous les interlocuteurs rencontrés par la délégation ont souligné la bonne entente qui prévaut entre les diplomates britanniques et les autres diplomates européens et le souhait qui s'exprime, de part et d'autre, de maintenir une bonne coordination après le Brexit.

Néanmoins, ce sera moins facile puisque le Royaume-Uni a quitté la délégation de l'UE et ne peut désormais plus participer à ses réunions de coordination. De nouvelles méthodes vont donc devoir être mises au point rapidement.

Par ailleurs, la représentante permanente britannique a assuré à la délégation que l'ambition du Royaume-Uni était de rester un partenaire important de l'UE à l'ONU : *« Avec la France et l'Allemagne, le Royaume-Uni porte le fardeau des valeurs et des principes de l'ONU. Nous devons continuer à porter ensemble ces valeurs pour empêcher les régressions du droit international ».*

L'autre changement est **l'effacement stratégique américain et l'imprévisibilité de la politique américaine**, qui imposent à l'UE de rechercher de nouveaux alliés, en transcendant la logique des blocs régionaux qui tend à prévaloir à l'ONU.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Le mercredi 15 janvier 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen du rapport d'information de MM. Pascal Allizard, Pierre Laurent, Olivier Cadic, Mme Isabelle Raimond-Pavero et M. Yannick Vaugrenard.*

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, nous commençons cette réunion par la restitution du rapport d'information de notre délégation à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU).

**M. Pascal Allizard, président de la délégation, rapporteur.** – Cette communication vise à rendre compte de la mission que nous avons effectuée à New York, du 24 au 27 novembre dernier, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies. Outre notre ambassadeur auprès de l'ONU, Nicolas de Rivière et l'équipe qui l'entoure, que je tiens vivement à remercier, nous avons pu rencontrer les représentants des cinq États membres permanents du Conseil de sécurité (P5) ou leurs adjoints ainsi que le représentant allemand et celui de l'Union européenne, et quatre des sous-secrétaires généraux de l'ONU. Notre sentiment est que le multilatéralisme se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire et risque de se transformer profondément et de s'éloigner des valeurs qui l'imprégnaient à l'origine.

Mme Isabelle Raimond-Pavero mettra l'accent sur les facteurs de remise en cause du multilatéralisme.

M. Pierre Laurent montrera ensuite que le multilatéralisme résiste pourtant et continue à faire œuvre utile. Puis, je reprendrai la parole pour présenter la place et le rôle joué par la France dans le système onusien. M. Yannick Vaugrenard apportera ensuite un éclairage sur deux crises régionales dont il a été beaucoup question lors de cette mission : la Syrie et la Libye. M. Olivier Cadic poursuivra avec la crise au Venezuela avant d'évoquer pour conclure la place de l'Union européenne à l'ONU et l'enjeu de la coordination entre ses États membres.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteur.** – Ce déplacement nous a permis de constater par nous-mêmes que le multilatéralisme était bel et bien fragilisé et attaqué.

Alors que les États-Unis avaient historiquement porté et garanti le système onusien, l'administration américaine sous la présidence de Donald Trump assume un discours critique à l'égard du multilatéralisme et multiplie les décisions négatives qui affaiblissent l'ordre international : retrait de l'accord sur le nucléaire iranien et de l'accord de Paris sur le climat, arrêt des subventions à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (Unrwa), retrait du Conseil des

droits de l'homme, de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), etc.

Washington devient un partenaire difficile au sein du Conseil de sécurité, menaçant d'user de son veto sur un nombre croissant de dossiers tels que le conflit israélo-palestinien, la Syrie ou le Venezuela, y compris sur des sujets prioritaires pour la France : le G5 Sahel, le Mali, la Force intérimaire des Nations unies au Liban (Finul), etc. Les États-Unis adoptent de plus en plus des positions à la carte, en fonction de leurs intérêts. Ils réinterprètent le droit international, en considérant désormais, par exemple, comme légales les colonies israéliennes en Cisjordanie.

Enfin, ils cherchent à réduire leurs engagements financiers vis-à-vis de l'ONU, dont ils sont, de loin, le premier contributeur. Cela se traduit par des pressions sur les opérations de maintien de la paix, dont ils discutent âprement le renouvellement des mandats. N'étant pas parvenus à obtenir la reconnaissance du principe d'un plafonnement de leurs contributions, ils l'imposent de facto, en ne les payant pas, provoquant des arriérés qui ont pour conséquence une crise de trésorerie de l'ONU. Ainsi, l'activité s'arrête le soir à dix-huit heures afin d'économiser sur les frais de fonctionnement.

Le deuxième facteur d'affaiblissement du multilatéralisme se trouve dans le positionnement de la Russie, basé sur une défense virulente des principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. Cette ligne de conduite se traduit par un large recours au veto au Conseil de sécurité, utilisé vingt-quatre fois depuis la fin de la Guerre froide, dont quatorze fois sur la Syrie, et par une méfiance à l'égard des sanctions internationales. La menace d'un veto russe sur toute résolution concernant la crise ukrainienne au Conseil de sécurité a pour conséquence un report des initiatives de l'Assemblée générale sur ce dossier. L'attitude inamicale de Moscou vis-à-vis de la France s'agissant de la République centrafricaine, concomitante à une montée de la présence russe dans ce pays, a constitué, pour nous, une préoccupation. Les tensions tendent cependant à s'atténuer depuis quelques mois, comme en témoigne le renouvellement à l'unanimité du mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (Minusca). Enfin, la Russie se montre particulièrement méfiante à l'égard des références aux droits de l'homme, considérant que ceux-ci sont instrumentalisés par les pays occidentaux à des fins politiques.

En cela, elle est sur la même ligne que la Chine, laquelle promeut une vision alternative des droits de l'homme, centrée sur l'intérêt collectif, la société et le progrès économique plutôt que sur l'individu. Elle suit notamment avec beaucoup d'attention les débats au sein de la troisième commission de l'Assemblée générale. Comme la Russie, elle s'oppose fermement à toute ingérence dans les affaires intérieures des États.

La Chine se montre de plus en plus active dans le système onusien, y affirmant sa présence de manière désinhibée. À cette fin, elle ne lésine pas sur les moyens qu'elle consacre à l'institution, dont elle couvre désormais 12% du financement. Elle a pris le contrôle de quatre organes de régulation – l'emportant notamment sur le candidat français pour la présidence de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) – et a fortement accru sa présence parmi les personnels du Secrétariat général.

Cette montée en puissance a des aspects positifs : outre sa participation accrue aux opérations de maintien de la paix et à leur financement, la Chine est un partenaire constructif dans les négociations sur le changement climatique, mais elle nous inquiète dans la mesure où elle s'ajoute au retrait américain, à l'affirmation d'autres acteurs contestant le multilatéralisme – comme le Brésil – et à la montée des conservatismes de par le monde, et contribue ainsi à l'émergence d'un ordre mondial éloigné des valeurs fondatrices de l'ONU.

Sur de nombreux sujets – droits de l'homme, droits sexuels, santé, droits de l'enfant, etc. –, la tendance est à la régression et nombre de conventions internationales adoptées il y a quelques années ne pourraient plus l'être dans les mêmes termes aujourd'hui. Dans ce contexte, qui rend périlleuse l'ouverture de négociations de nouveaux textes, l'enjeu est de consolider les traités en vigueur et d'éviter leur renégociation à la baisse. La France et l'Union européenne sont en première ligne dans ce combat pour la préservation des valeurs universelles et progressistes.

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Il ne faudrait cependant pas dresser un tableau complètement noir de l'état du multilatéralisme. Notre déplacement, notamment les discussions que nous avons eues avec l'ambassadeur de France sur ce point, nous a permis de constater que dans bien des domaines, celui-ci continue à fonctionner et démontre son utilité.

Le secteur humanitaire en est l'illustration. Les grandes agences comme le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) ou la FAO sont ainsi en première ligne dans les grandes crises humanitaires et de développement et mènent une action efficace et indispensable sur le terrain.

Si le Conseil de sécurité est entravé sur certains dossiers comme la Syrie, il reste efficace sur de nombreux sujets. Ainsi, son soutien à l'envoyé spécial des Nations unies au Yémen a débouché, en décembre 2018, sur l'accord de Stockholm par lequel le gouvernement yéménite et les rebelles houthis ont convenu de cesser les combats après quatre ans de conflit.

Un consensus relatif prévaut aussi sur les dossiers africains, qui représentent environ la moitié de l'activité du Conseil de sécurité. Ainsi, le renouvellement des opérations de maintien de la paix en Afrique s'est fait récemment sans grande difficulté, alors que des tensions avaient marqué

l'année dernière le renouvellement de la Minusca, marqué par l'abstention de la Russie et de la Chine.

Les membres du P5 s'accordent également dans la lutte contre le terrorisme. En mars 2019, sous présidence française, le Conseil de sécurité a ainsi adopté une résolution encourageant les États membres de l'ONU à prévoir des dispositions visant à empêcher le financement du terrorisme.

Enfin, il faut souligner les succès obtenus pour désamorcer les crises naissantes et prévenir les conflits. Tout récemment, l'envoi d'un représentant spécial du Secrétaire général en Bolivie a permis d'apaiser les tensions provoquées par les irrégularités constatées lors de la réélection contestée de M. Evo Morales et de relancer un processus électoral dans des conditions maîtrisées. Une telle mesure n'est toutefois possible qu'à la demande du pays concerné.

L'entretien que nous avons eu avec M. Adama Dieng, conseiller spécial pour la prévention du génocide, nous a permis de mesurer le travail de veille et d'alerte conduit par les équipes entourant le Secrétaire général et les initiatives variées sur lesquelles ce travail peut déboucher ou non. Ainsi, une référence aux droits de l'homme a été incluse dans le projet de résolution sur le Yémen, en revanche le refus de la Chine a provoqué un blocage sur la question des Rohingyas.

S'agissant des droits de l'homme, la surveillance exercée par les organes spécialisés de l'ONU permet de faire pression sur les États concernés, particulièrement lorsqu'aucune action n'est possible au niveau du Conseil de sécurité. Ainsi, l'évocation de la question des Ouïghours au Conseil des droits de l'homme de l'ONU a eu le mérite d'obliger la Chine à se justifier, même si celle-ci se contente d'invoquer la lutte contre le terrorisme et la déradicalisation.

Les Nations unies demeurent un cadre indépassable pour la régulation des sujets d'intérêt mondial, qu'ils soient nouveaux ou traditionnels, mais elles devraient intervenir plus fortement dans le domaine du développement. Plusieurs interlocuteurs ont insisté, à cet égard, sur la nécessité d'adopter une approche intégrée des opérations de maintien de la paix, combinant sécurité, développement et appui aux États.

Enfin, les Nations unies constituent toujours un forum mondial où tous les pays se rencontrent, se parlent et s'expriment. L'Assemblée générale est ainsi un véritable Parlement du monde dans lequel chaque État a un poids égal. Cette fonction tribunitienne est particulièrement perceptible lors de la semaine de haut niveau qui marque l'ouverture de la session annuelle.

Un des enjeux pour l'avenir du multilatéralisme est la question de l'élargissement du Conseil de sécurité. Cette réforme est surtout portée par les États dits du G4 - Allemagne, Brésil, Inde, Japon -, qui briguent un siège de membre permanent. Il existe cependant des revendications concurrentes de la part d'autres groupes d'États qui, ajoutées aux réticences de certains

membres du P5 comme les États-Unis, la Russie et surtout la Chine, bloquent toute avancée. Nous avons pu assister à un débat en plénière à l'Assemblée générale sur ce sujet, à l'occasion duquel la France, qui soutient l'Allemagne, a estimé qu'il était temps de passer aux actes et a appelé à négocier sur la base d'un texte. C'est aussi le souhait de l'Allemagne, qui espère des progrès sur ce dossier à l'occasion du soixante-quinzième anniversaire des Nations unies en 2020.

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – Grâce à son siège permanent au Conseil de sécurité, la France occupe une place importante à l'ONU. Son statut lui confère légitimité, responsabilité et capacité d'action. Sa légitimité est renforcée par l'étendue et l'universalité de son réseau diplomatique, sa capacité militaire et d'intervention ainsi que son rayonnement à travers la francophonie. En outre, après le Brexit, elle deviendra le seul pays membre de l'Union européenne au sein du P5.

En termes de moyens, notre pays est le sixième contributeur pour les contributions obligatoires et le neuvième si l'on intègre les contributions volontaires, sur lesquelles je reviendrai. La présence française dans le système onusien demeure importante : les Français sont la deuxième nationalité au sein du personnel du Secrétariat général, après les Américains, et le français est l'une des six langues officielles de l'ONU.

La France se distingue aussi par sa capacité à lancer des initiatives et à prendre la défense du système onusien, ce qui, au demeurant, va dans le sens de ses intérêts. Elle est, selon les termes employés par notre représentant permanent, « la meilleure amie de l'ONU ». La conception française des relations internationales, fondée sur la régulation par le droit, est, en effet, parfaitement en phase avec le multilatéralisme.

Lors de la semaine de haut niveau inaugurant les travaux de la session 2019 de l'Assemblée générale, elle a ainsi lancé, de concert avec l'Allemagne, une initiative baptisée « Alliance pour le multilatéralisme », qui vise à mobiliser les pays défendant le multilatéralisme et à susciter la diffusion d'un discours positif à ce sujet, pour contrer ceux qui cherchent à le décrédibiliser.

Dans le même esprit, elle a également lancé des initiatives dans des domaines particuliers. Ainsi, son Appel à l'action humanitaire vise à encourager les États à adhérer, à ratifier ou à appliquer les conventions existantes dans le domaine humanitaire. Quant à son Initiative en faveur de la gouvernance numérique, lancée lors du Forum de Paris sur la paix en novembre 2018, elle vise à souligner la nécessité d'une régulation internationale dans ce domaine, d'un point de vue économique comme pour la protection des droits des citoyens.

Enfin, la France imprime sa marque en se mobilisant pour faire avancer certains grands sujets internationaux comme la lutte contre le

changement climatique, la promotion de l'égalité entre les sexes ou encore la santé.

Sur le climat, elle s'attache à promouvoir la mise en œuvre de l'accord de Paris, qu'elle a porté, et s'est particulièrement impliquée dans le Sommet des Nations unies sur le climat, le 23 septembre dernier, lequel a permis le renforcement des engagements dans ce domaine. Elle est aussi très mobilisée sur le dossier relatif à la défense de la biodiversité, ainsi qu'en faveur en faveur du droit des femmes et de l'égalité entre les sexes.

Si la France jouit d'une influence considérable dans le système onusien, deux bémols doivent cependant être apportés.

Le premier est sa difficulté à faire entendre sa voix dans les questions de désarmement, en premier lieu en matière de désarmement nucléaire, alors même qu'elle soutient pleinement le troisième pilier du traité de non-prolifération (TNP), consacré à cette thématique, et qu'elle fait largement sa part du chemin en la matière, en raison de son statut de puissance nucléaire. La préservation du TNP, dont un réexamen est prévu en mai 2020, représente un enjeu important pour la France comme pour les autres États dotés, car ce traité consacre leur statut, à l'inverse du traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN). Son réexamen s'inscrit toutefois dans un contexte difficile, marqué par la progression du TIAN et le blocage des négociations à la conférence du désarmement.

De la même manière, le positionnement de notre pays en faveur de la maîtrise des armements conventionnels est compliqué par le fait qu'il est un État exportateur. Comme on le sait, la France est de plus en plus mise en cause par les ONG qui l'accusent d'avoir enfreint le traité sur le commerce des armes par ses exportations vers les pays arabes engagés au Yémen ou vers d'autres États, comme l'Égypte.

Le second bémol est la faiblesse de nos contributions volontaires, qui contraste avec le rôle influent que nous entendons jouer. Ces contributions représentent quatre cinquièmes du budget global du système onusien. Des années durant, la France les a réduites en donnant la priorité au financement de fonds hors ONU, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Notre pays se situe aujourd'hui entre le quinzième et le vingtième rang, loin derrière les autres contributeurs européens. Notre effort est en train d'être réévalué, mais il reste encore du chemin à parcourir pour nous mettre au niveau.

La France cherche actuellement à mobiliser à l'ONU ses partenaires sur la situation au Sahel. Nous nous trouvons à New York quand nous avons appris le terrible accident d'hélicoptères au Mali, qui a coûté la vie à treize de nos militaires et la plupart des délégations a rendu hommage à cette occasion au courage des soldats français et à notre pays. Avec les 5 000 hommes de l'opération Barkhane, représentant un tiers des effectifs de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation

au Mali (Minusma), la France est en première ligne dans cette zone où la sécurité se dégrade et où le terrorisme progresse et a besoin du soutien de la communauté internationale en faveur de la force conjointe du G5 Sahel, dont nous souhaitons la montée en puissance.

Enfin, je voudrais conclure en évoquant le fait que nous avons été conviés au consulat général de France à New York à un véritable dîner anti-Trump. Je ne suis pas trumpiste, mais j'ai trouvé cette méthode discutable.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – Notre visite a été l'occasion d'évoquer les crises régionales. Nos échanges ont notamment porté sur trois d'entre elles.

S'agissant de la Syrie, au moment de notre déplacement, la situation était en voie de stabilisation après l'intervention militaire turque contre les milices kurdes YPG dans le nord-est du pays. Cette opération, qui a surpris les Nations unies, compte tenu de l'équilibre des forces qui prévalait dans la zone, a permis à la Turquie de prendre le contrôle d'une bande frontalière destinée à assurer sa sécurité et dans laquelle elle envisage de rapatrier une partie des 3,5 millions de réfugiés syriens qu'elle a accueillis. La situation reste néanmoins précaire, la Turquie se disant prête à reprendre les hostilités en cas de retrait insuffisant des forces kurdes.

Il a également été question de l'offensive du régime syrien sur Idlib, où sont réfugiés un grand nombre de djihadistes. Cette opération est lourde de menaces pour les populations civiles et ses conséquences humanitaires sont d'ores et déjà dramatiques. Les infrastructures civiles et humanitaires sont de nouveau visées par les frappes systématiques des forces syriennes et de leurs alliés, lesquelles ont conduit au déclenchement d'une enquête par le Secrétaire général des Nations unies, à la demande de la France.

Nous avons également évoqué les débuts mitigés des travaux du comité constitutionnel à Genève. S'il faut saluer la reprise d'un processus politique paralysé depuis plus de deux ans, la réticence du régime syrien à s'y engager n'est cependant pas de bon augure.

La présence des combattants étrangers dans la région a également été abordée. Lors de son entretien avec notre délégation, la représentante américaine a insisté pour que les pays occidentaux rapatrient leurs ressortissants afin que les auteurs des atrocités soient punis. Sur ce dernier point, la délégation sénatoriale a eu la possibilité d'assister à une session publique du Conseil de sécurité consacrée aux crimes commis par Daech, au cours de laquelle elle a entendu des témoignages bouleversants.

Enfin, il a été question de l'avenir, alors incertain, de la résolution 2165 du Conseil sur l'aide humanitaire transfrontalière. La Russie s'y opposait en considérant que l'aide devait désormais passer par le régime syrien, dans la mesure où celui-ci avait repris le contrôle de la quasi-totalité du territoire. Peu après notre déplacement, en décembre, la Russie a opposé son veto à une résolution prévoyant le renouvellement de cette aide,

contraignant le Conseil de sécurité à en voter une autre, beaucoup moins favorable, qui va priver d'aide humanitaire un grand nombre de Syriens survivant dans des conditions très difficiles.

Le deuxième sujet largement évoqué au cours de nos échanges a été le conflit en Libye. Tous nos interlocuteurs ont souligné l'impasse dans laquelle se trouve le pays, écartelé entre deux autorités concurrentes dont aucune n'est en mesure de l'emporter et qui refusent le dialogue. L'embargo de l'ONU sur les armes n'est pas respecté, les parrains des deux camps alimentant les forces en présence. La signature, en décembre, d'un protocole d'entente en matière de défense entre Tripoli et Ankara, prévoyant la fourniture d'une assistance militaire de la Turquie si le gouvernement de M. Fayez el-Sarraj le demandait, a fait monter un peu plus les tensions alors que l'Armée nationale libyenne du maréchal Haftar, soutenue militairement par l'Égypte et par les mercenaires russes, se trouve aux portes de la capitale.

Chacun connaît pourtant la solution pour la sortie de crise et l'ONU dispose déjà d'un plan. Tout le défi est d'amener au dialogue et à la négociation des protagonistes qui croient encore à la solution militaire.

Nous attendons, à cet égard, de constater les résultats du cessez-le-feu annoncé le 8 janvier par la Russie et la Turquie et entré en vigueur dimanche. Malgré leur rivalité théorique sur le terrain, ces deux puissances démontrent, par cette initiative, le rôle croissant qu'elles jouent dans ce conflit. Il faut souhaiter que cette trêve, si elle se concrétise, débouche sur une reprise du processus politique dans le cadre de la conférence internationale qui, conformément au plan de l'ONU, doit se tenir à Berlin dimanche prochain.

Je passe maintenant la parole à Olivier Cadic qui va poursuivre ce tableau des crises avec le Venezuela.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** - Le traitement de la crise du Venezuela à l'ONU est compliqué, compte tenu des positions très opposées des membres du P5. En effet, les États-Unis ont adopté une logique de changement de régime, avec une stratégie de pression maximale, alors que la Russie et la Chine soutiennent le gouvernement de M. Nicolas Maduro. Cette forte divergence s'est traduite par un veto russe et chinois au projet de résolution présenté en février 2019 par les États-Unis appelant à une nouvelle élection démocratique. De ce fait, l'ONU ne reconnaît pas M. Juan Guaido comme président du Venezuela par intérim. Elle soutient, en revanche, le dialogue politique que le groupe international de contact (GIC) tente de favoriser entre le gouvernement et l'opposition, et concentre son action sur le volet humanitaire. Après avoir fait barrage à l'entrée de l'aide humanitaire en début d'année 2019, M. Maduro a finalement reconnu la situation de crise et accepté l'aide internationale, même si l'accès n'est pas encore complet. Par ailleurs, l'ONU apporte son soutien, par l'intermédiaire de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du HCR, aux

quelque 4,5 millions de réfugiés vénézuéliens qui se trouvent dans les pays voisins. Enfin, il faut souligner la pression qu'exerce l'ONU sur le régime à travers l'observation de la situation des droits de l'homme.

Pour finir, nous souhaitons rendre compte de la place et du rôle joué par l'Union européenne à l'ONU. Si la charte des Nations unies ne prévoit que la participation des États et non des organisations régionales, l'Union européenne n'en est pas moins présente et active à l'ONU. Comme l'a souligné le représentant adjoint de la délégation européenne, son statut va au-delà du simple statut d'observateur : elle intervient au nom des États membres à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, à condition toutefois que le consensus règne entre eux et à l'exclusion de tout vote. Elle est écoutée et respectée dans cette enceinte et de nombreux États attendent de connaître sa position pour se prononcer. On lui reconnaît, en outre, un rôle particulier sur certains dossiers, comme l'accord avec l'Iran sur le nucléaire.

Cette capacité de l'Union européenne à exister à l'ONU et à parler d'une seule voix implique cependant un intense travail de coordination au sein de sa délégation, où se tiennent plus de 1 000 réunions par an. Bien sûr, il n'est pas toujours possible de parvenir au consensus et des divisions s'expriment, notamment sur les dossiers liés au Moyen-Orient. Les désaccords sont aussi de plus en plus marqués sur les questions de société, comme l'immigration ou le droit à l'avortement. La Hongrie et la Pologne, en particulier, ont tendance à se désolidariser. Une méthode a été mise au point pour gérer ces difficultés, notamment au sein de la troisième commission de l'Assemblée générale : les États membres ont la possibilité d'exprimer leur désaccord sur certaines parties d'un texte, sans empêcher l'Union européenne de parler au nom de tous.

Grâce à cet important travail de coordination et aux compromis trouvés, l'Union européenne parvient à afficher une position unitaire sur 90 % des dossiers et pèse politiquement dans les dossiers pour lesquels l'unité est particulièrement forte, comme les questions climatiques.

Elle fait néanmoins face à de nouveaux défis.

Le premier d'entre eux est lié au Brexit. Si l'ensemble des interlocuteurs ont souligné la bonne entente qui prévaut entre les diplomates britanniques et les autres diplomates européens et le souhait qui s'exprime, de part et d'autre, de maintenir une bonne coordination, il est évident que le Brexit va changer la donne, puisque le Royaume-Uni ne participera plus aux réunions de la délégation de l'Union européenne. De nouvelles méthodes de coordination devront être mises au point, qui ne pourront cependant être précisées qu'après qu'auront été arrêtées les modalités de sortie.

L'autre changement est l'effacement stratégique américain et l'imprévisibilité de la politique américaine, qui imposent à l'Union

européenne de rechercher de nouveaux alliés ad hoc, en transcendant la logique de blocs régionaux qui prévaut à l'ONU.

Nous avons pu apprécier l'intensité du travail mené à New York pour tendre vers une unité européenne, parfois plus forte qu'à Bruxelles même, dont le moteur est la conscience du rôle particulier de défense du multilatéralisme et du droit international que joue l'Union européenne dans le contexte actuel.

Pour conclure, j'ai été marqué par la grande émotion qui régnait lorsque les différents pays sont venus rendre hommage à nos militaires et présenter leurs condoléances à la France. Pour ceux qui auraient tendance à confondre ces deux États, les États-Unis l'ont fait, mais pas la Chine. M. Yannick Vaugrenard est intervenu devant l'ambassadeur chinois et a fini par obtenir que celui-ci les lui présente, je l'en remercie.

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – Ces présentations reflètent bien la diversité d'opinions, et l'unité dans le travail qui a caractérisé cette délégation.

Vous l'avez compris, le multilatéralisme reste un outil majeur, mais il est en danger. Nous devons nous battre pour qu'il continue à se développer, pas seulement sur les sujets sociétaux, mais également en matière de sécurité. Une présence renforcée de l'Union européenne dans cette instance nous semble constituer, à ce titre, un bon moyen d'avancer.

**M. Christian Cambon, président.** – Je constate une fois de plus l'intérêt que présente cette mission annuelle, grâce à laquelle nous nous trouvons au cœur de l'actualité. Je me souviens ainsi avoir eu la chance de siéger au Conseil de sécurité le jour où celui-ci débattait de la décision des États-Unis d'installer leur ambassade à Jérusalem. Ce fut une expérience unique !

Vous avez eu raison de souligner le rôle de la France, qui est exceptionnel. Nombre des résolutions votées sont rédigées par la France, qui cherche le consensus malgré les difficultés.

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Malgré ses limites, cette institution est importante dans le contexte international actuel, car elle offre un lieu de dialogue et de pression. Il est heureux que chacun d'entre nous ait l'occasion de s'y rendre.

M. Pascal Allizard a dressé le constat de notre position schizophrénique lorsque nous plaidons pour une désescalade en matière d'armement alors que les ventes d'armes jouent un rôle si important dans notre balance commerciale. Comment sortir de cette dialectique ?

**M. Joël Guerriau.** – Comment évoluent les contributions des États aux opérations maintien de la paix ? Les États-Unis s'en sont désengagés il y a quatre ans et la Chine semble avoir pris le relais.

**Mme Gisèle Jourda.** – Où en est la réforme administrative de l'ONU, s'agissant, notamment, des changements structurels ? Lors du déplacement précédent, les puissances montantes comme la Chine cherchaient à s'intégrer dans la future réorganisation, notamment du PNUD. À l'ambassade française, cela posait de nombreuses questions.

**M. Robert del Picchia.** – Cette mission nous apporte beaucoup, en effet, car nous obtenons ainsi des informations provenant du cœur de la prise de décision dans le monde. Nos ambassadeurs sont parfaitement en mesure de nous informer ainsi, d'autant que leurs propositions de résolution rencontrent souvent le succès. À ce titre, il est frappant de constater que le rôle de la France est en réalité beaucoup plus important que ce que l'on croit en France même.

En matière de contributions volontaires, nous sommes en effet classés très loin, mais c'est un classement quelque peu réducteur : il suffirait d'ajouter 500 000 euros ou 1 million d'euros pour gagner cinq ou dix places d'un coup !

S'agissant de la lutte contre le terrorisme, il n'existe toujours pas de définition du mot qui soit acceptée par tous, mais, depuis peu, l'Union interparlementaire et l'ONU coopèrent dans le cadre d'un programme impliquant une trentaine de pays. Les Chinois interviennent dans le financement de cet effort pour disposer, à terme, d'une place importante. Ce projet doit durer quatre ans et coûter 6 millions de dollars. L'ONU en finance la moitié et la Chine avance 2 millions de dollars. C'est ainsi que les Chinois parviennent à se placer. De la même manière, ils ont mis 8 000 soldats à la disposition de l'ONU. Ils ont les moyens et ils prennent des positions dans tous les organismes internationaux.

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – Sur la volonté de la Chine, celle-ci agit par des campagnes de communication et de financement ciblant la FAO, l'Unesco, ou les affaires économiques et sociales, au sein des administrations, par le financement de l'envoi de jeunes experts dans les administrations. Aujourd'hui, quatre agences sont dirigées par un Chinois et la Chine est passée, en termes d'effectifs au secrétariat général, du septième au cinquième rang entre 2016 et 2019. Elle diffuse ses propres concepts et utilise les agences onusiennes au service du projet des Nouvelles routes de la soie, que nous connaissons bien.

S'agissant de la dialectique relative aux armes, nous partageons évidemment votre constat, madame Perol-Dumont.

**M. Pierre Laurent, rapporteur.** – Nous défendons le multilatéralisme dans un monde qui n'est plus du tout celui des dernières décennies, cela me semble frappant. Le monde évolue et le multilatéralisme de demain s'inventera dans un monde dans lequel les rapports de force ont changé, c'est cela qui constitue le défi politique qui est devant nous.

De ce point de vue, nous sommes confrontés à deux dangers : le premier serait de tirer un trait sur le multilatéralisme, le second d'entretenir une vision nostalgique de son fonctionnement. Les alliances, par exemple, seront probablement plus mobiles. À l'ONU, la formule « le monde change » prend un sens très concret et nous oblige à penser de manière nouvelle. Certes, il y a des blocages sur le Conseil de sécurité et sur la réforme de l'organisation, mais les questions qui se posent concernent bien la forme que prendra le multilatéralisme de demain.

**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur.** – On se souvient du livre intitulé *Quand la Chine s'éveillera* ; aujourd'hui, la question que je me pose, c'est : quand la Chine s'arrêtera-t-elle ? La politique de M. Trump, précédée par des orientations américaines antérieures de non-intervention, est, pour nous, une source d'inquiétude. Le monde a déjà changé et ce qui se passe en Libye évoque ce qui s'est passé en Syrie, avec les mêmes intervenants : la Russie et la Turquie. Qu'en est-il dès lors de l'Union européenne, dont l'ambition devrait être plus forte ?

**M. Pascal Allizard, rapporteur.** – En effet, toutes les personnes que nous avons rencontrées sont motivées, mais s'interrogent sur l'avenir.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Nous avons déjà mentionné ici l'importance des îles du Pacifique Sud. La Chine obtient 7 % des droits de vote grâce au soutien qu'elle accorde à ces territoires, nous devons prendre conscience de l'intérêt de cette politique.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero, rapporteur.** – Aujourd'hui, nos référentiels occidentaux, c'est-à-dire nos valeurs universelles, sont en danger. L'enjeu me semble être de consolider nos traités et d'aborder les nouvelles négociations en préservant les acquis.

**M. Christian Cambon, président.** – Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne ne va pas faciliter la représentation des intérêts européens à l'ONU, surtout si les intérêts britanniques penchent un peu plus vers les États-Unis.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

## PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DU DÉPLACEMENT

- **M. Pierre Cochard**, secrétaire général de la délégation française à la 747<sup>ème</sup> AGNU ;
- **M. Adama Dieng**, conseiller spécial pour la prévention du génocide ;
- **M. Silvio Gonzato**, représentant permanent adjoint de l'Union européenne ;
  - **Mme Anne Guéguen**, représentante permanente adjointe ;
  - **M. Wu Haito**, représentant permanent adjoint de la Chine ;
  - **M. Christophe Heusgen**, représentant permanent allemand ;
  - **Mme Bintou Keita**, sous-secrétaire général pour l'Afrique ;
  - **M. Khaled Khiari**, sous-secrétaire général pour le Moyen-Orient, l'Asie et le Pacifique ;
  - **Mme Anne-Claire Legende**, consule générale ;
  - **M. Jenca Miroslav**, sous-secrétaire général pour l'Europe, l'Asie centrale et les Amériques ;
  - **Mme Cherith Norman-Chalet**, ambassadrice, représentante permanente adjointe de la mission américaine ;
  - **Mme Karen Pierce**, représentante permanente du Royaume-Uni auprès de l'ONU ;
  - **M. Fabien Penone**, directeur des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la francophonie du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et **M. Mohamed Bouabdallah**, sous-directeur des affaires politiques ;
  - **M. Dmitry Polyanskiy**, représentant permanent adjoint de la mission russe ;
  - **M. Daniel Prins**, chef de la branche armes conventionnelles de l'ONU du bureau des affaires du désarmement ;
  - **M. Nicolas de Rivière**, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'ONU ;
  - **M. Volker Türk**, sous-secrétaire général adjoint à la coordination stratégique.



## INTERVENTION DE LA FRANCE DANS LE DÉBAT A L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE SUR L'ÉLARGISSEMENT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation  
du nombre de ses membres

Intervention de M. Nicolas de Rivière, Représentant permanent de la France auprès  
des Nations unies

Assemblée générale - 25 novembre 2019

Monsieur le vice-Président,

Session après session, les discussions sur la réforme du Conseil de sécurité se succèdent sans que de réelles négociations soient entreprises.

L'année 2020 marquera le quinzième anniversaire du sommet mondial de 2005, dont le Document final appelait à réformer le Conseil pour le rendre plus représentatif, plus efficace et plus légitime. Depuis, bien peu de progrès ont été enregistrés pour accomplir cette réforme, alors même que l'urgence à renforcer l'Organisation et, au-delà, le multilatéralisme, se fait chaque jour plus pressante.

Pourtant, les co-facilitateurs successifs ont redoublé leurs efforts pour permettre l'adoption de documents utiles. Tel est le cas du document-cadre adopté lors de la 69ème session, susceptible de préfigurer une négociation globale. Tel fut également le cas des éléments de convergence adoptés sous la conduite de l'Ambassadrice Sylvie Lucas, et des points communs établis sous la conduite des Ambassadeurs Khaled Khiari et Ion Jinga.

Monsieur le vice-Président,

La France, comme une grande partie de notre Assemblée, estime que le démarrage des négociations doit se faire sur la base d'un projet de texte. Ce processus, familier et utilisé de manière systématique au sein de notre Organisation, nous permettra d'éviter de répéter sans fin les positions désormais connues de tous.

C'est pourquoi le rôle des co-facilitateurs est primordial. Ils doivent être choisis avec attention, sur leur capacité à donner une nouvelle impulsion, pour nous permettre d'aller de l'avant. Nous appelons à leur prompt désignation, afin de débiter sans délai les négociations intergouvernementales.

Ma délégation a toute confiance en la détermination du Président de l'Assemblée générale de faire évoluer le statu quo malgré les difficultés. Son implication personnelle est indispensable. La France lui apportera tout son soutien, ainsi qu'aux co-facilitateurs, pour assurer le succès de leurs missions respectives.

Car c'est bien à notre Assemblée et à chacun des Etats membres qu'il revient de prendre ses responsabilités et de mener une négociation sincère et complète. Il y a urgence. Nous en sommes convaincus.

Monsieur le vice-Président,

L'année 2020 marque également le 75<sup>ème</sup> anniversaire de la Charte des Nations unies et de notre Organisation. Cette célébration nous offre l'opportunité de créer la nouvelle dynamique pour l'accomplissement de la réforme que nous appelons de nos vœux.

La position de la France est constante et bien connue. Nous souhaitons que le Conseil tienne compte de l'émergence des nouvelles puissances qui ont la volonté et la capacité d'assumer la responsabilité d'une présence permanente au Conseil de sécurité et qui sont, conformément à la Charte des Nations unies, en mesure d'apporter une contribution importante à l'action du Conseil. La France est favorable à un élargissement du Conseil de sécurité dans les deux catégories de membres. Elle apporte ainsi son appui à la candidature de l'Allemagne, du Brésil, de l'Inde et du Japon comme membres permanents du Conseil de sécurité, ainsi qu'à une présence renforcée des pays Africains, parmi les membres permanents et non-permanents.

Ainsi, un Conseil élargi pourrait compter jusqu'à 25 membres, incluant de nouveaux membres permanents et non-permanents. Ces nouveaux membres devront être désignés par tous les membres de l'Assemblée générale, et non par leur groupe régional, ce qui serait contraire aux principes de la Charte.

Un tel élargissement du Conseil de sécurité le rendrait plus représentatif du monde d'aujourd'hui et renforcerait son autorité, tout en préservant sa nature exécutive et opérationnelle.

En ce qui concerne la question du veto, nous savons que cette question est éminemment sensible, et il appartient aux Etats qui demandent l'octroi d'un siège permanent de se déterminer.

L'objectif doit rester double : d'une part, consolider la légitimité du Conseil de sécurité ; d'autre part, renforcer sa capacité à assumer pleinement ses responsabilités en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est dans cet esprit que la France a proposé, il y a désormais plusieurs années, que les cinq membres permanents du Conseil suspendent volontairement et collectivement l'usage du veto en cas d'atrocités de masse. Cette démarche volontaire n'exige pas une révision de la Charte mais un simple engagement politique.

Aujourd'hui, cette initiative, que nous portons conjointement avec le Mexique est soutenue par 102 pays. Nous appelons tous les Etats membres qui ne l'ont pas fait à rejoindre cette initiative, en particulier les autres membres permanents du Conseil de sécurité.

Je vous remercie.

## AUDITION DE M. DE RIVIÈRE, AMBASSADEUR, REPRÉSENTANT PERMANENT DE LA FRANCE AUPRÈS DE L'ONU

(Mercredi 29 janvier 2020)

**M. Cédric Perrin, président.-** C'est avec grand plaisir que nous vous entendons aujourd'hui, Monsieur l'Ambassadeur, pour évoquer l'Organisation des Nations unies (ONU) et le rôle de la France au sein de cette institution.

Monsieur l'Ambassadeur, vous étiez auparavant Directeur politique du Quai d'Orsay, après avoir servi comme Directeur des Nations unies et représentant permanent adjoint de la France auprès des Nations Unies à New York. Vous aviez précédemment été en poste à Washington et à La Haye.

Vous êtes passé par le monde de l'entreprise puisque vous avez été vice-président d'EADS-Astrium et servi dans les cabinets de deux ministres des Affaires étrangères, celui de Dominique de Villepin puis celui de Michel Barnier.

Je rappelle que vous êtes, depuis quelques mois, représentant permanent de la France auprès de l'ONU. Plusieurs de nos collègues ici présents ont déjà eu le plaisir de vous rencontrer dans vos nouvelles fonctions fin novembre à New York, dans le cadre de la mission annuelle que notre commission conduit à l'ONU, en marge de l'Assemblée générale. Comme chaque année, ce temps fort a été très apprécié et je tiens à vous en remercier vivement car la mobilisation de vos équipes y contribue beaucoup.

Comme ils nous l'ont exposé à leur retour, nos collègues ont fait le constat d'un multilatéralisme mis à mal à la fois par le repli stratégique des États-Unis, dont la préoccupation n'est plus de défendre les valeurs onusiennes, mais de limiter leurs engagements et leurs contribution financière, le positionnement négatif de la Russie, qui à travers ses 14 vetos (le dernier en date pour bloquer de l'aide humanitaire) a empêché toute action des Nations Unies en Syrie, et bien sûr, la montée en puissance de la Chine, laquelle promet un tout autre multilatéralisme, conforme à ses intérêts. Tout ceci nous amène à nous interroger. Aussi, je pose la question, sous une forme volontairement provocatrice : l'ONU sert-elle encore à quelque chose ? Le multilatéralisme a-t-il encore un sens aujourd'hui ?

Par ailleurs, quelles sont la place et l'action de la France dans ce contexte ? Nous gardons certes une légitimité forte, grâce à notre siège de membre permanent au conseil de sécurité. Quelle est la position de l'Allemagne sur la question du siège à l'ONU ? Quelle est notre véritable influence ? Qui sont aujourd'hui nos alliés dans la défense du multilatéralisme ? Et avons-nous les moyens de nos ambitions ?

**M. Nicolas de Rivière.** - J'ai eu la chance d'accueillir une délégation du Sénat en novembre, c'est toujours un moment privilégié. Les sénateurs sont toujours les bienvenus à New York.

Je serai bref. Je veux commencer par rappeler qu'en 2020 sera célébré le 75e anniversaire des Nations unies, les célébrations devant culminer au sommet anniversaire prévu en septembre. En parallèle, le Président de la République et

M. Vladimir Poutine appellent à un sommet des membres permanents du Conseil de sécurité. Cet anniversaire sera l'occasion d'un bilan.

Les Nations unies restent au centre du jeu mais ont beaucoup changé, du fait du passage de 51 États membres en 1945 à 193 aujourd'hui. Tous les États du monde font désormais partie des Nations unies, mis à part la Palestine, Taïwan et le Kosovo. C'est le seul endroit où tous les pays peuvent se parler, un Parlement du monde où de petites îles peuvent s'adresser aux États-Unis. Par exemple, en ce moment, St-Vincent et les Grenadines siègent au Conseil de sécurité au même titre que la Russie et la Chine. C'est un lieu de débat unique en son genre.

On dit toujours que la France est la meilleure amie des Nations unies, ce qui renvoie à la naissance du multilatéralisme au XIXe siècle, avec la création de l'organisation des télégraphes par Napoléon III, puis du Bureau international du travail. La France a accompagné ce mouvement depuis le début : l'action collective face aux défis globaux est dans notre ADN. Mais nous ne sommes pas les seuls amis de l'ONU, d'autres le sont aussi et contribuent plus. Il y a d'ailleurs eu des phases de tensions assez fortes entre les Nations unies et la France, notamment lors de la décolonisation. Aujourd'hui encore, certaines initiatives ne vont pas dans le sens de nos intérêts. C'est le cas du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN) adopté il y a deux ans et contre lequel nous allons lutter. Il y a aussi quelques frictions concernant nos territoires d'outre-mer.

Il existe en ce moment un débat sur la crise du multilatéralisme. Il faut se garder de tout angélisme. Les Nations unies reflètent le monde tel qu'il est, avec des rapports de force, des divergences de vue et des intérêts parfois orthogonaux. Il faut sans doute nuancer l'idée d'une crise des Nations unies, même si certains grands acteurs ont une attitude assez désinhibée vis à vis de l'ONU et du multilatéralisme. Concernant les États Unis, les administrations républicaines sont traditionnellement plus réservées et moins coopératives avec les Nations unies sur certaines thématiques, comme le budget, certaines questions de société ou les droits de l'Homme. Néanmoins, l'actuelle administration américaine a clairement un agenda opportuniste et unilatéral, ne soutenant que ce qui l'intéresse et ignorant ce qui la dérange. Les États Unis ont ainsi une approche sélective des décisions prises par le Conseil de sécurité depuis 1945. Concernant par exemple le Proche Orient, en reconnaissant l'annexion du Golan, ils ignorent la résolution de 1973 ; de même, ils méconnaissent la résolution 1515 de 2003 prévoyant la solution à deux États. Cela fragilise l'édifice : si d'autres États membres font de même et appliquent le droit international à la carte, cela peut devenir très dangereux. Si les Chinois ou les Russes font de même concernant la Corée du Nord, les Américains seront les premiers à le regretter.

Pour les Russes, les Nations unies incarnent la puissance et reflètent leur victoire en 1945. Depuis une dizaine d'années, la Russie s'est réaffirmée comme acteur majeur sur la scène internationale (à défaut de s'être redressée économiquement), et elle adopte une attitude isolationniste et non coopérative. Les Chinois, eux, étaient déjà très présents il y a une quinzaine d'années, mais relativement discrets, s'affichant plutôt comme un pays en développement. En 2020, ils sont « décomplexés » et investissent massivement dans le système multilatéral. Ils ont commencé par prendre le contrôle de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), à Vienne, puis de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui est une instance

importante dont on parle peu. Puis ils ont obtenu la direction de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) contre la candidate française. Ils ont échoué en revanche à l'UNESCO où c'est la Française Audrey Azoulay qui a été nommée. Les Chinois sont très actifs et beaucoup plus visibles qu'avant dans le système des Nations unies, occupant le terrain laissé vacant par les Américains. Ils souhaitent que les objectifs des Nations unies (les objectifs de développement durable à l'horizon 2030) convergent avec ceux des routes de la soie. Il nous faut donc être à la fois coopératifs et prudents.

A l'échelle de la planète, tous les Etats se montrent désireux de s'engager sur les problématiques futures, qu'il s'agisse de la modernisation des missions de maintien de la paix, des objectifs de développement durable, du climat ou de la lutte contre le terrorisme. Il convient donc de nuancer l'idée de la crise. Il y a quelques mois, nous avons lancé une Alliance pour le multilatéralisme, conjointement avec l'Allemagne, qui rencontre un franc succès. Nous essayons de créer des projets collectifs dans des formats variés sur des sujets nouveaux : le respect du droit humanitaire, le climat ou la sécurité, le numérique et le cyberspace, les femmes ou les enfants. Il s'agit de démontrer que l'action collective fonctionne.

La coopération avec l'Allemagne est très fructueuse. Les Allemands sont légitimes pour obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité. Notre objectif est d'appliquer le traité d'Aix-la-Chapelle aux termes duquel la France soutient l'attribution d'un siège permanent à l'Allemagne. Par ailleurs, les débats autour de l'idée d'un siège européen unique sont retombés, car elle est impraticable et absurde : aujourd'hui, il y a cinq membres de l'UE sur quinze au Conseil de sécurité. Nous avons tout à perdre à avoir un siège commun.

Concernant le Conseil de sécurité, il y a effectivement un blocage sur la Syrie. La crise syrienne dure depuis 2011 sans solution et c'est une tragédie. Il y a eu quatorze vetos russes. Mais en réalité, le Conseil n'est pas bloqué : il fonctionne relativement bien sur les crises en Afrique notamment (la France a réussi à amener les Nations unies à intervenir au Mali ou en Centrafrique). Il enregistre beaucoup de succès et on ne peut pas le blâmer pour les échecs survenus dans la gestion des crises. Il est vrai que, dès que les intérêts des grandes puissances sont engagés, comme c'est le cas au Moyen Orient, la discussion est bloquée. Mais sur les sujets de maintien de la paix dans le reste du monde, le système fonctionne.

Le plan de paix américain pour le Proche Orient est attendu depuis deux ans. Sur le fond, il faut faire la part des choses : le communiqué publié ce matin n'est pas agressif, mais il rappelle l'attachement de la France à la solution des deux États et au droit international. Notre position n'a pas changé et je ne crois pas qu'une autre solution que celle que nous avons défendue jusqu'à présent soit possible. Des concertations vont être menées avec les Européens, en vue de réactions concertées.

**M. Pascal Allizard.** – Merci pour votre accueil lors de la visite de la mission sénatoriale à New York. Dans vos propos, vous avez rappelé qu'il ne faut se priver ni du multilatéralisme, ni de l'unilatéralisme. Vous n'avez pas évoqué l'Inde, avec laquelle nous avons un partenariat stratégique. Le BJP a une politique « d'hypernationalisme hindou ». La loi sur la citoyenneté votée en décembre dernier ne pourrait pas être adoptée en Europe, même par les partis les plus extrêmes.

Quelle est la position de l'ONU sur le sujet ? Quelle est l'action de la France à l'ONU sur ce sujet et sur le Cachemire ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Merci pour votre lucidité vis-à-vis de la Chine. Il y a eu cette semaine un article dans *The Economist* sur la façon dont la Chine arrive à contourner les difficultés, par exemple sur les Ouïgours. Sur Taïwan, nous savons qu'il y a un veto chinois. Mais c'est un allié, nous lui avons vendu récemment des avions. Je pense qu'il y a des moyens d'agir. N'avons-nous pas intérêt à reprendre cette question ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Vous avez évoqué la lutte contre le terrorisme. Le Conseil de sécurité a prorogé le mandat de la MINUSMA au Sahel jusqu'à juin 2020. Quelles sont les perspectives de la mission ?

**M. Gilbert Roger.** – Sur l'aide humanitaire transfrontalière en Syrie, les États Unis et le Royaume Uni se sont abstenus de voter la résolution. Faut-il y voir un éloignement de la Grande Bretagne vis-à-vis des positions européennes ?

**M. André Vallini.** – Je partage les positions qui ont été exprimées sur le plan de paix de l'administration américaine. Où en sommes-nous s'agissant des îles Éparses ?

**Mme Christine Prunaud.** – À quoi sert vraiment l'ONU ? Je ne l'ai jamais compris en tant que parlementaire ni en tant que citoyenne : des résolutions sont appliquées par certains pays, mais pas par d'autres, par exemple Israël. Une réflexion sur la réforme du droit de veto est-elle en cours ?

**M. Nicolas de Rivière.** – Sur l'Inde, je partage votre diagnostic. La réalité est que les Nations unies ne se sont pas trop mêlées de la question qui est d'ordre intérieur. Le seul sujet dont elles discutent est le Cachemire, à l'ordre du jour du Conseil de sécurité depuis 1948. Il y a une petite opération de maintien de la paix le long de la frontière indo-Pakistanaise depuis 1949. C'est tout. Les Chinois, alliés du Pakistan, ont soulevé la question de la situation du Cachemire devant le Conseil de sécurité. En réalité, notre position est assez claire : nous encourageons l'Inde et le Pakistan à discuter en bilatéral. Le Conseil de sécurité ne cherche pas à imposer son action sur le dossier. Il faut espérer que la situation s'apaise.

Si les Chinois oppriment les musulmans du Xinjiang, il est très difficile de mobiliser aux Nations unies sur le sujet, y compris les pays arabes musulmans. Les Chinois n'aiment pas la confrontation, donc je pense qu'il faut se mobiliser de manière collective sur les questions des droits de l'Homme pour faire pression. Taïwan n'est pas membre observateur de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), mais les Chinois avaient laissé l'OMS intervenir à Taïwan pendant l'épisode du SRAS.

Concernant la MINUSMA, dont le mandat sera renouvelé en juin, il y a une certaine frustration. Sur le volet militaire, la situation s'améliore, même si c'est l'opération de maintien de la paix la plus meurtrière. Mais les militaires ne peuvent tout résoudre seuls. Nos alliés américains commencent à se lasser du Mali. La MINUSMA souhaite rendre la force plus mobile : il faut peut-être moins de soldats et plus de mobilité. Ce sont les deux enjeux, mais de nombreux partenaires éprouvent de la lassitude. Cette absence de progrès sur le plan politique explique l'absence de réponse sur le volet terroriste.

Sur l'aide humanitaire transfrontalière en Syrie, la négociation a été assez terrible. En réalité, les Russes ont décidé que nous étions passés à une autre phase. Le régime ayant repris le contrôle de l'ensemble du territoire, il ne peut y avoir d'accès humanitaire transfrontalier sans son accord, même si, on le sait, depuis 2011, Assad empêche l'aide humanitaire de parvenir à ses opposants. Après avoir opposé leur veto à la reconduction du dispositif précédent, les Russes ont accepté le maintien d'un dispositif comportant deux points d'accès vers Idlib. Il s'agit d'un pis-aller : 80 % de l'aide humanitaire existante est maintenue jusqu'en juillet, ce qui est mieux que rien. Les Américains et les Britanniques se sont abstenus, alors que la France a voté en faveur de cette solution. En réalité, c'est une posture : notre voix positive leur a offert le confort de pouvoir afficher leur désaccord. Nous avons voté comme les autres Etats européens, nous n'avons pas à en rougir.

Sur les îles Éparses, il n'y a rien de nouveau. Nous suivons la situation. En automne, la délégation de la Polynésie française est venue expliquer la situation avec les autonomistes. La difficulté avec les Nations Unies est qu'elles se sont construites sur la décolonisation, ce qui est compréhensible. Nous organisons un dialogue avec nos territoires, comme au travers du vote de la Nouvelle Calédonie.

À quoi sert l'ONU ? Il faut en effet se poser la question tous les jours. Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies n'ont pas une portée juridique contraignante, mais une portée politique. C'est de la soft law. Il n'y a pas de moyen d'imposer ces décisions. Concernant le Conseil de sécurité, l'article 25 de la Charte indique que toutes ses résolutions s'imposent. Certes, certains États n'appliquent pas toutes les résolutions, dont les États-Unis. C'est inacceptable. Mais si des États refusent d'appliquer ces résolutions, il n'y a guère de moyens de leur imposer.

Sur le droit de veto, le débat est récurrent. C'est le compromis politique qui a été trouvé en 1945 en tirant les leçons des difficultés de la Société des nations. C'est un système un peu inégalitaire, mais il y a un consensus assez fort pour ne pas y toucher. Et on ne peut le faire sans l'accord des membres permanents. Depuis une quinzaine d'années, la France a lancé un code de bonne conduite consistant à renoncer à l'usage du droit de veto en cas de crimes de masse. Nous essayons de promouvoir cette initiative, qui est très populaire : plus de 105 États membres y sont favorables. Le Royaume-Uni soutient plutôt cette proposition, la Russie, la Chine et les États-Unis s'y opposent en revanche fortement. La dernière fois que la France a utilisé seule son droit de veto, c'était en 1976, et en accord avec d'autres membres permanents, c'était dans les années 1980. Nous ne l'avons donc pas utilisé depuis 31 ans. Il ne faudrait d'ailleurs pas que cet usage tombe en désuétude !

**M. Pierre Laurent.** - Vous avez souligné que le traité d'interdiction des armes nucléaires et le traité de non-prolifération (TNP) se contredisaient. La conférence de révision du TNP aura lieu en 2020. Que devons-nous en attendre ?

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** - Les États-Unis n'ont jamais été des partenaires simples. Mais la configuration actuelle a pour conséquence de renforcer d'autres membres du Conseil de sécurité dont la Russie et la Chine. Si la France revendique la paternité du sommet des membres permanents, envisagé en 2020, Poutine s'est rapidement remis au centre du jeu. La Russie et la Chine s'accommodent mal des contraintes posées par les pays occidentaux, notamment sur le plan des droits de l'Homme ou en termes de préoccupations

environnementales. Où se situe la France dans ce contexte ? Quels leviers les pays européens ont-ils pour peser au sein de l'ONU ?

**M. Robert del Picchia.** - Au Conseil de sécurité, on observe traditionnellement un schéma de coopération franco-britannique : les idées de résolutions émanent souvent de la France, qui les transmet d'abord au Royaume-Uni, puis nous essayons de rallier des partenaires. Mais le Royaume-Uni va-t-il toujours jouer le même jeu maintenant qu'il est sorti de l'Union européenne ?

**M. René Danesi.** - L'efficacité de la Minusma, présente au Mali depuis 2013 et comportant 15000 casques bleus, est discutable. Son retrait est demandé par les États-Unis. Quelles sont selon vous les intentions des États-Unis en Afrique au moment même où la Chine et la Russie s'y installent ?

**M. Joël Guerriau.** - Sur qui les 23 millions d'habitants de Taïwan peuvent-ils compter aux Nations unies pour les protéger ? Taïwan est-il écouté uniquement par les États-Unis ? Le fait de ne pas pouvoir prendre directement la parole à l'ONU fragilise-t-il cette entité ?

**M. Richard Yung.** - Je comptais moi aussi poser une question sur les îles Éparses. Je rappelle que, concernant Tromelin, la ratification de l'accord est toujours bloquée à l'Assemblée nationale. Comment peut-on faire rentrer de nouveaux pays à l'ONU ?

**M. Yannick Vaugrenard.** - Aujourd'hui l'Europe reste très faible sur le plan diplomatique. Pouvez-vous nous dire comment les pays européens se concertent pour parler d'une seule voix à l'ONU ? Quel sera l'impact du Brexit ?

**M. Jean-Marie Bockel.** - Puissiez-vous être entendu sur les problèmes de gouvernance au Mali. Actuellement, le climat est délétère à Bamako. Nous espérons que l'attitude des autorités redevienne responsable.

**M. Ladislav Poniatowski.** - La mer de Chine méridionale est une zone de tensions. La Chine se comporte comme si cette zone lui appartenait. Les États-Unis et la France sont les deux seules puissances à y être présentes et à patrouiller dans la zone pour rappeler que ce sont des eaux internationales. Quelle est l'attitude de la diplomatie française vis-à-vis des résolutions déposées sur cette question par les autres pays d'Asie ?

**M. Olivier Cadic.** - Au Venezuela, Juan Guaidó a été réélu et vient d'être reçu en France. Les pays voisins du Venezuela accueillent désormais 5 millions de réfugiés. Comment la France va-t-elle s'engager sur le sujet ? Avons-nous une action à l'ONU ? Quels sont les acteurs européens qui nous soutiennent ?

**Mme Gisèle Jourda.** - Sur l'aide au développement, nous avons rencontré le responsable du Programme des Nations unies sur le développement (PNUD) au cours d'une précédente mission. Il devait y avoir une réforme globale, avec deux coordonnateurs par zones, le coordonnateur central étant complètement déconnecté. Cette réforme devait être mise en place en janvier 2019. Quels sont les retours ?

**M. Nicolas de Rivière.** - Le traité d'interdiction des armes nucléaires a un niveau juridique équivalent au TNP. Mais le TNP a trois piliers, dont un sur le désarmement nucléaire. Nous sommes opposés au traité d'interdiction qui ignore les réalités concrètes de la prolifération actuelle. Nous réaffirmons notre

attachement au TNP dont le bilan global est très positif. Son cadre reste pertinent et permet un désarmement nucléaire pragmatique. Ainsi, la France ajuste son arsenal de dissuasion depuis des années.

Si le système multilatéral est affaibli, la France souhaite défendre l'approche multilatérale et elle a la capacité d'entraînement et de conviction pour le faire, notamment en Europe. Nous arrivons à progresser. Mais aux Nations unies, avoir une position forte ne suffit pas sur les sujets clivants : la seule bonne méthode consiste à avoir des alliances variées, notamment avec les pays africains et arabes. Par exemple, la France va accueillir en juillet prochain à Paris le Forum Génération égalité sur les droits de femmes et la parité. Sur un tel sujet, la France ne peut s'adresser aux seuls pays européens : elle doit viser les pays où les droits des femmes ne sont pas respectés. Il faut bâtir des coalitions ad hoc et casser des blocs. L'Union européenne est nécessaire mais pas suffisante.

Il est vrai qu'au Conseil de sécurité, la France et le Royaume-Uni sont extrêmement actifs : les deux tiers des résolutions découlent d'initiatives franco-britanniques. Le Conseil de sécurité a toujours été l'endroit où nos deux pays, les deux « petits membres permanents » s'entendaient le mieux. Notre poids géopolitique nous oblige à avancer. C'est dans notre intérêt de bien nous entendre à New York et cela continuera à l'être après le Brexit. Nous allons conserver une relation extrêmement dense avec le Royaume-Uni sur tous les sujets. C'est souhaitable et possible.

Sur la Minusma, je reviens sur la position des États-Unis. Ils nous ont aidés depuis 2013, ils sont présents au Sahel et nous avons besoin d'eux. Les militaires américains ont de l'admiration pour ce que l'armée française fait sur place. Ils s'interrogent actuellement sur le redéploiement de leurs troupes dans d'autres zones et l'abandon du Sahel à la France. Mme Parly était hier à Boston pour tenter de conserver l'appui des États-Unis dont nous avons besoin d'un point de vue opérationnel. La Minusma ne peut pas non plus faire du contre-terrorisme, ce n'est pas sa mission. Le sommet de Pau a été une piqûre de rappel efficace. Il existe aux Nations unies une frustration concernant le G5, du fait d'un effet de ciseau entre la dégradation du climat sur place et la réaction des autorités qui ne paraît pas à la hauteur. Le Secrétaire général des Nations unies est très conscient des enjeux et très impliqué. Notre défi est de mobiliser l'ensemble des acteurs car les solutions militaires ne suffisent pas.

Taïwan n'est pas membre de l'ONU et n'est pas prêt de le devenir. Il a un bureau aux Nations unies, mais c'est assez compliqué. Pendant des années, les Taïwanais avaient un réseau de soutien diplomatique en Afrique. Aujourd'hui, la tendance s'inverse, avec, comme conséquence, l'isolement diplomatique de Taïwan. Haïti par exemple reconnaît Taïwan, ce qui d'ailleurs complique parfois l'attribution de l'aide à cet Etat.

Sur l'élargissement du Conseil de sécurité, le débat est récurrent. Il est déjà passé de 11 à 15 États membres en 1963, donnant lieu à révision de la Charte : il y a donc un précédent. La France est favorable à l'élargissement. Mais pour réviser la charte, il faut réunir deux tiers des votes à l'assemblée générale des Nations unies, et la ratification des deux tiers des États membres dont les cinq membres permanents (sachant que le Sénat américain doit lui-même ratifier avec deux tiers de votes positifs). Actuellement, la majorité des deux tiers dépend beaucoup des

Etats africains, qui sont fréquemment en désaccord. Nous n'en sommes pas là, l'élargissement n'est pas à l'ordre du jour. Le sommet de septembre 2020 n'a pas, d'ailleurs, de volet institutionnel.

L'Union européenne est très engagée en faveur du soutien au multilatéralisme. Les objectifs des Nations unies ressemblent à ceux qu'elle défend : l'Etat de droit, la démocratie, les libertés... L'UE finance près de 40 % des Nations unies, pourtant elle pèse peu : elle est considérée comme une sorte d'ONG généreuse, dont les préoccupations éthiques sont souvent ignorées par les Etats bénéficiaires. L'enjeu n'est certes pas d'imposer un agenda européen, mais de faire en sorte que l'UE ait un meilleur retour sur investissement par rapport à ce qu'elle dépense.

La mer de Chine méridionale est un vrai sujet. Nous continuons à y patrouiller. Mais si les pays d'Asie manifestent régulièrement leur mécontentement, ils ne déposent pas de résolution. En 2016, les Philippines ont gagné l'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye sur les Paracels. La bonne stratégie consiste à créer de la jurisprudence internationale pour montrer que l'occupation chinoise est illégale.

Les Nations unies sont mobilisées au Venezuela sur l'aspect humanitaire. Les enjeux humains et migratoires sont considérables, il faut soutenir la population et les réfugiés. Sur le volet politique, la stratégie mise en œuvre par les Etats Unis en présentant une résolution au Conseil de Sécurité n'a pas été très efficace. La Russie et la Chine ont mis leur veto, le Conseil de sécurité a été paralysé et Nicolas Maduro en a profité pour se ressaisir. A cet égard, tant que le régime actuel bénéficiera du soutien de l'armée vénézuélienne, M. Guaidó aura du mal à s'affirmer. La crise humanitaire appelle toutefois une réponse massive des Nations unies.

Sur la réforme de l'Organisation, nous avons soutenu toutes les réformes d'António Guterres. Les Nations unies avaient beaucoup de progrès à faire en matière d'aide publique au développement, notamment à cause des doublons parmi les agences. Le Secrétaire général a donc mis en place un système dans lequel les coordinateurs lui sont directement reliés. L'approche est pertinente, même si elle coûte un peu d'argent. Il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions. Il faut que les Nations unies s'efforcent de fonctionner de manière plus intégrée.

**M. Cédric Perrin, président.** - A la fin de l'année, il a beaucoup été question dans les médias de la situation financière catastrophique de l'ONU. Il reste, semble-t-il, beaucoup d'arriérés. Quelle est actuellement la situation ? Il y a quelques années, avec plusieurs de mes collègues, nous avons souligné dans un rapport la nécessité de maîtriser le coût des opérations de maintien de la paix. L'ONU n'est-elle pas tributaire de ces dépenses exagérées ?

**M. Nicolas de Rivière.** - Il y a toujours une crise de trésorerie du fait des arriérés de paiement de certains États. Le fait que les États-Unis soient très en retard dans le versement de leurs contributions met le système sous tension. Cela a incité le Secrétaire général à prendre en urgence des mesures d'économies qui sont d'ailleurs bienvenues. La hausse tendancielle des budgets de l'ONU a été interrompue, la baisse des budgets a été actée, en particulier celui des opérations de maintien de la paix qui a été ramené de 8 à 6,5 milliards de dollars. Il y a encore des progrès à faire, même si les choses se sont beaucoup améliorées depuis trente ans.

Les agences humanitaires aujourd'hui sont très bien tenues, et il n'y a aucun problème si ce n'est avec certains gros contributeurs. La question a été évoquée récemment avec le président Trump, au lendemain du sommet de l'OTAN. Mon homologue allemand et moi lui avons rappelé, à cette occasion, que le partage du fardeau doit aussi s'appliquer à l'ONU. Si les États européens doivent payer pour l'OTAN, les États-Unis doivent s'acquitter de leurs contributions à l'ONU.

**M. Cédric Perrin, président.** – Merci pour vos propos francs et directs.