

DÉPLACEMENT À L'ONU
31 OCTOBRE-4 NOVEMBRE 2011

COMMUNICATION DE MM. ROBERT DEL PICCHIA, ROBERT HUE, JEAN-MARC PASTOR
ET GILBERT ROGER
MERCREDI 16 NOVEMBRE 2011
10H30

**M. Robert DEL
PICCHIA, vice
président**

Comme chaque année une délégation de notre commission s'est rendue aux Nations Unies à l'occasion de l'Assemblée générale. Le séjour est occupé de manière dense par un ensemble de rencontres avec les ambassadeurs, représentants permanents de leurs pays auprès de l'ONU, et avec les principaux responsables de l'ONU. Le programme du séjour de notre délégation vous a été distribué.

Le très grand intérêt de ces missions consiste en la juxtaposition des analyses et des positions des différents pays ou acteurs intervenants au sein de cet outil irremplaçable du multilatéralisme qu'est l'ONU, en dépit de ses défauts et de ses faiblesses. Il permet aussi de juger, dans cette enceinte, de la pertinence de nos choix diplomatiques, de la façon dont ils sont perçus et donc de situer l'action de la France dans le monde.

Il convient d'emblée de rendre hommage à notre représentation à l'ONU pour le très remarquable travail qui y est effectué. L'équipe rassemblée autour de notre ambassadeur , Gérard Araud, est de premier ordre. Les

personnalités que nous avons rencontrés, ambassadeurs, responsables de l'ONU, nous ont tous vantés les mérites de notre représentation permanente à l'ONU. C'est un jugement des pairs qui mérite d'être souligné.

Comme l'a très bien synthétisé M. Pierre Sella, secrétaire général du Quai d'Orsay, la feuille de route de notre diplomatie c'est de pas subir les évolutions du monde, mais en être acteur et permettre à notre pays de jouer tout son rôle face aux bouleversements en cours. C'est indéniablement ce que nous faisons à l'ONU.

La 66^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui s'est ouverte mardi 13 septembre 2011, a été placée sous le signe des évolutions dans le monde arabe, avec comme point d'orgue le traitement aux Nations Unies du lancinant dossier israélo-palestinien. Ce sont les principaux thèmes que nous aborderons dans cette communication ainsi que le rôle de l'Europe dans cette enceinte.

Rappelons néanmoins que l'Afrique reste bien évidemment une des grandes priorités de l'ONU, en particulier en matière de développement, de mises en oeuvre et de suivi des objectifs du millénaire. Ces questions ont été évoquées notamment avec la Secrétaire générale adjointe, Mme Asha-Rose Migiro, avec nos interlocuteurs du PNUD ainsi que sous l'angle du traitement de la crise alimentaire et du rôle de la FAO. L'actualité nous a fait également traiter des questions environnementales avec la conférence de Rio+20 en 2012 et climatiques avec la conférence de Durban qui doit se tenir dans quelques jours.

Nous avons également fait le point sur les opérations de

M. Robert HUE,
vice-président

maintien de la paix aux destinées desquelles préside notre compatriote Hervé Ladsous. Ces thèmes font l'objet de notes qui vous ont été distribuées.

1 – les printemps arabes

Depuis bientôt un an les printemps arabes dominent les thématiques abordées à l'ONU que ce soit à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité. Cette question a été abordée lors de tous nos entretiens. Par ses conséquences et le remodelage de la carte des équilibres mondiaux, il recouvre également le conflit israélo palestinien et l'Iran.

Redisons-le personne n'avait anticipé ces évènements que ce soit dans les diplomaties de tous les pays ou à l'ONU. Ceci est assez caractéristique du conservatisme naturel des politiques internationales, obsédées par l'idée de stabilité. Celle-ci est évidemment essentielle. Nous savons tous que la stabilité des frontières en Europe, en Afrique ou partout ailleurs est un primat diplomatique que nous devons préserver, même si cette année a vu naître un nouvel Etat en Afrique avec le Soudan du sud. Néanmoins, au nom de cette stabilité, et par ce que les diplomaties ne reconnaissent que les Etats, par ce que l'ONU est une assemblée d'Etats où le nationalisme est consubstantiel, nous avons attaché trop de crédit à des régimes qui apparaissaient comme le meilleur rempart contre l'extrémisme et contre le terrorisme. Les peuples ont démenti ce conservatisme et les politiques des Etats en ont pris acte mais à des degrés

divers que l'on mesure bien à l'ONU.

Avant de traiter de la Lybie, de la question palestinienne et de l'Iran, l'impression générale de nos interlocuteurs est que si les printemps arabes constituent une avancée démocratique importante, la phase qui s'annonce est extrêmement délicate. Tout en tenant compte de la diversité de chacun des pays, les processus électoraux et la mise en place de nouvelles institutions font entrer ces pays dans une zone très sensible. Au centre des incertitudes des six mois à venir la question de l'évolution de l'Algérie et celle de ce « ventre mou » de l'Afrique qui va de la Mauritanie au Soudan a été soulignée.

Les questions économiques seront particulièrement importantes puisqu'un effondrement économique réduirait à néant les avancées des révoltes arabes. Dans ce contexte, les aides à la reconstruction que ce soit à travers le partenariat de Deauville, les aides bilatérales ou l'action du PNUD en matière de développement, revêtent un caractère central.

Il faut aussi nuancer le caractère « démocratique » de certains de ces mouvements, parfois qualifié de « science fiction » par l'un de nos interlocuteur. Il est évident que la situation en Tunisie, au Maroc ou en Jordanie n'est sans doute pas généralisable à tous les pays touchés par ces « printemps ». Les incertitudes sur les évolutions vers une certaine forme de démocratie le sont encore plus. Le phénomène est éminemment fragile, fragilité qui justifie totalement l'investissement de la communauté

internationale.

Il a également été souligné que la révolte passée, ce que recherche les populations c'est un minimum de stabilité et de visibilité. Les attentes de la population sont modestes et raisonnables : la reconnaissance de leur dignité, un minimum de justice sociale et une meilleure répartition des fruits de la croissance.

Interrogés sur une généralisation de la charia nos interlocuteurs ont rappelé que celle-ci s'inspire du Coran et du comportement du prophète, ce qui permet de s'en inspirer de manière très différenciée entre les pays. Un pays comme le Maroc par exemple s'inspire de la charia mais sa législation est euro-compatible à 95 % nous disait son ambassadeur à New York.

Toutefois, et en particulier s'agissant de l'Égypte, plusieurs de nos interlocuteurs se sont interrogés sur la montée en puissance des islamistes et, en l'occurrence, des frères musulmans. Ils ont souligné l'existence d'une stratégie indirecte de prise de contrôle à long terme par une infiltration progressive des institutions. Le parti Ennahda qui a remporté 89 des 217 sièges de l'Assemblée constituante tunisienne fera l'objet d'une attention soutenue pour la mise en œuvre de ces engagements en faveur de la démocratie.

Lybie

La France a su modifier sa politique arabe, passé le premier mouvement d'errements. Elle a été avec la Grande

**M. Jean-Marc
PASTOR,**

Bretagne et le soutien remarquable et courageux du Liban, le fer de lance de l'adoption de la résolution 1973 qui a autorisé l'intervention en Lybie.

Cela a déjà été dit, il s'agit d'une avancée majeure du droit international avec la première mise en pratique par le Conseil de sécurité du concept de la « responsabilité de protéger », version onusienne et différente de son prémisses, le droit d'ingérence. Dans le contexte syrien, sur lequel nous reviendrons, la Ligue arabe réfléchit en ce moment même aux moyens qu'elle pourrait recommander pour protéger les populations actuellement massacrées par un pouvoir qui a perdu toute légitimité. L'ONU constatait il y a quelques jours que la répression a fait au moins 3500 victimes.

Il est nécessaire de rappeler les trois conditions qui ont permis l'adoption de la résolution 1973 : l'urgence avec l'annonce de massacres par le pouvoir libyen du colonel Khadafi, l'appel de la Ligue arabe et l'accord, du bout des lèvres de l'Union africaine, et, enfin, la participation à la coalition d'un certain nombre d'Etats arabes.

Dans ce contexte, la Russie et la Chine, qui disposaient du droit de veto, se sont abstenues. La résolution 1973 est votée par l'Afrique du Sud (qui le regrettera par la suite), la Bosnie-Herzégovine, la Colombie, les États-Unis, la France, le Gabon, le Liban, le Nigeria, le Portugal, et le Royaume-Uni ; cinq membres s'abstiennent : l'Allemagne, le Brésil, la Chine, l'Inde, et la Russie ; aucun des membres du Conseil ne s'y oppose. C'est un moment

unique et quasi miraculeux, emporté de haute lutte. Il ne se reproduira pas avant longtemps.

Première constatation l'ensemble des BRICS a manifesté ses très fortes réticences à ce qu'ils considèrent comme une ingérence dans la politique intérieure d'un Etat menée, qui plus est, par les puissances occidentales dont ils contestent de plus en plus la légitimité à agir comme un directoire mondial dont les émergents sont exclus.

Passé le vote, puis l'attitude positive de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme qui a exclu la Libye, nous avons pu constater un certain climat d'amertume des BRICS, Afrique du Sud comprise, qui dénoncent unanimement une intervention qui aurait outrepassé, voire violé, les termes de la résolution. Ces pays considèrent qu'ils ont été trompés et en tirent les conséquences en affirmant qu'ils ne soutiendront plus d'autres résolutions sur la Syrie ou le Yémen par exemple.

Cette attitude s'inscrit dans ce que Hubert Védrine nous décrivait récemment : celui d'un affrontement avec les émergents pour un nouvel équilibre des pouvoirs. On a pu parler à l'occasion de l'affaire libyenne de premier acte de la nouvelle guerre froide qui oppose pays occidentaux et pays émergents. Cet affrontement se sent particulièrement à l'ONU.

Syrie

S'agissant de la Syrie, la position de la Russie pourrait être qualifiée de « légitimiste » : la Russie défend le droit et

**M. Gibert
ROGER,**

l'ordre, pas les régimes. Si les autorités syriennes n'ont pas géré la situation au mieux, et si la réaction a été disproportionnée, c'est à ce gouvernement, ce peuple, cette société civile d'aboutir à un accord sans interférence extérieure. Cette position de principe renvoie au rôle du Conseil de sécurité qui, selon la Russie, doit maintenir la paix et la sécurité mais non pas juger de ce qui est bien ou de ce qui est mal, de choisir d'aider certains et d'éliminer les autres, de décider d'un changement de régime. En clair, mesurer la démocratie, n'est pas du ressort du Conseil et la révolution n'est pas un moyen légal de changement des régimes. Les mieux à même de contribuer à résoudre ces conflits sont les voisins immédiats et les organisations régionales ou sous-régionales.

La Chine aux Nations unies applique la politique de patience stratégique définie par Deng Xiaoping qui s'appuie sur trois adages : attendre son heure, garder un profil bas, ne pas assumer de leadership. Cette politique reste le cap inébranlable de la stratégie chinoise. Elle se considère également comme un pays en développement, ce qui nous a été rappelé trois fois par l'ambassadeur chinois. Au Conseil elle adopte au Conseil une position souverainiste et souligne la complexité et la sensibilité du problème, ce qui lui permet de militer pour une résolution de la crise dans un autre format (régionales, bilatérales ou nationales). Le Conseil est, dans cette perspective, bon au mieux à gérer des crises mineures qui sont sans impact pour la Chine. Sans le dire clairement, elle a la même analyse

critique et la même opposition que les autres BRICS.

Quelles que soient les motivations mises en avant ces pays craignent que des concepts comme la responsabilité de protéger et l'extension des champs de compétences du Conseil de sécurité, ouvrent des possibilités à terme d'ingérence dans leurs affaires intérieures.

Vis-à-vis de la Syrie, notre pays et d'autres condamnent cette attitude et milite pour l'imposition de sanctions fortes et par une prise de position du Conseil de sécurité, même si l'hypothèse d'un recours à la force sous chapitre VII de la Charte n'est pas envisagé. Il n'est du reste pas souhaité par les opposants syriens pas plus que par la Ligue arabe. La France dénonce dans des propos très vifs l'inaction du Conseil et le blocage qu'effectuent ces pays, en particulier la Chine et la Russie qui ont opposé un double veto.

Notre ambassadeur déclarait le 24 octobre : *« les membres du Conseil qui se sont opposés à un projet de résolution ou ne l'ont pas voté devront expliquer face à l'histoire, face à l'opinion syrienne, face à l'opinion publique internationale et face à leur propre opinion publique ce qu'ils proposent de concret pour mettre un terme au bain de sang. Le temps n'est plus aux mots que le régime n'écoute pas, il est aux actes. Choisir l'immobilisme du conseil c'est soutenir le régime d'Assad, c'est choisir son camp, le peuple syrien l'a compris. »*

Quelles évolutions sont possibles à l'ONU sur cette

question ?

À court terme, la troisième commission de l'Assemblée générale est saisie d'une proposition de résolution présentée par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni qui soutiennent les Etats-Unis. Elle porte sur la question des droits de l'homme en Syrie. Cette résolution a des chances raisonnables d'être adoptée bien que l'ONU soit en générale réticente à adopter des textes visant nommément un pays. Pour l'instant, seuls trois pays, l'Iran, la Corée et la Birmanie, sont concernés par de telles résolutions.

L'adoption d'un texte au Conseil de sécurité et, comme nous l'avons vu, beaucoup plus délicat et supposerait une détérioration forte de la situation.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné que pour le régime syrien il ne saurait y avoir de marche arrière. Une transition reviendrait pour le président Assad à creuser sa propre tombe. Lors de nos discussions quatre possibilités d'évolution ont été évoquées :

- un coup d'état des militaires qui sont les seuls capables de renverser le régime. Compte tenu du lien de l'armée et du régime et de la nécessité que cette rébellion soit conduite par un membre influent du clan des Alaouites, cette probabilité est présentée comme faible ;
- une guerre civile et l'intervention éventuelle des deux grandes puissances que sont la Turquie et l'Iran. Les conséquences sur le Liban risquent d'être également

M. Robert HUE,
vice président,

considérables avec notamment l'utilisation du Hezbollah de manière directe ou en attaquant Israël pour détourner du sujet syrien . Cette hypothèse n'est pas à exclure ;

- la « prise de la Bastille » par la rue, en particulier à Damas ;
- l'accélération des défections et une meilleure organisation de l'opposition qui conduisent à un basculement progressif des choses.

Ces deux derniers scénarios, ou une combinaison des deux, paraissent les plus probables.

2 – la question palestinienne

L'autre grand sujet dont nous avons débattu est, bien évidemment, la question de la **reconnaissance d'un État palestinien à l'ONU**. Elle est directement liée aux printemps arabes puisqu'alors que la région connaît des bouleversements, la légitimité de l'aspiration palestinienne à un État est indiscutable. Notons cependant que si la qualité de peuple opprimé soude les populations derrière leurs dirigeants, les aspirations à la démocratie, la transparence, le partage des responsabilités et des gains de la croissance, la lutte contre la corruption sont aussi des aspirations légitimes du peuple palestinien.

Quelques jours après notre mission, le 11 septembre dernier, la demande d'admission de la Palestine comme État

membre n'a pas réuni une majorité de neuf voix au Conseil de sécurité. Le rapport du comité d'admission a souligné les divergences entre les membres et, en tout état de cause, les États-Unis avaient annoncé qu'ils opposeraient leur veto. Le président Obama a prononcé devant l'Assemblée générale l'un des discours les plus pro-israélien des années récentes. Le contexte électoral et l'état de l'opinion publique aux États-Unis expliquent cette rigueur. La fermeté du président américain se traduisant directement en gain dans les sondages. Il était donc connu que la demande palestinienne n'avait aucune chance d'aboutir. Outre son aspect éminemment médiatique, elle permettait de compter les appui et les oppositions. Par rapport au cas de la Syrie, il est particulièrement intéressant de remarquer que l'opposition entre les pays émergents, en particulier les BRICS, et les pays occidentaux s'est exactement reproduite.

La position française en faveur de la création d'un Etat palestinien est connue. Il convient d'ailleurs de remarquer que l'idée de deux Etats coexistants dans des frontières sûres et reconnues est unanimement acceptée par la communauté internationale. Elle fait partie de l'acquis. Tous les éléments d'une solution sont sur la table des négociations : la Conférence de Madrid de 1991, le discours du Président Obama du 19 mai dernier, la feuille de route, l'initiative arabe de la paix et les paramètres agréés par l'Union européenne. Pourtant, après 60 ans de conflits, une solution semble plus éloignée que jamais.

C'est la raison pour laquelle, la France, par la voix du

président de la République, a proposé un changement de méthode et un calendrier lors de son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU le 21 septembre dernier. La reprise des négociations s'accompagnerait de l'octroi d'un statut d'Etat observateur non membre par l'Assemblée générale où une majorité est acquise. Un statut rehaussé et des changements concrets sur le terrain sont inséparables. L'un sans l'autre n'a guère de sens.

Cette proposition française ne s'est pas encore concrétisée, les palestiniens préférant jouer la carte du Conseil de sécurité, tout en posant leur candidature comme Etat membre de plein exercice dans les agences de l'ONU pour lesquels les Etats-Unis ne peuvent opposer leur veto. L'UNESCO vient, la première, d'accueillir la Palestine comme Etat membre de plein exercice. Selon certains ambassadeurs son admission crée un capital politique sur lequel il faut investir.

Le vote français en faveur de cette admission tient compte de la nature de cet organisme et était destiné à montrer aux palestiniens que les choses progressent, qu'ils ne sont pas dans une impasse. Cette position n'empêche pas, au-delà d'une contradiction apparente soulignée par M. Mansour, le représentant palestinien, une abstention au Conseil de sécurité.

Comme nous l'a indiqué le représentant américain à l'ONU, cette décision entraîne automatiquement la suspension des contributions des Etats-Unis à l'Unesco ou dans tout autre organisme de l'ONU qui reconnaîtrait un

Etat palestinien avant la fin des négociations entre Israël et les autorités palestiniennes. Cette obligation résulte de deux lois adoptées par le Congrès au début des années 90 dont il est évident que le président Obama ne demandera pas la modification dans le contexte actuel. Il en résulte que, si, comme il est probable, les palestiniens continuent à demander la reconnaissance de leur Etat dans les 16 autres agences de l'ONU, les mêmes sanctions financières s'appliqueront. Selon la représentante américaine seule l'ONU devrait échapper à cette suppression des cotisations puisque l'octroi d'un statut rehaussé par l'Assemblée générale n'est pas juridiquement l'admission comme Etat membre.

Nous nous sommes bien évidemment entretenus avec le représentant palestinien à l'ONU, M. Riyad Mansour, ainsi qu'avec l'ambassadeur, représentant permanent d'Israël, M. Ron Prosor.

Ces entretiens permettent de mesurer le fossé entre les deux protagonistes. De fait, les chances de réussites sont minces tant la confiance est profondément ébranlée entre les parties. Il est évident que la politique du gouvernement israélien sur les colonies s'inscrit dans ce qui est un projet délibéré pour rendre impossible la création d'un Etat palestinien. Selon les propres termes de notre représentant permanent l'ambassadeur Araud « c'est une violation patente du droit international et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ». Cette position est du reste celle de

M. Robert DEL PICCHIA, vice président,

l'ONU exprimée par le porte parole du Secrétaire général : « L'activité de colonisation israélienne est contraire au droit international et à la Feuille de route et porte préjudice aux négociations sur le statut final ».

Israël dénonce un discours palestinien unilatéral qui renforce les frustrations et génère de la violence. Le soutien de la France aux initiatives palestiniennes est regretté et le discours occidental est qualifié de deux poids, deux mesures quand il s'agit d'imposer les mêmes exigences aux palestiniens. D'autres interlocuteurs que l'ambassadeur Prozor on regretté l'absence de courage politique de l'Europe qui se contente de son rôle de payeur. Le rôle relativement effacé de la Haute représentante et du SEAE dans les négociations reflète les divisions profondes des européens sur la question du conflit israélo-palestinien. La vision selon laquelle, en cas de vote à l'Assemblée générale, les européens s'abstiendraient, est loin d'être certaine. Les pressions américaines seront fortes et des Etats comme les Pays-Bas sont des partisans inconditionnels d'Israël.

Pour l'ambassadeur Prozor, si Israël est en faveur d'un Etat palestinien indépendant, celui-ci ne peut être imposé de l'extérieur. Le véritable obstacle à la reprise des pourparlers ce ne sont pas les colonies mais l'exigence de l'application du droit au retour qui, s'il est mis en œuvre, revient à la destruction d'Israël. De son côté le premier ministre israélien, qui bénéficie d'un soutien parlementaire et populaire très au delà de son électorat, s'est déjà engagé de

manière considérable par exemple en autorisant le gel des colonies pendant 9 mois, en reconnaissant le principe de deux Etats pour deux peuples, en éliminant de très nombreux barrages routiers. La situation économique en Cisjordanie a connu un taux de croissance de 10 % cette année.

Face à ces points positifs les palestiniens semblent penser qu'ils n'ont plus besoin de négocier et qu'ils peuvent agir unilatéralement. Les gestes faits par Israël n'ont pas de réciprocité du côté palestinien.

En opposition à l'expression de cette position, le représentant palestinien dénonce les mesures de représailles prises par Israël après l'admission de la Palestine à l'Unesco et la poursuite de la colonisation. Si la communauté internationale n'est pas en mesure de forcer Israël à respecter le droit et leurs obligations, les palestiniens continueront à utiliser d'autres méthodes légales et pacifiques pour faire reconnaître leurs droits. Les candidatures palestiniennes à l'Unesco et dans d'autres agences participent de cette logique.

Les palestiniens sont reconnaissants à la France pour les propositions faites de reconnaissance du statut d'observateur. Cette option reste ouverte même si l'on peut penser que la reconnaissance comme Etat à l'Unesco pourrait entraîner juridiquement la reconnaissance du statut d'Etat non membre, observateur à l'ONU.

La Palestine demande à Israël de se conformer au droit et de satisfaire aux conditions de la feuille de route, c'est-à-

dire l'arrêt des colonies, y compris à Jérusalem-est, pendant les négociations. Les frontières sont celles de 1967 mais peuvent faire l'objet d'adaptation et d'échanges de territoires.

S'agissant du droit au retour, les réfugiés palestiniens ont des droits individuels définis par le droit international. Il faut trouver une solution juste. Il ne s'agit évidemment pas que 5 millions de réfugiés reviennent sur le territoire israélien. Certains reviendront, certains recevront des indemnités justes. Il faut une position pragmatique mais, selon M. Mansour, on ne peut accepter une position qui exclut tout retour, même en nombre limité. Des concessions considérables ont été faites pour accepter que le futur Etat palestinien occupe 22% seulement de la Palestine historique.

Parmi les nombreuses raisons qui s'opposent à la reconnaissance de l'Etat de Palestine dans les organes de l'ONU, figure la crainte que les palestiniens, s'ils étaient reconnus comme partie à part entière du traité fondant la Cour pénale internationale, puissent la saisir pour juger des violations des droits de l'homme par Israël.

Signalons enfin, que l'élection très remarquable du Maroc, par 151 voix, au Conseil de sécurité comme membre non permanent, peut être un facteur d'espoir dans une reprise des négociations. Même si le Maroc est l'élu du groupe africain, il a toujours joué un rôle de médiateur entre Israël et les pays arabes.

**M. Gibert
ROGER,**

L'Iran

L'Iran est un pays dont l'évolution s'inscrit aussi dans le cadre des révoltes arabes. Aucun pays de la zone n'y échappe même si le pouvoir a pu écraser toutes velléités de mouvement populaire de protestation. La déstabilisation de la Syrie, que l'Iran continue de soutenir, y compris très vraisemblablement par des livraisons d'armes, l'éventuelle reprise des négociations entre palestiniens et israéliens et leurs conséquences sur le Hezbollah et le Hamas, ne peuvent manquer de se répercuter sur la politique intérieure et extérieure de l'Iran.

Mais l'intérêt que l'ONU porte à l'Iran tient surtout au risque de prolifération que sa politique nucléaire fait courir.

Notre mission a permis de faire un point d'étape sur la mise en oeuvre des sanctions vis-à-vis de l'Iran. Ces sanctions poursuivent trois objectifs : en premier lieu de freiner le programme nucléaire en rendant sa poursuite plus compliquée ; en second lieu faire pression sur le régime pour le pousser à négocier et, enfin ces sanctions ont une valeur d'exemple pour d'autres pays qui envisageraient de prendre la même voie. Il existe de fortes interrogations sur l'effectivité de ces sanctions.

Le rôle régional de l'Iran explique que certains états ou groupes d'états comme en Amérique latine par exemple sont assez peu attentifs à l'application des sanctions et contribuent à leur contournement. Un certain nombre

d'informations publiées par la presse font état de violations, d'exportation d'armes et, dans certains cas, de technologies nucléaires. Par ailleurs, un certain nombre de nos interlocuteurs soulignent que l'on n'a pas fait preuve de la même rigueur pour les programmes nucléaires israélien, indien ou pakistanais.

Lors de notre séjour à New York l'AIEA a annoncé la publication d'un rapport qui démontre de manière claire que le discours iranien sur un programme civil est faux et que les autorités de ce pays développent un programme militaire proche d'aboutir.

Dans ce rapport, publié le 8 novembre, l'AIEA fait état de ses «graves inquiétudes» et détaille des activités iraniennes «spécifiquement liées à l'arme nucléaire».

L'Agence rapporte les activités menées par l'Iran dans tous les secteurs nécessaires pour mettre au point une arme nucléaire : travail sur des composants en uranium métal, les explosifs, les expériences hydrodynamiques, les codes de calcul, l'initiation neutronique, les préparatifs d'essai nucléaire, l'intégration dans un missile. Elle rappelle que l'Iran a développé clandestinement son programme nucléaire. Le rapport montre que l'Iran n'a jamais réellement coopéré pour répondre aux doutes de l'Agence sur ses activités dans des domaines hautement sensibles, et a rompu tout dialogue en 2008 avec l'Agence sur ces questions.

Par ailleurs, l'Agence rappelle que l'Iran continue ses programmes sensibles à Natanz, Qom et Arak. Toutes ces activités sont en violation des résolutions du Conseil de sécurité et du Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Elles n'ont aucun débouché civil crédible.

Les intentions de l'Iran de se doter d'un programme nucléaire militaire ne font donc aucun doute. Nous sommes passés du faisceau d'indices concordants à des preuves. La question qui se pose est donc de savoir quelles mesures vont être prises pour tirer les conséquences de ces révélations ou plutôt de cette confirmation du caractère militaire du programme nucléaire iranien.

Notre pays a une position très ferme sur cette question. Un communiqué du ministère des affaires étrangères précise que : « La France considère qu'il faut franchir un palier dans le renforcement de la pression diplomatique sur l'Iran. Si l'Iran refuse de se conformer aux demandes de la communauté internationale et refuse toute coopération sérieuse, nous nous tenons prêts à adopter, avec tous les pays qui suivront, des sanctions d'une ampleur sans précédent ».

Vis-à-vis de l'Iran, la Chine et la Russie poursuivent des stratégies différentes. La Russie ne veut pas d'un Iran nucléaire qui constituerait une menace à ses frontières et pour ses intérêts. La Russie pourrait se prononcer en faveur d'une politique d'isolement de l'Iran par un accroissement

des sanctions, mêmes si ce pays est un partenaire commercial important. Rappelons que la Russie a livré une centrale nucléaire civile à l'Iran. Toutefois, une déstabilisation de l'Iran risquerait de conduire à un raidissement supplémentaire potentiellement dangereux.

La Chine, pour laquelle l'Iran n'est pas une menace, réagit plutôt pour éviter une prolifération nucléaire régionale.

Pour certains de nos interlocuteurs il ne fait pas de doute que, à terme, le passage à l'acte à un essai nucléaire sera irrésistible pour les autorités iraniennes. Celles-ci penseraient que la politique du fait accompli leur permettra de connaître le même sort que celui de l'Inde ou du Pakistan, c'est-à-dire celui d'une reconnaissance de facto de leur qualité de puissance militaire disposant de l'arme nucléaire et des vecteurs pour la lancer. La possession de la bombe par l'Iran sanctuariserait le pays et conduirait à un mouvement de prolifération avec ses voisins. Ce « passage à l'acte » n'est cependant pas sûr. S'il est évident que certains extrémistes en Iran y sont favorables, il est douteux que ce soit la ligne de l'ensemble des pouvoirs en raison des risques évidents que constituerait ce pari.

L'une des conséquences immédiates du rapport de l'AIEA a, en effet, été une très vive réaction d'Israël allant jusqu'à envisager une intervention militaire pour la destruction des sites. Pour la première fois de son histoire, Israël définit comme une menace existentielle le programme nucléaire iranien.

Sauf la fuite en avant d'Israël dont on peut douter néanmoins de leurs capacités à détruire un programme qui, au fil des années, a perfectionné ses protections. Par ailleurs, les défenses anti-aériennes iraniennes se sont renforcées et rendraient une intervention coûteuse. Même s'il ne faut pas l'exclure totalement, les conséquences d'une intervention militaire seraient dramatiques pour l'ensemble de la région et pour le monde. L'hypothèse d'une intervention militaire paraît d'autant moins probable que les États-Unis sont en période électorale. Par ailleurs, les structures du pouvoir iranien sont complexes et il faut se rappeler que le président Ahmadinejad dépend totalement du guide suprême l'ayatollah Khamenei.

La question qui est posée à la diplomatie mondiale est donc de savoir comment maintenir l'Iran comme un État du seuil qui lui permet de se voir reconnaître son rôle régional, et le réintégrer progressivement dans le système international pour l'amener à respecter ses engagements de pays signataire du TNP et de son protocole additionnel.

Il est frappant de constater que, pour Israël, le but poursuivi par l'Iran est de changer l'environnement stratégique régional dans le cadre d'un conflit, au sein d'une même civilisation, entre chiites et sunnites. Le véritable adversaire des pays arabes sunnites et leur grande inquiétude, ce n'est pas Israël c'est l'Iran. On oublie trop souvent cet aspect fondamental. Au-delà des rodomontades du président Ahmadinejad, il n'est pas certain que le programme nucléaire iranien soit dirigé contre l'Occident ou contre Israël. Il n'en demeure pas moins nécessaire d'éviter un

mouvement de prolifération d'autres pays comme la Turquie, l'Arabie Saoudite ou l'Egypte qui se feraient en réaction au programme iranien.

La question des printemps arabes et de leurs conséquences a donc été centrale tout au long de cette 66^{ème} Assemblée générale. Il nous a paru intéressant, dans ce contexte de voir comment la voix de l'Europe était entendue à l'ONU.

2 –L'Europe à l'ONU

Lors du précédent déplacement de la commission à New York, en novembre 2010 ; l'Union européenne, et à travers elle chacun des Etats membres, venait de connaître un **grave échec politique**.

En effet, le 14 septembre 2010 l'adoption d'une motion de non action, consistant à renvoyer l'examen d'un projet de résolution présenté et élaboré par les 27 pour changer son statut avait une claire signification : l'UE, premier contributeur au budget de l'ONU (40 %), premier donateur d'aide au développement n'est pas perçue comme une puissance et ne suscite pas le respect. Si la faiblesse du poids politique de l'Europe et de ses principaux représentants n'est pas une nouveauté, le vote de l'Assemblée générale l'avait révélé de manière particulièrement crue.

On peut distinguer deux causes principales de ce fiasco :

M. Jean-Marc

- La raison de fond est politique : c'est sans aucun

PASTOR,

doute la réticence des Etats à ce qu'une entité sui generis obtienne des droits dévolus à des Etats, en particulier le droit de s'exprimer d'égal à égal avec d'autres Etats. Il ne faut en effet pas oublier que l'ONU est une organisation d'Etats et que, par définition, le nationalisme et y est une sorte de raison d'être.

- De plus de nombreux Etats n'ont pas voulu, en créant ce précédent, ouvrir la boîte de pandore d'une multiplication de demandes d'autres groupes ou ensembles régionaux. Cela explique le vote négatif de pays comme la Russie ou la Chine mais aussi sans doute l'abstention-trahison d'alliés comme le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Beaucoup de pays ont voulu éviter une logique d'affrontement entre les blocs au sein de l'ONU. Les petits Etats craignaient de perdre tout poids si les groupes régionaux se renforçaient. De grands émergeant comme le Brésil ou l'Inde souhaitaient également préserver leur autonomie par rapport à leur groupe régional.

L'Union européenne a repris les négociations et l'Assemblée générale a décidé, le 3 mai 2011, de lui accorder le statut d'observateur, créant ainsi une nouvelle catégorie de membres non étatiques des Nations Unies.

Selon les termes du texte, l'Assemblée générale décide « d'adopter les modalités » pour la participation des représentants de l'Union européenne, « en qualité

d'observatrice », à ses sessions et travaux et à ceux de ses commissions et groupes de travail, aux réunions et conférences internationales organisées sous son égide, ainsi qu'aux conférences des Nations Unies.

Il est intéressant de noter que dans ce texte, l'Assemblée générale réaffirme qu'elle est un organe intergouvernemental dont le statut de membre à part entière est limité aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies.

Depuis cette date l'Union européenne peut être inscrite sur la liste des orateurs prenant part aux travaux de l'Assemblée, avec les représentants des grands groupes, pour faire des interventions, et peut participer au débat général de l'Assemblée générale selon le précédent établi pour les observateurs. Elle peut également exercer un droit de réponse au sujet de positions de l'Union européenne.

En tant qu'observatrice, l'Union européenne n'a, en revanche, ni le droit de vote, ni celui de présenter des candidats. Elle ne peut pas non plus se porter coauteure de résolutions ou de décisions, ni présenter de motion d'ordre. Cette position nouvelle fait toujours l'objet d'une guérilla des petits groupes notamment de la CARICOM, qui interprète le dispositif de la résolution de manière très fermée, précisant notamment que l'Union européenne aura le droit de s'exprimer, mais sans qu'elle n'ait de préséance sur les autres grands groupes régionaux. Vis-à-vis des États,

l'Union européenne est aussi impopulaire que les autres groupes régionaux sans toutefois en avoir les moyens de pression.

De plus, l'Europe qui a deux de ses membres en tant que membres permanents du Conseil de sécurité auxquels s'ajoutent l'Allemagne et le Portugal comme non permanents, est considérée par les autres groupes régionaux comme sur-représentée au Conseil. C'est du reste ce qui explique l'échec de la Slovénie à laquelle l'Azerbaïdjan a été préférée lors du renouvellement des membres non permanents.

Au sein même de l'Union européenne, le Royaume Uni interprète de manière très littérale le dispositif du traité de Lisbonne, allant jusqu'à paralyser l'expression des 27. L'explication de cette attitude « théologique », juridiquement valide quant à la lettre du traité, est à rechercher dans la politique intérieure britannique. Selon cette analyse, l'Union s'exprime quand elle a une compétence unique, mais ce sont, en fonction de l'efficacité recherchée, soit les Etats, soit l'Union qui parlent quand il s'agit d'une compétence partagée, et seulement les Etats quand l'Union n'a pas compétence. Cette politique de détermination au cas par cas complique indiscutablement les choses et ne contribue pas à donner à l'Europe la place que nous souhaiterions la voir occuper.

Enfin, sur un certain nombre de sujets « le drapeau

européen est déchiré ». l'exemple le plus frappant est celui du conflit Israélo-palestinien, mais il en est bien d'autres.

Au-delà de cette crise un peu artificielle il est frappant de constater que l'image de l'Union européenne à l'ONU n'est pas bonne. Cette image est d'autant plus critiquée que la crise économique et financière qui frappe l'Europe, étale ses divisions et qu'un certain nombre d'Etats rendent l'Europe responsable de la crise mondiale et de ses répercussions sur eux. Les émergents critiquent la répartition des pouvoirs au sein des organisations financières internationales, où les « chaises » ont été rééquilibrées à leur profit et l'influence au sein du G8 et du G20. Sans trop caricaturer l'Europe est perçue comme une grande ONG qui donne des leçons et qui paye. Surtout, la réalité qu'est l'Europe n'est pas comprise, peut être par ce que mal ou insuffisamment expliquée.

Pourtant, il nous paraît évident qu'il n'y a pas d'autre voix qu'une Union européenne plus présente, plus soudée et plus active aux Nations Unies. Elle en est le principal bailleur de fonds. Ce sont ses valeurs qui progressent au sein de l'organisation. Les 27 doivent passer moins de temps à se concerter entre eux et consacrer leur énergie à convaincre les 166 autres Etats membres. Nous pouvons espérer que l'un des effets bénéfiques de la crise que nous traversons amène l'Europe sur le chemin d'une plus grande intégration politique, vers une sorte de fédéralisme dont le ministre d'Etat s'est fait l'écho.

Conclusion

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de ces quelques jours ?

La première est que ces déplacements de notre commission sont indispensables. Ils nous permettent de nous informer aux diverses sources de premier ordre qui sont rassemblées à l'ONU sur les grandes problématiques mondiales.

La seconde est que le « machin » fonctionne de manière assez satisfaisante en dépit de ses faiblesses, de sa lourdeur administrative et de ses difficultés à se réformer. L'ONU est utile, nécessaire et surtout irremplaçable. Son bilan récent est satisfaisant :

Nous n'aurions pas porté un jugement aussi positif il y a quelques années où l'ONU paraissait en crise et en décrochage, en partie en raison de la politique d'unilatéralisme de l'hyperpuissance américaine sous les deux présidences de Georges W. Bush. Décalage par rapport aux émergents qui dénonçaient son manque de représentativité, et menaçaient de s'en retirer au profit de blocs régionaux et marginalisation du fait de la crise économique et financière de 2008 : telle était la situation dans un passé encore récent.

Certes, beaucoup de problèmes restent pendants

**M. Robert DEL
PICCHIA, vice
président,**

aujourd'hui.

Si les émergents ne sont pas partis, si les Etats-Unis sont revenus, la réforme de l'ONU et notamment du Conseil de sécurité n'avance pas. Les questions économiques ne sont pas traitées à l'ONU mais au FMI, à la Banque mondiale et surtout dans les nouveaux forums de la gouvernance économique : le G8 et le G20. Une réforme de l'Ecosoc est indispensable.

Pourtant depuis 2010 l'action de l'ONU s'est vue confortée avec des succès indéniables. Succès qui correspondent aussi à des lignes directrices de notre diplomatie.

- Succès dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales en Côte d'Ivoire et en Libye. Prises de position fermes de l'institution et de son secrétaire général partout où les droits de l'homme sont menacés ou bafoués comme en Syrie ;
- Succès de la mise en œuvre opérationnel du concept de responsabilité de protéger ;
- Progrès dans le domaine des droits de l'homme avec un Conseil des droits de l'homme, créé en 2005, qui commence enfin à répondre aux attentes ;
- Succès dans le domaine de la réponse humanitaire aux crises, certes imparfaite mais sans équivalent (Haïti 2010, Libye et Corne de l'Afrique...) ;
- Succès incontestable bien que perfectible, de la justice internationale alors que le processus n'a pas

vingt ans ;

- Succès « en creux » des opérations de maintien de la paix que l'on critique beaucoup mais qui se font là où personne ne veut aller et où la situation serait bien pire en leur absence.

Et pendant toutes ces années, dans le domaine normatif, les Nations Unies continuent à « produire » des traités, des règles universelles et des mécanismes permettant leur mise en œuvre et leur respect.

Le Conseil de sécurité, qu'il est question d'élargir depuis près de vingt ans, souffre certes d'un défaut de représentativité, mais force est de constater que son efficacité est incontestable et que paradoxalement, il agit et exécute son mandat plus que jamais. Son plan de charge a été multiplié par quatre depuis 1990.

Point gris : les activités de développement font l'objet d'une rationalisation progressive, mais l'organisation pêche toujours par manque de cohérence. Les fonds et programmes (PNUD, UNICEF, PAM...) et les grandes organisations spécialisées (OMS, FAO, ONUDI, UNESCO...), à des degrés divers, fonctionnent nettement mieux qu'il y a quinze ou vingt ans, mais, en dépit de l'amorce d'une réforme (initiative « One UN » de K. Annan), l'ensemble donne toujours l'impression d'un émiettement préjudiciable à l'efficacité de l'ensemble, au détriment finalement des plus pauvres, censés être les vrais « clients » de l'organisation.

Cette impression est encore plus nette s'agissant de l'environnement, et justifie qu'à l'approche de Rio+20 (juin 2012), la France continue à plaider pour la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement.

Enfin, rappelons que la France, membre permanent du Conseil de sécurité, joue un rôle central aux Nations Unies. Elle est force de proposition et d'impulsion. A travers son statut et ses initiatives, à travers ses réseaux (Afrique, francophonie...) elle occupe une place à la mesure du rôle mondial qu'elle entend jouer. Notre intérêt est de voir une ONU forte et active continuer à œuvrer aux affaires du monde. Encore une fois nous devons rendre hommage à notre diplomatie qui nous permet de tenir ce rang et d'avoir ce rayonnement. Mais nous devons également rappeler que le verbe ne suffira pas éternellement à nous maintenir à ce niveau dans une organisation qui a besoin de moyens. De ce point de vue notre déclin budgétaire, notamment pour ce qui est des contributions volontaires est extrêmement préoccupant.