

## LA FRANCE ET L'ONU

PAR

PAUL TAVERNIER (\*)

La France, membre originaire de l'Organisation des Nations Unies, participe activement depuis 1945 aux travaux de l'«*Organisation mondiale*», selon l'expression de Michel Virally (1). Cette participation s'inscrit dans une longue tradition, puisque la France avait déjà été présente à la Société des Nations et pouvait même s'enorgueillir d'avoir été en partie à l'origine de celle-là, bien que l'influence américaine sur le texte du Pacte ait été prépondérante – Léon Bourgeois, inventeur de l'expression Société des Nations, pouvait revendiquer le titre de père de la SDN, qu'il partageait avec le président Wilson et qui valut à ces deux éminentes personnalités le prix Nobel de la paix en 1919 (Wilson) et en 1920 (Léon Bourgeois). La France est actuellement très présente dans ce qu'on appelle le système des Nations Unies ou la «famille des Nations Unies», système complexe qui comprend, outre l'ONU proprement dite, de nombreuses institutions spécialisées, dont certaines fort importantes, comme l'UNESCO, l'OIT ou l'OMS, ainsi que les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international). Nous porterons cependant notre attention essentiellement sur l'Organisation mondiale à vocation politique qui, créée en 1945 à San Francisco, a son siège à New York.

L'importance des Nations Unies et de la diplomatie multilatérale apparaît dans la structure même du ministère français des Affaires étrangères, qui comprend une Direction des Nations Unies et des organisations internationales. A bien des égards, l'ONU et le système des Nations Unies constituent pour la France un moyen utile et intéressant pour faire connaître et pour relayer sa politique internationale et son action diplomatique. Il est donc intéressant d'examiner comment le gouvernement français utilise cet outil mis à sa disposition – grâce à une présence multiforme au sein des Nations Unies –, plus précisément en ce qui concerne le domaine de la sécurité internationale et celui de la langue française et de la francophonie.

(\*) Professeur à l'Université Paris-Sud (Paris XI, France).

(1) Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, 587 p.

LA PRÉSENCE MULTIFORME  
DE LA FRANCE AU SEIN DES NATIONS UNIES,  
RELAIS DE SON ACTION DIPLOMATIQUE (2)

L'Organisation des Nations Unies est tout d'abord et au premier chef une organisation politique et diplomatique. Malgré la formule célèbre et ambitieuse, maintes fois reprise par la suite, qui ouvre le préambule de la Charte, «*nous, peuples des Nations Unies*», le texte signé à San Francisco le 26 juin 1945 est bien l'œuvre des gouvernements (3) : ce sont eux qui l'ont élaboré ; ce sont eux qui l'ont ratifié et ce sont les Etats qui sont devenus membres. Seuls des Etats peuvent avoir cette qualité, ainsi que cela résulte des articles 3 et 4 de la Charte – membres originaires et membres admis. Dans ces conditions, l'action de la France aux Nations Unies se manifeste au sein des organes politiques de l'Organisation.

Toutefois, l'ONU est aussi une structure administrative qui s'est beaucoup développée depuis 1945. Alors que le Pacte de la Société des Nations n'avait prévu qu'un simple secrétariat de type administratif, prolongeant le modèle des secrétariats des grandes conférences internationales du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle, la Charte de l'ONU place le Secrétariat au rang des organes principaux (article 7) et confie au Secrétaire général un rôle diplomatique et politique de la plus haute importance (4). Dans le même temps, l'administration de l'ONU, bien que sa dimension reste modeste, voire très modeste, par rapport aux administrations nationales et même bruxelloises, s'est beaucoup développée depuis 1945 et ses missions se sont considérablement accrues et surtout diversifiées. L'ONU avait à l'origine essentiellement un rôle de coordination des politiques des Etats dans le domaine du maintien de la paix, du développement des relations amicales et de la coopération internationale ; dans cette perspective, elle devait être «*un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes*» (article 1, paragraphe 4). Par la suite, l'ONU a développé ses activités dans le domaine du contrôle et même de la gestion de certaines politiques en matière d'aide au développement, dans les années 1960 et 1970, avec le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et, surtout, avec l'essor des opérations de maintien de la paix, notamment

(2) La question avait donné lieu à un intéressant colloque, organisé à Paris le 23 mars 1985, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, par le Centre de droit international de Nanterre : CEDIN, *La France aux Nations Unies*, Montchrestien, Paris, 1985, 142 p.

(3) Cf. Sara GUILLET, *Nous, peuples des Nations Unies. L'action des ONG au sein du système international de protection des droits de l'homme*, Montchrestien, Paris, 1995, 1 791 p.

(4) Ce rôle est fondé notamment sur l'article 99 de la Charte. Cf. à ce sujet le commentaire de cet article par Jorge CARDONA LLORENS / Mariano J. AZNAR GOMEZ, pp. 2 051-2 082, in Jean-Pierre COT / Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 2005 (3<sup>e</sup> éd.), 2 363 p. Cf. aussi Paul TAVERNIER, «Le Secrétaire général de l'ONU et la sécurité collective», in Société française pour le droit international, *Les Métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*, Pedone, Paris, 2005, pp. 43-54.

depuis les années 1990. Ces opérations, qu'on appelle maintenant opérations de paix, exigent une forte structure, à la fois au siège à New York et sur le terrain.

La présence française aux Nations Unies retient donc l'attention des gouvernants français, aussi bien en ce qui concerne les organes politiques que les organes administratifs.

### *La participation française aux organes politiques de l'ONU*

On trouve sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères un tableau de la participation de la France dans les organes intergouvernementaux de l'ONU et du système des Nations Unies (5).

#### *Participation de la France dans les organes intergouvernementaux*

##### **Participation permanente**

- Conseil de sécurité
- Conseil de tutelle
- Commission du désarmement
- Conférence du désarmement
- Comité scientifique pour l'étude des rayonnements ionisants
- Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique
- Comité de l'information
- Comité exécutif du Haut Commissariat aux réfugiés
- Commission consultative de l'OSTNU
- Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED)
- Comité de la Charte
- Comité des opérations de maintien de la paix
- Comité spécial visant à éliminer le terrorisme international
- Comité des relations avec le pays hôte
- Commission économique pour l'Europe
- Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)
- Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail

(5) Disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id\\_article=8910](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=8910).

*Participation de la France dans les organes soumis à élections***Aux Nations Unies**

<i>Nom de l'organe</i>	<i>Fin de mandat</i>
<i>Conférences (Comité)</i>	décembre 2008
<i>Commissaires aux comptes (Comité)</i>	juin 2010
<i>Cour internationale de justice (CIJ)</i>	janvier 2009
<i>Développement durable (Commission) (CDD)</i>	avril 2008
<i>Développement social (Commission)</i>	décembre 2007
<i>Droit commercial international (Commission) CNUDCI</i>	avril 2013
<i>Droit international (Commission) (CDI)</i>	décembre 2011
<i>Droits de l'homme (Comité)</i>	décembre 2010
<i>Droits de l'homme (Conseil depuis juin 2006)</i>	décembre 2008
<i>Droits économiques, sociaux et culturels (Comité) (Président)</i>	décembre 2008
<i>ECOSOC (Conseil)</i>	décembre 2008
<i>Elimination discrimination envers les femmes (Comité) (CEDAW)</i>	décembre 2008
<i>Elimination de la discrimination raciale (Comité) (CERD)</i>	janvier 2010
<i>ONU-HABITAT (Conseil d'administration)</i>	décembre 2008
<i>ONUSIDA (Conseil) (6)</i>	janvier 2009
<i>PNUD-FNUAP (Conseil) (7)</i>	janvier 2008
<i>PNUE (Conseil d'administration)</i>	décembre 2009
<i>Population et développement (Commission)</i>	décembre 2008
<i>Programme et de la coordination (Comité)</i>	décembre 2009
<i>Statistique (Commission)</i>	décembre 2009
<i>Stupéfiants (Commission)</i>	décembre 2007
<i>Tribunal administratif</i>	décembre 2008
<i>Tribunal international du droit de la mer</i>	septembre 2011
<i>Tribunal pénal international ex-Yougoslavie</i>	novembre 2008

**Dans les instances dirigeantes des institutions spécialisées**

<i>OAA / FAO (Conseil)</i>	décembre 2008
<i>OACI (Conseil)</i>	octobre 2010
<i>OMI (Conseil)</i>	novembre 2007
<i>OMM</i>	2011
<i>OMT (Conseil) (Secrétaire général)</i>	2009
<i>ONUDI (Comité du développement industriel)</i>	décembre 2006 (8)
<i>ONUDI (Comité des programmes et des budgets)</i>	2006
<i>UIT (Comité du règlement des radiocommunications)</i>	décembre 2010
<i>UNESCO (Conseil exécutif)</i>	octobre 2007 (9)

(6) La France tourne tous les 2 ans avec l'Allemagne, Monaco et le Liechtenstein. La date donnée ici est celle du début du prochain mandat.

(7) Observateur. La France sera membre du Conseil à partir de janvier 2008.

(8) La France est candidate aux élections des 3 et 7 décembre 2007.

(9) Elections le 24 octobre 2007, à l'occasion de la Conférence générale qui se tient à Paris du 16 octobre au 3 novembre 2007.

Ces tableaux donnent des indications intéressantes, mais pas tout à fait complètes, sur la présence de la France dans les organes intergouvernementaux. Certaines informations doivent être précisées. Les tableaux distinguent la participation permanente, qui est importante puisqu'elle concerne 18 organes des Nations Unies, et la participation à des organes soumis à élections, aux Nations Unies proprement dites (24 organes) et dans les instances dirigeantes des institutions spécialisées (9 instances).

En ce qui concerne la participation permanente, le Conseil de sécurité est mentionné en tête, mais, curieusement, l'Assemblée générale est omise, alors qu'elle est devenue un forum très important de la diplomatie multilatérale et que la délégation française est souvent représentée à un haut niveau lors de l'ouverture de sa session annuelle, soit au niveau du ministre des Affaires étrangères, soit même parfois à celui du Président de la République, comme ce fut le cas en septembre 2007 pour le président Nicolas Sarkozy (10). En revanche, le Conseil de tutelle figure dans la liste, alors qu'il est en sommeil : bien que toujours prévu dans la Charte, le régime de tutelle a disparu de fait, puisque tous les territoires soumis à ce régime ont accédé à l'autonomie ou à l'indépendance depuis maintenant assez longtemps (11).

On peut souligner la participation permanente de la France au conseil d'administration de l'OIT, organisation où la présence française a toujours été significative depuis sa création en 1919, sous la forme du BIT (Bureau international du travail). C'est la seule institution spécialisée où le gouvernement de Paris siège de manière permanente au sein de l'organe directeur.

On doit aussi relever que la France est présente à titre permanent dans les commissions économiques régionales, notamment dans la Commission économique pour l'Europe (CEE/NU), qui a joué un rôle important à l'époque de la Guerre froide, mais aussi dans la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et dans la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). En revanche, elle n'est pas présente dans la Commission économique pour l'Afrique, alors que le continent africain a toujours constitué un élément important de la politique extérieure de la France (12).

Il convient en outre de relever que les représentants de la France dans les organes des Nations Unies siègent soit à titre de représentants du gou-

(10) Cf. l'entretien de Nicolas SARKOZY, Président de la République, accordé au *New York Times*, 24 sept. 2007, disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php?id\\_article=54260](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php?id_article=54260).

(11) Le régime de la tutelle a pris fin en 1994, mais, la Charte n'ayant pas été amendée, il conserve une existence « virtuelle » et pourrait théoriquement être réactivé. Sur proposition de la France, le Conseil de tutelle a décidé de se mettre en sommeil et de ne plus siéger régulièrement, mais à la demande de ses membres ou de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. A ce sujet, cf. Raymond GOY, « La fin de la dernière tutelle », *Annuaire français de droit international*, 1994, pp. 556-570.

(12) L'Espagne, la France et la Grande-Bretagne étaient membres associés de la CEA, à l'origine et jusqu'en 1976 pour l'Espagne et la Grande-Bretagne et 1978 pour la France. Depuis lors, ces pays sont observateurs auprès de la Commission.

vernement, soit à titre d'experts, distinction qui n'apparaît pas dans les tableaux établis par le ministère des Affaires étrangères et qui est pourtant essentielle. Par exemple, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est composé d'experts qui siègent à titre individuel (article 8 de la Convention de 1965). Il en est de même pour les membres du Comité des droits de l'homme, qui sont «*élus et siègent à titre individuels*» (article 28§3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

En outre, les tableaux incluent des organes judiciaires comme la Cour internationale de justice, le Tribunal administratif des Nations Unies (13), le Tribunal international du droit de la mer et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et passe sous silence la Cour pénale internationale, ce qui est étonnant si on songe à l'élection, certes difficile, du juge Claude Jorda, qui a influencé la jurisprudence naissante de cette nouvelle juridiction et fut un président très actif du TPIY. Si la présence des juges français au sein des principales juridictions internationales est tout à fait souhaitable et même nécessaire, elle n'est pas de même nature que celle des diplomates représentant la France ou même d'experts. En effet, leur statut de magistrats et d'agents internationaux leur assure une parfaite indépendance, sans que cela les empêche de contribuer au développement d'une certaine politique juridique de la France.

On peut enfin remarquer que la présence française dans les instances dirigeantes des institutions spécialisées n'est pas négligeable, mais sans doute insuffisante : neuf organisations sur une vingtaine (14). Toutefois, les tableaux ci-dessus omettent de signaler l'élection de Dominique Strauss-Kahn au poste de directeur général du FMI (Fonds monétaire international) et son entrée en fonction le 1<sup>er</sup> novembre 2007.

Si la présence de la France dans les structures politiques et diplomatiques de l'ONU est significative et indispensable au rayonnement de sa politique, son absence ou une certaine sous-représentation au sein des rouages administratifs de l'Organisation serait certainement très préjudiciable à son statut international.

### ***La participation française aux organes administratifs de l'ONU***

Bien que le Secrétariat ait accédé au rang d'organe principal de l'Organisation et que son chef, le Secrétaire général, se voie reconnaître un rôle

(13) Suzanne Bastid (1906-1995) a longtemps siégé au Tribunal administratif des Nations Unies (depuis 1950) et en a été la présidente (de 1953 à 1963). Elle était l'auteur de la première thèse de doctorat sur la fonction publique internationale : Suzanne BASDEVANT, *Les Fonctionnaires internationaux*, Sirey, Paris, 1931, 335 p. M<sup>me</sup> Bastid a également été la première femme à siéger à la Cour internationale de justice, à titre de juge *ad hoc*, dans l'affaire de la «Demande de révision et en interprétation de l'arrêt du 24 février 1982 en l'affaire du plateau continental (Tunisie / Jamahiriya arabe libyenne)», arrêt du 10 décembre 1985.

(14) Les tableaux du ministère des Affaires étrangères retiennent, implicitement, une définition large des institutions spécialisées. Au sens juridique du terme, il existe actuellement 16 institutions spécialisées et l'OMT (Organisation mondiale du tourisme) n'entre pas dans cette catégorie.

politique de premier plan, la France n'a, jusqu'à présent, pas occupé ce poste, alors que, à l'époque de la SDN, le premier Secrétaire général a été un Britannique (Sir Eric Drummond) et le dernier un Français (Joseph Avenol, de 1932 à 1940). Il est vrai que, à l'ONU aucun ressortissant d'une des grandes puissances n'a été élu à une telle fonction, ce qui n'empêche pas celles-là de jouer un grand rôle au moment de l'élection.

La France veille également très attentivement à assurer une certaine présence au sein de la haute fonction publique des Nations Unies. Elle s'intéresse particulièrement au secteur des opérations de maintien de la paix, après avoir privilégié le secteur économique. Elle occupe depuis plusieurs années le poste stratégique de chef du Département des opérations de maintien de la paix, avec Jean-Marie Guéhenno. Ce diplomate français a été nommé Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix en octobre 2000 et a succédé à ce poste à un autre diplomate français, Bernard Miyet, qui l'occupait depuis 1997. Il est vrai que l'Assemblée générale rappelle périodiquement qu'aucun Etat ne saurait être considéré comme «propriétaire» des postes qu'il détient, par l'intermédiaire de ses ressortissants, au sein du Secrétariat.

La présence française doit être assurée non seulement au sommet de la hiérarchie, mais à tous les échelons du Secrétariat, ce qui n'est pas toujours le cas. A cet égard, il est souvent précieux que des Français siègent dans des organismes comme la Commission de la fonction publique internationale ou le Corps commun d'inspection. Pour ce dernier organisme, ce fut pendant dix-sept ans le cas de Maurice Bertrand. Issu de la Cour des comptes, ce haut fonctionnaire a mis son expérience incomparable du fonctionnement des Nations Unies au service de la réflexion sur la réforme du système onusien, sans grand succès, il est vrai (15).

Un autre aspect de la présence de la France aux Nations Unies est sa contribution au financement des activités de l'Organisation. D'après un document publié sur le site Internet du ministère français des Affaires étrangères, la France est actuellement le cinquième contributeur aux différents budgets de l'ONU : budget ordinaire, opérations de maintien de la paix et tribunaux internationaux (16). En 2006, elle a contribué pour 502 millions d'euros au titre des contributions obligatoires. Le budget ordinaire ne représente que 101 millions d'euros en 2007, soit une quote-part de 6,30 % – alors qu'elle était auparavant de 6,03 %. La France est le cinquième contributeur au budget ordinaire, après les Etats-Unis (22 %), le Japon (16,62 %), l'Allemagne (8,58 %) et le Royaume-Uni (6,64 %). La

(15) Maurice BERTRAND, *Refaire l'ONU! Un programme pour la paix*, Editions Zoé, Genève, 1986, 126 p. Voir cf. aussi Paul TAVERNIER, «Le processus de réforme des Nations Unies. Du rapport Bertrand (1985) au rapport du groupe des 18 (1986)», *Revue générale de droit international public*, 1988, pp. 305-334.

(16) Contribution obligatoire de la France au budget de l'ONU, disponibles sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id\\_article=8915](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=8915).

France s'efforce de régler sa contribution en totalité en début d'année, car l'ONU connaît depuis longtemps une crise financière, aggravée par les retards, parfois délibérés, dans le recouvrement des cotisations. En ce qui concerne le budget des opérations de maintien de la paix, la contribution française représente presque le triple de celle qu'elle apporte au budget ordinaire, soit 270 millions d'euros en 2006. Le barème des quotes-parts est différent de celui du budget ordinaire, pour tenir compte notamment du statut de membre permanent du Conseil de sécurité, et la contribution française est de 7,4714 % en 2006. Le document du ministère des Affaires étrangères souligne que *«le coût des opérations de maintien de la paix a augmenté très sensiblement à partir de 2004, en raison de la création de sept nouvelles missions (Liberia, Côte d'Ivoire, Haïti, Soudan, Timor oriental et récemment Darfour et Tchad | Centre-Afrique) et du renforcement de la MONUC»*. A cela s'ajoute la contribution au budget des tribunaux internationaux (tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda) qui est établie pour moitié sur la base du barème du budget ordinaire et pour moitié sur la base du barème en vigueur pour les opérations de maintien de la paix, c'est-à-dire à environ 6,7 %. En 2007, cette contribution s'élève à 15,5 millions d'euros environ.

La participation financière de la France aux budgets des Nations Unies reflète sa situation privilégiée de membre permanent du Conseil de sécurité.

#### LA FRANCE AU CONSEIL DE SÉCURITÉ ET SON RÔLE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE

Le rôle de grande puissance de la France est reconnu aux Nations Unies depuis l'origine, mais sa participation active aux opérations de maintien de la paix est beaucoup plus récente.

#### *Le statut de membre permanent au Conseil de sécurité, ses implications et ses conséquences*

Dans les premiers projets de Charte de l'ONU, la France ne figurait pas parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, mais cette omission fut réparée par la suite : la formule de Yalta prévoyait bien cinq grandes puissances et c'est la solution qui fut retenue à San Francisco (article 23 de la Charte). Dès lors, le statut de membre permanent, y compris le fameux droit de veto (article 27), reconnu à la France ne peut lui être ôté sans son accord puisque toute révision de la Charte exige l'assentiment des cinq membres permanents (article 108 *in fine* et article 109§2 *in fine*).

Cela confère à la France une place à part dans le concert des nations, notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales. Cela lui impose également des obligations et des devoirs envers la commu-

nauté internationale. Ces devoirs, responsabilités et obligations se sont traduits, nous l'avons vu, sur le plan financier, la réforme des quotes-parts pour le financement des opérations de maintien de la paix étant intervenue dès 1973.

Le statut de la France au Conseil de sécurité permet de comprendre la position de Paris sur la réforme des Nations Unies à l'ordre du jour depuis plusieurs décennies, plus précisément sur la réforme du Conseil de sécurité. Traditionnellement, depuis la fin de la décolonisation, la France est attentive aux positions du Tiers-Monde, mais reste très prudente sur la question des réformes à apporter au Conseil de sécurité. Elle admet des aménagements pour améliorer le fonctionnement de cet organe central auquel la Charte a conféré «*la responsabilité principale du maintien de la paix*» – elle a même fait à plusieurs reprises des propositions concrètes en ce sens –, mais elle reste extrêmement ferme sur les deux points les plus fondamentaux, qui impliquent une révision de la Charte : l'élargissement de la composition du Conseil et, surtout ; l'aménagement du droit de veto. Sur le premier point, la France n'est pas hostile à un élargissement, pourvu qu'il soit raisonnable et ne mette pas en danger l'efficacité du Conseil : elle a soutenu, avec d'autres pays, la candidature du Japon et de l'Allemagne à un siège permanent, doté éventuellement du droit de veto. En revanche, elle n'accepte pas – et sans doute n'acceptera-t-elle jamais – de renoncer à son droit de veto au profit d'un droit de veto collectif confié à l'Union européenne, ce qui signifierait aussi le renoncement du Royaume-Uni à son droit de veto propre, ainsi que l'abandon d'un instrument essentiel à l'autonomie de la politique étrangère.

On a pu en effet le constater en certaines occasions, notamment en 2003 lors des débats qui ont précédé le déclenchement des opérations américaines en Iraq. Les Etats-Unis recherchaient une approbation ou une autorisation du Conseil de sécurité pour leur intervention armée. La France, par la voix de son ministre des Affaires étrangères d'alors, Dominique de Villepin, a laissé entendre qu'elle s'opposerait à un blanc-seing. Certains l'ont accusée d'abuser de son droit de veto, en laissant planer une menace de blocage du Conseil de sécurité. Cela est inexact, aussi bien juridiquement que politiquement. En effet, le droit de veto peut s'exercer discrétionnairement, mais l'Etat doit être de bonne foi. Dans la pratique tous les membres permanents du Conseil de sécurité ont eu recours, dans certaines circonstances, à la menace du veto pour influencer sur les débats au Conseil de sécurité, y compris ceux qui utilisent très peu formellement leur droit de veto, comme la Chine (17).

(17) Il est impossible, en pratique, de comptabiliser la «menace» de recourir au veto, car cette menace est souvent implicite et sous-entendue et non pas explicitement formulée. En revanche, les statistiques de l'emploi explicite du veto peuvent être dressées facilement à partir des procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité. Depuis la fin de la Guerre froide (1991) la France et le Royaume-Uni n'ont jamais eu recours au veto ; la Chine l'a utilisé 2 fois, la Russie 3 fois et les Etats-Unis 13 fois.

Si le statut de membre permanent du Conseil de sécurité a assuré à la France une place à part au sein des Nations Unies dès l'origine, en revanche, sa participation aux opérations de maintien de la paix est beaucoup plus récente, mais tout de même trentenaire maintenant.

### *La participation de la France aux opérations de maintien de la paix*

Pendant longtemps, une règle non écrite voulait que les grandes puissances ne participent pas aux opérations de maintien de la paix en fournissant des contingents. Une première exception intervint en 1964, avec la création de la Force des Nations Unies à Chypre et la participation, importante, d'un contingent britannique. La seconde concerne la France, qui a fourni pour la première fois des troupes lors de la création de la FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban en 1978). Depuis cette date, la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix établies par les Nations Unies a été importante, bien que numériquement relativement peu élevée (18).

La participation française aux opérations de maintien de la paix a varié selon les époques. Elle se situait à un niveau élevé à la mi-1993, puisque la France était alors le premier contributeur en personnel militaire avec 9 300 hommes engagés. Ce chiffre était tombé à 8 444 en décembre 1994, la France étant le troisième fournisseur, derrière le Pakistan et la Grande-Bretagne (19). Ces chiffres sont intéressants à comparer avec ceux fournis par le ministère des Affaires étrangères dans un document récent (20) : il en résulte que, au 31 mai 2006 (dernière situation communiquée), la France participait à 11 des 15 opérations de maintien de la paix créées par l'ONU, avec 593 personnels (403 hommes de troupe, 152 policiers et 38 observateurs). Cela place la France actuellement au 22<sup>e</sup> rang des contributeurs, au premier toutefois des grands pays industrialisés, selon le ministère des Affaires étrangères. Les contingents français les plus nombreux concernent l'ONUCI (Côte d'Ivoire), avec 200 soldats, et la FINUL, avec 210 soldats.

Il est vrai que, pour avoir une vue exacte de la participation française aux opérations de paix, le document du ministère des Affaires étrangères ajoute fort opportunément des informations sur la contribution indirecte aux forces des Nations Unies, par l'intermédiaire de la contribution française aux forces de stabilisation autorisées par les Nations Unies, soit en soutien à une OMP, soit en amont de celle-là, ce qui traduit la complexité des opérations conduites par l'ONU : certaines sont placées sous son autorité directe (OMP classiques), d'autres font intervenir des forces multination-

(18) Cf. Paul TAVERNIER, *Les Casques bleus*, PUF, Paris, 1996, 126 p., notamment le chapitre V, «Les Casques bleus français et la participation de la France aux OMP», pp. 109 et s.

(19) *Ibid.*, p. 111.

(20) «La France dans les opérations de paix», disponible sur le site Internet [www.diplomatie.gouv.fr/fr/articled-imprim.php3?id\\_article=8913](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/articled-imprim.php3?id_article=8913).

nales ou des organisations régionales – dans le cadre du chapitre VII, y compris pour les forces déployées par l'OTAN par exemple – qui ont reçu un mandat plus ou moins précis de l'ONU.

En 2003, la France a déployé 1 500 hommes environ au Congo (RDC), assurant le rôle de « nation-cadre » de la force multinationale d'urgence de l'Union européenne déployée en appui de la MONUC. En 2004, elle a envoyé 1 000 hommes en Haïti dans le cadre de la Force multinationale intérimaire. En Côte d'Ivoire, le dispositif Licorne, avec plus de 4 000 hommes, joue le rôle de force de réaction rapide pour le compte de l'ONUCI et avec un mandat fixé par les Nations Unies.

L'OTAN et l'Union européenne sont en outre de plus en plus actives dans le domaine du maintien de la paix en liaison avec l'ONU. La France participe aux forces déployées par l'OTAN, avec un mandat de l'ONU, en Afghanistan (800 hommes) et au Kosovo (2 400 hommes). Il en est de même pour les forces de l'Union européenne en Bosnie et en Macédoine.

La participation de la France aux opérations de paix de l'ONU et aux opérations que celle-là autorise évolue donc en fonction de la diversité des situations et des moyens juridiques employés. Cette participation doit être reliée au statut de membre permanent au Conseil de sécurité et à la présence française au sein du Secrétariat, en particulier en ce qui concerne les instances impliquées dans la gestion administrative et financière, ainsi que dans la structure du commandement des OMP. Tout cela constitue un ensemble assez cohérent, qui donne toute sa valeur à la contribution de la France à la politique de sécurité et de paix des Nations Unies.

Il est un autre domaine où l'action de la France est loin d'être négligeable, même si on peut considérer qu'elle est insuffisante : c'est le domaine de la défense de la langue française.

#### LA FRANCE ET LA DÉFENSE DE LA LANGUE FRANÇAISE ET DE LA FRANCOPHONIE AUX NATIONS UNIES

On note à cet égard une certaine évolution. Pendant longtemps, la politique de la France aux Nations Unies à l'égard de la langue française a été essentiellement défensive et repliée sur elle-même. Elle devient à l'heure actuelle beaucoup plus ouverte et tend à s'inscrire dans le cadre de la promotion du multilinguisme et de la diversité des cultures.

#### *L'évolution de la défense de la langue française*

Le statut de la langue française aux Nations Unies repose sur un socle juridique solide. En effet, l'article 111 de la Charte prévoit que « *les textes chinois, français, russe, anglais et espagnol feront également foi* ». Le français a donc été dès le début considéré comme langue officielle de l'Organisation.

Aux cinq langues originaires s'est ajouté l'arabe en 1973, sur la base d'une résolution de l'Assemblée générale et plus tard au Conseil de sécurité (21). En outre, le Statut de la Cour internationale de justice, qui fait partie intégrante de la Charte, prévoit à son article 39 que les langues officielles de la Cour sont le français et l'anglais, ce qui constitue un héritage de la SDN et de la Cour permanente de justice internationale.

Dès 1946, une résolution de l'Assemblée générale a posé le principe que l'anglais et le français étaient les seules langues de travail de l'Organisation (22). Il est vrai que, par la suite, d'autres langues ont été admises comme langues de travail au sein de certains organes des Nations Unies. Surtout, la pratique a consacré une très large suprématie de la langue anglaise (23). Le Secrétaire général a dû rappeler, en 1985, qu'il importait de réaliser un équilibre linguistique au Secrétariat (24). L'Assemblée générale, à l'initiative de la France et de quelques Etats francophones, a adopté de très nombreuses résolutions sur la parité des langues officielles et de travail, sur la nécessité d'un équilibre linguistique et du multilinguisme. En 1987, elle se préoccupe de la diversité des langues, qui est «*source d'enrichissement général et de meilleure compréhension entre les Etats membres de l'Organisation*» et s'inquiète du retard de la distribution des documents dans certaines versions linguistiques – en particulier en français (25). En 1995, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation, l'Assemblée a adopté une importante résolution sur le multilinguisme qui marque une évolution (26) : elle souligne, dans le préambule, le lien entre universalité et multilinguisme – «*l'universalité des Nations Unies et son corollaire, le multilinguisme, impliquent pour chaque Etat membre de l'Organisation, quelle que soit la langue officielle dans laquelle il s'exprime, le droit et le devoir de se faire comprendre et de comprendre les autres*».

L'Assemblée générale, à l'instigation de la France et par l'intermédiaire du groupe des Etats francophones, a suivi avec attention le développement des moyens de communication au sein des Nations Unies pour qu'un tel développement intervienne dans le respect de la diversité linguistique. Cela concernait traditionnellement les programmes de la radio des Nations Unies qui sont diffusés en de nombreuses langues, mais par la suite l'Assemblée s'est préoccupée de l'apparition et de l'essor du réseau de l'Internet qui a ouvert des perspectives intéressantes. Certes, la mise en place du site de l'ONU a pu s'accompagner durant une certaine période, qui n'est pas encore totalement révolue, d'une certaine disparité linguistique au profit de

(21) A/RES/3190, 18 déc. 1973; S/RES/528, 21 déc. 1982.

(22) Résolution de l'Assemblée générale 2(I), 1<sup>er</sup> fév. 1946.

(23) Cf. Paul TAVERNIER, «La place du français dans l'Organisation», in CEDIN, *La France aux Nations Unies*, Montchrestien, Paris, 1985, pp. 115-131.

(24) Circulaire ST/SGB/212, 24 sept. 1985. Cette circulaire reproduit intégralement une précédente circulaire du 8 juillet 1983, ST/SGB/201.

(25) A/RES/42/207C, 11 déc. 1987.

(26) A/RES/50/11, 2 nov. 1995.

l'anglais et au détriment du français et des autres langues officielles, mais, à l'heure actuelle, l'essentiel des problèmes semble résolu et, en définitive, l'utilisation des moyens modernes de communication a permis d'aboutir à un meilleur équilibre linguistique dans la distribution et la diffusion des documents, qui est désormais beaucoup plus rapide.

### *Le multilinguisme, garant de la diversité des cultures*

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 16 mai 2007 une résolution sur le multilinguisme qui marque une nouvelle étape et met en lumière à la fois les progrès accomplis dans ce domaine et ce qui reste encore à faire (27). Dès le premier paragraphe du préambule, ce texte souligne que «*l'Organisation des Nations Unies pratique le multilinguisme comme moyen de favoriser, défendre et préserver la diversité des langues et des cultures dans le monde*». La diplomatie française a en effet compris que la défense de la langue française n'est pas du tout incompatible avec le développement des autres langues, mais au contraire passe par lui. Comme l'a fait remarquer le Secrétaire général, Ban Ki-moon, à l'occasion du dîner annuel de la Francophonie à New York le 27 septembre 2007, «*chaque jour, l'anglais s'impose un peu plus parmi nous. La vigilance de la France est notre meilleure arme. Tous les deux ans, la France présente une résolution pour tenter de remettre à égalité les six langues officielles de l'Organisation et les deux langues de travail. Cette année, votre initiative a rencontré un grand succès. Cent douze pays ont cosigné le texte français. Et la résolution a été adoptée par consensus*» (28). On peut ajouter que, s'il en était ainsi depuis plusieurs années, jusqu'en 2005 le consensus n'empêchait pas des réserves ou des explications de position de la part de pays où aucune des six langues officielles n'est pratiquée, ce qui désavantage les candidats en provenance de ces pays pour occuper des postes au Secrétariat (29). En 2007, aucun Etat n'a tenu à expliquer sa position après l'adoption de la résolution, ce qui traduit un consensus désormais plus profond.

Dans sa présentation du projet de résolution, le représentant de la France, M. de La Sablière, a souligné certaines innovations de ce texte : dialogue avec le Secrétariat des Nations Unies avant les négociations intergouvernementales, intégration des langues locales dans le dispositif, mention particulière des langages pratiqués par les personnes atteintes d'un handicap. De plus, pour la première fois également, sont mentionnées les langues officielles de l'ONU utilisant des lettres non latines et bidirectionnelles (arabe, russe et chinois).

(27) A/RES/61/266, 8 juin 2007; A/61/PV.06, 16 mai 2007; A/61/317, 6 sept. 2006, rapport du Secrétaire général.

(28) SG/SM/11194, communiqué de presse, 1<sup>er</sup> oct. 2007.

(29) La résolution 59/309 du 22 juin 2005 (A/59/PV.104) avait déjà été adoptée sans vote. C'était également le cas des résolutions adoptées antérieurement : 54/64, 6 déc. 1999; 56/262, 15 fév. 2002; 54/64, 6 déc. 1999 (A/54/PV.70); 52/23, 25 nov. 1997 (A/52/PV.55). Il faut remonter à la résolution 50/11 du 2 novembre 1995 (A/50/PV.49) pour trouver un vote sur cette question.

Il est intéressant de relever que M. de La Sablière a relié le multilinguisme au multilatéralisme. En effet, la résolution constitue, selon lui, «une étape importante pour l'action des Nations Unies, car le multilinguisme est l'équivalent linguistique, culturel, voire civilisationnel, du multilatéralisme» (30). Dans cette optique, la défense de la langue française aux Nations Unies prend une toute autre dimension. Le Secrétaire général a repris à son compte cette conception au dîner de la Francophonie mentionné plus haut. Il a ajouté avec humour qu'il nourrissait une passion secrète pour la langue française, mais que ce n'était pas «un amour tout à fait réciproque», cette langue comportant certaines difficultés totalement incompréhensibles pour un étranger.

\* \*  
\*

La défense de la langue française et la contribution à la paix et à la sécurité internationales sont à l'heure actuelle sans doute les deux axes les plus importants de la politique française à l'égard de l'ONU. A certains égards, ils se complètent et se rejoignent. Le développement d'Internet a dans l'ensemble favorisé un meilleur équilibre des langues au sein de l'Organisation, qui est bénéfique en ce qui concerne la position de la langue française. C'est le cas aussi du lancement de l'Intranet – iSeek – à Genève, dans les deux langues du Secrétariat. S'il reste encore beaucoup à faire pour réduire l'écart entre l'usage de l'anglais et celui des cinq autres langues officielles, des progrès ont été réalisés, mais il reste des chantiers à terminer et certains à mettre en route, comme la question du multilinguisme au sein des opérations de maintien de la paix. Le rapport du Secrétaire général y fait allusion et plusieurs délégations se sont exprimées sur le sujet devant l'Assemblée générale. En effet, des difficultés sont apparues sur le terrain avec certains contingents issus de pays anglophones qui évoluaient parmi des populations plutôt francophones, en Afrique par exemple.

Bien d'autres aspects de la présence française aux Nations Unies auraient pu être abordés, ne serait-ce que la contribution de la France à la codification et au développement du droit international, aux négociations en matière de désarmement ou au respect des droits de l'homme. On observera, d'une manière générale, que la politique française oscille bien souvent entre deux tentations. La première s'appuie sur un statut d'exception ou ce qu'on appelle souvent l'«exception française», laquelle nous semble en définitive souvent injuste, inefficace et insoutenable à long terme. La seconde tentation est celle qui magnifie la vocation de la France à l'universel et au dialogue des cultures et des civilisations. Cette voie, même si elle peut paraître utopique, est en réalité plus prometteuse et nous semble bien plus satisfaisante.

(30) A/61/PV.96.