



Rétrospective de la 78^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies

Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Commissions de politique extérieure

du 26 juin 2024

Tensions géopolitiques, crise des liquidités et focalisation sur l'avenir

En amont de la 78^e session de l'Assemblée générale (AG) de l'ONU, la Suisse a présenté pour la première fois l'an dernier un rapport exposant des perspectives plutôt que des priorités. Ce nouveau format passe en revue les discussions qui pourraient avoir des conséquences pour la Suisse. Il rend mieux compte de la nature du travail et de l'engagement de la Suisse au sein de l'AG.

La 78^e session de l'AG de l'ONU, qui a débuté en septembre 2023 pour s'achever en septembre 2024, est présidée par Dennis Francis, ancien représentant permanent de Trinité-et-Tobago. Durant son mandat, ce dernier a insisté sur l'importance du multilatéralisme pour la maîtrise des défis mondiaux, ainsi que sur le rôle de la paix, du dialogue et de la durabilité pour le développement humain.

Le président de la Confédération Alain Berset et le conseiller fédéral Ignazio Cassis ont représenté la Suisse lors de la session d'ouverture de haut niveau. Le Sommet sur les objectifs de développement durable (ODD), qui se tient à la même période tous les quatre ans, a permis de dresser un bilan intermédiaire de la mise en œuvre des objectifs en question. De nombreux États membres se sont prononcés en faveur de la poursuite des réformes et du rétablissement de la confiance entre les États. Ce large engagement en faveur d'un multilatéralisme renforcé est encourageant.

Les travaux de l'AG ont été marqués par plusieurs conflits, la résurgence de la crise des liquidités de l'ONU et les préparatifs pour le Sommet de l'avenir en septembre 2024. Les États ont dû faire face à plusieurs défis mondiaux, dont des tensions géopolitiques croissantes causées par des conflits, notamment en Ukraine et au Proche-Orient. Le conflit au Proche-Orient à la suite de l'attaque terroriste du Hamas le 7 octobre 2023 a cristallisé toute l'attention. Il a exigé une réaction pour des raisons de politique de sécurité, de droit international et d'aide humanitaire. L'AG de l'ONU a dès lors adopté trois résolutions sur la situation au Proche-Orient depuis octobre 2023. L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA) et les difficultés en matière de financement, d'aide humanitaire et de personnel auxquelles il est confronté ont également été un sujet prédominant dans différents débats.

L'année a également été caractérisée par des difficultés financières et une crise des liquidités. L'ONU a enregistré un montant record de contributions impayées. Dès lors, elle a dû engager diverses mesures d'économie, telles que la réduction du personnel, la fermeture temporaire de bâtiments et le report de la mise en œuvre de certains mandats. Cette situation résulte essentiellement d'un certain laxisme dans la discipline de paiement des États membres, qui soit ne s'acquittent pas (intégralement) de leurs contributions obligatoires, soit en diffèrent le paiement dans l'année.¹ La crise des liquidités explique les difficultés de planification budgétaire de l'ONU et empêche l'organisation de mettre en œuvre l'intégralité de ses mandats.

Plusieurs négociations ont été menées en préparation du Sommet de l'avenir. Ce sommet est un élément central du rapport Notre programme commun (*Our Common Agenda*, OCA) du secrétaire général de l'ONU, lequel constitue dans les faits un recueil de propositions de réformes visant à promouvoir un multilatéralisme efficace et à accélérer la mise en œuvre de l'Agenda 2030. En raison de la situation actuelle, polarisée sur le plan géopolitique, parvenir à un accord sur les nombreux et vastes thèmes abordés dans la déclaration politique du sommet (appelée Pacte pour l'avenir) n'a pas été chose aisée. La Suisse s'est engagée en faveur de l'élaboration d'un document orienté vers l'action.

¹ La Suisse verse toujours ses contributions obligatoires dans le délai de paiement de 30 jours. Elle s'est acquittée de sa contribution annuelle au budget régulier 2024 de l'ONU le 16 janvier 2024.

Finances et fiscalité

Pour les pays en développement et les pays émergents, représentés par le G-77² et la Chine, la réforme de l'architecture financière internationale est devenue un thème hautement prioritaire, du moins depuis la crise du COVID. Le secrétaire général appelle lui aussi de ses vœux une réforme du secteur, thématique à laquelle il accorde une place prioritaire dans l'OCA. Ces deux facteurs ont motivé le G77 à défendre plus activement ce thème, à tel point que l'AG a finalement adopté une résolution visant à promouvoir une coopération fiscale internationale plus inclusive. La Suisse s'y est opposée, tout comme de nombreux États qui partagent sa position. Elle estime en effet que la coopération internationale actuelle dans le domaine de la politique fiscale est déjà inclusive, dans le cadre de l'OCDE en particulier. Du fait de cette résolution adoptée à la faveur de la majorité numérique du G77, un comité ad hoc dirigé par plusieurs États membres aura pour tâche d'élaborer le cadre de la future convention à compter d'août 2024. La suite des travaux, y compris les éventuelles négociations intergouvernementales, sont attendues au plus tôt à l'occasion de la 79^e Assemblée générale. Le risque est de créer des doublons et de fragmenter le système fiscal international.

La réforme des institutions financières internationales et du financement du développement est en outre débattue en lien avec le Pacte pour l'avenir, mais aussi dans d'autres contextes. Les pays en développement et les pays émergents font pression pour avoir davantage voix au chapitre et un meilleur accès aux ressources financières. Malgré certains progrès obtenus au sein des institutions de Bretton Woods, le G77 n'a pas réussi à imposer complètement certaines de ses exigences. C'est pourquoi il recentre de plus en plus ses efforts sur l'ONU, où sa supériorité numérique lui confère une plus grande influence. Pour autant, l'ONU ne peut pas forcer les institutions financières internationales à se réformer, celles-ci étant des agences spécialisées de l'ONU ainsi que des organisations extérieures au système onusien, sur lesquelles l'ONU n'a aucun pouvoir d'instruction.

Agenda 2030 pour le développement durable

Organisé tous les quatre ans, le Sommet sur les objectifs de développement durable souligne l'importance de hâter la mise en œuvre de l'Agenda 2030. En dépit de l'âpreté des négociations, il a permis l'adoption d'une déclaration politique qui réaffirme l'engagement en faveur des ODD. En l'absence d'efforts plus soutenus, seuls 10 à 15 % des objectifs pourront être réalisés d'ici 2030. Les défis sont multiples, allant des conséquences de la pandémie aux catastrophes environnementales, en passant par les guerres et les difficultés financières qui freinent la mise en œuvre. Dans son discours, le président de la Confédération Alain Berset a souligné le rôle de la science, de l'innovation et de la technologie, ainsi que l'importance de l'amélioration des données – lesquelles doivent permettre de fonder des décisions éclairées. Pendant le sommet, de nombreux représentants et représentantes des États ont clairement accédé aux demandes du Sud global, à savoir la mise à disposition de ressources supplémentaires pour le développement durable – par exemple au moyen d'un renforcement de la marge de manœuvre fiscale – et ont exprimé leur volonté de développer l'architecture financière internationale en conséquence.

² Le G77 (Groupe des 77) est une coalition au sein de l'ONU de 134 pays émergents et en développement. Son nom fait référence aux 77 membres fondateurs du groupe en 1964. La présidence change chaque année. En 2024, elle est assurée par l'Ouganda.

Pour finir, les participants ont mené un dialogue, également quadriennal, sur le financement du développement. À cette occasion, de nombreux pays industrialisés se sont employés à présenter des solutions pour l'architecture financière mondiale. Dans le cadre des sommets sur le climat et la santé, ils ont évoqué des initiatives d'avenir. Les débats ont notamment porté sur des actions en faveur de la neutralité et du financement climatiques, ainsi que sur l'amélioration de la prévention et sur la distribution plus équitable des vaccins.

Droit international

Le droit international, et en particulier les droits de l'homme, ont été davantage remis en cause du fait de l'exacerbation des tensions et de la polarisation. Il est inquiétant de constater que l'universalité des droits de l'homme est de plus en plus remise en question, précisément en cette année marquant le 75^e anniversaire de la Déclaration universelle. À cette occasion, la Suisse et l'ONU ont organisé une conférence de haut niveau à Genève les 11 et 12 décembre 2023. Celle-ci avait pour but de renouveler le consensus mondial sur les droits de l'homme, d'anticiper les défis à venir et de consolider le système des droits de l'homme malgré les reculs manifestes enregistrés récemment.

La 78^e session de l'AG de l'ONU s'est également penchée sur le droit international humanitaire et la protection des populations civiles, plus spécifiquement dans le conflit au Proche-Orient. Dans le contexte des conflits en Ukraine et au Proche-Orient, il a été reproché à plusieurs reprises, notamment aux États occidentaux, de pratiquer le double standard. L'instrumentalisation des droits de l'homme s'est également étendue à d'autres domaines, dont la cybercriminalité. Après sept cycles de négociations, le comité ad hoc sur la cybercriminalité (*Ad Hoc Committee Cybercrime*, AHC) aurait dû adopter une convention en février 2024. Il n'y est toutefois pas parvenu à cause de désaccords sur le champ d'application du texte, sur les dispositions relatives à la protection des droits de l'homme et sur l'étendue de la coopération internationale. Les négociations se poursuivront durant l'été 2024, avec des débats autour de questions essentielles concernant le droit international et les droits de l'homme dans le cyberspace.

L'AG de l'ONU s'est également intéressée à la question du traitement du passé, un pilier important de la politique de paix de la Suisse. En avril 2024, elle a adopté une résolution permettant le financement d'une institution indépendante, basée à Genève, pour les personnes syriennes disparues. Cet organisme agira conformément aux principes humanitaires et cherchera à élucider les cas de disparitions dans toutes les régions de Syrie. Il s'agit de l'aboutissement d'un processus de quatre ans, auquel la Suisse a apporté une contribution et un soutien décisifs.

Réformes de l'ONU

Les réformes du secrétaire général de l'ONU António Guterres dans les domaines « Paix et sécurité », « Développement » et « Gestion » sont mises en œuvre depuis leur adoption en 2018. Cela étant, des négociations supplémentaires restent nécessaires pour certains aspects de la réforme. Dans le domaine du développement en particulier, l'AG de l'ONU a abordé la question de la révision du « Pacte de financement », un accord entre l'ONU et les États membres afin d'assurer un financement prévisible et flexible aux activités de développement de l'ONU, et de la garantie financière du système des coordonnateurs résidents. Ce dernier thème sera approfondi lors de la prochaine AG de l'ONU.

La mise en œuvre d'« ONU 2.0 », la vision du secrétaire général pour un système onusien modernisé, se poursuit. Cette vision concerne avant tout le changement de culture interne et l'utilisation de nouvelles technologies, comme l'intégration des sciences du comportement et la mise sur pied d'un système de données. Les discussions sur

l'adaptation des modalités de conférences modernes revêtent également une importance capitale. La crise du COVID a favorisé les réunions hybrides et virtuelles. De nombreux États membres, dont la Suisse, en préconisent l'adoption dans le travail quotidien de l'ONU. Les États n'ont toutefois pas encore réussi à s'entendre sur une solution, si bien que la tenue de conférences hybrides est souvent impossible. A Genève, la Suisse a initié une lettre à l'ONU soulignant l'importance de ces possibilités hybrides. Cette initiative a recueilli la signature de plus de 120 États.

Les réformes du Conseil de sécurité de l'ONU occupent la 78^e session de l'AG de l'ONU dans le cadre non seulement du processus ad hoc mis en place depuis 2008, mais aussi des négociations sur le Pacte pour l'avenir.

Rôle de la Suisse

Le rôle de la Suisse en tant que bâtisseur de ponts est devenu plus exigeant face à la polarisation croissante et aux attaques contre des valeurs fondamentales comme les droits de l'homme. Dans un tel climat, les positions suisses, souvent subtilement nuancées, sont certes toujours appréciées, mais plus difficiles à transmettre. Dans les questions fiscales et financières spécifiquement, il est plus difficile de se faire entendre en raison des rapports de majorité. L'érosion de la confiance mutuelle entre les membres de l'ONU nuit à la recherche de solutions communes. Le système multilatéral tel que nous le connaissons actuellement est de plus en plus mis à mal. La Suisse, dans son rôle de défenseur internationalement reconnu du droit international, d'une ONU forte et d'un multilatéralisme efficace, conserve cependant un intérêt marqué de continuer à promouvoir le dialogue et jouit de la crédibilité nécessaire pour le faire.