



Tour d'horizon thématique de la 80^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies

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

du 20 Juin 2025

1. Tour d'horizon thématique de la 80^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies

L'Assemblée générale (AG) des Nations Unies est le seul organe de l'ONU dans lequel les 193 États membres sont représentés. Sa période de session comprend toutes les conférences, réunions et négociations qui se tiennent entre septembre d'une année et septembre de l'année suivante. Conformément à l'article 10¹ de la Charte des Nations Unies, l'AG de l'ONU peut débattre de toutes les questions entrant dans le cadre de la Charte, ce qui explique qu'elle traite d'un grand nombre de sujets. S'il est vrai que l'AG de l'ONU et ses organes subsidiaires ne peuvent pas prendre de décisions juridiquement contraignantes, leurs résolutions ont un poids politique et peuvent influencer les décisions internationales.

Cet aperçu donne une vue d'ensemble des principaux processus de la 80^e AG de l'ONU (de septembre 2025 à septembre 2026) du point de vue de la Suisse. L'accent est mis sur les bouleversements du système de l'ONU que l'on observe de plus en plus depuis le début de l'année 2025.

a. Le système de l'ONU en pleine mutation

i. État des lieux du multilatéralisme

La prochaine AG de l'ONU marquera le 80^e anniversaire de la création des Nations Unies. Cet anniversaire coïncide avec une période de changements profonds et à long terme du système multilatéral. Les structures qui, depuis des décennies, servent de fondement à la coopération internationale, sont remises en question. Le **rôle de l'ONU** dans la diplomatie, le maintien de la paix et, en particulier, le développement durable et l'ordre juridique international, est contesté par un groupe minoritaire, mais puissant, d'États membres. Le principe de l'État de droit entre les États, le droit international et d'autres normes et standards internationaux contrastent **clairement avec leur politique de puissance** basée sur la loi du plus fort. Parallèlement, **les réductions drastiques des ressources financières ainsi que les changements de cap politiques** de certains États, par exemple en matière de politique climatique et environnementale ou de mise en œuvre de l'Agenda 2030, sont source d'incertitudes et compromettent l'efficacité de la coopération mondiale. La situation est d'autant plus grave que tous les États membres ne remplissent pas leurs obligations financières de manière fiable. Il en résulte que l'ONU ne dispose jamais de l'intégralité du budget décidé par les États eux-mêmes. L'organisation est donc confrontée depuis des années à une **crise de liquidités** qui limite de plus en plus sa capacité d'action. Des mandats importants ne peuvent souvent être mis en œuvre qu'avec du retard ou sous une forme réduite, ce qui affaiblit encore la crédibilité et l'efficacité de l'ONU. Le site de Genève est lui aussi directement concerné par ces évolutions.

ii. Réformes nécessaires

Les développements actuels conduisent l'ONU à faire avancer les réformes. Cela n'est pas nouveau en soi. Depuis sa création, l'organisation doit continuellement s'adapter aux nouvelles réalités géopolitiques, économiques et sociales. Le secrétaire général de l'ONU ne dispose toutefois que de pouvoirs limités pour initier ou imposer des réformes de manière autonome. Le **pouvoir de décision revient en grande partie aux États membres**, dont les intérêts divergent fortement dans de nombreux domaines. Par le passé, cela a

¹Article 10, Fonctions et pouvoirs L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

conduit à ce que des projets de réforme soient bloqués, retardés, voire pas du tout mis en œuvre. La situation actuelle ne doit donc pas seulement être considérée comme un **défi, mais aussi comme une opportunité**, une occasion de créer un nouvel **élan** pour mener des réformes en souffrance. En même temps, il ne faut pas sous-estimer les changements brusques qui en découlent. La **forte dépendance de l'ONU**, notamment sur le plan financier, à l'égard d'un petit nombre d'acteurs influents est actuellement révélée au monde sans ménagement et met le système à **rude épreuve**.

iii. État des réformes en cours à l'ONU et participation de la Suisse

Durant son mandat, le secrétaire général de l'ONU (SG ONU) António Guterres a lancé plusieurs projets de réforme. Son **paquet de réformes** de 2017 dans les domaines (1) de la paix et de la sécurité, (2) du développement et (3) de la gestion s'est concentré sur les structures internes de l'ONU. Cela a permis de rendre plus cohérente une partie des activités de l'organisation et d'améliorer sa réactivité. Cependant, les États membres n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur certains points, comme l'introduction d'un back-office commun pour centraliser les tâches administratives telles que les finances et les ressources humaines. Certaines propositions de réforme n'ont donc jamais été mises en œuvre. En 2021, António Guterres a présenté une nouvelle proposition de réforme avec l'initiative *Notre programme commun*, qui cette fois-ci mettait l'accent sur l'ensemble du système multilatéral. L'un des résultats de cette initiative est le **Pacte pour l'avenir**, adopté par les États membres en septembre 2024. Il définit plusieurs domaines dans lesquels des réformes doivent être lancées. Les États membres sont appelés à se saisir de ces impulsions et à les transformer en négociations concrètes. L'un des thèmes est par exemple la **réforme du Conseil de sécurité**, qui pourrait prendre un nouvel élan grâce au Pacte pour l'avenir. Les États membres discutent en outre d'une **réforme de l'architecture de paix de l'ONU**, dans le but de rendre les opérations de paix plus flexibles et de mieux cibler les mesures de promotion de la paix. Cela doit permettre de mieux réagir à l'évolution des circonstances – par exemple en réduisant ou en augmentant plus rapidement les effectifs des troupes – tout en réduisant les coûts. Le rôle de l'ONU dans le domaine de la **numérisation**, qui reste à définir, notamment dans le domaine de l'intelligence artificielle, fera également l'objet de débats. Une autre étape importante de l'année sera le **Sommet mondial pour le développement social** en novembre 2025, qui vise à réaffirmer les efforts mondiaux en faveur du développement social et à donner un nouvel élan à la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Et comme dernière réforme, et actuellement la plus en vue, le SG de l'ONU a annoncé en mars 2025 l'**initiative ONU80** – une réforme qui doit s'inscrire directement dans le prolongement des mesures de 2017. Cette initiative s'articule autour de trois champs d'action principaux : (1) identifier les potentiels d'efficacité, (2) vérifier la mise en œuvre des mandats, et (3) adapter la structure organisationnelle. L'ONU souhaite ainsi mieux cibler ses missions avec moins de moyens financiers et adapter le système onusien aux exigences du 21^e siècle. Bien que l'initiative soit officiellement placée sous le signe du 80^e anniversaire de l'ONU, elle doit également être comprise comme une réaction au contexte géopolitique difficile d'aujourd'hui et à la pression croissante sur le multilatéralisme. Même si aucune proposition concrète n'a été formulée pour l'instant, il apparaît que les discussions seront d'une grande portée pour la Genève internationale. Au cours du second semestre 2025, l'ONU prévoit de présenter aux États membres les premières propositions à négocier dans le cadre de la 80^e AG de l'ONU.

Pour la Suisse, les discussions sur les réformes au sein de l'ONU ont toujours été une priorité. Les délégations participent aux processus de réforme en cours² et s'engagent à ce que l'ONU mette en œuvre ses mandats de **manière efficace et efficiente** – en particulier là où une coordination globale est nécessaire et où les acteurs régionaux ou locaux atteignent leurs limites. Un aspect central est ici le renforcement de la **cohérence** interne au sein du système de l'ONU, afin d'éviter les doublons et d'utiliser efficacement les ressources existantes. La Suisse s'engage par exemple à mieux mettre en réseau et à utiliser de manière plus ciblée les capacités existantes à Genève dans le domaine de la numérisation. Dans le contexte des débats actuels sur la réforme, il est en outre essentiel pour la Suisse de positionner clairement les intérêts de Genève. Il s'agit notamment de souligner la valeur ajoutée stratégique de Genève pour le système multilatéral, tout en mettant en garde contre les risques d'une approche fragmentée de la réforme. Cela vaut en particulier pour l'intérêt de la Suisse à utiliser et renforcer les structures existantes (par exemple, l'implantation de nouveaux secrétariats de conventions). Une dispersion géographique excessive des activités de l'ONU, telle qu'elle est parfois évoquée dans les discussions menées dans le cadre d'ONU80, peut rendre la coopération plus difficile et réduire le potentiel de synergies. L'engagement actif de la Suisse sur les questions de réforme est en outre particulièrement pertinent du fait de son rôle d'État hôte : une ONU capable d'agir, efficace et bénéficiant d'un large soutien renforce en fin de compte aussi la place de Genève et son rôle dans le système multilatéral.

b. Droit international et guerre

L'AG de l'ONU joue un rôle important dans le développement et la codification du droit international, même si ses résolutions ne sont pas juridiquement contraignantes. Par ses décisions, l'AG de l'ONU peut donner des impulsions importantes.

Dans le contexte géopolitique actuel, les tensions internationales et les conflits armés ont des conséquences importantes pour un nombre croissant de personnes et ont un impact sur le droit international et ses institutions. La guerre contre l'Ukraine ainsi que les conflits au Proche-Orient, dans la Corne de l'Afrique, au Soudan et au Myanmar sont source d'extrême souffrance pour les populations et exercent une pression sur le droit international et les principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies, qui sont de plus en plus remis en question. Les **conflits armés** actuels feront l'objet de diverses résolutions dans le cadre de la 80^e AG de l'ONU. En outre, les institutions de droit international telles que la Cour internationale de justice, la Cour pénale internationale et les mécanismes d'enquête ad hoc ont intensifié leurs activités dans le but de sanctionner les infractions les plus graves contre le droit international (comme les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité ou le crime d'agression). Le droit international public est en outre un **thème transversal**. Il y aura de nombreuses discussions et négociations sur des questions de droit international dans des domaines tels que **le maintien de la paix, la protection de l'environnement, les droits de l'homme et la sécurité**.

Pour la Suisse, un ordre international fondé sur le droit international reste une préoccupation centrale. Dans le cadre de l'AG de l'ONU, elle s'engagera pour le respect et le renforcement du droit international dans tous les textes de négociation. Une attention particulière est accordée aux discussions qui se rapportent directement aux foyers de conflit actuels. La Suisse souligne ainsi sa volonté de défendre le droit international en tant

² On peut citer ici l'exemple de l'adhésion active de la Suisse au groupe dit ACT. Il s'agit d'un groupe interrégional de 27 pays de petite et moyenne taille, créé en 2013, qui souhaite rendre les méthodes de travail du Conseil de sécurité de l'ONU plus transparentes.

qu'instrument de réglementation, même à une époque où sa validité et sa pertinence sont remises en question.

c. Système financier international

En 2024, l'AG de l'ONU a décidé d'entamer des négociations en vue d'une convention fiscale internationale. Les premières discussions ont commencé en février 2025 et les négociations devraient se terminer en 2027. La poursuite du processus pendant la 80^e AG de l'ONU jouera un rôle décisif, car les bases de la dernière année de négociations seront posées. Celles-ci seront en outre marquées par les résultats de la conférence de l'ONU sur le financement du développement qui se tiendra en juillet 2025. D'autres négociations peuvent également toucher les intérêts de la Suisse en matière de politique étrangère et de politique économique extérieure.

Dans ces processus également, des questions centrales se posent pour la Suisse concernant le rôle de l'AG de l'ONU ainsi que l'implication la plus efficace et efficiente possible de cet organe. Les discussions en cours autour du système financier international concernent de nombreux acteurs du système multilatéral, dont les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international, Banque mondiale), mais aussi des organisations extérieures au système de l'ONU comme les banques régionales de développement et l'OCDE. Dans ce contexte, la Suisse plaide pour une répartition claire des tâches entre les institutions ainsi que pour un échange continu entre les acteurs. L'objectif est de s'assurer que l'AG de l'ONU prenne des décisions là où des solutions globales sont nécessaires, tout en respectant les mandats des organisations internationales existantes sans les dupliquer. Cela contribue à la cohérence du système multilatéral et favorise l'acceptation ainsi que la mise en œuvre des décisions de l'AG de l'ONU.

2. Bases de la position de la Suisse

La position suisse s'appuie sur d'autres documents directeurs pertinents du Conseil fédéral, notamment la stratégie de politique extérieure 2024-2027, la stratégie de politique économique extérieure, la stratégie de coopération internationale 2025-2028, le rapport sur la politique de sécurité, la stratégie de maîtrise des armements et de désarmement 2022-2025, ainsi que toutes les stratégies spécifiques du gouvernement. Lors des négociations budgétaires annuelles basées sur le consensus dans le cadre de l'AG de l'ONU, la Suisse se réfère également aux documents déterminants et soutient activement un financement suffisant mais ciblé des mandats décidés par les États membres. Une attention particulière est accordée à la Genève internationale (par exemple, le financement des travaux de rénovation du siège de l'ONU), aux droits de l'homme ainsi qu'au bon fonctionnement de la surveillance et au principe de redevabilité.