



Mandat de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU.

Rapport sur la première année au Conseil de sécurité (2023)

7 février 2024

Table des matières

1.	Contexte et dynamiques de l'année 2023	2
2.	Quelques chiffres pour l'année 2023	2
3.	Réalisations suisses en 2023	3
3.1.	Construire une paix durable	3
3.2.	Protéger la population civile	4
3.3.	Renforcer l'efficacité du Conseil de sécurité	4
3.4.	Agir pour la sécurité climatique	5
4.	Bilan intermédiaire et enseignements pour la 2 ^{ème} année du mandat	5
5.	Brève perspective pour l'année 2024	5

1. Contexte et dynamiques de l'année 2023

L'année 2023 a été marquée par **plusieurs conflits et crises majeurs** qui ont aussi occupé le Conseil de sécurité. Dans une ambiance déjà tendue entre les membres permanents suite à la guerre en **Ukraine**, les développements dans de nombreuses régions du monde ont encore contribué à alourdir le climat de travail et à augmenter le rythme des séances du Conseil. **Moyen-Orient, Haut-Karabagh, Soudan** ainsi que différents coups d'État en Afrique sont les contextes qui ont conduit à de nouvelles discussions et négociations. Face à cette situation, la **recherche de consensus est devenue encore plus difficile**. Depuis les attaques du Hamas du 7 octobre, plusieurs séances se sont enchaînées. Sept projets de résolutions ont été présentés, dont deux ont pu être adoptés (sur la protection des enfants ainsi que sur l'aide humanitaire). En dépit de cette dynamique, le Conseil de sécurité n'était pas complètement bloqué et il a **conservé une capacité d'action dans la plupart des dossiers**. 50 résolutions ont pu être adoptées en 2023 (54 en 2022). Le Conseil a prolongé 18 missions de paix et neuf régimes de sanctions en place. Ceci souligne le soutien de la communauté internationale pour les instruments du Conseil que visent à maintenir la paix et la sécurité internationales. Le droit de veto a été utilisé six fois. Les difficultés au sein du Conseil sont aussi illustrées par le nombre élevé de résolutions ayant été adoptées sans l'unanimité des membres du Conseil (15 en 2023 – 18 en 2022). Une autre caractéristique de l'année 2023 aura été la **remise en question croissante de la présence de l'ONU, notamment des missions de paix, par certains pays hôtes**, et ceci dans des circonstances encore fragiles. Cela s'est notamment traduit par le retrait des missions au Mali et au Soudan. En même temps, l'autorisation d'une Mission internationale de sécurité en **Haïti** démontre que le **soutien subsidiaire d'acteurs régionaux** par le biais d'une décision du Conseil de sécurité peut rester une option bienvenue. Il en va de même pour la résolution 2719 qui vise à assurer le financement des opérations de maintien de paix dirigées par l'Union africaine par le biais de contributions obligatoires de l'ONU. Les prémices de ce processus de négociations avaient débuté au mois de mai sous présidence suisse du Conseil de sécurité.

2. Quelques chiffres pour l'année 2023

En 2023, le Conseil de sécurité a tenu 431 séances en plénum. En ajoutant à ce nombre les réunions de négociations, d'organes subsidiaires et autres réunions informelles, les collaboratrices et collaborateurs du DFAE ont couverts environ 800 séances à New York. Le contexte ukrainien a été l'objet d'une cinquantaine de séances, sans qu'aucun produit n'ait été adopté. A son tour, le contexte israélo-palestinien a donné lieu à une trentaine de réunions, dont plusieurs ont été convoquées d'urgence afin de répondre aux développements sur le terrain. Trois membres du Conseil fédéral se sont rendus à New York afin de présider ou de participer à un total de dix séances du Conseil de sécurité, dont quatre lors de la présidence suisse en mai.

Participation du Conseil fédéral aux débats du Conseil de sécurité en 2023

<i>Date</i>		<i>Thème</i>
12 janvier 2023	CF Ignazio Cassis	Débat sur Etat de droit
24 février 2023	CF Ignazio Cassis	Débat 1 an agression russe en Ukraine
7 mars 2023	PC Alain Berset	Débat « Femmes, paix et sécurité »
28 mars 2023	PC Alain Berset	Débat sur le contre-terrorisme
3 mai 2023	CF Ignazio Cassis	Débat ouvert Paix durable
4 mai 2023	CF Ignazio Cassis	Briefing coopération ONU-OSCE
23 mai 2023	PC Alain Berset	Débat ouvert Protection des civils
25 mai 2023	CF Viola Amherd	Briefing Paix et sécurité en Afrique
30 mai 2023	CF Ignazio Cassis	Briefing Ukraine (Zaporijjia)
20 sept 2023	PC Alain Berset	Débat ouvert Ukraine

3. Réalisations suisses en 2023

Dans ce contexte où la polarisation, la fragmentation et les blocages géopolitiques affaiblissent le multilatéralisme, l'objectif premier tel que défini par la stratégie de politique étrangère 2020-2023 était de s'impliquer de manière crédible et de contribuer à un ordre international pacifique régi par des règles de droit. La Suisse a pu assumer ce rôle, tout en construisant - où possible - des ponts entre les positions parfois très éloignées de certaines délégations. Dans ce sens, **les rôles formels et informels** de corédactrice et de présidente de sous-groupes du Conseil assumés par la délégation suisse ont été des outils importants. Ils ont permis de diriger certains dossiers de manière constructive dans le but de trouver des solutions. La Suisse va poursuivre la plupart de ces rôles en 2024, en partie avec d'autres partenaires. Dans nombre de dossiers, comme par exemple celui relatif à la Bosnie-Herzégovine ou dans la priorité relative au climat et la sécurité, des initiatives (v. Chap. 3.4.) ont été menées afin d'augmenter la confiance entre les membres du Conseil et ainsi favoriser des résultats. L'action de la Suisse au Conseil en 2023 s'est orientée par rapport aux **quatre priorités thématiques** définies par le Conseil fédéral suite aux consultations des commissions de politique extérieure. La présidence du Conseil assumée par la Suisse (par tournus alphabétique) en mai a également été conduite en suivant ces mêmes priorités (voir ci-dessous).

Rôles de la Suisse en 2023

Penholders	Co-rédactrice du dossier Syrie humanitaire avec le Brésil	Co-rédactrice Bureau de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest et Sahel (UNOWAS) avec Ghana	Rédactrice du dossier EUFOR Althea (Bosnie-Herzégovine)
Présidences (sanctions/ groupes d'experts)	Présidente du Comité des sanctions sur la République populaire démocratique de Corée	Co-présidente du groupe informel d'experts sur femmes, paix et sécurité, avec les Émirats arabes unis	Co-présidente du groupe informel d'experts sur climat et sécurité, avec les Émirats arabes unis et le Mozambique
Point focal	Point focal point focal informel sur « conflits et faim », avec le Brésil	Point focal sur la Cour pénale internationale (CPI), avec le Japon	

3.1. Construire une paix durable

Pendant le mois de présidence, le Conseiller fédéral Ignazio Cassis a dirigé, le 3 mai, un débat ouvert sur le thème « **Renforcer la confiance pour établir une paix durable** ». Avec la participation de plus de 70 pays membres de l'ONU et d'acteurs genevois, comme le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme Volker Türk et une représentante du réseau de la Fondation *Geneva Science and Diplomacy Anticipator* (GESDA), des propositions concrètes pour renforcer la confiance ont été articulées. Un accent a aussi été mis sur l'impact positif que les nouvelles technologies peuvent avoir sur la paix. Un résumé de ces discussions a été généré à l'aide de l'intelligence artificielle et circulé comme document officiel, démontrant l'approche innovatrice de la Suisse.

Au début novembre, la délégation suisse a conduit les négociations visant à renouveler l'autorisation de la mission de paix EUFOR Althea en **Bosnie-Herzégovine**. La résolution correspondante a été approuvée à l'unanimité. Une vingtaine de militaires suisses participent à cette mission de l'Union européenne contribuant à la stabilité dans les Balkans occidentaux.

Afin d'aborder la restriction des **droits des femmes en Afghanistan**, la délégation suisse a organisé une réunion informelle avec l'ensemble des membres du Conseil de sécurité et avec des représentantes de la société civile. De manière générale, la délégation suisse a œuvré en faveur des droits des femmes et de l'appréciation de leur rôle dans les processus de paix dans les produits du Conseil.

Des événements de la **Semaine de la Paix de Genève**, consacrés à la construction de la confiance et de la paix, ont été amenés pour la première fois à New York. Parmi les thèmes abordés figurent notamment les risques climatiques et l'intelligence artificielle.

3.2. Protéger la population civile

Le président de la Confédération Alain Berset a dirigé le 23 mai un débat ouvert consacré à la protection des civils, auquel ont participé le secrétaire général de l'ONU, António Guterres, et la présidente du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) Mirjana Spoljaric Egger. Sous la direction du conseiller fédéral Ignazio Cassis, le Conseil de sécurité a tenu une réunion au sujet de la **protection de la centrale nucléaire de Zaporijjia** le 30 mai. A cette occasion, le directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique Rafael Grossi a présenté cinq principes concrets¹ pour la protection de la centrale nucléaire. Cette réunion fut l'une des rares à avoir un caractère globalement constructif sur le contexte ukrainien.

De manière générale, lors des négociations entre les quinze membres du Conseil, la Suisse s'est engagée en faveur du **respect du droit international**. Elle a notamment insisté pour que le droit international humanitaire et les droits de l'homme soient systématiquement ancrés dans les résolutions renouvelant les missions de la paix de l'ONU ainsi dans les autres décisions du Conseil. Ceci a notamment été le cas dans les résolutions sur l'Afghanistan ou le Soudan du Sud. Dans le cadre des négociations portant sur les différents projets de résolutions sur le conflit actuel au Proche-Orient, tout en reconnaissant le droit d'Israël à assurer sa sécurité, la Suisse s'est engagée en faveur du respect du droit international humanitaire et pour un accès humanitaire rapide et sans entraves.

Concernant son engagement pour la **sécurité alimentaire** des populations affectées par les conflits armés, la délégation suisse et celle du Mozambique ont organisé une réunion dédiée à la problématique de **l'eau dans les conflits armés**. Ce fut une première pour le Conseil de sécurité.

S'agissant des conflits armés en Ukraine, dans le Haut-Karabagh ou au Moyen-Orient, la Suisse a coordonné étroitement ses interventions avec le CICR et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA). Ces liens ont notamment été utiles, par exemple afin d'acheminer de l'aide humanitaire en **Syrie** suite à un **véto russe** en juillet sur un projet de résolution qui avait été présenté par la Suisse et le Brésil.

L'accent a également été mis sur la protection des **minorités** affectées par les conflits armés. En **Afghanistan**, les droits des minorités ont pu être inclus dans le mandat d'évaluation de la Mission de l'ONU présente dans le pays. Concernant le **Haut-Karabakh**, la Suisse n'a laissé aucune occasion inutilisée pour rappeler aux parties de respecter leurs engagements. Elle a également proposé ses bons offices et s'est engagée activement dans les négociations d'un projet de résolution. La délégation suisse s'est également employée en faveur de la protection des civils au **Myanmar** en facilitant des réunions informelles.

A l'occasion du 25ème anniversaire du Statut de Rome, la Suisse et le Japon ont organisé une réunion afin de souligner l'importance de la justice pour la paix. Cette réunion a été l'occasion de montrer le soutien dont jouit la **Cour pénale internationale** (CPI) et de discuter des pistes pour améliorer la collaboration entre celle-ci et le Conseil de sécurité.

3.3. Renforcer l'efficacité du Conseil de sécurité

Tout au long de l'année, la délégation suisse a œuvré afin que le travail du Conseil remplisse des standards élevés par rapport aux critères de responsabilité, de cohérence et de transparence. Ces efforts se sont concrétisés dans la conduite de travaux pendant le mois de présidence, mais aussi par les « Engagements concernant les méthodes de travail ». Dans un esprit de coopération, ouvert et inclusif, la délégation suisse s'est aussi efforcée de rendre les travaux du Conseil plus visibles pour un public plus large. Pour intégrer les points de vue de la société civile, neuf représentantes ont briefé le Conseil sous présidence suisse. La voix a été donnée aux femmes, vu qu'elles sont les plus touchées par des conflits.

Afin d'améliorer les processus de travail et la capacité d'action du Conseil et pour **renforcer les liens entre Genève et New York**, la Suisse a organisée à Glion une rencontre entre les dix membres élus (E10) et les cinq nouveaux élus (I5) pour les années 2024-2025. Ce type de rencontre a pour but de

¹ 1) Ne pas mener d'attaque depuis ou contre la centrale, autres infrastructures critiques ou le personnel; 2) ne pas utiliser la centrale comme lieu de stockage ou de base pour des armes lourdes ou du personnel militaire; 3) ne pas mettre en péril l'alimentation électrique hors site de la centrale; 4) protéger toutes les structures, tous les systèmes et composants essentiels à l'exploitation sûre et sécurisée de la centrale nucléaire contre des attaques ou des actes de sabotage; 5) ne mener aucune action qui porte atteinte à ces principes.

renforcer la **coopération entre les membres non permanents**, particulièrement en matière de méthodes de travail.

Responsabilité, efficacité et transparence se concrétisent aussi par l'introduction de normes relatives aux **procédures équitables** (« due process ») dans les résolutions prévoyant des **sanctions**. Dans le cas d'Haïti, la Suisse s'est employée avec succès afin que la résolution relative contienne une mention qui souligne l'importance de ces procédures. Lors d'une déclaration commune des membres non permanents début septembre, les efforts en ce sens ont aussi porté leurs fruits.

Dans sa qualité de coordinatrice du Groupe Responsabilité, Cohérence et Transparence (Groupe ACT), la Suisse a saisi l'occasion de son siège au Conseil afin de promouvoir le **code de conduite engageant les États membres de l'ONU** à ne pas voter contre les projets de résolution du Conseil de sécurité visant à prévenir les crimes de génocide, contre l'humanité ou de guerre. Plus des deux-tiers des États membres de l'ONU ont désormais adhéré au code, parmi eux aussi la France et le Royaume-Uni.

3.4. Agir pour la sécurité climatique

Le thème du climat et de la sécurité ne fait pas l'unanimité au sein du Conseil. Chine, Russie et Brésil se sont régulièrement opposés à l'inclusion de cette thématique dans les produits du Conseil. Ces États estiment que le Conseil n'est pas l'organe approprié pour aborder des questions climatiques. En se focalisant sur des **aspects techniques** lors de renouvellements de **mandats spécifiques**, la délégation suisse a toutefois pu avancer cette priorité de manière ciblée. Ce fut le cas pour les résolutions relatives à l'Iraq et au Soudan du Sud. La Suisse, avec les Émirats arabes unis et le Mozambique, a également assumé la **présidence du Groupe informel d'experts du Conseil sur le climat et la sécurité**, en organisant plusieurs réunions sur des contextes déjà à l'agenda du Conseil de sécurité.

En mars, la Suisse, les Émirats arabes unis, Malte et le Mozambique ont lancé les « **Engagements conjoints sur le climat, la paix et la sécurité** ». Cette déclaration d'intention permettra d'utiliser des instruments du Conseil (ex. points de presse communs) pour donner de la visibilité à cette thématique. La France, le Royaume-Uni et les États-Unis ainsi que quatre autres délégations ont ensuite rejoint ces engagements.

4. Bilan intermédiaire et enseignements pour la 2^{ème} année du mandat

Le bilan intermédiaire peut être considéré comme positif. La préparation effectuée, les priorités thématiques et le travail de coordination à l'interne de l'administration appuyé par le réseau extérieur ont permis d'exercer le mandat au sein du Conseil de sécurité de manière constructive et crédible. Le fait de ne pas disposer d'un agenda caché est un avantage pour œuvrer dans des dossiers délicats (ex. Mission EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine). La Suisse était souvent le seul membre du Conseil à œuvrer systématiquement pour l'inclusion du droit international humanitaire dans les décisions du Conseil.

Si les dossiers géopolitiquement importants sont impactés par les dissensions entre les membres permanents du Conseil, la possibilité d'influencer les dynamiques dans d'autres contextes existe. En mettant à profit ses rôles dans les processus de paix colombien, la Suisse a par exemple joué un rôle important dans la prolongation du mandat de la Mission onusienne.

Dans les relations bilatérales également, le siège au Conseil de sécurité rend la Suisse plus intéressante. Cela s'est manifesté lors des consultations politiques menées par le DFAE au cours de l'année, mais également lors de la visite d'État du Président Macron en novembre.

Les commissions de politique extérieure (CPE) ont été informées oralement à chacune de leurs réunions sur les derniers développements. De plus et comme prévu, les présidents des CPE ont pu être consultés sur le projet de résolution qui a autorisé le déploiement d'une force de sécurité internationale en Haïti.

Au cours de la deuxième année de mandat, un potentiel supplémentaire consistera à adopter un mode de travail plus proactif et anticipatif. Il est également prévu de renforcer davantage le lien entre le siège au Conseil de sécurité et l'engagement de la Suisse en matière de politique de paix dans des contextes spécifiques (p.ex. Soudan, Sahel, Colombie). Par ailleurs, il est important de diffuser plus activement les informations sur l'engagement de la Suisse à travers différents canaux de communication.

5. Brève perspective pour l'année 2024

En **octobre**, la Suisse assumera la **présidence du Conseil** pour la deuxième fois. Octobre étant traditionnellement un mois chargé, la marge de manœuvre de la Suisse sera utilisée autant que possible.

Dans le cadre de la priorité "**promouvoir une paix durable**", la délégation suisse s'engagera pour le renforcement et la promotion du rôle et de l'utilisation des données scientifiques. Un lien sera ainsi fait avec l'événement phare dirigé par le conseiller fédéral Cassis en mai 2023. L'expertise de la Genève internationale sera également soulignée. De plus, le thème "Femmes, paix et sécurité" sera présent en octobre, lorsque le Secrétaire-Général publiera son rapport annuel sur cette thématique. Concernant la **protection de la population civile**, 2024 marquera le 75ème anniversaire des Conventions de Genève. S'agissant de la priorité « **Agir pour la sécurité climatique** », la Suisse œuvrera pour que le lien entre climat et sécurité soit pris en compte dans les travaux du Conseil relatifs aux contextes géographiques où cela est pertinent. Le **renforcement de l'efficacité du Conseil de sécurité** reste essentiel pour que ce dernier puisse remplir son mandat pour la paix et la sécurité internationales. La Suisse travaillera ainsi en faveur du consensus et de la coopération entre les membres du Conseil.

2024 sera la deuxième et dernière année au Conseil de sécurité. Afin que les efforts consentis avant et pendant le mandat puissent bénéficier à la politique étrangère suisse à plus long-terme, le DFAE planifiera des initiatives visant à renforcer la **mémoire institutionnelle** et à valoriser les connaissances acquises.