



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

135^{ème} ASSEMBLEE DE L'UIP ET REUNIONS CONNEXES

Genève, 23 - 27.10.2016

Rapport de la Commission permanente des Affaires des Nations Unies

*dont la 135^{ème} Assemblée de l'UIP a pris acte
(Genève, 27 octobre 2016)*

Le Président a présenté deux nouvelles nominations au Bureau, Mme B. Sampatisiri (Thaïlande) et M. D. Asylbek uulu (Kirghizistan), et a invité la Commission à élire formellement ces membres par acclamation.

Conformément à l'article 10.2 du Règlement des Commission permanentes, le Président a en outre proposé qu'une recommandation du Bureau pour remplacer Mme I. Montenegro (Nicaragua) pour absence à deux sessions consécutives soit adoptée par la Commission. Comme aucune objection n'a été soulevée, la Commission a accepté cette recommandation.

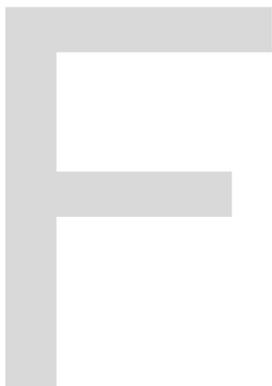
Le Président a ensuite procédé à l'ouverture du débat en plénière, qui comprenait deux séances.

Les intervenants suivants ont pris part à la première séance intitulée *Financement des Nations Unies* : M. R. Lalli, Secrétaire, Comité de haut niveau sur la gestion, ONU ; Mme B. Adams, Membre du conseil, Global Policy Forum ; Mme E. Nursanty, parlementaire (Indonésie) ; Mme G. Ortiz, sénatrice (Mexique).

M. Lalli a ouvert la séance avec une présentation qui exposait les faits et chiffres clés du modèle de financement des Nations Unies, en s'appuyant sur une note d'information détaillée préparée par le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU. Un total de 15 interventions, parmi lesquelles deux par des entités des Nations Unies (PNUD et OCHA), ont enrichi le débat qui a suivi.

Au cours des deux dernières décennies, le modèle de financement des Nations Unies était devenu trop dépendant des contributions volontaires et réservées, de relativement peu de pays donateurs, ainsi que d'un nombre croissant de donateurs non gouvernementaux (par exemple, la Fondation Gates). Ce modèle se retrouvait dans l'ensemble du système de plus de 30 entités (organes, fonds et programmes), en plus de l'Organisation elle-même. Chacune de ces entités avait son propre organe de direction, ainsi le système de l'ONU avait de grandes difficultés à agir de manière cohérente, sous la direction d'une autorité budgétaire centrale.

Un volume de contributions préaffectées plus élevé par rapport au financement de base (ne visant pas des activités spécifiques) rendait la planification à long terme difficile. Parmi les inconvénients liés au financement préaffecté, on retrouve : les coûts de transaction élevés pour négocier un financement bilatéral et pour respecter les exigences de déclaration des différents donateurs ; une éventuelle "distorsion" en termes des activités que l'ONU pourrait choisir pour satisfaire les exigences des principaux donateurs, potentiellement au détriment de son propre mandat de base ; une concurrence accrue entre les organismes pour obtenir des dons limités ; un détournement des ressources de base pour soutenir les projets volontaires (autres que les projets de base) ; et une "bilatéralisation" du financement des Nations Unies dans ce qui ressemble à un système "payer pour jouer", en contradiction avec la nature même de l'ONU en tant qu'organisation multilatérale.



#IPU135

Il a été constaté que le budget annuel total du système des Nations Unies, y compris les opérations de développement, le maintien de la paix, et le travail humanitaire et normatif, équivalait à tout juste 48 milliards de dollars E.-U., soit environ la moitié du budget de fonctionnement de la ville de New York, ou encore 6 dollars par personne à l'échelle de la planète. Toute discussion sur le budget de l'ONU devrait examiner en premier lieu si ce montant est suffisant pour soutenir une organisation mondiale de cette envergure dont la charge de travail n'a cessé d'augmenter au fil des ans face à des défis mondiaux croissants. Le travail humanitaire de l'ONU (31 % de son budget), qui a été multiplié par trois en seulement une décennie, en est un bel exemple.

Du point de vue du rapport qualité-prix, il n'y a aucun doute que l'ONU apporte beaucoup au monde. Les frais de soutien aux programmes que l'ONU demande aux donateurs pour exécuter leurs choix de projets sont bien inférieurs à ceux pratiqués par d'autres grandes agences internationales et même les ONG (8-10 % contre 15-18 % en moyenne). Sous la pression des Etats membres, et afin de répondre à des circonstances budgétaires difficiles, l'ONU a pris et continue de prendre un certain nombre de mesures pour être plus efficace et rentable. Pourtant, il y a des limites : sans ressources supplémentaires, on ne peut pas s'attendre à ce que l'ONU réponde à une demande sans cesse croissante.

En fin de compte, les Etats membres sont victimes d'une contradiction : alors qu'ils demandent à l'ONU de "s'auto-corriger", en rationalisant les opérations, en innovant et en améliorant les procédures administratives pour réduire les coûts, ils augmentent le financement préaffecté, en dépit de ses inconvénients bien connus. De même, alors que les Etats membres prônaient l'austérité et qu'ils s'attendaient à ce que l'ONU collecte elle-même des fonds, ils étaient généralement opposés aux pratiques de financement novatrices telles que les taxes internationales, qui auraient pu offrir un flux de revenus indépendants à l'ONU.

Les parlements ont un rôle majeur à jouer dans ce domaine, car ils maîtrisent les allocations de fonds à l'ONU par le biais du processus budgétaire. Pourtant, très peu de parlementaires comprennent vraiment le financement de l'ONU, car cette information a tendance à se perdre dans les différentes sections du budget. Les parlementaires ne sont généralement pas bien informés du type de financement que reçoit l'ONU et pas seulement du montant total que chaque gouvernement contribue. A l'inverse, les parlementaires des pays qui bénéficient des opérations de l'ONU en savent encore moins sur ces opérations et leurs coûts.

A la fin du débat, le Président a invité les participants à examiner plus attentivement le document du budget pour voir comment le financement des divers organismes et programmes est présenté. Les parlementaires doivent envisager de demander à leurs gouvernements de résumer toutes les allocations de fonds à l'ONU dans une seule annexe au document budgétaire. Cette annexe devra identifier clairement le genre de contribution qui est faite à l'ONU, par exemple contribution statutaire, volontaire, préaffectée - et non seulement les montants.

La deuxième séance a été consacrée à la *Réponse de l'ONU aux allégations d'exploitation sexuelle et d'abus sexuels par des agents de maintien de la paix de l'ONU*. Les experts suivants ont participé au débat : M. B. Klappe, Conseiller juridique militaire principal, Bureau du Coordonnateur spécial chargé d'améliorer les moyens d'action de l'ONU face à l'exploitation et aux atteintes sexuelles, ONU ; Mme S. Whitman, Directrice exécutive, Initiative Enfants soldats Roméo Dallaire (par visioconférence) ; Mme A. Rashed Albasti, parlementaire (Emirats arabes unis) ; M. E. Mokolo Wa Mpombo, Premier Vice-Président du Sénat (République démocratique du Congo).

La séance a débuté par une présentation de M. Klappe qui exposait les principales mesures que l'ONU avait prises pour empêcher ses soldats de la paix de commettre des actes d'abus ou d'exploitation sexuels à l'encontre d'enfants ou d'adultes. Un certain nombre de ces violations avaient eu lieu depuis un certain temps, en partie à la suite d'une réorganisation des opérations de maintien de la paix, qui avaient nécessité une plus grande interaction entre les soldats de la paix et la population civile dans les zones de conflit. En dépit d'une politique de tolérance zéro de longue date sur la question, en 2014 la nécessité d'un réexamen complet des politiques est devenue urgente suite à une dénonciation qui avait exposé l'échec de l'Organisation dans le traitement des cas d'abus sexuels impliquant des Casques bleus en République centrafricaine.

A la suite des recommandations d'un groupe d'experts indépendants, et sous la direction d'un coordonnateur spécial, l'ONU avait pris un certain nombre de mesures, notamment : la création d'un groupe de pilotage interdépartemental pour contrôler les opérations de maintien de la paix ; la mise en place d'un protocole clair d'aide aux victimes à l'échelle du système (basé sur le principe que la protection des victimes doit primer) ; l'établissement d'une structure hiérarchique explicite afin de déterminer qui est responsable d'une action tout au long de la chaîne de commandement ; l'élaboration d'un glossaire commun qui permette de clarifier les différentes significations d'abus et d'exploitation sexuels ; et la création d'un fonds spécial d'aide aux victimes.

Le conflit en soi est une forme de maltraitance de la population civile, et en particulier des enfants. Les abus et l'exploitation sexuels sont malheureusement trop communs dans le monde entier, que ce soit dans les secteurs public ou privé. En dépit de ces considérations, l'ONU doit faire tous les efforts possibles pour protéger les civils innocents des abus de la part de leurs protecteurs, à savoir les Casques bleus, et pour veiller à ce que le peuple puisse faire confiance à l'ONU en tant que force du bien dans toutes les circonstances. Aucun sévices ne peut être justifié et l'argument selon lequel la pauvreté, les différences culturelles ou d'autres vulnérabilités des personnes dans les pays en conflit contribuent au problème doit être catégoriquement écarté comme une tentative de "rejeter la faute sur la victime" au lieu de l'attribuer aux auteurs des actes.

Les mesures clés pour prévenir de nouveaux cas d'abus comprennent : la formation adéquate des soldats en matière de droits de l'homme, ainsi que sur la conduite appropriée à tenir sur le terrain, non seulement avant le déploiement, mais dès le début et tout au long de leur carrière ; le raccourcissement de la durée de déploiement des troupes ; et une utilisation plus systématique de l'autorité du Secrétaire général de l'ONU afin de rejeter l'ensemble d'un contingent en cas de violation. L'inclusion de plus de femmes soldats dans les missions de maintien de la paix représente une approche négligée, mais elle peut être un élément déterminant en matière de prévention d'abus et d'exploitation sexuels. Les femmes sont beaucoup moins susceptibles de commettre des violations sexuelles que les hommes et en tant qu'enquêtrices, les femmes sont également mieux à même d'obtenir des preuves auprès d'enfants et d'autres femmes.

En plus de la prévention, un traitement efficace de chaque allégation est un élément clé de l'ensemble du processus. La collecte des preuves et des témoignages le plus tôt possible et sur le terrain est essentielle pour assurer une audition équitable ou un éventuel procès. Idéalement, les pays contributeurs de troupes devraient fournir à l'ONU un échantillon d'ADN de chaque soldat (mise en place d'une banque de données d'ADN), au cas où il y aurait des allégations de contact physique illégal, ou pour régler les affaires de recherches en paternité.

En ce qui concerne la juridiction dont devrait dépendre chaque cas, l'option par défaut de l'ONU ne peut être que la juridiction de la nationalité du soldat. Laisser au système judiciaire du pays hôte la responsabilité de juger de tels cas n'est pas envisageable étant donné que la plupart des pays en conflit ne possèdent plus les capacités de faire respecter l'état de droit. Les pays où les Casques bleus sont présents devraient recueillir les preuves d'abus en réponse à une allégation, de concert avec les autorités de l'ONU sur le terrain.

Les parlementaires peuvent contribuer à faciliter l'adoption de lois pour faire en sorte que les normes les plus élevées de responsabilité ainsi que les garanties d'une procédure équitable en vertu de la loi sont respectées. Dans les pays qui fournissent des contingents, les parlements peuvent rendre obligatoire la collecte d'ADN des soldats avant leur déploiement. Ils peuvent également exiger que tous les déploiements ainsi que les conditions applicables soient soumis à l'approbation du parlement. Dans les pays qui reçoivent les contingents, les parlements peuvent assurer que les lois permettent aux enquêteurs de l'ONU d'interroger les témoins selon le besoin. Les parlements et les organisations de la société civile peuvent faire davantage afin d'instruire les populations et réduire ainsi les risques d'abus et d'exploitation sexuels. Ils peuvent aussi étudier les programmes de formation de leurs troupes pour assurer le respect adéquat des droits de l'homme et des femmes, et la protection des enfants.

Plus important encore, tous les parlements doivent faire en sorte que les abus et l'exploitation sexuels soient correctement définis et qualifiés de crimes par la loi.