



141^e Assemblée de l'UIP

Belgrade (Serbie)
13-17 octobre 2019



Conseil directeur
Point 12

CL/205/12-R.2
22 août 2019

Rapports des Membres sur les activités liées à l'UIP

Rapport sur les résultats du questionnaire sur l'engagement des parlements vis-à-vis de l'ONU

Le présent rapport rend compte des résultats d'un questionnaire soumis aux Membres de l'UIP (179) entre le 1^{er} mars et le 30 juin 2019. Le questionnaire avait été élaboré pour évaluer la capacité des parlements à contribuer aux processus clés des Nations Unies et à superviser l'interaction de leurs gouvernements avec l'ONU, qui est l'institution la plus importante s'agissant de la gouvernance mondiale. Les résultats contribueront à enrichir la réflexion que mène l'UIP sur le rôle des parlements à l'ONU en vue de la cinquième Conférence mondiale des Présidents de parlement (août 2020) et d'autres processus pertinents du Comité exécutif et de la Commission permanente des Affaires des Nations Unies de l'UIP. Les conclusions du présent rapport peuvent également enrichir une évaluation plus générale du projet politique de l'UIP concernant l'ONU, que le Comité exécutif examinera à la session qu'il tiendra à la 141^e Assemblée.

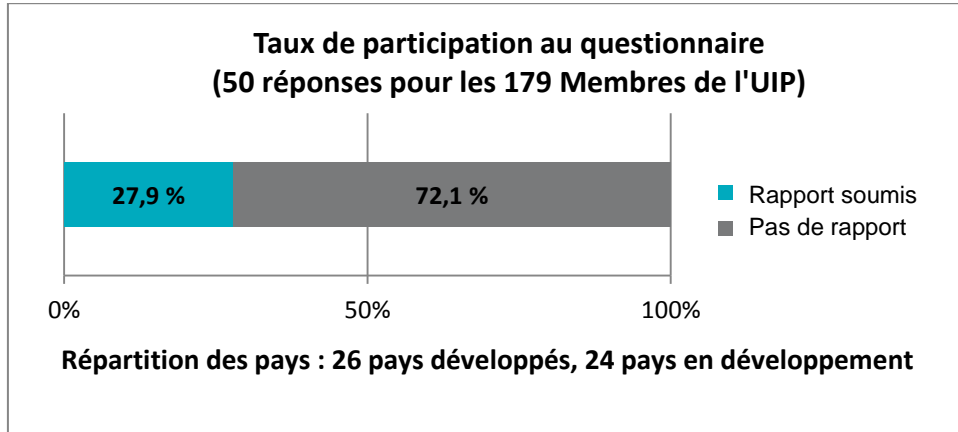
L'enquête se composait de **huit questions**, dont les cinq premières concernaient tous les parlements et les trois dernières uniquement les parlements des pays bénéficiant du soutien d'un bureau de pays des Nations Unies. À quelques exceptions près, les pays dans lesquels un tel bureau se trouve ou fournit une assistance entrent dans la catégorie des pays en développement.

Après plusieurs rappels et deux prolongations de délai accordées aux 179 Membres de l'UIP à compter du lancement initial, seulement 50 réponses¹ (27,9 pour cent) ont été reçues. Il s'agit là d'un taux de participation plutôt faible en comparaison d'autres enquêtes de l'UIP présentant un intérêt institutionnel similaire². Ce faible nombre peut s'expliquer par divers facteurs fortuits tels que les élections parlementaires, les vacances ou le manque de personnel de soutien. Toutefois, ces facteurs ne peuvent pas valoir pour l'ensemble des non-répondants (129), ce qui donne à penser que de nombreux parlements ne collaborent pas de manière significative avec l'ONU ou ne voient pas la nécessité de s'impliquer dans ses activités.

¹ Ce total comprend un non-membre de l'UIP (Belize) et deux Chambres du même Parlement (France).

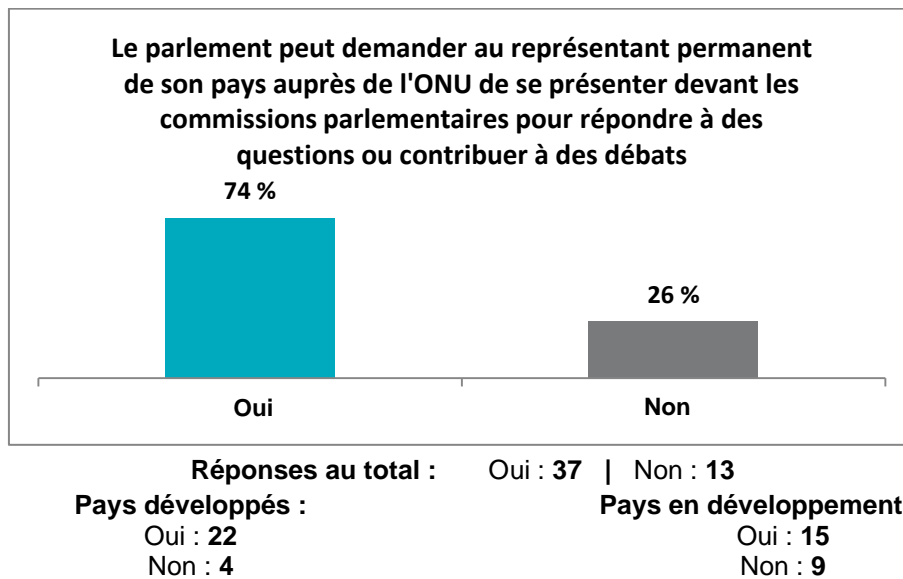
² En comparaison, une enquête menée en 2018 auprès des Membres de l'UIP sur leur engagement en faveur des Objectifs de développement durable a enregistré un taux de participation de 50 pour cent (89 parlements).

Il n'y avait pas de différence notable entre les pays développés et les pays en développement en ce qui concerne la participation au questionnaire³. Toutefois, étant donné que le groupe des pays en développement dans le monde est environ trois fois plus grand que celui des pays développés, le taux de réponse presque égal entre les deux groupes suggère que les parlements des pays en développement sont beaucoup moins impliqués dans les activités de l'ONU que ceux des pays développés.



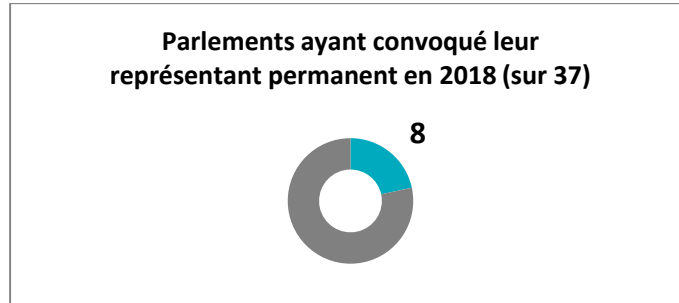
La **première** question visait à établir si les parlements peuvent demander au représentant permanent de leur pays auprès de l'ONU de se présenter devant les commissions et de répondre à des questions ou de participer à des débats. Cette question faisait allusion à *l'autorité* ou à la *capacité* qu'un parlement peut avoir pour convoquer le représentant permanent et s'enquérir de la situation du pays dans les négociations menées sous l'égide de l'ONU, demander des rapports sur les activités de l'ONU ou discuter des décisions qui pourraient avoir un impact sur la politique nationale. Alors que l'on peut supposer que la plupart des parlements sont en mesure d'interroger le ministre des affaires étrangères ou le chef du gouvernement sur les processus onusiens, l'interaction directe avec le représentant du pays auprès de l'ONU témoigne généralement de capacités renforcées de contrôle.

Les réponses à cette question (37 sur 50) indiquent qu'une forte majorité des parlements répondants, en particulier dans les pays développés, ont l'autorité ou la capacité de convoquer leur chef de la diplomatie auprès de l'ONU. Il s'agit là d'une bonne base pour un contrôle parlementaire rigoureux de l'interaction des gouvernements avec l'ONU.



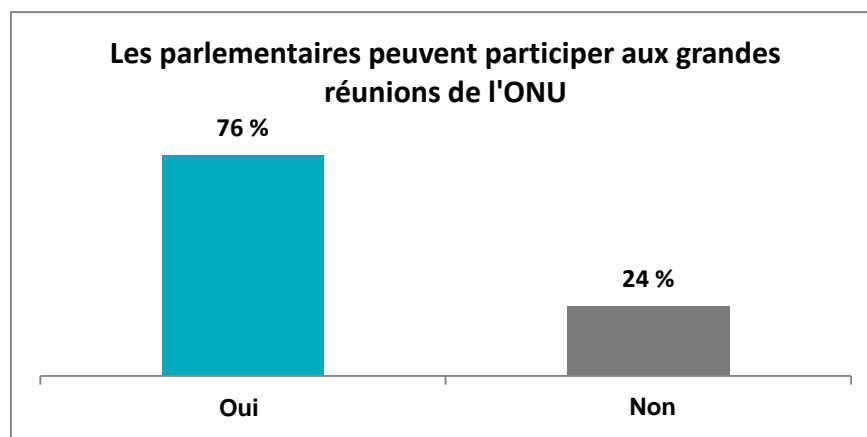
³ Étant donné qu'il n'existe pas de liste exhaustive des pays développés et des pays en développement, la liste des 36 membres de l'OCDE a été utilisée dans le cadre de l'enquête pour désigner les pays développés. Andorre, les Émirats arabes unis, le Koweït et le Liechtenstein ont été considérés comme des pays développés bien qu'ils ne soient pas membres de l'OCDE.

Toutefois, étant donné que seulement un quart de ces parlements (8 sur 37) ont effectivement demandé une audition avec leur représentant permanent en 2018, il semblerait que, dans les faits, cette pratique soit sous-utilisée pour des raisons d'ordre politique ou procédural.



La **deuxième** question visait à établir si les parlementaires étaient en mesure de participer aux grandes réunions de l'ONU en tant que membres des délégations nationales dirigées par un ministre, voire par le chef du gouvernement. L'UIP encourage depuis longtemps les parlementaires à se joindre à leur délégation nationale présente à de telles réunions, car c'est le moyen le plus efficace pour les parlements d'être informés des processus clés et de tenir les gouvernements responsables des engagements qu'ils prennent auprès de l'ONU à l'issue de ces processus.

Le fait que 38 sur 50 parlements (76 %) aient répondu oui à cette question est encourageant. Ce nombre relativement élevé corrobore les observations empiriques des dernières années. Toutefois, étant donné le petit échantillon de participants à l'enquête (50), il reste probablement beaucoup à faire pour étendre aux 179 Membres de l'UIP la pratique qui consiste pour les parlementaires à se joindre à leurs délégations nationales.

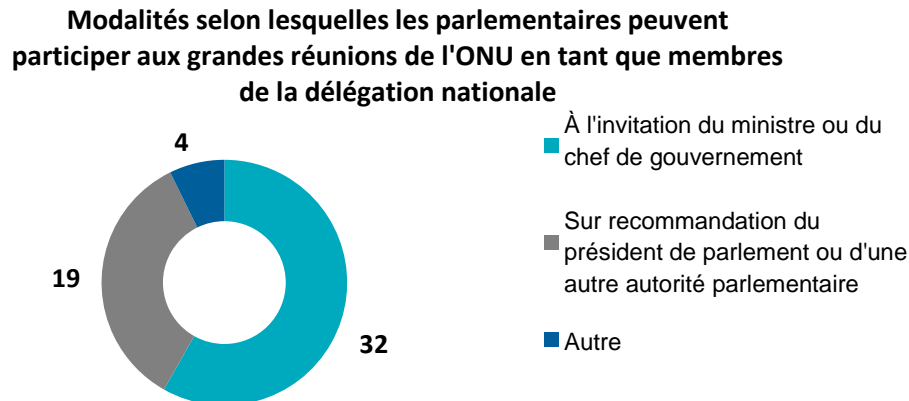


Réponses au total : Oui : 38 | Non : 12

Pays développés :	Pays en développement :
Oui : 23	Oui : 15
Non : 3	Non : 9

Si l'on examine la manière dont les parlementaires peuvent se joindre à leur délégation nationale auprès de l'ONU, la plupart des 38 parlements dont les membres peuvent participer aux réunions de l'ONU (32) le font sur l'invitation du gouvernement. Cet aspect peut poser un problème en termes de représentation politique au sein des délégations nationales (en particulier si les membres de l'opposition sont exclus).

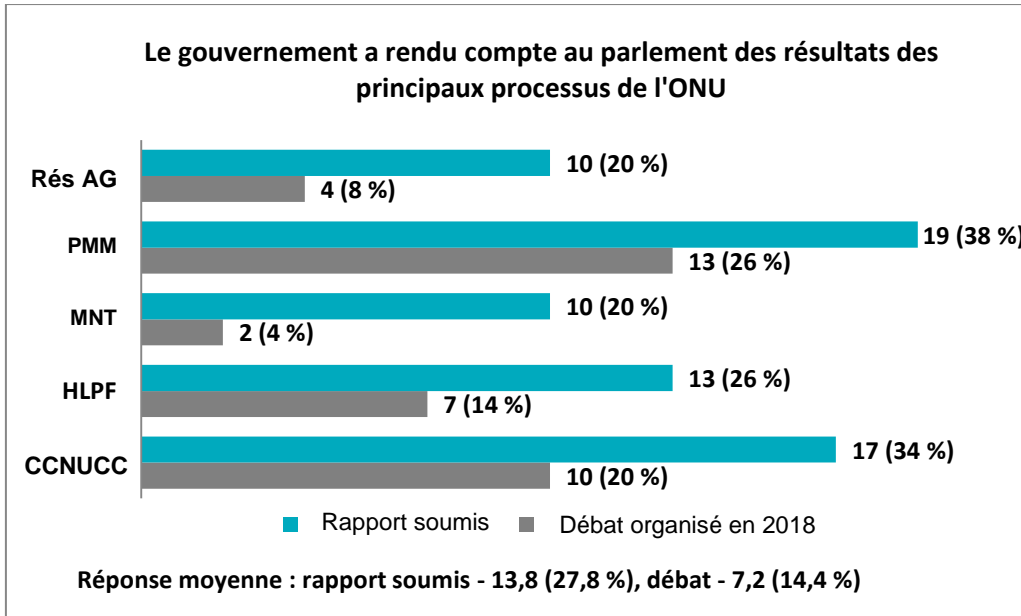
D'autre part, un nombre important de parlements (19) ont indiqué que leur participation aux réunions de l'ONU dépend d'une recommandation du président du parlement ou d'une autre autorité parlementaire. Dans un certain nombre de parlements, les deux pratiques (invitation du gouvernement et recommandation du président du parlement) sont probablement appliquées.



La **troisième** question demandait si les gouvernements avaient rendu compte aux parlements des cinq grands processus des Nations Unies ayant mené à des résolutions ou déclarations officielles en 2018. Il s'agissait de la résolution biennale de l'Assemblée générale sur l'interaction entre l'ONU, les parlements et l'UIP, du Pacte mondial sur les migrations (PMM), de la Déclaration politique sur les maladies non transmissibles (MNT), de la Déclaration ministérielle à l'issue de la session annuelle du Forum politique de haut niveau pour le développement durable (HLPF) et des résultats de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

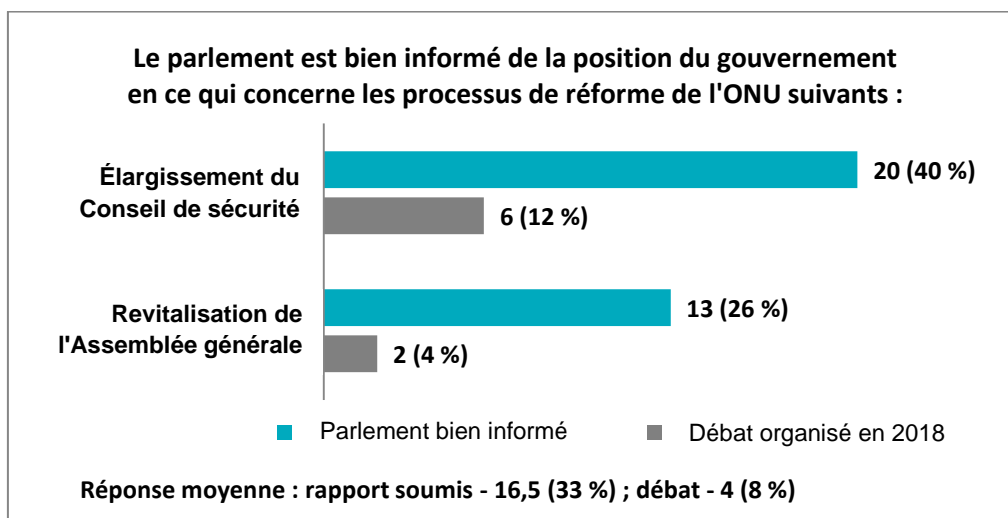
Lorsqu'un gouvernement se sent tenu de rendre compte au parlement des processus onusiens clés (au fur et à mesure de leur déroulement ou de leur conclusion) et que le parlement est en mesure de tenir un débat et de poser des questions au gouvernement, c'est généralement le signe d'un contrôle parlementaire ferme. Les réponses à cette question montrent malheureusement que les possibilités de discuter des grands processus des Nations Unies dans les parlements sont très limitées. En moyenne, les gouvernements ont fait rapport aux parlements sur les cinq grands processus dans 13 cas (soit 27 pour cent) sur 50. Des débats parlementaires sur ces mêmes processus ont eu lieu dans environ sept pays en moyenne.

À cet égard, il est particulièrement intéressant de noter le faible nombre de parlements (10) qui ont été informés par leur gouvernement de la résolution de l'Assemblée générale sur l'interaction entre l'ONU, les parlements et l'UIP, et le nombre encore plus faible de pays (4) dont les parlements ont tenu un débat sur cette résolution. Étant donné que celle-ci régit une grande partie des relations entre les parlements et l'ONU par l'intermédiaire de l'UIP, il est surprenant qu'une grande majorité des répondants (40 sur 50, soit 80 pour cent) n'en aient pas été informés afin de contribuer au processus ou du moins de faire le point sur les résultats obtenus.



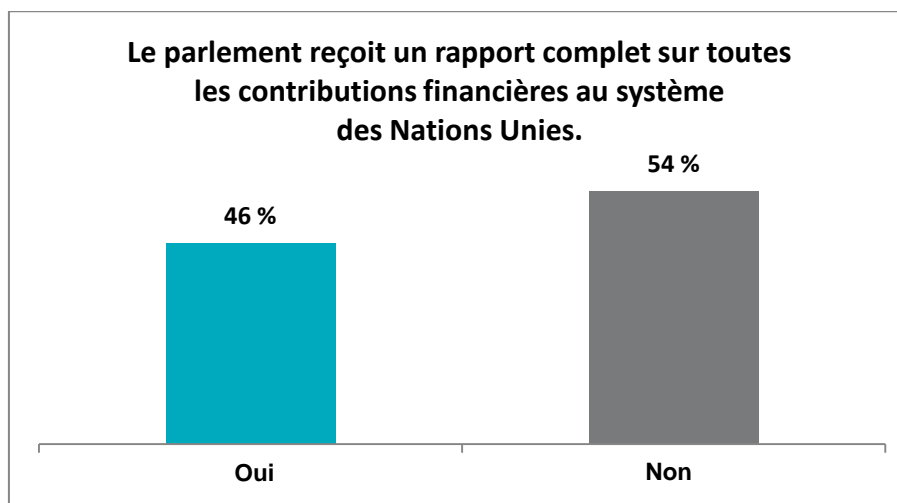
La **quatrième** question de l'enquête portait sur deux grands processus de réforme visant à rendre l'ONU plus représentative et plus efficace en tant qu'institution de gouvernance mondiale : l'accroissement du nombre de membres du Conseil de sécurité - 15 à l'heure actuelle - et la revitalisation de l'Assemblée générale (c'est-à-dire le renforcement de l'autorité du Président de l'Assemblée générale, la réduction du nombre de résolutions, la rationalisation de l'ordre du jour, etc.).

Ces deux processus sont en cours depuis plusieurs années. Le questionnaire a demandé aux parlements s'ils connaissaient la position de leur gouvernement à l'égard de ces réformes et si, dans ce cas-là, un débat avait eu lieu pour discuter de l'un ou l'autre processus en 2018. En réponse, 20 parlements sur 50 (40 pour cent) ont dit être au courant de la discussion sur l'élargissement du Conseil de sécurité, et seulement 6 d'entre eux ont tenu une certaine forme de débat (soit en plénière, soit en commission). Le processus de revitalisation de l'Assemblée générale, moins bien connu, a débouché sur un résultat plus faible : 13 parlements en étaient informés et 2 avaient tenu un débat. S'ils sont modestes par rapport au poids politique et à la longévité des deux processus en question, ces chiffres ne sont pas entièrement négligeables. Ils témoignent au moins d'un certain intérêt de la part des parlements à rendre l'ONU plus démocratique et mieux préparée à relever les défis de notre temps.



La **cinquième** question portait sur "le contrôle des cordons de la bourse" que les parlements exercent dans le cadre du processus budgétaire. Elle a examiné l'autorité des parlements en ce qui concerne le contrôle des crédits budgétaires alloués à l'ensemble du système des Nations Unies (l'ONU elle-même, ainsi que toutes les entités des Nations Unies telles qu'ONU Environnement, le PNUD, l'UNESCO, etc.) en demandant aux parlements s'ils pouvaient déterminer clairement quel montant allait à l'ONU à l'aide d'un rapport gouvernemental complet.

Cette question a été inspirée par un débat de la Commission permanente des Affaires des Nations Unies de l'UIP qui s'est tenu en octobre 2016 (135^e Assemblée), au cours duquel il est apparu que la plupart des participants ne connaissaient pas le montant de l'allocation budgétaire de leur pays à l'ONU et n'étaient donc pas en mesure d'exiger des comptes concernant les fonds dépensés (en termes de résultats généraux, de rentabilité, etc.). Les réponses à cette question sont encourageantes, mais pas entièrement satisfaisantes : bon nombre de parlements (23) reçoivent du gouvernement un rapport sur les allocations à l'ONU, mais ce n'est pas le cas de la majorité (27). Sur les 23 réponses affirmatives, 14 venaient de pays développés, qui sont susceptibles de contribuer davantage que la plupart des pays en développement au système des Nations Unies sous la forme de quotes-parts et de contributions volontaires.



Réponses au total : Oui : 23 | Non : 27

Pays développés :

Oui : 14
Non : 12

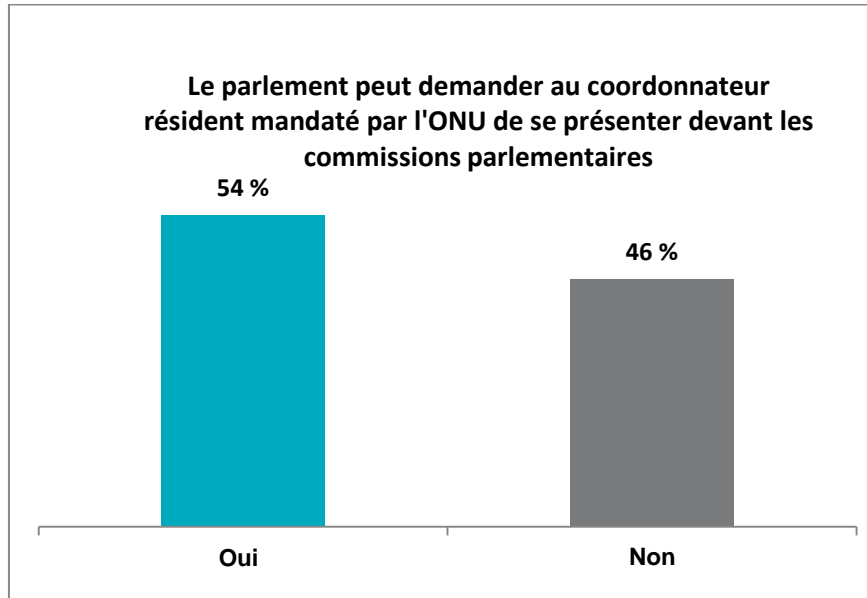
Pays en développement :

Oui : 9
Non : 15

Comme mentionné au début du présent rapport, les trois dernières questions (6, 7 et 8) ne concernaient que les parlements des pays en développement qui bénéficient (pour la plupart) d'une assistance de l'ONU ou de la présence de l'ONU sur leur territoire sous forme de bureau de pays. Sur les 50 participants à l'enquête, 28 parlements appartenaient à cette catégorie et ont répondu aux trois questions.

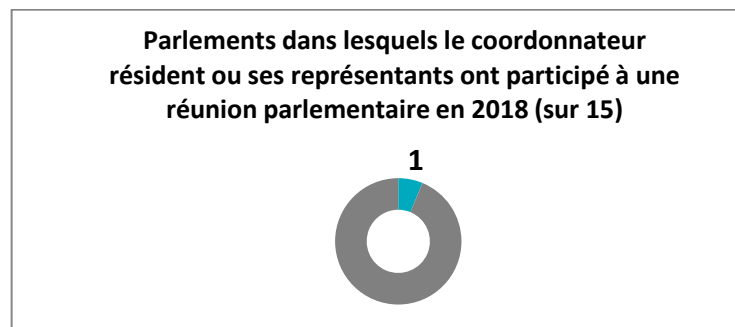
Le coordonnateur résident est la personnalité la plus importante de l'ONU dans chaque pays et il est responsable du bureau de pays, au sein duquel les représentants des divers programmes et agences des Nations Unies travaillent en équipe. À ce titre, le coordonnateur résident est en contact permanent avec le gouvernement hôte et responsable de toutes les activités de l'ONU dans le pays, y compris les projets, les plans et les budgets.

La **sixième** question portait sur l'autorité dont le parlement peut faire preuve pour exercer un contrôle direct sur les activités de l'ONU sur le terrain. Elle a visé à établir si le parlement pouvait demander au coordonnateur résident de se présenter devant les commissions parlementaires pour répondre à des questions ou contribuer à des débats. Les réponses à la question étaient presque égales, avec une légère majorité de "oui" (15 sur 28) et une légère minorité de "non" (13). Bien que ce résultat ne soit pas optimal, il montre que la relation entre la présence de l'ONU dans le pays, par l'intermédiaire du coordonnateur résident, et le gouvernement est en principe soumise au contrôle parlementaire.

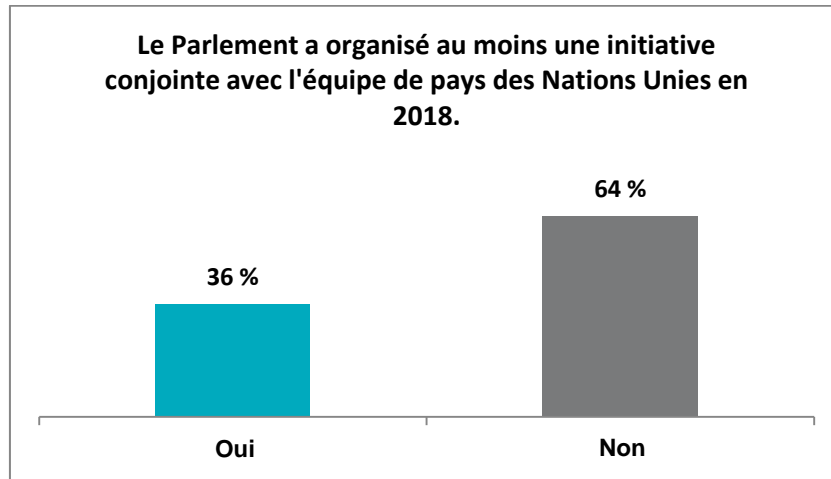


Réponses au total : Oui : 15 Non : 13

Cela étant, sur les 15 parlements qui ont déclaré avoir le pouvoir de convoquer le coordonnateur résident à un débat ou à une audition, un seul l'a effectivement fait au cours de l'année 2018. Bien qu'il puisse y avoir de nombreuses raisons fortuites à ce très faible nombre, celui-ci indique globalement que la relation entre les parlements et les coordonnateurs résidents est plutôt ténue. En conséquence, il peut en résulter que les parlements ne contrôlent pas les activités de l'ONU sur le terrain ou ne contribuent pas aux plans et aux projets.



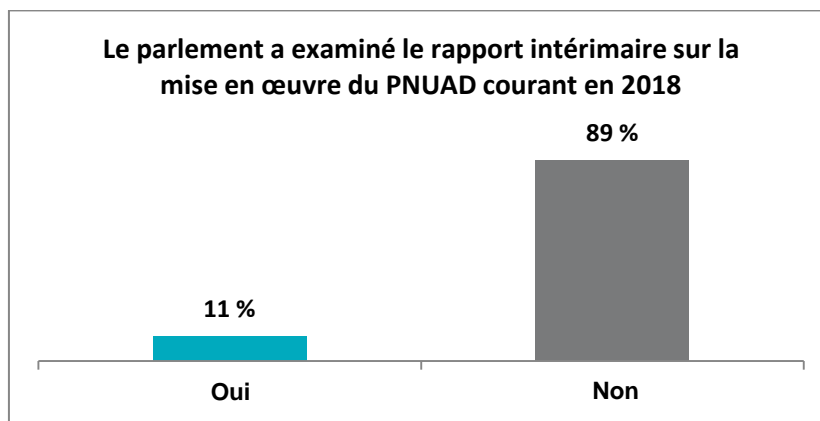
La **septième** question visait à montrer dans quelle mesure les parlements peuvent faire appel au bureau de pays des Nations Unies en tant que bénéficiaires de l'aide. Plus précisément, la question visait à établir si les parlements avaient organisé au moins une initiative conjointe (par exemple, un atelier thématique, un projet de renforcement des capacités, etc.) en 2018. Les réponses à cette question montrent qu'une forte majorité (18 sur 28 répondants) n'a aucune interaction avec l'ONU à ce niveau opérationnel. Étant donné que l'ONU n'est pas le seul acteur du développement sur le terrain, le fait que la plupart des parlements de ce petit échantillon de répondants ne collaborent pas avec l'ONU n'est pas pernicieux en soi. Cependant, une telle observation suggère que le potentiel d'assistance de l'ONU aux parlements est probablement sous-utilisé.



Réponses au total : Oui : 10 Non : 18

La **huitième** et dernière question de l'enquête concernait le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), soit, en quelque sorte, le plan de travail que l'ONU adopte dans chaque pays en étroite consultation avec le gouvernement. Le PNUAD décrit ce que le système des Nations Unies fera sur une certaine période (quatre ou cinq ans) pour aider un pays à atteindre ses propres objectifs de développement.

Du point de vue du contrôle, il est important que les parlements évaluent les résultats du travail de l'ONU dans leur pays. Pour en évaluer la portée, la question posée dans l'enquête visait à déterminer si les parlements avaient examiné le rapport intérimaire sur la mise en œuvre du PNUAD dans leur pays en 2018. Les réponses à la question sont presque toutes négatives, 25 parlements au total (sur 28) n'ayant procédé à aucun examen. Bien que cela puisse être attribué en partie aux différents cycles de présentation de rapports, ce résultat, décevant dans son ensemble, montre que, dans de nombreux pays, le parlement ne connaît pas le plan de travail de l'ONU et ses résultats.



Réponses au total : Oui : 3 Non : 25

Conclusion

Dans l'ensemble, ce rapport d'enquête révèle de nombreuses lacunes dans la façon dont les parlements collaborent avec l'ONU aux niveaux national et mondial. Si, à certains égards, ces relations peuvent être dynamiques, de nombreux signes semblent indiquer que les parlements n'explorent pas toutes les possibilités en ce qui concerne le contrôle de l'ONU ou la portée de leurs contributions aux processus onusiens. Le faible taux de participation à l'enquête montre qu'il reste encore beaucoup à faire pour que la plupart des parlements participent comme il convient aux processus des Nations Unies, soit directement (en particulier sur le terrain), soit par l'intermédiaire de leur gouvernement.

Dans de nombreux cas, il existe un fossé évident entre l'autorité dont disposent les parlements pour contrôler les affaires de l'ONU et leur capacité ou volonté politiques d'exercer effectivement cette autorité. La majorité des parlements ne sont pas familiarisés avec les négociations et les processus de réforme clés des Nations Unies. La participation des parlements aux réunions de l'ONU est susceptible d'être moins efficace que prévu car elle peut être soumise à un contrôle gouvernemental. De nombreux parlements semblent ne pas être en mesure de contrôler les allocations budgétaires de leur pays au système des Nations Unies. Les relations entre les parlements et l'ONU sur le terrain sont généralement ténues.

En s'appuyant sur ces premiers renseignements de référence, il est recommandé qu'une enquête de suivi soit menée tous les deux ou trois ans pour suivre les progrès et éclairer le débat sur les moyens pratiques d'améliorer l'interaction future entre les parlements et l'ONU par l'intermédiaire de l'UIP. Le Comité exécutif de l'UIP et la Commission permanente des Affaires des Nations Unies de l'UIP sont encouragés à examiner les conclusions du présent rapport et de donner des orientations concernant la voie à suivre.

Liste des participants au questionnaire

Algérie	Kenya
Allemagne	Koweït
Andorre	Lettonie
Argentine	Liechtenstein
Australie	Luxembourg
Autriche	Malaisie
Bahreïn	Maldives
Belgique	Mexique
Belize (non-membre)	Monténégro
Bhoutan	Namibie (Assemblée nationale)
Bosnie-Herzégovine	Nouvelle-Zélande
Canada	Pakistan (Sénat)
Chili	Pays-Bas
Chypre	République arabe syrienne
Côte d'Ivoire (Assemblée nationale)	République tchèque
Croatie	Royaume-Uni
Danemark	Serbie
Émirats arabes unis	Slovénie
Espagne	Suède
Fidji	Suisse
France (Assemblée nationale)	Thaïlande
France (Sénat)	Tunisie
Guyana	Ukraine
Hongrie	Uruguay
Israël	Zambie