

Mobiliser les appuis politiques et élaborer des mesures inclusives pour une reprise durable

Audition parlementaire de l'Union interparlementaire aux Nations unies (17-18 février 2022)

L'audition s'est déroulée en cinq réunions-débats réunissant des parlementaires, des ambassadeurs et des fonctionnaires des Nations unies (ONU), ainsi qu'en une séance d'information spéciale sur le rôle des parlements à l'ONU. Elle a rassemblé 160 participants venus de 63 pays.

Les membres suivants du Groupe belge de l'Union interparlementaire (UIP) y ont participé :
M. Samuel Cogolati (Chambre des représentants, Ecolo-Groen, président du Groupe belge),
M. Andries Gryffroy (Sénat, N-VA, premier vice-président du Groupe belge) et Mme Katrin Jadin (Chambre des représentants, MR, deuxième vice-présidente du Groupe belge).



Séance d'ouverture

M. Abdulla Shahid, président de la 76^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, déclare que, pour instaurer une reprise durable après la pandémie de COVID-19, le monde a besoin d'une direction forte et d'une collaboration solide.

Il indique que nous avons été témoins de ce que les humains sont capables d'accomplir à force d'efforts communs et d'ingéniosité, notamment en matière d'énergie renouvelable et de vaccins. C'est la raison pour laquelle il a voulu placer sa présidence sous le signe de l'espoir. Cependant, afin d'obtenir un impact maximal, nous devons tous travailler de concert pour engendrer la volonté politique nécessaire, et les parlementaires doivent mettre en œuvre et financer des politiques susceptibles de produire à court terme des résultats qui soient profitables à tous.

M. Duarte Pacheco, président de l'UIP, rappelle aux parlementaires qu'ils doivent demander des comptes à leurs gouvernements au sujet des engagements pris auprès des Nations unies. Selon lui,

pour relever les défis actuels, il faut combiner les actions nationales et mondiales, y associer les jeunes, les femmes et d'autres groupes marginalisés, repenser les modèles de consommation et de production ainsi que nos rapports à la nature, et trouver de nouvelles solutions créatives.

Réunion-débat 1 – L'accroissement des inégalités économiques, une menace pour le développement durable : causes et solutions envisageables

En guise d'introduction au débat, la modératrice, Mme Anne Marie Goetz (*New York University, Center for Global Affairs*), indique que le fossé entre les riches et les pauvres, que la pandémie de Covid-19 a de nouveau mis en lumière, est l'un des principaux obstacles au rétablissement du contrat social entre les citoyens et entre les citoyens et leurs institutions publiques. Selon elle, c'est bien trop souvent l'intérêt personnel qui prime sur l'intérêt général ; une logique de la concurrence règne dans tous les secteurs de la vie économique et sociale. Elle souligne que, dans le débat public, les personnes sont souvent désignées par des termes économiques, tels que « capital humain » ou « consommateurs », au lieu d'être considérées comme des êtres humains qui ont des droits économiques, sociaux, culturels et politiques. Elle relève que les richesses sont de plus en plus concentrées entre les mains d'un petit groupe et que la grande majorité des gens subit la stagnation des salaires, des conditions de travail précaires et le déclin de la protection sociale. Elle ajoute que ce sont les femmes qui en souffrent le plus, elles qui représentent 70 % des pauvres dans le monde. Elle attire l'attention sur le fait que, malgré les stimulants économiques introduits en réaction à la pandémie de Covid-19, de nombreux pays en reviennent à des politiques d'austérité qui pénalisent les plus vulnérables et favorisent les nantis.

Les participants au débat ont discuté des causes de l'inégalité économique, ainsi que des mesures à envisager pour changer de cap. Ils ont aussi abordé le rôle que devraient jouer les pouvoirs publics afin de rétablir des conditions équitables pour tous.

Les participants à la réunion-débat étaient Mme Olga Maria del Carmen Sanchez Cordero, présidente du Sénat mexicain, M. Collen Vixen Kelapile, ambassadeur, président du Conseil économique et social et représentant permanent du Botswana auprès de l'ONU, M. Luis Felipe Lopez-Calva, sous-secrétaire général et directeur du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, et Mme Jayati Ghosh, professeure à l'Université du Massachusetts et membre du Conseil consultatif des Nations unies pour les affaires économiques et sociales.

Réunion-débat 2 – S'appuyer sur le passé pour améliorer l'avenir : l'inclusion des jeunes et l'importance de la justice intergénérationnelle

Le point de départ du débat était que les jeunes prennent souvent l'initiative dans les mouvements nationaux en faveur de la justice économique, de la préservation de l'environnement et des réformes démocratiques. Malgré leur proportion importante dans la population, principalement dans les pays en développement, les jeunes sont exclus de la prise de décision dans de nombreux domaines, à commencer par la politique où ils sont nettement sous-représentés et isolés. Les jeunes du monde entier continuent à lutter pour des droits fondamentaux, tels que le droit à l'enseignement, et les jeunes filles demeurent particulièrement vulnérables à l'exploitation et aux violences sexuelles qui sont susceptibles d'empêcher définitivement leur développement à la fois émotionnel, social et économique.

Des idées ont été échangées sur la façon de donner aux jeunes la place qui leur revient dans la société, ainsi que sur la manière de lever les obstacles structurels qui barrent le chemin aux jeunes et surtout aux jeunes femmes.

Les participants à la réunion-débat étaient M. Julio Cesar Freire de Morais, représentant permanent de la République du Cap-Vert aux Nations unies, Mme Natalia Kanem, directrice exécutive du Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA) et Mme Jayatma Wickramanayake, envoyée du secrétaire général pour la jeunesse (par le biais d'un message vidéo).

Réunion-débat 3 – Ne laisser personne de côté : défendre les droits des peuples autochtones, des migrants, des personnes handicapées et des autres groupes vulnérables

La modératrice renvoie à la nouvelle stratégie de l'UIP 2022-2026 appelant à faire en sorte que « les individus ou groupes d'individus soient tous traités équitablement, de manière identique et pas moins favorablement que d'autres sans distinction de race, de sexe, de handicap, de religion ou de croyance, de statut économique, d'orientation politique ou sexuelle, ou d'âge [...] dans le but ultime d'éliminer toute forme de discrimination et d'injustice ».

Elle indique que les femmes et les jeunes sont considérés comme des interlocuteurs légitimes de l'establishment politique et économique dans la plupart des pays, mais qu'on ne peut pas en dire autant des minorités comme les peuples autochtones, les migrants, les personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables qui doivent lutter, chacun à des degrés différents, pour être reconnus comme membres de la société. Selon la modératrice, ces groupes sont souvent considérés comme « des autres » à qui on peut refuser des droits simplement en raison de leur différence par rapport à la norme. Une approche de la reprise fondée sur les droits de l'homme permettrait de renforcer le contrat social en veillant à ce que toutes les voix soient entendues.

Lors du débat, les experts s'interrogent sur la manière d'impliquer davantage les minorités, sur les partenariats stratégiques pouvant être développés en la matière et sur la façon d'imbriquer une approche fondée sur les droits de l'homme dans des mesures de reprise (économique) aux niveaux national et international.

Les participants à la réunion-débat étaient Alfred Luis Fratti, président de la Chambre des représentants de l'Uruguay, Mme Vanessa Frazier, représentante permanente de la République de Malte auprès des Nations unies et présidente de la Commission économique et financière de la 76^e Assemblée générale, Mme Ilze Brands Kehris, sous-secrétaire générale aux droits de l'homme et cheffe du Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, et Mme Beate Andrees, représentante de l'Organisation internationale du travail (OIT) auprès des Nations unies.



M. Samuel Cogolati (Ecolo-Groen, Chambre), président du groupe belge de l'UIP, intervient dans le débat. Quand il entend l'appel à « ne laisser personne au bord du chemin », il pense à tous ceux qui ont dû laisser derrière eux leur vie, leur foyer, leur pays et tous ceux qui leur sont chers pour trouver refuge ailleurs. Plus de 82 millions de personnes ont été contraintes de fuir leurs habitations... Pendant leur voyage, ces migrants (comme toujours, il s'agit essentiellement de femmes et de filles) sont victimes de violences, d'exactions et de travail forcé, et le nombre macabre de morts sur les routes migratoires augmente d'année en année.

Aux yeux de M. Cogolati, ces flux migratoires sont une opportunité pour nous tous, à condition que nous adoptions une approche de l'immigration qui soit équitable et humaine. Selon lui, le problème ne réside pas dans les flux migratoires, mais dans l'instrumentalisation, la criminalisation et la déshumanisation des migrants. Les migrants ne sont pas une monnaie d'échange dans les négociations ni un instrument de menace diplomatique. Il est intolérable d'entasser des milliers de migrants aux portes de l'Europe dans le froid, sous la pluie, sans eau et sans nourriture, au milieu de barbelés et de forces de l'ordre, pour servir les intérêts géopolitiques d'un État. Il est tout autant inadmissible de laisser périr en Méditerranée des migrants qui ont été refoulés sur les côtes européennes.

Le problème vient du manque de routes migratoires légales, ce qui contraint les migrants à emprunter des routes illégales en se livrant à la merci des passeurs et de leurs pratiques. La conséquence est inévitablement des routes migratoires plus longues, plus onéreuses et surtout plus dangereuses.

M. Cogolati estime qu'une distinction artificielle est souvent opérée entre les réfugiés et les migrants économiques. Il souhaite savoir comment, autrement que par le statut de réfugié prévu dans la Convention de Genève, on pourrait, selon les participants de la réunion-débat, ouvrir des canaux de migration sûrs et légaux pour lutter contre le trafic morbide des passeurs. Il aimerait aussi savoir comment on pourrait reconnaître un statut de réfugié climatique en dehors du cadre de la Convention de Genève. En effet, le changement climatique ne fait qu'accroître le phénomène migratoire et les inégalités mondiales au point qu'il risque de provoquer 216 millions de réfugiés climatiques d'ici 2050¹.

Réunion-débat 4 – L'égalité des sexes dans les processus décisionnels en tant qu'élément clé d'une reprise durable : un test décisif pour les politiques d'inclusion

La modératrice souligne que les femmes sont sous-représentées dans la plupart des processus décisionnels en politique, dans les entreprises et au sein de la société en général. Des avancées marginales trop lentes sont constatées au niveau mondial, tandis que les reculs sont trop fréquents au niveau national ou local. La modératrice estime que le plafond de verre est toujours aussi résistant et se trouve souvent renforcé par diverses formes de discrimination fondée sur la race, le revenu ou d'autres facteurs. Selon elle, mettre fin à la discrimination des femmes et augmenter de manière drastique le nombre de femmes dans les parlements, les conseils d'administration ainsi que d'autres fonctions dirigeantes permettrait d'amorcer une reprise plus inclusive pour tous, et pas seulement pour les femmes. Ce serait également un test décisif pour savoir si d'autres mesures d'inclusion sociale ont une chance de réussir.

Les participants de la réunion-débat étaient Mme Lesia Vasylenko, parlementaire ukrainienne et présidente du Bureau des femmes parlementaires de l'UIP ; M. Jukka Salovaara, représentant permanent de la Finlande auprès des Nations Unies ; Mme Asa Regner, directrice exécutive adjointe d'ONU-Femmes, et M. Gary Barker, président et directeur général de *Promundo*. Ils se penchent notamment sur les questions suivantes :

- Quels sont les obstacles à la représentation des femmes et à l'égalité des chances ?
- Comment peut-on mettre en place un partenariat renforcé entre les hommes et les femmes en politique et au sein de la société ?

¹ Les participants de la réunion-débat n'ont pas vraiment répondu aux questions de M. Cogolati.

- Comment peut-on rendre les processus décisionnels et les résultats de l'Assemblée générale des Nations unies plus sensibles à la dimension du genre ?



Mme Kattrin Jadin (Chambre, MR), deuxième vice-présidente du Groupe belge de l'UIP, estime qu'il existe toujours à ce jour des inégalités – tant directes qu'indirectes – entre les hommes et les femmes dans de nombreux domaines, notamment la législation et la politique, les normes et la vie sociale quotidienne. Bien que les femmes soient de plus en plus intégrées dans les processus décisionnels, ces derniers restent, selon l'oratrice, souvent trop lents et surtout inégalitaires à travers le monde.

Même si la Belgique s'est classée en 2019 à la 19^e place du classement mondial avec une proportion de 43,33 % de femmes siégeant au parlement fédéral, Mme Jadin estime qu'une représentation équilibrée des femmes en politique reste rare et que ce n'est pas une évidence qu'elle puisse représenter aujourd'hui son pays. Il n'est guère surprenant à ses yeux que la Belgique figure en haut du classement car les pays où la représentation des femmes en politique est la plus élevée sont souvent aussi ceux où des quotas de genre ont été imposés (Rwanda, Sénégal, Macédoine, Serbie, etc.). Les pays qui appliquent des quotas ont en outre accru leur proportion de femmes parlementaires et de femmes occupant des fonctions dirigeantes presque trois fois plus vite que les pays où il n'y a pas de quotas. L'oratrice souligne que la pratique des quotas reste très controversée.

Cela l'amène directement à la deuxième question de la réunion-débat : comment peut-on mettre en place un partenariat renforcé entre les hommes et les femmes en politique et au sein de la société ? Comme elle l'a expliqué, les quotas ont contribué à garantir une représentation équilibrée des hommes et des femmes en politique et ont donc ouvert la voie au changement. En effet, les institutions publiques et les gouvernements qui ont un degré élevé de diversité garantissent *in fine* que les besoins, les intérêts et les expériences d'un éventail diversifié et équilibré de citoyens soient représentés de manière adéquate et, partant, se reflètent de manière effective dans les processus décisionnels.

Mme Jadin se demande par conséquent, en réfléchissant tout haut, pourquoi des quotas de genre ne seraient pas imposés dans tous les domaines, dans tous les secteurs et dans tous les pays, afin de permettre aux femmes de s'épanouir *de facto* autant que leurs homologues masculins. En d'autres termes, on pourrait s'inspirer d'une égalité équilibrée et d'un partenariat renforcé entre les hommes et les femmes en politique. On ne peut pas miser uniquement sur les quotas, mais ils constituent un pas dans la bonne direction. La communauté internationale devrait en outre allier ses forces pour encourager le financement de programmes gouvernementaux et la promotion de réformes administratives dans ce domaine.

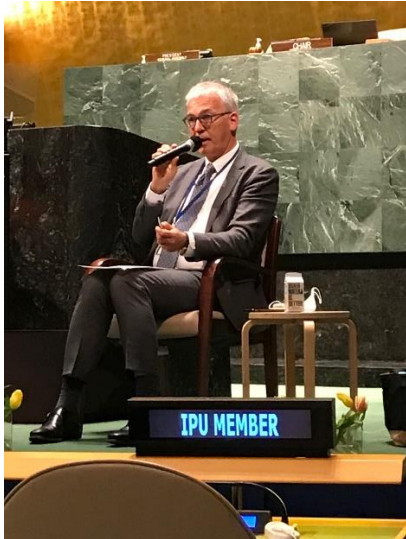
L'oratrice aborde également la question relative aux différentes manières dont on pourrait rendre le processus décisionnel et les résultats de l'Assemblée générale des Nations unies plus sensibles à la dimension du genre. Bien qu'il s'agisse d'une question très vaste, Mme Jadin estime que la recherche fondamentale et ses résultats pourraient fournir à long terme de bonnes bases pour mieux comprendre comment les anciennes et nouvelles politiques des Nations unies peuvent influencer, positivement ou négativement, sur l'égalité des genres.

Réunion-débat 5: Respecter les engagements relatifs aux changements climatiques : l'intérêt général face aux intérêts privés

La modératrice attire l'attention sur les conséquences de la crise climatique sur le développement durable et le bien-être humain qui ne cessent de s'aggraver et affectent de manière disproportionnée les populations pauvres et les plus vulnérables dans notre société. Selon elle, le soutien de l'opinion publique en faveur de mesures fortes pour lutter contre la crise climatique s'accroît d'année en année. Elle souligne le fait que plusieurs groupes de la société civile, souvent dirigés par des jeunes et des femmes, et une vaste alliance d'organisations de défense de l'environnement et de la justice sociale font entendre leur voix dans les capitales du monde entier et lors des réunions de la COP, comme lors de la dernière édition (COP26) organisée à Glasgow. Malgré cet élan, les mesures politiques prises jusqu'à présent sont encore loin de porter leurs fruits. Cette lenteur s'explique par de nombreux facteurs, notamment l'antagonisme entre les aspirations de la grande majorité des citoyens et les intérêts solidement établis des conglomérats industriels, opposés à toute mesure visant à réduire drastiquement les gaz à effet de serre en raison du coût élevé que représente le désengagement des combustibles fossiles et l'abandon des modes de production et de consommation à forte intensité énergétique.

On demande au panel quelles réformes institutionnelles doivent être entreprises afin de garantir des mesures efficaces dans le domaine des changements climatiques et comment défaire l'emprise des intérêts privés sur l'intérêt général ?

Les participants à la réunion-débats étaient M. Andries Gryffroy (Sénat de Belgique, N-VA), membre du Bureau de la Commission des Affaires de Nations unies de l'UIP, M. Peter Thomson, ambassadeur, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'océan (message vidéo), Mme Anne-Sophie Cerisola, Directrice, Équipe pour l'action climatique, Cabinet du Secrétaire général de l'ONU, Mme Ligia Noronha, Sous-Secrétaire générale, Chef du Bureau de New York du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et Mme Elizabeth Bast, Directrice exécutive, *Oil Change International*.



Lors de son intervention en tant que membre du panel, *M. Andries Gryffroy (Sénat de Belgique, N-VA), premier vice-président du Groupe belge de l'UIP*, aborde en premier lieu les réformes institutionnelles qui doivent être entreprises afin de garantir des mesures efficaces dans le domaine des changements climatiques. Il souligne qu'en moyenne, dans le monde, plus de 70 % des mesures de lutte contre le changement climatique et jusqu'à 90 % des mesures d'adaptation au changement climatique sont prises par des autorités locales et régionales. Celles-ci sont à l'origine de plus de 65 % des investissements publics liés au climat et à l'environnement.

M. Gryffroy estime dès lors qu'il faut impliquer tous les niveaux de pouvoir en vue de parvenir à une législation qui puisse garantir la mise en œuvre de mesures efficaces contre le changement climatique. Pour réformer la politique et mettre celle-ci en pratique, il faut, selon l'intervenant, recourir à une gouvernance à plusieurs niveaux fondée sur une coopération efficace. Il faut y associer aussi les autorités régionales et locales, qui sont les plus touchées par le changement climatique et qui sont aussi bien placées pour apporter des solutions au problème.

L'intervenant estime en outre qu'il existe cinq principes de base qui doivent servir de fil conducteur lors de la création de cadres pour la réforme des institutions, de la législation et des politiques, y compris en ce qui concerne la problématique liée au changement climatique :

1. Subsidiarité : les décisions doivent être prises au niveau le plus approprié, dans le respect des compétences. C'est la seule manière de rendre les mesures proposées acceptables. En outre, il est important de tenir compte de l'incidence territoriale de la législation proposée, de la diversité des territoires et des différents points de départ, possibilités et défis ;
2. Efficacité : les propositions doivent être évaluées en fonction de critères d'efficacité en matière de coûts et d'efficacité des ressources, étant entendu qu'il faut promouvoir autant que possible les modèles circulaires au vu de la rareté des ressources et des matières premières ;
3. Inclusivité : il est important que toute nouvelle mesure soit inclusive. Cela signifie que les mesures ne doivent pas favoriser un groupe (cible) particulier et doivent être accessibles à tous. Cela vaut aussi pour les technologies : il faut être technologiquement « agnostique » et donc respecter le principe de neutralité technologique ;
4. Approche SMART : il faut utiliser au maximum la technologie disponible et adopter une approche ciblée afin de pouvoir privilégier les actions appropriées ;
5. Approche ascendante : dans le cadre législatif existant et lors de l'élaboration d'une nouvelle législation, il faut laisser une marge pour l'action locale et régionale. Par exemple, la production d'énergie renouvelable se situe souvent aux niveaux local et régional.

M. Gryffroy souhaiterait dès lors que des dispositions axées sur l'innovation locale facilitent également la création de communautés d'énergie. Selon lui, la volatilité des prix de l'énergie que

nous observons ces derniers temps est une raison de plus pour renforcer les mesures visant à promouvoir la production locale d'énergie sur une petite échelle à partir de sources renouvelables. Cela permet de garantir la continuité de l'approvisionnement et la stabilité des prix et de réduire la dépendance à l'énergie importée. L'approche ascendante implique de tenir compte des autorités locales et régionales afin de mettre en place une gouvernance à plusieurs niveaux basée sur une coopération efficace.

L'intervenant estime que la combinaison de ces éléments permettra de créer le cadre parfait pour des réformes institutionnelles et assurera ainsi la mise en œuvre de mesures efficaces contre le changement climatique. Il réaffirme la nécessité de laisser suffisamment de marge afin que les bonnes actions soient prises au bon niveau et que l'approche globale soit équilibrée, ciblée et flexible.

M. Gryffroy cite ensuite l'exemple de la Commission européenne qui est chargée de rédiger des propositions de nouvelles législations européennes à l'intention de l'ensemble de ses membres. Une coordination européenne est assurément nécessaire, mais une approche uniforme pour tous les pays ne fonctionne pas. Chaque État membre a son propre ADN. Au lieu de généraliser, il faut donc tenir compte du fait que chaque pays/région a besoin d'une approche unique pour mener ses politiques, et c'est encore plus vrai en matière de changement climatique.

Enfin, M. Gryffroy aborde aussi la question de savoir comment faire pour réguler l'ingérence, dans la politique, de groupes d'intérêts solidement établis. Il souligne que l'on doit tenir compte du fait, lorsqu'on parle des intérêts solidement établis de conglomérats industriels, que des pays peuvent avoir des intérêts convergents (par exemple, concernant l'utilisation des combustibles fossiles). Lorsque c'est le cas, les pouvoirs publics ne combattent pas le lobbying, ce qui laisse le champ entièrement libre à la capture de l'action publique. C'est pourquoi il est capital de poser des choix clairs au niveau politique, à la fois pour le long et pour le court terme. Cela permet de donner une orientation plus durable à la politique. L'intégrité du processus décisionnel est donc un élément clé en l'espèce.

L'intervenant souligne aussi que le lobbying a une connotation négative, mais qu'il est multidirectionnel. Si la communication est franche et la transparence totale, les activités de lobbying peuvent être régulées. C'est pourquoi il est essentiel pour une institution de promouvoir et de stimuler la transparence, l'éthique et l'accès à l'information afin de contrer le phénomène de capture de l'action publique. Il faut donc veiller à ce que toutes les informations soient fiables, pertinentes et transmises en temps voulu. La transparence réduit évidemment le risque de capture de la politique en ce qu'elle permet une participation effective aux processus décisionnels et un contrôle social de ceux-ci.

Plus d'informations: <https://www.ipu.org/event/parliamentary-hearing-united-nations#event-sub-page-documents/>