



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/49/906
2 juin 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-neuvième session
Point 132 a) de l'ordre du jour

ASPECTS ADMINISTRATIFS ET BUDGÉTAIRES DU FINANCEMENT DES
OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES :
FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES
NATIONS UNIES

Capital décès et pension d'invalidité

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Dans sa résolution 49/233 du 23 décembre 1994, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de présenter des propositions concrètes de modifications possibles des arrangements actuellement en vigueur pour les indemnités à verser en cas de décès ou de blessure de membres des contingents servant dans des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, sur la base des principes suivants :

- a) Égalité de traitement de tous les États Membres;
- b) L'indemnité perçue par l'intéressé ne doit pas être inférieure au montant remboursé par l'Organisation des Nations Unies;
- c) Simplification des arrangements administratifs, dans la mesure du possible;
- d) Règlement rapide des demandes d'indemnisation en cas de décès et d'invalidité.

Elle l'a également prié de présenter, ce faisant, des renseignements détaillés sur les incidences administratives et financières de chacune des options suivantes :

- a) Maintien du régime actuel, un niveau minimum raisonnable étant prévu pour les indemnisations en cas de décès et d'invalidité;

b) Application d'un régime prévoyant des taux standard de remboursement des indemnités;

c) Application d'un régime d'assurance mondial uniforme couvrant tout le personnel militaire;

d) Application de la politique actuellement suivie en ce qui concerne les observateurs militaires, suivant laquelle le montant maximum de l'indemnité versée est de 50 000 dollars ou d'un montant égal au double du traitement annuel de l'intéressé, déduction faite des indemnités, si cette dernière somme est plus élevée.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1	3
II. HISTORIQUE	2 - 3	3
III. LE RÉGIME ACTUEL	4 - 10	4
IV. COMPARAISON DES DIFFÉRENTES OPTIONS	11 - 22	5
V. OPTION SUPPLÉMENTAIRE	23 - 24	8
VI. CONCLUSION	25 - 27	8

Annexes

I. BARÈME D'INDEMNISATION		10
II. TABLEAU COMPARATIF DES MONTANTS DEMANDÉS PAR LES PAYS QUI FOURNISSENT DES CONTINGENTS ET DES MONTANTS QUI SERAIENT VERSÉS SELON L'OPTION 2 EN FONCTION DES TAUX NORMALISÉS		11

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport retrace l'historique et l'évolution du régime d'indemnisation prévu pour le personnel des contingents en cas de blessure ou de décès intervenu au service de l'Organisation des Nations Unies. Les problèmes que soulève le régime actuel y sont exposés, ainsi que les critiques dont il fait l'objet de la part des pays qui fournissent des contingents. Les options proposées par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/233 et la nouvelle proposition avancée par le Secrétariat sont évaluées au regard des quatre critères retenus et des difficultés du régime actuel. Il n'a pas été possible d'évaluer avec exactitude les incidences financières prévisibles de chacune des options. Le rapport indique néanmoins, en se fondant sur l'expérience acquise, si telle ou telle solution serait ou non plus onéreuse que le régime actuel.

II. HISTORIQUE

2. Même si le tout premier règlement du personnel (1948) contenait une disposition prévoyant l'indemnisation du personnel civil en cas de blessure ou de décès intervenu durant l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies, il a fallu attendre 1956, c'est-à-dire le financement de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU)¹, pour qu'une position officielle soit enfin adoptée à propos des indemnités prévues pour le personnel des contingents en cas de décès, de blessure ou de maladie imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation. Il était clair que les intéressés ou leurs ayants droit étaient censés bénéficier des prestations offertes par le régime national de pension ou d'indemnisation. De plus, il était implicitement entendu que l'Organisation était tenue de rembourser aux gouvernements les indemnités versées. Pour couvrir les risques de décès et d'invalidité, l'Organisation a donc contracté en 1956 une assurance commerciale, qui fixait le montant maximal de l'indemnité à 25 000 dollars par assuré². Bien que l'Organisation ait renoncé peu de temps après à cette assurance pour décider de prendre les risques directement à sa charge, le principe selon lequel l'ONU rembourse aux gouvernements le montant de l'indemnité accordée par leur propre système national de pension ou d'indemnisation n'a pas été remis en cause.

3. En 1993, le nombre de victimes commençant à augmenter dans les opérations de maintien de la paix, la pratique consistant à rembourser les gouvernements a été clairement réaffirmée au paragraphe 24 du document A/47/733/Add.1, où il était stipulé que "l'ONU rembourse aux gouvernements les sommes que, en vertu des lois et/ou règlements nationaux, ils versent en cas de décès, de blessure, d'invalidité ou de maladie imputables au service accompli auprès de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) par des membres de leurs contingents". Toutes les missions ultérieures ont fait l'objet de dispositions identiques, organisant le remboursement aux gouvernements des indemnités qu'ils versent en vertu des lois et/ou règlements nationaux.

III. LE RÉGIME ACTUEL

4. C'est aux gouvernements qu'il appartient de demander le remboursement de ce qu'ils versent en vertu de leurs textes législatifs ou réglementaires aux bénéficiaires d'une indemnité de décès ou d'invalidité. Leur demande de remboursement doit être certifiée par le Vérificateur général des comptes, ou par un fonctionnaire au titre équivalent. Ils doivent produire les pièces justificatives suivantes :

a) Un exemplaire des textes législatifs ou réglementaires nationaux précisant les conditions ouvrant droit à l'indemnité;

b) L'analyse du calcul du montant total de l'indemnité et le détail des différentes prestations qui composent celle-ci, avec pièces à l'appui;

c) Dans le cas de versements échelonnés, un calcul actuariel de la conversion de prestations périodiques en capital;

d) Les certificats médicaux/certificats de décès établis par les médecins traitants;

e) Les rapports de sinistres et les rapports de la Commission d'enquête; si ces documents ne seraient pas disponibles, un rapport administratif du (ou des) superviseur(s) immédiat(s), détaillant les circonstances du sinistre.

5. Les problèmes posés par le régime actuel sont de plusieurs ordres. L'établissement des demandes de remboursement prend du temps et exige la réunion de pièces provenant de sources multiples. Le règlement intervient avec retard en raison du temps passé à réclamer et retrouver les justificatifs nécessaires. Il y a encore des malentendus sur ce qui est recevable dans ce genre de demandes, et la nécessité de les dissiper se traduit par des retards supplémentaires. À l'heure actuelle, les sommes que l'Organisation rembourse aux gouvernements ne sont pas plafonnées, les montants versés aux bénéficiaires n'étant déterminés que par les lois et/ou les règlements nationaux.

6. Le régime actuel a abouti à des inégalités de traitement entre États Membres. Certaines législations nationales prévoient en effet des prestations périodiques de longue durée pour les invalides ou les ayants droit de bénéficiaires décédés, et certains États Membres financent, pour couvrir les risques courus par leurs armées, des régimes d'assurance dont seule la prime est une dépense directe pour les pouvoirs publics, tandis que d'autres gouvernements ne disposent d'aucun régime d'indemnisation. Il est tout à fait possible que la législation nationale permette d'obtenir de l'ONU le remboursement d'une somme supérieure à l'indemnité qu'aurait reçue l'intéressé s'il avait subi le même préjudice sous les drapeaux de son pays.

7. Même si la demande de remboursement est certifiée par une autorité nationale, on ne peut être totalement certain que la somme remboursée par l'Organisation correspond effectivement au montant perçu par le bénéficiaire, notamment en cas de conversion de prestations périodiques en capital.

8. Il s'est révélé impossible d'inscrire au budget, selon des critères rationnels, les indemnités en cas de décès ou d'invalidité. La pratique actuelle consiste à prévoir 40 000 dollars par soldat à concurrence de 1 % de l'effectif total de chaque mission de maintien de la paix. Elle est arbitraire et sans fondement réel.

9. Rien n'est prévu à l'ONU pour examiner en permanence, du point de vue de leur réalisme et de l'authenticité des pièces justificatives produites, les demandes de remboursement présentées par les gouvernements. Quant au montant à rembourser, on s'en remet entièrement aux autorités nationales ayant certifié la demande.

10. Aux yeux des pays qui fournissent des contingents, le régime actuel est injuste en raison de la diversité des pratiques nationales et des longueurs d'une procédure qui empêchent les victimes d'être indemnisées dans un délai raisonnable. Ces deux critiques sont justifiées, mais elles sont une conséquence inévitable du régime actuel.

IV. COMPARAISON DES DIFFÉRENTES OPTIONS

11. Dans sa résolution 49/233, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter des propositions concrètes sur les options indiquées ci-après :

Option 1. Maintien du régime actuel, un niveau minimum raisonnable étant prévu pour les indemnités en cas de décès et d'invalidité

12. La seule différence que cette option présente par rapport au régime actuel est qu'elle garantit le paiement d'un montant minimum lorsque l'indemnité prévue par la législation nationale est inférieure ou nulle. Tous les problèmes soulevés par le régime actuel subsistent – retards, inégalité de traitement, non-plafonnement et manque de contrôle – et, de surcroît, il n'est pas certain que le montant versé par l'ONU en sus de l'indemnité payable en vertu de la législation nationale parvienne au bénéficiaire. Le minimum serait intégralement versé en cas de décès; en cas d'invalidité, une partie seulement du montant fixé serait versée à titre de somme globale. Le surcoût de cette option par rapport au régime actuel varie selon le minimum retenu. Il semble que le montant payable en cas de décès ne devrait pas être inférieur à 50 000 dollars, qui est le minimum actuellement applicable aux observateurs militaires et aux membres de la police civile.

Option 2. Application d'un régime prévoyant des taux d'indemnisation standard en cas de décès ou d'invalidité

13. Cette option est très proche de la formule de l'assurance mondiale. Dans les deux cas, l'ONU verserait une indemnité standard d'un montant fixe en cas de décès et une somme globale égale à un pourcentage de cette indemnité en cas d'invalidité. La partie lésée ou ses ayants droit (personnes à charge ou proches parents) seraient dédommagés indépendamment des indemnités auxquelles ils pourraient également prétendre en vertu de la réglementation nationale. La procédure pourrait être engagée sur le terrain, à partir de la déclaration d'accident, du rapport de la commission d'enquête, des conclusions de la

prévôté, etc. Il ne serait pas indispensable que la partie lésée ou son gouvernement présente une demande d'indemnisation. Les justificatifs requis se trouveraient dans la zone de la mission. L'avantage est qu'on pourrait enquêter juste après le sinistre et sur les lieux mêmes s'il s'avérait nécessaire d'en élucider les circonstances exactes. L'indemnité étant toujours déterminée par le barème en vigueur, elle pourrait être payée immédiatement.

14. L'indemnité pourrait être versée soit par l'intermédiaire des autorités nationales compétentes, soit directement au bénéficiaire. Pour avoir l'assurance que l'indemnité perçue par l'intéressé ne sera pas inférieure au montant versé par l'ONU, conformément au deuxième principe énoncé par l'Assemblée générale dans sa résolution, il serait sans doute préférable que l'indemnité soit versée directement à la partie lésée, ou, en cas de décès, au bénéficiaire qu'elle aurait désigné. Pour faciliter le règlement de toute indemnité qui pourrait ultérieurement être due à l'un de ses ayants droit, chaque membre d'un contingent serait tenu de désigner un bénéficiaire à son arrivée dans la zone de la mission. L'indemnité ne transiterait par les autorités nationales qu'en l'absence de bénéficiaire désigné, ou en cas d'impossibilité pour l'ONU de payer directement le destinataire final, en raison de la législation ou du droit coutumier nationaux.

15. Cette option satisferait aux quatre critères définis par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/233 : égalité de traitement de tous les États Membres, versement au bénéficiaire de l'intégralité du montant payé par l'ONU, simplicité des arrangements administratifs et rapidité des règlements. Son coût serait fonction du montant maximum des indemnités. Néanmoins, le simple fait de fixer un maximum réduirait les risques auxquels l'absence de plafond expose actuellement l'Organisation.

16. Le dédommagement prendrait toujours la forme d'une somme globale, versée en une fois. L'Assemblée générale jugera peut-être bon de fixer à 50 000 dollars des États-Unis le montant de l'indemnité payable en cas de décès imputable au service. Il ne serait pas versé d'indemnité dans les cas où le décès ou l'accident auraient été intentionnellement provoqués par l'intéressé ou seraient dus à une faute intentionnelle de celui-ci. En cas d'invalidité permanente, l'intéressé percevrait une somme globale représentant un pourcentage du montant de base (l'indemnité en cas de décès), qui varierait en fonction de la perte de motricité. Cette indemnité serait calculée à l'aide du barème figurant dans l'Appendice D du Règlement du personnel (ST/SGB/Staff Rules/Append.D/Rev.1 et Corr.1, et Amend.1 de janvier 1976) (voir annexe I). En prenant comme exemple les demandes d'indemnisation déjà réglées pour six missions, on a calculé ce qu'il en aurait coûté de verser 50 000 dollars en cas de décès et, dans les cas d'invalidité, d'appliquer les pourcentages indiqués dans le barème figurant à l'Appendice D (voir annexe II).

Option 3. Application d'un régime d'assurance mondial uniforme couvrant tout le personnel militaire

17. La seule différence avec l'option précédente tient au mode de financement du régime. Compte tenu de la longue expérience de l'ONU en matière d'assurance, qui a commencé en 1956, lorsque l'Organisation a souscrit une police pour couvrir les obligations qu'elle aurait à assumer en cas de décès ou d'accident

de membres des contingents de la FUNU, et qui s'est renouvelée récemment, lorsqu'elle a essayé d'assurer les contingents affectés à l'APRONUC, on sait qu'il lui est impossible d'assurer le personnel militaire à un prix raisonnable.

18. La plupart des compagnies d'assurance sollicitées ont refusé d'emblée d'assurer le personnel militaire, quel qu'il soit. Après avoir consulté plusieurs courtiers, le Secrétariat est arrivé à la conclusion que l'Organisation pourrait très difficilement trouver un assureur à un prix acceptable et avait intérêt à s'auto-assurer. En conséquence, le Secrétaire général propose d'envisager la création d'un régime d'assurance que l'Organisation administrerait elle-même. Les modalités de règlement des indemnités et d'administration du régime seraient les mêmes que dans l'option 2 : on utiliserait des taux standard et les services compétents sur le terrain régleraient immédiatement les indemnités, directement aux bénéficiaires.

19. Tous les membres des contingents seraient couverts par ce régime, dont le financement serait assuré par le versement dans un fonds unique d'un montant qui serait prélevé chaque mois sur le budget de chaque opération de maintien de la paix, et qui serait fonction de l'effectif autorisé de chaque contingent. Le montant du versement mensuel dépendrait du montant des indemnités approuvé par l'Assemblée générale et du risque encouru, tel que déterminé par calcul actuariel, compte tenu de l'expérience acquise et des autres facteurs pertinents.

20. Les dépenses à prévoir dans le budget d'une mission seraient entièrement fonction des effectifs autorisés. Tout solde inutilisé resterait dans le fonds et serait reporté sur les exercices ultérieurs. Au bout d'un certain temps, les sommes reportées devraient être suffisantes pour couvrir partiellement l'Organisation en cas de perte catastrophique, protection que n'offrent ni le régime actuel, ni aucune autre des options envisagées.

Option 4. Application du régime couvrant actuellement les observateurs militaires et les membres de la police civile

21. Pour les observateurs militaires et les membres de la police civile, l'indemnité maximum payable en cas de décès, de maladie ou de blessure est égale à 50 000 dollars par an ou à 2 ans de traitement, indemnités non comprises, le montant le plus élevé étant retenu. Les membres du personnel militaire ne recevant pas tous le même traitement, les indemnités ne seraient pas les mêmes pour tous. Les arrangements administratifs seraient peut-être plus simples que dans les options faisant référence à la législation nationale. Il suffirait que toute demande d'indemnisation présentée par un membre d'un contingent soit accompagnée d'une attestation établie et visée par les autorités militaires nationales dont relève l'intéressé, dans laquelle serait indiqué le traitement perçu par celui-ci. Cela permettrait de simplifier les formalités et d'accélérer le paiement des sommes dues. À l'heure actuelle, les indemnités payables en vertu du régime applicable aux observateurs militaires et aux membres de la police civile sont versées directement aux bénéficiaires.

Option 5. Application du régime actuel (indemnités prévues par la législation nationale), avec institution d'un plafond

22. On retrouve tous les problèmes que soulève le régime actuel, à une exception près : dans chaque cas, l'obligation financière de l'Organisation est limitée. Cette option ne permettrait pas d'assurer l'égalité de traitement de tous les États Membres, ni de simplifier les arrangements administratifs, ni d'accélérer le règlement des demandes d'indemnisation.

V. OPTION SUPPLÉMENTAIRE

23. Le Secrétariat a examiné une autre option encore. Il s'agirait de verser aux pays qui fournissent des contingents un certain montant par soldat et par mois, de telle sorte que les autorités nationales soient en mesure d'indemniser comme il convient le décès ou l'invalidité de leurs soldats en service actif auprès des Nations Unies. Ce montant se substituerait à toute autre indemnisation que l'ONU aurait à verser en cas de décès ou d'invalidité imputable aux fonctions officielles et l'exonérerait de toute responsabilité administrative. Il ne serait pas souhaitable que ce montant mensuel soit trop sensiblement différent de la prime mensuelle prévue dans le plan d'assurance de l'ONU.

24. Si cette option assure apparemment un traitement égal à tous les États Membres qui fournissent des contingents, elle ne garantit pas que le préjudice corporel subi par un soldat se traduit automatiquement par une indemnité uniforme – ni même qu'il y a indemnisation – si l'État Membre en cause n'a pas choisi le système du versement mensuel comme régime d'indemnisation. Alors que les fonds accumulés dans le plan d'assurance de l'ONU répartissent en fait le risque entre toutes les missions, et donc entre tous les États qui fournissent des contingents, cette sixième option donnerait aux autorités nationales une base financière, mais à proportion seulement du nombre de leurs hommes sous les drapeaux de l'ONU. Vue sous cet angle, cette option ne semble pas accorder un traitement réellement équitable à tous les États Membres ni à tous leurs soldats.

VI. CONCLUSION

25. L'analyse qui précède fait apparaître que seules les deux options 2 et 3 répondent à toutes les conditions fixées par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/233, mais l'option 3 offre une méthode de financement qui la rend préférable. Le Secrétaire général recommande donc à l'approbation de l'Assemblée générale l'option 3, plan d'assurance mondial géré par l'ONU prévoyant une indemnisation normalisée en cas de décès ou d'invalidité et offrant le régime le plus équitable et le plus facile à administrer. L'Assemblée générale voudra peut-être envisager d'étendre ce régime d'assurance aux observateurs militaires et aux membres de la police civile.

26. Le montant des indemnités peut être fixé au niveau que voudront déterminer les États Membres – on a proposé 50 000 dollars, mais l'Assemblée générale peut estimer que cela n'est pas assez généreux. Le montant le plus élevé est celui qui concerne le décès, et l'on peut raisonner en termes de pourcentage de ce

maximum (comme il est indiqué à l'appendice D du Règlement du personnel) pour régler toute autre demande d'indemnisation pour préjudice corporel.

27. Les autres options ne répondent pas à toutes les conditions, et aucune ne traite également tous les États Membres. L'option 4 serait plus facile à administrer que le plan actuel et permettrait de régler plus rapidement la plupart des demandes d'indemnisation. La sixième option, cela va sans dire, n'exigerait rien sur le plan administratif.

Notes

¹ A/3383, par. 13.

² A/3456.

Annexe I

BARÈME D'INDEMNISATION
(ST/SGB/Staff Rules/Appendix D/Rev.1 et Amend.1)

a) En cas de maladie ou de blessure entraînant une défiguration permanente ou la perte définitive d'un membre ou d'une fonction, l'Organisation verse à la victime une somme globale dont le montant est fixé par le Secrétaire général en fonction du barème figurant ci-après à l'alinéa b) et conformément aux principes d'évaluation énoncés ci-après au paragraphe c), une somme proportionnelle correspondante étant fixée, s'il y a lieu, dans les cas de défiguration permanente ou de perte définitive d'un membre ou d'une fonction qui ne sont pas prévus par le barème;

b) Barème d'indemnisation (défiguration permanente ou perte définitive d'un membre ou organe ou d'une fonction)

		Montant (Dollars É.-U.)
<u>Perte, ou perte totale de l'usage</u>		
i)	Perte des deux bras ou des deux mains, perte des deux jambes ou des deux pieds, perte de la vue	50 000
ii)	Bras (À l'épaule)	60 % de i)
	(Au coude ou au-dessous)	57 % de i)
iii)	Main (Au poignet ou au-dessous)	54 % de i)
iv)	Pouce	22 % de i)
v)	Doigts	Index 14 % de i)
	Médius	11 % de i)
	Annulaire	5 % de i)
	Auriculaire	3 % de i)
vi)	Jambe (Au-dessus du genou)	40 % de i)
	(Au genou ou au-dessous)	36 % de i)
vii)	Pied (À la cheville ou au-dessous)	28 % de i)
	Gros orteil	5 % de i)
	Autre orteil	1 % de i)
viii)	Perte de la vue	Un oeil (si l'autre est normal) 24 % de i)
ix)	Perte de l'ouïe	35 % de i)

c) L'indemnisation en vertu des dispositions qui précèdent est fixée conformément aux principes d'évaluation ci-après, selon qu'il y a lieu :

- i) En cas de perte ou de perte de l'usage de deux doigts ou davantage, ou d'une phalange ou davantage de deux doigts ou davantage, d'une main ou d'un pied, l'indemnité est une fraction de l'indemnité versée en cas de perte de l'usage de la main ou du pied;v
- ii) En cas de perte définitive de l'usage d'un membre, l'indemnité est la même que pour la perte de ce membre;
- iii) En cas de perte partielle d'un membre ou de perte partielle de son usage, l'indemnité est fonction du degré de perte ou de perte d'usage.

/...

Annexe II

TABLEAU COMPARATIF DES MONTANTS DEMANDÉS PAR LES PAYS QUI FOURNISSENT DES CONTINGENTS
ET DES MONTANTS QUI SERAIENT VERSÉS SELON L'OPTION 2 EN FONCTION DES TAUX NORMALISÉS

Mission	Décès			Incapacité ^a			
	Nombre de sinistres	Montant demandé	Taux normalisé ^b	Nombre de sinistres	Montant demandé	Taux normalisé ^c	Différence
Opération des Nations Unies au Mozambique	7	1 506 575	350 000	1	50 000	50 000	0
Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda	1	50 000	50 000	0			0
Force intérimaire des Nations Unies au Liban	24	4 165 732	1 200 000	6	460 257	100 000	(360 257)
Force de protection des Nations Unies	15	2 489 046	750 000	7	933 559	138 000	(795 559)
Opération des Nations Unies en Somalie	59	5 766 743	2 950 000	19	330 000	369 000	39 000
Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge	12	909 689	600 000	11	51 680	113 500	61 820
Total	118	14 887 785	5 900 000	44	1 825 496	770 500	(1 054 996)

^a Les demandes incomplètes ont été exclues.

^b Sur la base d'une indemnité de 50 000 dollars par sinistre.

^c Toutes les indemnités sont calculées selon l'appendice D du Règlement du personnel.