



UN-OHRLS

## REUNION-DEBAT PARLEMENTAIRE SUR LA GOUVERNANCE DANS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

**Nations Unies, 15 septembre 2006**

1. Afin de contribuer à l'examen approfondi à mi-parcours de la mise en oeuvre du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés (PMA), examen entrepris par les Nations Unies, l'UIP et le Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés ont organisé une réunion-débat sur le rôle des parlements des PMA dans le renforcement de la gouvernance aux fins du développement. La réunion faisait partie du programme de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale qui s'est tenue à New York les 18 et 19 septembre pour examiner les progrès accomplis dans la mise en oeuvre du Programme d'action de Bruxelles et réévaluer les actions prioritaires pour les cinq prochaines années.

2. Ont prononcé des allocutions d'ouverture, la Directrice du Bureau de l'Observateur permanent de l'UIP auprès des Nations Unies, Mme Anda Filip, qui a pris la parole au nom du Secrétaire général de l'UIP (M. Anders B. Johnsson); la Directrice du Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les PMA, Mme Harriet Schmidt, qui s'est exprimée au nom du Haut Représentant (M. Anwarul K. Chowdhury), et le Président du Groupe des PMA aux Nations Unies, M. Oussou Edouard Aho-Glele. Le Directeur de la Division de l'administration publique et de la gestion du développement (ONU), M. Guido Bertucci, et le Directeur du Programme de la promotion de la démocratie à l'UIP, M. Martin Chungong, ont fait part de leurs commentaires tout au long des débats et tiré les principales conclusions des discussions à la fin de la réunion.

3. Trois aspects essentiels de la gouvernance vue sous l'angle du Parlement étaient inscrits à l'ordre du jour. Chaque thème a été présenté par deux intervenants et cette introduction suivie d'une période interactive de questions et de réponses.

### **Renforcer les parlements en tant qu'organe décisionnel de l'Etat dans les PMA**

Intervenants : Mme Anne Makinda, Vice-Présidente du Parlement tanzanien; M. Joseph Gnonlonfon, ancien parlementaire et ancien ministre béninois

4. Dans la plupart des pays, la constitution et d'autres dispositions juridiques assignent un rôle important aux parlements. Cependant, l'équilibre des pouvoirs ne fonctionne pas bien dans les PMA, où l'Exécutif détient la plupart des pouvoirs décisionnels et est réticent à se soumettre au contrôle du parlement. Le rôle du parlement se borne trop souvent à entériner les décisions de l'Exécutif. Il est typique, par exemple, que ce soit le gouvernement qui

propose les lois; il est très rare que des parlementaires à titre individuel déposent une proposition de loi. Le règlement intérieur est souvent conçu pour empêcher les parlementaires de poser des questions au gouvernement ou à des ministres.

5. L'absence de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale contribue à un climat de corruption et de mauvaise gestion. La faiblesse des parlements dans les PMA concourt à la lenteur du développement économique et social général. Comme les OMD et d'autres engagements internationaux, la Déclaration et le Programme d'action de Bruxelles demeurent dans une large mesure inconnus des parlements des PMA et restent le domaine d'action exclusif des gouvernements.

6. La faiblesse des parlements par rapport à l'Exécutif s'explique en grande partie par le peu d'informations qu'ils peuvent recueillir et par leurs capacités limitées de recherche et d'analyse. Les parlementaires (surtout les nouveaux élus) sont peu au fait des procédures parlementaires et souvent n'ont pas les connaissances spécialisées qui leur permettraient de poser des questions aux ministres et aux autres représentants du gouvernement. Le parlement dépend trop des informations données par le pouvoir exécutif et de ses avis sur les politiques.

7. La faiblesse des parlements des PMA vient aussi de leur incapacité à représenter le peuple dans sa totalité, en particulier les minorités, mais aussi les enfants et les réfugiés qui n'ont pas le droit de vote. Les occasions données au peuple de suivre les travaux du parlement, les auditions publiques notamment, sont trop rares et ne lui permettent pas de fournir un apport direct.

8. Les femmes en particulier sont encore sous-représentées. Un souci constant d'équité entre les sexes doit informer la politique : non seulement un droit fondamental de la personne est en jeu mais c'est aussi un moyen d'améliorer la définition des politiques et d'y intéresser tout l'électorat féminin. Il importe aussi de développer des qualités de direction chez les femmes en les préparant à exercer des fonctions publiques. Les partis politiques doivent adopter, pour leur fonctionnement interne, des méthodes de travail et des pratiques qui permettent une participation suffisante des hommes et des femmes et qui soient plus ouverts à la base.

9. Les parlements des PMA doivent aussi prévoir des processus décisionnels qui soient de nature, entre autres, à permettre aux oppositions politiques de stimuler un vrai débat. Le double mandat – la possibilité pour un parlementaire d'exercer aussi la fonction de ministre – contribue parfois à la confusion des rôles entre les deux pouvoirs et devrait être géré avec prudence et doigté. Les groupes de travail thématiques interpartis peuvent aider à surmonter les contraintes liées au loyalisme envers le parti.

10. Les parlements et leurs membres devraient jouer un rôle plus actif de surveillance dans la gestion de l'aide au développement. Les commissions spécialisées et commissions de contrôle ont une fonction capitale à cet égard. Il faut défendre la primauté du droit, qui est essentielle pour une bonne gouvernance et pour le développement durable.

## **Faire en sorte que les parlements puissent incarner la volonté du peuple : la société civile et les médias**

Intervenants : Mme Rebecca Kadaga, Vice-Présidente du Parlement ougandais; M. Gopal Krishna Siwakoti, Président de INHURED International

11. Une bonne gouvernance suppose l'instauration de procédures qui soient participatives, sans exclusive, équitables, transparentes et consensuelles. Dans ce contexte, les organisations de la société civile sont un bon reflet de l'opinion publique. Elles peuvent être aussi source de compétences spécialisées et de connaissances pour les collectivités locales. Il faut donc un solide partenariat entre le parlement et la société civile pour veiller à ce que les lois adoptées correspondent à la volonté du peuple et plus précisément des électeurs qui en subissent les effets directs.

12. Les parlements des PMA s'interdisent souvent les contacts avec les organisations de la société civile, de peur d'être battus sur le plan politique ou de ne pas avoir les capacités nécessaires pour les affronter. Le premier pas sur la voie du changement serait pour chaque parlement d'adopter des dispositions claires régissant les relations avec les associations et groupes d'intérêt extérieurs. Des mesures devraient être prises aussi pour apprendre à la société civile son rôle et ses responsabilités et la tenir au courant des activités du parlement.

13. Des médias libres et indépendants sont d'une importance capitale pour intéresser la population à la politique et éveiller son intérêt pour les travaux du parlement. Dans de nombreux PMA, les médias sont propriété d'Etat ou entre les mains de monopoles privés qui tendent à présenter les questions et les acteurs politiques sous un jour unilatéral. Dans ces pays, le parlement n'a pas les moyens d'informer le public (par exemple un site Web, un bulletin ou une chaîne de télévision parlementaire qui puisse diffuser ses débats). Un effort spécial devrait être déployé pour accroître ces moyens. Par ailleurs, la diversité des sources d'information étant importante pour une perception équilibrée des faits, les parlements devraient encourager l'adoption et l'application de lois sur la liberté de l'information.

14. Les hommes et femmes politiques ayant des liens étroits avec les médias peuvent être tentés de contourner le parlement comme lieu principal du dialogue politique et de se servir des médias pour porter des guerres politiques sur la scène publique. C'est fréquemment le cas dans les PMA et l'autorité du parlement risque d'en être encore amoindrie.

15. Il serait erroné de la part des hommes et femmes politiques de croire que faire de la politique au travers des médias est un moyen de s'entretenir avec leurs électeurs : ceux-ci veulent parler avec leurs parlementaires, et pas simplement suivre leurs faits et gestes par la presse. Il faut trouver le moyen de faire jouer un rôle constructif aux médias en les amenant à rendre compte des travaux réels du parlement et de ses membres au lieu de faire écho aux querelles politiques. Quoi qu'il en soit, le droit des parlementaires de s'adresser aux médias et le droit des médias de poser des questions difficiles aux représentants élus ne devraient jamais être remis en cause.

16. Il convient d'agir pour développer les compétences des personnels des médias de manière à leur permettre de travailler de façon plus professionnelle. Le Fonds des Nations

Unies pour la démocratie, entre autres donateurs, devrait financer des projets allant dans ce sens.

17. De manière générale, les parlementaires des PMA devraient s'employer davantage à resserrer les liens avec leurs circonscriptions par un dialogue franc et ouvert. La plupart des gens ne savent pas ce que fait leur parlementaire et vont rarement jusqu'à le ou la rencontrer. Les parlements doivent établir et respecter un code de conduite qui impose à leurs membres des obligations minima concernant le travail auprès des électeurs et la divulgation d'informations sur leur fortune personnelle et leur situation financière.

18. La corruption peut toucher directement les parlementaires. C'est aussi un facteur qui contribue de manière non négligeable au désenchantement du public à l'égard du monde politique. Les parlements des PMA doivent se doter de règles régissant le traitement des parlementaires qui n'ont pas observé les consignes données en cas de conflit d'intérêts ou ont enfreint la loi. En cas d'abus de confiance grave et avéré, les parlementaires concernés doivent être rapidement déchus de leur mandat parlementaire pour éviter que la réputation de l'institution en soit ternie. Toute allégation de corruption et d'autres délits impliquant des parlementaires doit faire l'objet d'une enquête sérieuse et approfondie. En bref, les parlementaires doivent être des modèles d'intégrité.

19. Les parlements devraient aussi pouvoir s'attaquer à des problèmes relativement nouveaux comme les catastrophes naturelles ou le VIH/SIDA, qui peuvent avoir des effets graves et directs sur leurs électeurs.

### **Renforcer les capacités des parlementaires à représenter efficacement le peuple**

Intervenants : M. Ezéchias Rwabuhiri, Rwanda; Mme Luisa Morgantini, Parlement européen

20. De nombreux parlements de PMA fonctionnent avec des budgets extrêmement serrés et des ressources très limitées à leur disposition. Surtout dans les pays qui sortent d'un conflit où les institutions démocratiques avaient été abolies, le parlement ressemble souvent à un hôtel de ville en ruine où les parlementaires manquent de bureaux, de matériel informatique, sont privés de bibliothèque et d'autres services essentiels.

21. Avec un soutien suffisant, la première phase de reconstruction de l'infrastructure de base peut avancer rapidement et permettre au parlement de remplir ses fonctions essentielles. Il est cependant plus difficile de fournir un appui continu pour développer les capacités à long terme et doter l'institution parlementaire de l'autorité dont elle est légitimement investie. Pour parvenir à ce résultat, le parlement lui-même doit élaborer un plan stratégique complet portant sur plusieurs années et l'appliquer.

22. Le renforcement des capacités parlementaires est une condition essentielle de la consolidation de la démocratie. Par capacités institutionnelles, il faut entendre non seulement l'infrastructure et le matériel, mais aussi les processus et les organes décisionnels. Tout parlement a besoin pour fonctionner de commissions traitant de domaines politiques spécifiques (et disposant de services adéquats). Le renforcement des capacités devrait aller

au-delà du parlement et consister aussi à prévoir des fonctions de médiateur, de rapporteur sur des questions spécifiques et d'autres organes de veille qui font rapport au parlement et dont les conclusions peuvent aider les parlementaires dans leurs délibérations.

23. Lorsque les ministères du gouvernement reçoivent trop d'aide extérieure pour soutenir et développer le parlement, les fonds risquent d'être utilisés à d'autres fins ou leur versement au parlement lié à un trop grand nombre de conditions. Il est important que le parlement acquière son indépendance financière et puisse élaborer et appliquer ses propres plans de renforcement des capacités. L'aide extérieure destinée à développer les capacités parlementaires devrait donc être allouée directement aux parlements.

24. De même, l'assistance technique devrait venir d'institutions donatrices ou directement de parlements de démocraties solidement établies, comme le Parlement européen, agissant dans le but de diffuser leurs bonnes pratiques et de partager leurs ressources avec d'autres. Les échanges interparlementaires Sud-Sud sont aussi un bon moyen de former des parlementaires nouvellement élus et d'orienter les parlements vers des procédures et des modèles d'organisation efficaces.

25. Les technologies de l'information comme outils servant à accélérer et à rationaliser les procédures, à consulter le public et acquérir une capacité d'analyse indépendante tiennent de plus en plus de place dans la vie des parlements. Leur entrée dans les parlements de tous les PMA est une priorité absolue.

26. Il est important de dresser un inventaire des projets d'aide au parlement pour réduire les possibilités de chevauchement et de double emploi. L'UIP peut jouer un rôle capital à cet égard.

### **Principales recommandations**

27. Les parlements doivent s'employer davantage à faire connaître le Plan d'action de Bruxelles, à lancer le débat sur ses diverses dispositions et à obliger les gouvernements à rendre compte de sa mise en œuvre. Parallèlement, les parlements des PMA doivent davantage faire preuve d'initiative dans l'élaboration des stratégies nationales pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

28. La communauté internationale doit consacrer plus de ressources à la formation des parlementaires nouvellement élus et de leur personnel et au développement des capacités essentielles d'information afin qu'ils soient en mesure de poser des questions aux membres du gouvernement, de mieux comprendre les lois proposées, de formuler leurs propres recommandations en matière de politiques et de communiquer avec leurs électeurs. Une partie de l'aide devrait servir à soutenir les échanges interparlementaires, à codifier les bonnes pratiques parlementaires et à les diffuser.

29. Pour que les parlements des PMA soient plus efficaces et répondent mieux aux besoins, il faut surtout qu'ils ouvrent leurs portes à leurs concitoyens, à la société civile et aux médias et acquièrent ainsi une forte légitimité populaire. Les parlements doivent trouver les moyens d'associer davantage le peuple au processus politique, en augmentant par exemple le

nombre des auditions publiques et en développant les relations avec les médias, et d'instaurer ainsi une culture de la participation. Pour cela, il leur faut certes plus de capacités mais aussi de la volonté politique.

30. Les parlements doivent acquérir des ressources financières propres pour se consolider sans ingérence du gouvernement. Les donateurs devraient verser directement aux parlements les fonds qu'ils leur destinent pour en garantir d'emblée l'indépendance. L'aide devrait viser surtout à développer l'usage des technologies de l'information dans les parlements et à leur permettre d'avoir leurs propres médias pour qu'ils puissent faire connaître leurs travaux au public.

31. L'UIP est invitée à continuer d'apporter une assistance technique aux parlements des PMA et de coordonner cette aide et à orienter plus directement sur eux ses activités de promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance.