



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

4^{ème} Conférence mondiale des Présidents de Parlement

Siège de l'ONU, New York
31 août au 2 septembre 2015



Conférence
Point 2

CONF-2015/2b)-R.1
16 juin 2015

Présentation des rapports de la Conférence

b) Implication des parlements dans la définition et la mise en œuvre des Objectifs de développement durable

En 2012, il a été décidé à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) qu'une nouvelle série d'objectifs de développement durable, les ODD, succéderait aux Objectifs du Millénaire pour le développement, lorsque ces derniers arriveraient à échéance à la fin de 2015.

Alors que les consultations de l'ONU sur les Objectifs de développement du millénaire étaient, il y a une quinzaine d'années, très limitées dans leur portée et n'impliquaient pas de partenaires importants, tels que les parlements nationaux, les négociations mondiales sur les nouveaux ODD se sont avérées beaucoup plus inclusives. En outre, ce rapport examine l'engagement parlementaire dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'agenda du développement pour l'après-2015 et les ODD.

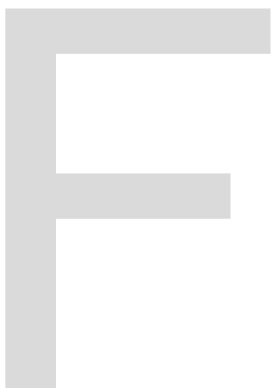
Pièce maîtresse du programme dit de développement pour l'après-2015, les ODD auront une portée universelle et s'appliqueront aux pays tant développés qu'en développement. Enfin, ils regrouperont les deux principales composantes du développement – éradication de la pauvreté et développement durable – au sein d'un cadre unique et cohérent qui aura vocation à créer une transformation.

Afin de s'assurer de l'adhésion des gouvernements et de tous les acteurs concernés, l'ONU a entamé en 2013 des consultations sur les ODD. L'UIP s'est immédiatement jointe à ce processus, d'une part, afin que le point de vue des parlementaires soit pris en compte dans le nouveau projet et, d'autre part, de créer les conditions pour que les parlements puissent ensuite le mettre en œuvre. L'UIP a organisé de vastes consultations auprès de l'ensemble de ses Membres à quatre reprises : à la 128^{ème} Assemblée à Quito en mars 2013, qui a débouché sur l'adoption du Communiqué de Quito; aux Auditions parlementaires de 2013 et 2014 aux Nations Unies; et à la 132^{ème} Assemblée à Hanoï, en avril de cette année, qui a adopté la Déclaration de Hanoï.

Pour les trois premières consultations parlementaires, l'UIP s'est concentrée sur l'"objet" des ODD, autrement dit sur les questions sur lesquelles devaient porter les ODD selon les parlementaires. La consultation de Hanoï, elle, a marqué le début d'un questionnement à l'UIP sur les "modalités", autrement dit la manière dont les parlements pourraient contribuer à la mise en œuvre de ces nouveaux objectifs, d'abord en propre, puis en partenariat avec les Nations Unies.

L'objet des ODD : campagne en faveur d'objectifs distincts et d'un rôle pour l'UIP

Les consultations parlementaires ont donné lieu à trois messages clé qui constituent la position officielle de l'UIP dans les négociations sur le sujet.



Le premier message est que, pour parvenir au programme "transformationnel" que promettent les ODD, il est nécessaire d'instaurer un modèle économique entièrement renouvelé pour se défaire du paradigme selon lequel la croissance est le principal moteur du développement. Dans un monde aux ressources limitées, la prospérité ne doit plus être centrée sur l'expansion indéfinie de la production matérielle et de la consommation, sinon sur la croissance des niveaux de bien-être humain et de bonheur. Les niveaux de consommation des pays développés et en développement devront converger vers un juste milieu pour assurer la viabilité mondiale. La solution plébiscitée à ce jour consiste en un verdissement indispensable de l'économie pour produire davantage en réduisant les facteurs de production. Mais si l'on ne maîtrise pas les niveaux globaux de consommation, cette solution ne suffira pas pour aboutir à la dissociation voulue. Cela sera d'autant plus nécessaire que la population mondiale augmentera de deux milliards au cours des deux ou trois prochaines décennies.

Le second message qui se dégage des consultations de l'UIP concerne le rôle clé de la gouvernance démocratique, en tant qu'instrument et finalité du développement. L'UIP définit la gouvernance démocratique comme un ensemble d'institutions et de processus (publics et privés) représentatifs, responsables et transparents qui exercent leur mandat de façon efficace au bénéfice équitable de tous. La gouvernance est reconnue depuis longtemps par l'ONU (y compris dans la Déclaration du Millénaire) comme un facteur de développement, mais jamais comme une fin, c'est-à-dire comme l'expression d'un droit inhérent des citoyens.

Enfin, le troisième message est que les ODD doivent être centrés sur l'humain, l'idée étant que le respect et l'exercice de tous les droits de l'homme sera un élément déterminant pour juger de la réussite des ODD dans 15 ans. Les parlementaires ont entériné l'idée que la lutte contre les inégalités constituait, aux côtés de l'éradication de la pauvreté, l'un des principaux éléments de ce projet centré sur l'humain, et ont appelé à l'adoption d'un objectif à part entière sur l'égalité entre hommes et femmes et sur l'intégration des questions touchant à la condition féminine dans l'ensemble du programme des ODD.

S'appuyant sur ces messages, l'UIP et ses Membres ont fait campagne à l'ONU, dans les enceintes parlementaires et dans le monde entier, en faveur d'un objectif distinct sur la gouvernance démocratique. A l'ONU, l'UIP a suivi de près les délibérations du Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les ODD et s'est exprimée dans cette enceinte au nom des parlements. Parallèlement, elle a demandé aux parlements d'organiser des débats sur le sujet et de dialoguer avec les négociateurs des gouvernements à l'ONU.

Après des délibérations difficiles en 2014, le Groupe de travail a recommandé à l'Assemblée générale une série de 17 objectifs répartis en 169 cibles qui devaient faire l'objet de négociations plus poussées par tous les Etats Membres de l'ONU en 2015. Toutefois, réalisant que les objectifs proposés étaient probablement le meilleur compromis possible, lorsque les négociations ont repris en janvier 2015, les Etats Membres sont convenus de ne pas rouvrir le dossier. Cela signifie de fait que l'objectif dit "de gouvernance" (objectif 16) est assuré. Cet objectif aurait entre autres pour effet d'engager les pays à "mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux" et à "faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions".

Si les 169 cibles envisagées demandent sans doute encore un examen technique, les principales questions restant à négocier portent sur la Déclaration de l'ONU qui accompagnera les ODD, les moyens de mise en œuvre (financement, commerce, allègement de la dette, aide, etc.) et, enfin, le mécanisme de suivi pour évaluer les progrès, notamment l'adoption d'une série d'indicateurs mondiaux.

Début 2015, le Président de l'UIP a écrit à tous les Membres de l'UIP pour leur faire part de ces éléments et encourager les parlements à suivre ce processus de près. Le Secrétaire général de l'UIP a ensuite envoyé à tous les Membres des mises à jour mensuelles sur les négociations. Le Bureau de l'UIP à New York a contacté les missions de représentation auprès des Nations Unies afin de les inciter à énoncer en termes clairs le rôle des parlements dans la Déclaration de l'ONU. Le Président lui-même a rencontré les responsables du processus à New York.

Les modalités : mobiliser les parlements pour la mise en œuvre des ODD

La Déclaration de Hanoï réaffirme la conception de l'UIP d'un développement durable centré sur l'humain et fermement établi sur les instruments internationaux de droits de l'homme. L'UIP y dit son adhésion forte de l'UIP aux 17 ODD proposés par l'ONU et y relève que les questions sur lesquelles

les Membres de l'UIP ont fait campagne – santé, égalité des sexes, inégalités et gouvernance – font l'objet d'objectifs particuliers. Enfin, l'UIP s'y félicite que les changements climatiques, qui constituent une menace majeure pour la planète et ses habitants, aient été pleinement intégrés dans ce programme.

La Déclaration de Hanoï engage les parlements à transposer ces objectifs en lois et règlements applicables à l'échelon national, notamment, fait particulièrement important, grâce au processus budgétaire. Cela suppose d'institutionnaliser les objectifs dans les parlements afin qu'ils puissent être intégrés dans tous les processus de délibération et, ce, tout au long des 15 ans de la période de mise en œuvre. La Déclaration de Hanoï appelle en outre les parlementaires à favoriser l'adhésion nationale aux ODD en y associant leurs électeurs et en adaptant ces objectifs mondiaux à la situation de leur pays, notamment en se dotant de plans nationaux de développement durable.

Durant la période qui a précédé la 132^{ème} Assemblée à Hanoï, les 166 Parlements membres de l'UIP ont été invités à répondre à un questionnaire sur la manière dont ils envisageaient les ODD et sur les mesures qu'ils avaient prises ou prévoyaient de prendre pour leur mise en œuvre. Cinquante-sept parlements ont répondu. Fait encourageant, 39 d'entre eux connaissaient la position adoptée par leur gouvernement dans les négociations; 46 savaient qui dirigeait les négociations; et 34 avaient l'intention de demander des réunions d'information régulières au Gouvernement sur l'évolution des négociations avant la signature d'un accord définitif. Le revers de la médaille était que moins de la moitié des parlements qui ont répondu avaient pris des initiatives. Seuls 18 parlements avaient organisé un débat au cours des six derniers mois pour étudier la position du Gouvernement dans les négociations; seuls 21 parlements prévoyaient des rencontres avec les électeurs et la société civile pour entendre leur point de vue sur les ODD; et 16 parlements avaient entrepris de revoir leur système de commissions pour favoriser l'intégration de ces objectifs. Ces résultats font donc apparaître le besoin de poursuivre les efforts pour pousser les parlements à se préparer aux ODD.

Dans le cadre de l'élaboration des ODD, les parlements ont aussi apporté leur contribution à l'un des aspects les plus importants des modalités de mise en œuvre, par le biais d'un autre processus onusien qui a trait au financement du développement. Ce processus engagé à la suite de deux conférences que l'ONU a tenues à Monterrey en 2002 et à Doha en 2008, devrait se conclure par l'adoption d'un nouvel accord essentiel sur le financement du développement à une troisième conférence internationale qui se tiendra à Addis-Abeba en juillet 2015. L'Accord d'Addis-Abeba, tel sera son nom, définira en grande partie les moyens de mise en œuvre de l'Objectif 17 en l'état actuel des choses. Sachant que la Déclaration de Hanoï fait également référence aux besoins de financement en rapport avec les ODD, l'UIP fait campagne pour que l'Accord d'Addis-Abeba mentionne clairement les parlements.

Sur le plan technique, l'UIP s'est jointe à un certain nombre d'acteurs dans le cadre d'un exercice mené sous les auspices de l'ONU visant à donner son avis sur le choix des indicateurs de gouvernance (Objectif 16) et d'égalité des sexes (Objectif 5). Il est important de choisir des indicateurs solides qui permettent effectivement de mesurer les progrès sur ces questions, notamment en ce qui concerne le rôle des parlements. Dans un autre cadre, l'UIP s'est jointe à un groupe consultatif emmené par le PNUD sur la nouvelle interface *Myworld*, l'enquête mondiale destinée aux citoyens sur les ODD. Quelque sept millions de personnes ont participé à cette étude. La nouvelle enquête *MyWorld* se veut un outil dont parlementaires et autres décideurs (ministres, responsables des Nations Unies, etc.) à l'échelon national pourront se servir pour obtenir un retour des citoyens quant à la mise en œuvre des ODD sur le terrain.

Au Secrétariat de l'UIP, des consultations ont été engagées avec le personnel pour définir les solutions envisageables pour accompagner les parlements dans la mise en œuvre des ODD début 2016, avec l'adoption d'un nouveau plan quinquennal.

Pour ce faire, l'UIP devra elle aussi intégrer les ODD dans l'ensemble de son fonctionnement afin d'éviter une compartimentation et d'exploiter au mieux les synergies entre ses différentes activités. Pour ce qui est des parlements, l'UIP aura peut-être besoin de se rééquiper pour mener deux démarches en parallèle : l'une qui consisterait à aider les parlements à institutionnaliser les ODD dans tous leurs processus délibérants (à commencer par le système des commissions) et, l'autre, à les aider à promouvoir des objectifs spécifiques dans des domaines où elle jouit d'un avantage comparatif ou d'une expertise qui la distinguerait, par exemple dans le domaine de l'égalité des sexes, de la santé ou des changements climatiques. Tous ces éléments supposent de consolider l'UIP avec davantage de moyens et un appui politique de ses Parlements membres.

LE TRAVAIL DE L'UIP SUR LES OMD

Comme la plupart des autres institutions, l'UIP et les parlements en général ont mis un certain temps avant de prendre en compte les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans leurs travaux après leur adoption en 2000. Grâce à la collaboration étroite avec l'Organisation des Nations Unies, le programme des OMD a fini par guider le travail de l'UIP tant sur le plan politique qu'au niveau opérationnel.

Dès le début, il était apparu clairement que l'UIP ne pouvait pas embrasser de but en blanc la totalité du programme. Sur le plan opérationnel, il a fallu opérer des choix pour déterminer le contenu des projets et des activités destinés à appuyer la réalisation des OMD via l'action des parlements, et des partenariats ont dû être établis à l'appui des travaux. Les restrictions budgétaires ayant entraîné une limitation et une réduction des ressources, l'UIP a dû financer la plupart de ses travaux sur les OMD à l'aide de contributions volontaires incertaines.

Les travaux de l'UIP ont été déployés dans deux directions : l'une consistant à examiner les structures parlementaires qui pouvaient soutenir sur le plan institutionnel l'intégration des OMD à l'ensemble du processus politique, et l'autre destinée à soutenir un nombre limité d'OMD (plus précisément, certaines cibles des objectifs), tels que l'OMD 3 (égalité des sexes et autonomisation des femmes), l'OMD 4 (réduction de la mortalité infantile), l'OMD 5 (santé maternelle), OMD 6 (VIH/sida, les cibles concernant entre autres le paludisme n'ont pas été intégrées dans les activités de l'UIP) et l'OMD 8 (principalement l'aide étrangère et les cibles relatives au commerce). La quasi-totalité de ce travail a été effectué dans le cadre de partenariats tissés avec des institutions ou programmes des Nations Unies, tels que le PNUD et sa Campagne du Millénaire, ONU Femmes, l'Organisation mondiale de la santé et ONUSIDA, ainsi que l'Organisation mondiale du commerce (qui techniquement ne fait pas partie du système des Nations Unies).

Le travail sur les structures parlementaires, qui repose principalement sur des études de cas, illustre bien la manière dont les parlements ont abordé le programme des OMD. Il en ressort dans l'ensemble des écarts considérables en termes de priorités et un manque général de capacité à institutionnaliser les OMD. Les forums, commissions ou réseaux spécialisés sur les OMD qui ont été mis en place se sont souvent montrés inefficaces. De nombreux parlements ont également manqué de moyens et n'étaient souvent pas habilités à participer aux processus clés, tels que la conception du plan national de développement durable ou du projet de loi de finances. Toutes ces questions se poseront à nouveau lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre les ODD.

Lorsque l'on examine le travail de l'UIP sur les différents objectifs, il apparaît globalement que celle-ci s'est concentrée principalement sur l'égalité des sexes, puis sur le VIH/sida et sur les autres objectifs relatifs à la santé. Cette situation reflète en partie les priorités des bailleurs de fonds de l'UIP, mais elle est aussi la conséquence des consultations menées avec les Parlements membres au sein des instances de direction de l'UIP. Dans certains domaines, comme le commerce et la coopération au développement (OMD 8), les efforts ont surtout consisté à mobiliser les parlements dans les négociations ou les dialogues internationaux. Mais, faute de ressources suffisantes de la part des Membres et des bailleurs de fonds, ces efforts n'ont toujours pas permis de renforcer le rôle des parlements. Il va de soi, compte tenu des différences essentielles entre les OMD et les ODD, il faudra que l'UIP revoie ceux de ses travaux qui sont axés sur des objectifs précis. L'objectif 16 des ODD, dit "objectif de gouvernance" (qui ne faisait pas partie des OMD) sera l'un des principaux axes de travail de l'Organisation.

Sur le plan politique, l'UIP a contribué à sensibiliser les parlements aux OMD en adoptant plusieurs résolutions sur des sujets tels que le VIH/sida (2001, 2005), la santé maternelle et infantile (2012), le commerce, la dette et le financement du développement (2000, 2004, 2005, 2013), l'aide étrangère (2008) ainsi que la biodiversité et la durabilité environnementale (2002, 2004, 2006). Par ailleurs, un certain nombre de débats parlementaires ont été organisés au fil des ans à l'ONU à New York, ou lors de forums régionaux où les OMD étaient inscrits à l'ordre du jour, quand ils n'étaient pas le principal sujet du débat. Il y a lieu de penser que les résolutions que l'UIP adoptera au cours des 15 prochaines années porteront sur différents aspects des ODD.