

MANUEL D'ORIENTATION A L'INTENTION DE
DEPUTES

FORUM PARLEMENTAIRE²

DE LA
SADC

« Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe »

*Performance et Développement Professionnels
pour les Députés*



INFORMATIONS RELATIVES AU FORUM PARLEMENTAIRE DE LA SADC

La voix de parlementaires au sein de la SADC

Le Forum Parlementaire de la SADC, l'institution parlementaire de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe, a été créé en 1996 conformément à l'article 9(2) du traité de la SADC. Le sommet de chefs d'Etat et de gouvernement de la SADC avait approuvé la mise sur pied du Forum Parlementaire comme institution autonome de la SADC en septembre 1997. L'adhésion au Forum Parlementaire de la SADC est ouverte aux parlements des Etats membres de la SADC.

Le Forum Parlementaire de la SADC regroupe plus de 1.800 parlementaires provenant des Etats membres de la SADC ci – après : l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, l'Ile Maurice, le Mozambique, la Namibie, l'Afrique du sud, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

Le Forum Parlementaire de la SADC fournit un mécanisme législatif régional dont le but est d'accélérer le processus de la création des cadres législatif, réglementaire, stratégique, institutionnel, démocratique et de politique pour l'intégration régionale.

Vision

Réaliser, au niveau de la région, l'intégration et la prospérité globales, efficaces et durables basées sur la gouvernance démocratique, la liberté, l'égalité entre les sexes ; et contribuer à l'émergence d'une famille unie de la SADC consciente de son identité commune et de son sens de dignité.

Mission

Provoquer l'émergence d'une convergence de valeurs économiques, politiques et sociales au sein de la SADC et contribuer à la création d'un cadre approprié en vue d'une coopération régionale plus approfondie à travers une participation accrue des populations.

Les principes directeurs

Que les destinées des populations des Etats membres de la SADC sont intimement liées et que le développement régional est impératif, d'où la nécessité de forger une identité de la SADC ;

Que certaines décisions prises par la SADC peuvent rendre nécessaire le vote de lois par les parlements des Etats membres de la SADC. Ainsi la connaissance préalable des activités de la SADC est essentielle, et

Que les parlementaires, en leur qualité de représentants élus des peuples des Etats membres de la SADC, sont parmi les parties prenantes appropriées et de premier plan pour la réussite de la construction de la SADC.

Engagement

Le Forum Parlementaire de la SADC est engagé dans la lutte pour la justice, la démocratie, l'égalité entre les sexes, l'autorité de la loi, le développement durable et la bonne gouvernance dans la région de la SADC. Le Forum Parlementaire de la SADC est fermement convaincu que la démocratie est une condition préalable indispensable pour la transformation sociale, politique et économique et que les parlementaires sont des catalyseurs non négligeables dans ce processus.

Objectifs

Les objectifs du Forum Parlementaire de la SADC sont de :

- a. Renforcer la capacité de mise en œuvre de la SADC en impliquant les parlementaires dans les activités de cette dernière ;
- b. Faciliter la mise en œuvre effective des politiques et des projets de la SADC ;
- c. Promouvoir les principes des droits de l'homme, de l'égalité entre les sexes et de la démocratie au sein de la région de la SADC ;
- d. Faire connaître aux populations des Etats membres de la SADC les buts et les objectifs de la SADC ;
- e. Informer la SADC de ce que les populations pensent concernant le développement et d'autres questions qui intéressent les pays de la SADC ;
- f. Fournir un forum de discussion concernant les matières d'intérêt commun à tous les Etats membres de la SADC ;
- g. Promouvoir la paix, la démocratie, l'égalité entre les sexes, la sécurité et la stabilité sur la base d'une responsabilité collective en appuyant la création de mécanismes permanents de résolution de conflits dans la région de la SADC ;

- h. Contribuer à un avenir plus prospère pour les populations des Etats membres de la SADC en favorisant l'autosuffisance et le dynamisme économique pour tous les Etats membres ;
- i. Accélérer le rythme de la coopération économique, de l'égalité entre les sexes et de l'intégration du développement basée sur les principes d'équité et de profits naturels ;
- j. Consolider la solidarité régionale et forger un sens de responsabilité dans la région et dans les activités des institutions de la SADC ;
- k. Encourager la bonne gouvernance, l'égalité entre les sexes, la transparence et la responsabilité dans la région et dans les activités des institutions de la SADC ;
- l. Faciliter l'établissement d'un réseau de contacts avec d'autres organisations de parlementaires ;
- m. Promouvoir la participation des organisations non – gouvernementales, des communautés d'hommes d'affaires et des communautés des intellectuels dans les activités de la SADC ;
- n. Etudier et émettre des recommandations sur toute question dans le but de faciliter l'harmonisation de lois plus efficace et plus efficiente ;et
- o. Fournir tout autre service qui puisse concourir à l'accomplissement des objectifs de la SADC et du Forum Parlementaire de la SADC.

Les programmes du Forum Parlementaire de la SADC sont détaillés dans le Plan Stratégique Quinquennal 2000 – 2005 disponible sur notre site Internet : www.sadcpf.org

Ces programmes sont conceptualisés et mis en œuvre à travers les cinq Commissions Permanentes Régionales ci – après :

- ▶ Commission Permanente sur le VIH – SIDA ;
- ▶ Commission Permanente sur l'Intégration Régionale ;
- ▶ Commission Permanente sur la Démocratie, le Genre et la Gestion de Conflits/ la Construction de la Paix ;
- ▶ Commission Permanente sur la Coopération Inter – Parlementaire ;
- ▶ Commission Permanente sur le Bloc Parlementaire Régional de femmes.

Plus spécifiquement, le Forum Parlementaire de la SADC met en oeuvre entre autres, les programmes suivants :

Domaines des programmes :

- la prise en compte de la perspective de genre dans les parlements;
- Normes électorales, Règles et Observation des Elections ;
- Prévention et Médiation / Résolution de Conflits ;
- VIH – SIDA ;
- Intégration Régionale ;
- Orientation Parlementaire et la Formation au leadership ;
- Centre d'Information en ligne (OLIC).

MANUEL D'ORIENTATION A L'INTENTION DE DEPUTES

RENDEMENT ET DEVELOPPEMENT PROFESSIONNELS POUR LES
PARLEMENTAIRES

Table des Matières

Informations relatives au Forum Parlementaire de la SADC

Remerciements

Introduction et Objet

1. Le Rôle de Parlements dans la Consolidation de la Démocratie : :
Commentaires sur la Transition Démocratique dans la Région de la
SADC ;
2. Rôles des Députés : la Représentation et les Relations avec les électeurs ;
3. Rôles des Députés : l'Elaboration de lois ;
4. Rôles des Députés : le Contrôle parlementaire
5. Rôles des Députés : le Parlement et le Budget ;
6. Les Commissions Parlementaires ;
7. Les Partis Politiques au sein du Parlement ;
8. Clés pour réussir son mandat de député ?
9. Rôles du Parlement au niveau régional et international ;
10. Bâtir un parlement plus fort.

Remerciements

Ce Manuel de Développement Professionnel a été conçu et mis à l'essai pour la toute première fois en Zambie et au Lesotho grâce au généreux appui financier du Groupe de Gouvernance Démocratique du Bureau pour les Politiques de Développement du Programme des Nations – Unies pour le Développement, et avec l'appui technique de haut niveau du Centre pour le Développement International de l'Université d'Etat de New York (State University of New York-SUNY).

Ce Manuel reflète le travail d'un groupe de personnes impliquées dans la conceptualisation, la rédaction et la correction du document. Le Forum Parlementaire de la SADC exprime sa reconnaissance aux personnes suivantes pour leur inestimable contribution et assistance:

John Johnson (SUNY) (ID), Rumbidzai Kandawasvika – Nhundu (SADC – PF), Takawira Musavengana (SADC – PF), Randi Davis (PNUD) et Peg Clement (SUNY/CID)

Pour plus d'informations, veuillez consulter les sites Internet de ces organisations :

- SADC PF [http: // www. sadcpf. org/general/ contact. asp](http://www.sadcpf.org/general/contact.asp)
- PNUD [http : // www. undp. org](http://www.undp.org)
- SUNY/CID [http: // www. cid. suny. edu](http://www.cid.suny.edu)

Manuel d'orientation à l'intention de députés

Performance et Développement Professionnels pour les parlementaires

Introduction et objet

Honorable Député:

La carrière parlementaire est l'une des carrières les plus complexes et les plus éprouvantes sur la terre. Des exigences contradictoires - émanant de son parti, du parlement, des électeurs et de sa propre famille - font que la vie du député ressemble à des tours d'équilibre fort éprouvants. Les députés sont toujours « au travail », qu'ils soient en train d'arpenter les couloirs du parlement, d'interviewer un témoin expert concernant une proposition d'amendement de la loi, en mission de service à l'étranger ou en train de saluer un électeur à la porte principale.

Il n'existe pas de filière d'études requise ou même prescrite pour devenir un député. Les médecins fréquentent la faculté de médecine ; quant aux juristes, ils fréquentent la faculté de droit, ; et même les enseignants fréquentent les écoles de formation d'enseignants ; mais quelle école les députés doivent – ils fréquenter pour que leur carrière soit couronnée de succès ?

Les députés entament et poursuivent leur carrière en gagnant les élections, et non grâce à la maîtrise de programmes de cours ou en réussissant aux examens d'entrée ; la plupart d'entre eux entrent au parlement ne sachant absolument pas comment ou ce qu'ils peuvent ou devraient y faire, et apprennent ainsi sur le tas. Et dans la plupart de pays de la SADC, le travail d'un parlementaire devient sans cesse plus difficile. Les besoins et les exigences des électeurs ne font qu'augmenter ; la représentation, l'élaboration de lois, et les responsabilités touchant au contrôle ne cessent de s'étendre.

Le Manuel de Performance et de Développement Professionnels a été conçu de manière à vous fournir les connaissances et les opportunités de discussion qui devraient vous aider à optimaliser votre rendement en qualité de député. A la base de ce manuel, il y a l'hypothèse selon laquelle des parlements et des députés plus

efficaces vont aider les nations à créer des conditions dans lesquelles un nombre sans cesse croissant de gens pourront réellement avoir l'opportunité d'améliorer leurs vies.

Ce manuel a été conçu pour être utilisé comme une partie de l'Orientation de Membres du Forum Parlementaire de la SADC, néanmoins il fournit de précieuses informations pour les députés même quand il est lu de façon indépendante.

Le manuel est divisé en dix modules ci – après :

1. Rôle de parlements dans la consolidation de la Démocratie : commentaires sur la Transition Démocratique dans la région de la SADC ;
2. Rôles de Députés : la Représentation et les Relations avec les électeurs ;
3. Rôles de Députés : l'Elaboration de lois ;
4. Rôles de Députés : le Contrôle ;
5. Rôles de Députés : le Parlement et le Budget ;
6. Les Commissions Parlementaires ;
7. Les Partis Politiques au sein du parlement ;
8. Clés pour réussir son mandat de député ;
9. Rôles du parlement au niveau régional et international ;
10. Bâtir un parlement plus fort.

A quelques exceptions près, chaque module fournit des informations générales sur le thème, vous permettant de comparer votre parlement et votre expérience à ceux des autres ; il comprend également des informations détaillées sur le rôle de votre parlement dans le domaine de ce thème ; il accorde enfin beaucoup de temps de discussion au sujet de ce thème avec d'autres députés.

Les modules abordent également les questions liées au genre en rapport avec le thème en discussion. Enfin, les ouvrages recommandés, dont la plupart sont disponibles sur Internet, sont inclus pour les lecteurs qui souhaitent étudier à fond les sujets de discussion.

Comment ce manuel a été conçu

Depuis un certain nombre d'années, les députés de la SADC ne cessent de demander l'appui du Forum Parlementaire de la SADC concernant l'orientation parlementaire et les programmes de formation. En février 2002, le Sous – Comité de Performance de l'Association Parlementaire du Commonwealth (CPA) en réunion à Lusaka, en Zambie, rencontra un énorme approbation pour une telle formation, mais estima qu'il allait mettre à rude épreuve les ressources du CPA.

L'APC recommanda comme alternative que la région pouvait concevoir ses propres séminaires. L'appui du PNUD, à travers le Groupe de Gouvernance Démocratique du Bureau pour les Politiques de Développement, a permis au Forum Parlementaire de la SADC de concevoir ce programme d'orientation et lui a donné la capacité de le publier.

L'appui du PNUD débuta en 2001 quand il parraina une étude de faisabilité sur les voies et moyens de mettre sur pied le Centre Parlementaire sur le Leadership du Forum Parlementaire de la SADC. En 2002, une étape concrète vers la mise sur pied du Centre Parlementaire sur le Leadership fut franchie quand le PNUD finança un service de consultants chargés de développer une méthodologie destinée à la conception et la livraison d'un programme d'orientation régional à l'intention de députés et de renforcer la capacité du Forum Parlementaire à dispenser le programme. Le rapport de consultants conclut que bien qu'un certain nombre d'organisations travaillent avec les parlementaires, personne n'a bénéficié d'un programme d'orientation « disponible dans le commerce » en rapport avec les besoins de la région de la SADC.

Le rapport proposait la conception d'un programme d'orientation à l'intention de députés qui soit à la fois spécifique à la SADC et interactif. Le PNUD accepta alors de financer la conception et l'essai de ce programme sur terrain. Le Forum Parlementaire de la SADC s'associa au Centre pour le Développement International de l'Université d'Etat de New York (SUNY) (ID) pour concevoir le programme d'orientation, et durant la seconde moitié de l'année 2003, le Forum Parlementaire de la SADC et l'équipe du Centre pour le Développement International de l'Université d'Etat de New York rédigèrent un manuel d'orientation qui fut à l'essai sur terrain à travers un séminaire d'orientation en pleine session parlementaire avec les parlementaires de la Zambie et du Lesotho.

Dans ces deux pays, la réponse a été largement positive. 114 députés de la Zambie sur un total de 155 députés (74%) renoncèrent à leur week-end pour participer au séminaire organisé du 16 au 18 août 2003. Les députés participèrent avec enthousiasme à l'orientation et eurent à apprécier le mélange d'informations générales et spécifiques aux pays et le temps consacré à la discussion.

Certains d'entre eux ont déclaré que c'était pour la première fois que de députés provenant de pays différents se rencontraient pour étudier comment ils pourraient renforcer leurs parlements respectifs. Le séminaire de Lesotho connut encore une meilleure participation, avec à peu près 90% de parlementaires représentant les deux chambres de parlement.

Répondant à un questionnaire, 88% de députés ont déclaré que le séminaire était « *très utile* » pour leur travail, tandis que 12% avaient dit qu'il était « *assez utile* ». Les députés de deux nations avaient, dans leurs commentaires, estimé que l'orientation devrait être dispensée au début d'une nouvelle législature, qu'elle devrait être dispensée à travers toute la région de la SADC, et le Forum Parlementaire de la SADC devrait fournir aux parlementaires de la région des programmes additionnels de formation.

Ce manuel incorpore une grande partie du projet préliminaire du manuel ainsi que les commentaires, suggestions et plusieurs observations formées par les experts en matières parlementaires du Kenya, du Lesotho, du Malawi, de la Namibie, de l'Ouganda, des Etats – Unis d'Amérique, de la Zambie, et du Zimbabwe durant les deux séminaires pilotes. J'espère, Honorable Député, que ce manuel vous aidera à optimiser votre rendement et à provoquer l'émergence de changements qui amélioreront la vie de vos compatriotes.

Kasuka Mutukwa

Secrétaire général

Forum Parlementaire de la SADC



1

**LE ROLE DE PARLEMENTS DANS LA CONSOLIDATION DE LA
DEMOCRATIE :**

**COMMENTAIRES SUR LA TRANSITION DEMOCRATIQUE DANS LA
REGION DE LA SADC**

1. *Le rôle de parlements dans la consolidation de la démocratie : commentaires sur la transition démocratique dans la région de la SADC*

La région de la SADC est en transition. Quand nous avons lutté et acquis l'indépendance il y a de cela quatre décennies, nous l'avons fait dans le but d'améliorer les conditions de vie de nos peuples et de créer les conditions dans lesquelles les individus et les familles pouvaient prospérer, réaliser leur potentiel en tant qu'être humains, et savourer les fruits de notre indépendance. A quelques notables exceptions près, nous n'avons en général pas atteint nos buts.

Dans plusieurs de nos nouvelles démocraties, la colonisation avait vite cédé le pas au monopartisme, aux dictatures militaires, et même aux guerres civiles. Nos institutions n'étaient pas encore mûres, et la plupart de parlements avaient peu d'autonomie.

Dans plusieurs cas, ils n'avaient pas la permission d'exercer leurs traditionnelles responsabilités de représentation, d'élaboration de lois et de contrôle, nonobstant l'existence des dispositions libérales dans leurs constitutions. Le pouvoir était souvent concentré entre les mains d'un leader qui dirigeait avec très peu de contrôle réel et l'essor parlementaire et le développement étaient retardés.

Les parlements étaient souvent considérés comme étant des « *caisses de résonance* » de leaders ou du bloc du parti politique. Les niveaux de vie des populations des Etats membres de la SADC n'avaient pas réussi à s'améliorer comme nous l'avions souhaité, et dans plusieurs de pays ils avaient, en réalité, périclité.

Les économies héritées des années de la colonisation avaient, de manière générale, connu un développement assez médiocre après les indépendances, et les problèmes de pauvreté et du manque d'éducation et d'opportunité de croissance économique furent rendus plus graves par des fléaux que sont le VIH / SIDA, La malaria, la tuberculose et la corruption.

Néanmoins, au milieu de ces difficultés nous avons connu plusieurs avancées. L'Afrique du sud et la Namibie avaient surpris les sceptiques, en réalisant une transition remarquablement pacifique vers l'indépendance tout en poussant en même temps l'avanie de l'apartheid hors du continent. Un terme a été mis aux guerres civiles sanglantes au Mozambique et en Angola, et le Mozambique

a maintenant organisé un certain nombre d'élections démocratiques, démontrant à la face du monde que les ennemis d'hier peuvent ensemble diriger un pays.

Trois économies dans la région de la SADC, notamment celles du Mozambique, du Botswana et de l'Ile Maurice sont parmi les économies dont la croissance est la plus rapide dans le monde, et les niveaux de vie ne cessent de s'améliorer. En comparaison à ce qui se passait il y a de cela 15 ans, il faut dire que nous prenons des décisions politiques davantage par discussions et compromis ; et moins souvent en faisant recours aux balles et aux baïonnettes.

Nous avons besoin d'institutions démocratiques fortes et représentatives des deux sexes, y compris de parlements représentatifs efficaces, si nous devons être des nations où les femmes et les hommes ont une voix réelle au chapitre des affaires de l'Etat et disposent des opportunités pour améliorer leurs vies. Les parlements efficaces peuvent aider nos populations à réaliser leur potentiel.

Le corps législatif constitue *la branche populaire* du gouvernement, l'institution dans laquelle les intérêts et les préférences des citoyens sont exprimés et transformés en politique d'action, et l'endroit où, au moins potentiellement, le peuple engage plus étroitement le gouvernement de son pays. Comme tel, le corps législatif est la clé de la réalisation du potentiel démocratique incarné par les élections libres et justes.

Alors que le corps législatif est l'épine dorsale de la démocratie, il a tendance à hériter d'une position de faiblesse par rapport à l'exécutif. En outre, le corps législatif doit fonctionner de manière efficace en vue de consolider la démocratie et de rendre la politique du gouvernement efficace. Si les voix de ceux qui sont les plus affectés par la politique gouvernementale ne sont pas entendues dans le processus d'élaboration de cette politique, cette dernière ne sera pas couronnée de succès comme elle devrait l'être.

Le corps législatif remplit un certain nombre de fonctions importantes dans une démocratie :

- ***Il représente le peuple et les groupes*** : reflétant et amenant leurs besoins, aspirations, problèmes, inquiétudes, et priorités au processus d'élaboration de politiques et à celui de modification de politiques en question ;
- ***Il élabore les lois*** : les règles qui régissent une nation ;

- **Et Il exerce le contrôle :** s'assurant que les lois et les programmes sont exécutés légalement, efficacement, et selon les intentions du corps législatif.

Quand un corps législatif manque aux devoirs susvisés, la société en pâtit¹

D'une manière générale, nos parlements n'ont pas bien fonctionné et nos sociétés en ont souffert. Un rapport faisant le résumé de la réunion de parlementaires du 3 au 4 décembre 1998 tenue au parlement du Zimbabwe à Hararé décrit ces difficultés avec exactitude. Selon ce rapport², un manque d'installations, ressources et expertise empêche les parlements africains de remplir convenablement leurs rôles, la dotation en personnel et installation parlementaire ne sont pas adéquates, et plusieurs députés ne disposent pas d'une formation suffisante, plusieurs parmi eux n'ont jamais eu un mandat parlementaire auparavant.

Une plus grande expertise technique est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour améliorer notre rendement parlementaire. Les environnements politiques en Afrique, nos pouvoirs exécutifs fortement centralisés et nos faibles partis d'opposition, notre politique d'intolérance et notre manque de respect pour les institutions politiques sont à condamner d'une façon ou d'une autre.

La plupart de nos pays n'ont pas encore développé le concept d'une opposition loyale, ou la compréhension du partage du pouvoir, le fait de se rendre compte que ses opposants politiques peuvent être au pouvoir un jour, et ainsi les traiter comme nous voudrions être traités si nous étions-nous – mêmes dans l'opposition.

Les pouvoirs exécutifs et les partis au pouvoir doivent comprendre que les partis minoritaires sont légitimes, et les partis minoritaires, de leur côté, doivent apprendre à jouer pleinement leur rôle dans l'opposition. Voir l'annexe de la

¹ Notes Finales Manuel de l'USAID sur le Renforcement Parlementaire, Center for Democracy and Governance, Washington, D.C, USAID, février. P. 1 Disponible sur <http://www.cid.suny.edu/Publications/Pnacf632.Pdf>

² « Meeting of Parliamentarians », Rapport Sommaire, Harare, Zimbabwe: Decembre 3 – 4, 1998.

Déclaration sur les Rôles et Responsabilités du Gouvernement et de l'Opposition faite à Maputo en janvier 2004.

Une autre imperfection mentionnée dans le rapport est la responsabilité et la transparence, demandant aux parlements d'être responsables devant les électeurs, et aux pouvoirs exécutifs de l'être devant les parlements. Dans beaucoup de cas, les structures institutionnelles chargées de la responsabilité et de la transparence sont bien en place, mais l'environnement politique les rend inefficaces.

Les pouvoirs exécutifs évitent souvent de répondre aux questions que leur posent les députés, et les commissions parlementaires ne disposent pas de mécanisme leur permettant de s'assurer que leurs recommandations et décisions ont été mises en œuvre. Les agences indépendantes de contrôle, telles que « les auditeurs généraux », ne reçoivent pas un financement suffisant.

On exige de plus en plus aux parlementaires africains de déclarer leurs biens et les dons qu'ils reçoivent. Ils sont également censés contrôler le pouvoir exécutif dans le but de limiter sa corruption. Au courant de dernières années avec les encouragements des Organisations de la Société Civile (OSC) telles que « Transparency International » et la montée de la presse indépendante dans la région, la tolérance du public vis - à - vis de la corruption diminue progressivement.

Néanmoins, les pouvoirs exécutifs hésitent à fournir les informations qui pourraient restreindre leur autonomie même s'ils ne font pas quelque chose d'illégal ou d'immoral empêchant ainsi les parlements et les peuples de savoir avec précision comment leurs gouvernements dépensent l'argent du contribuable.

Troisièmement, le rapport de la réunion du Zimbabwe discute de la représentation et de la participation - la question d'intégrer les différents groupes et intérêts sociaux dans le processus politique, en maintenant en même temps la stabilité politique. L'impact de différents systèmes électoraux et types de régime sur la représentation est débattu et expérimenté dans la région.

Les systèmes politiques devraient garantir des parlements réellement représentatifs sensibles aux besoins de tous les citoyens, et pas seulement à ceux des élites. Les partis politiques réunissant des tendances très variées sont relativement rares dans plusieurs pays africains. Au contraire, le népotisme politique, les partis à base ethnique, la personnalisation de la politique renforcent souvent la domination de partis au pouvoir et font éclater les partis de l'opposition.

Les femmes qui constituent plus de la moitié de la population des Etats membres de la SADC sont sous – représentées en politique et dans les parlements.

A cause de son passé de colonie de peuplement, la région de la SADC comprend mieux le fait qu'un gouvernement qui n'est pas représentatif de la population n'est pas du tout démocratique. Cependant, jusqu'à très récemment cette compréhension était presque essentiellement basée sur la race. Quand moins de quinze pourcent de la population en Namibie, au Zimbabwe ou en Afrique du sud constituait la majorité dans les parlements de ces pays, il y avait naturellement un tollé. Le même tollé ne s'est pas étendu au fait qu'en moyenne, il y a cinq fois plus d'hommes que de femmes dans les parlements de la région et même une plus grande proportion au niveau du gouvernement local³

Cette sous-représentation non seulement restreint l'efficacité de parlements mais elle contredit également l'un de principes essentiels de la démocratie représentative. La reconnaissance par les parlements du fait que la représentation égale des femmes et des hommes dans les structures de prise de décision est une condition préalable pour la démocratie et une question de droits humains fondamentaux et de justice devrait être au cœur du rôle du parlement dans la consolidation de la démocratie. Les parlements peuvent créer des systèmes qui facilitent la notion d'une démocratie créée, qui reconnaît le besoin de démocratie participative qui résout les rapports de force entre classes, races, et sexes.

Quelques Etats membres de la SADC ont pris des mesures spécifiques, y compris des quotas constitutionnels ou législatifs dans le but d'atteindre la « masse critique » d'au moins 30 % de femmes aux postes de pouvoir et de prise de décision.

Ce manuel abordera plusieurs de ces questions. La combinaison des matières générales et des matières spécifiques aux pays présentées dans les séminaires est conçue dans le but de vous aider à réfléchir sur le fonctionnement de votre propre système politique et de les placer dans un contexte plus large.

Nous espérons que ce manuel - avec ses informations présentées sous les auspices du Forum Parlementaire de la SADC avec la coopération de personnes ressources locales, régionales et internationales et vos propres questions et discussions - va provoquer débat et questionnement, afin de vous aider à maximiser votre rendement en tant que député, et à créer les conditions dans lesquelles vos populations seront capables d'améliorer leurs conditions de vie.

³ “C. Lowe – Morna”, Women in Politics in Southern Africa, Communication pour IDEA International, Stockholm, Suède, 1999

Ouvrages recommandés

Bratton, Michael and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa :Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge University press, 1997.

Nakamura, Robert and John Johnson, *A Concept on Legislature and good Governance*. New york 1999.

<http://magnet.undp.org / Docs / parliaments / concept> %20 paper %20 resided %20 MAGNET. Html

USAID *Handbook on Legislative Strengthening*. Center for Democracy and Governance, Washington,D.C, USAID, February 2000. Disponible sur <http:// www.cid.suny.edu / publication / pnacf 632.pdf>

Waylen, G. “ Women and Democratisation : Conceptual Issues and Gender Relations in Transition Politics ”. *World politics*, Vol.46, no.3, pp. 327-354.

Disponible à travers GRC Exchange. http //www.grc-exchange.org/g_themes/political systems-gender.htm

2

**ROLES DE DEPUTES : REPRESENTATION ET RELATIONS
AVEC LES ELECTEURS**

2. ROLES DE DEPUTES : REPRESENTATION ET RELATION AVEC LES ELECTEURS

Ce que ce chapitre va aborder :

- ✚ Informations générales sur les rôles de députés et de parlements dans la représentation et dans les relations avec les électeurs ;
- ✚ Représentation et genre ;
- ✚ Honorable Député, vous aviez promis, un regard humoristique sur les promesses que font les députés pour être élus ;
- ✚ Questions de discussion ;
- ✚ Ouvrages recommandés.

Informations générales : Représentation et relations avec les électeurs

A travers toute la région de la SADC, les électeurs connaissent bien leurs députés, et les députés qui réussissent dans leur carrière sont rarement hors de la portée de leur circonscriptions électorales. Mais qu'est - ce que les députés font exactement pour leurs électeurs ? Ce module examine les relations des députés avec les électeurs, et inclut une touche humoristique sur les promesses que font les candidats et sur ce que les citoyens peuvent attendre de leur députés.

Les députés et les parlements relient les individus et les groupes à leur gouvernement. Ils le font en informant les citoyens concernant les activités de députés et du parlement, en fournissant aux citoyens et aux groupes une voix dans la formulation de la politique gouvernementale et l'élaboration de budgets, et en apportant assistance aux électeurs concernant leurs problèmes personnels. La façon dont les députés s'y prennent dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment le système électoral du pays, son environnement politique et la capacité du parlement.

Informé les citoyens concernant des activités de députés et du parlement :

Les parlements, contrairement aux bureaucratie des pouvoirs exécutifs, conduisent leurs affaires en public. Les sessions plénières seront ouvertes à la presse et au public, et peuvent être retransmises sur les antennes de la télévision et sur les ondes de la radio. Les réunions de commissions parlementaires dans certains pays de l'Afrique sub- saharienne tels que l'Afrique du sud et l'Ouganda, sont

ouvertes à la presse, et les citoyens peuvent s'inscrire sur Internet pour assister aux réunions de commissions du parlement sud – africain. Les volontaires membres du Groupe de Surveillance Parlementaire assistent à toutes les réunions ouvertes de commissions et aux séances du parlement, et prennent note de réunions qui sont disponibles sur internet.

D'une manière générale, les députés se rendent plus disponibles au public - plus particulièrement à leurs électeurs- que d'autres responsables gouvernementaux. Plusieurs parlements se rendent disponibles et fournissent au public des informations, à travers :

- ♣ Des bulletins d'information et de publication tels que les livres pour enfants, (Ouganda, Kenya, Mozambique) ;
- ♣ Des services de presse et des centres d'information pour les visiteurs (Zambie, Ouganda, Afrique du sud) ;
- ♣ Des sites Internet (la plupart des parlements dans la région de la SADC) ;
- ♣ La publication des hansards (rapports parlementaires) à travers les sites Internet parlementaires (Zimbabwe) ; et
- ♣ La publication de répertoires de députés, fournissant des photographes et des informations biographiques concernant les députés sur des sites Internet, et comme publications (Zimbabwe, Ouganda)

Permettre aux citoyens et aux groupes d'influer sur les politiques gouvernementales :

Les parlements ne diffusent pas seulement des informations, ils agissent également comme les « yeux et oreilles » prêtant une oreille attentive aux préoccupations de citoyens, et fournissant les mécanismes au travers desquels les citoyens et les groupes peuvent influencer les politiques gouvernementales. Les corps législatifs dans les régimes présidentiels ou hybrides ont plus de chances de développer des capacités importantes de formulation de politiques que les corps législatifs se trouvant dans les systèmes parlementaires purs (voir le module 3, rôles de députés : l'élaboration de lois), néanmoins tous les corps législatifs devraient permettre aux citoyens d'influencer d'une manière ou d'une autre la politique gouvernementale.

Réactions aux préoccupations des électeurs :

Finalement, les parlements relient les citoyens à leur gouvernement à travers les services que les députés rendent à leurs électeurs. Dans certains pays, les députés contournent la bureaucratie tatillonne qui empêche aux électeurs de recevoir les bienfaits naturels du gouvernement et peuvent s'adresser aux services gouvernementaux au nom des électeurs. Les services que les députés rendent à leurs électeurs ont été un sérieux problème pour les députés dans plusieurs pays africains où certains citoyens s'attendent à ce que les députés leur fournissent de l'argent, des biens et des services souvent à partir de leurs propres ressources.

L'Honorable Ole Kaparo, président du parlement kenyan avait écrit ce qui suit concernant les requêtes que les électeurs présentent aux députés :

« Comme la pauvreté continue à frapper une grande partie de nos populations, les électeurs ont, en conséquence, demandé aux députés de patronner les projets sociaux et personnels dont s'occuperait traditionnellement le gouvernement. A l'origine, les projets harambee dans le village, devaient s'occuper des petites choses qui ne pouvaient pas attirer le financement du gouvernement. La situation a tellement changé à travers les années que même les étudiants qui s'inscrivent aux universités financées par les gouvernements locaux doivent organiser des harambees dans le but de mobiliser des fonds qui puissent leur permettre de payer une partie de leurs frais d'études ! En effet, quelques députés ont mobilisé des millions de shillings pour venir en aide à leurs électeurs, mais à l'amorce de l'ère multipartite, les mêmes électeurs les ont humiliés durant les élections. L'esprit harambee dans sa forme actuelle est tout simplement non viable »⁴. Au cours d'un séminaire pilote organisé en 2003, les députés avaient déclaré que certains électeurs les considèrent comme des « sacs ambulants d'argent » ou « des machines ambulantes distributrices d'argent »

Un nombre sans cesse croissant de parlements assistent les députés dans leurs relations avec les électeurs. Les parlements peuvent offrir bureaux et espaces de rencontre pour les députés dans la capitale, financement des bureaux de la circonscription électorale, et peuvent parfois réajuster les calendriers parlementaires en vue de permettre aux députés de passer du temps chaque mois dans leur circonscription électorale avec leurs électeurs.

Voici quelques exemples spécifiques :

⁴ Bunge : “ The House for All Kenyans ” , Université d'Etat de New York, Nairobi, Kenya: 2002. PP(i) et (ii).

- Le parlement kenyan avait récemment acquis et remis à neuf des bureaux adjacents au parlement. Les députés qui avaient fait leur entrée au parlement en 2003 furent les premiers à les occuper.
- Le parlement ougandais avait récupéré et réhabilité les anciens locaux du parlement occupés par les départements gouvernementaux pendant les années où le parlement était fermé, les bureaux de députés sont actuellement situés dans lesdits locaux.
- Quelque temps après le rétablissement de la démocratie au Chili au début des années quatre-vingt dix, le parlement réajusta son calendrier de façon à permettre aux députés de passer par mois une semaine dans leurs circonscriptions électorales.
- Le parlement polonais avait fourni aux parlementaires de l'espace dans les bureaux de partis politiques locaux ;
- Le Conseil Législatif Palestinien avait mis sur pied des bureaux législatifs régionaux utilisés par tous les partis politiques.(Ceci n'était cependant pas idéal comme les citoyens ne savaient quel député aborder, et exprimaient leur inquiétude face à l'absence d'intimité dans les bureaux des députés.)
- En 2003, la Zambie avait examiné un certain nombre d'alternatives relatives aux bureaux de circonscriptions électorales, y compris le fait d'installer les bureaux à cinq points centraux ; installer un bureau à Kanyama, dans la région de Lusaka, avec un téléphone gratuit ; octroyer des fonds à deux députés pour qu'ils se rendent dans leurs circonscriptions électorales et y tiennent des réunions conformément à un emploi du temps communiqué au public plutôt que d'avoir un bureau fixe ; et mettre sur pied un bureau mobile dans la province de l'est.
- L'Assemblée Nationale de l'Afrique du Sud finance chaque parti politique (le montant est octroyé sur base du nombre de membres du parti au parlement) pour qu'il l'utilise à sa seule discrétion pour les services que les députés rendent aux électeurs. Le Kenya avait introduit un système similaire en 2003, octroyant des fonds à chaque député pour qu'ils soient utilisés dans les projets de développement de la circonscription électorale.

facteurs qui influencent la représentation et les services que les députés Les rendent aux électeurs

Les systèmes politiques et électoraux, l'environnement politique et les ressources parlementaires peuvent affecter les relations qui existent entre le député et les électeurs.

Les systèmes électoraux :

Dans chaque démocratie, les députés dépendent du vote de citoyens pour occuper un mandat parlementaire, mais certains systèmes électoraux offrent de plus grandes motivations pour que les députés soient en mesure de faire face aux besoins des électeurs.

Les députés élus grâce aux systèmes électoraux *sur base de la circonscription électorale* (ou pluralité - majorité ou la circonscription électorale n'ayant qu'un député) ont tendance à être très conscients de besoins des électeurs et manifestent le désir de leur rendre des services. Les députés du Kenya, de l'Ouganda et de la Zambie sont élus grâce à ce système. (Les candidats se présentent dans des circonscriptions électorales où ne peut être élu qu'un seul député et le candidat qui reçoit le plus de voix gagne les élections)

Il est fort probable que les électeurs ré-élisent un député qui est sensible à leurs préoccupations, ainsi les députés s'évertuent à avoir de bonnes relations avec les électeurs. Ceux qui critiquent les systèmes électoraux fondés sur la circonscription électorale prétendent que ces systèmes aboutissent à des disparités entre les hommes et les femmes en matière de représentation, à cause des préjugés patriarcaux aigus contre les femmes disputant directement un siège avec les hommes.

Dans les systèmes électoraux à *représentation proportionnelle* (RP), largement présents également dans la région de la SADC(par exemple, en Afrique du sud et en Namibie), les partis conçoivent une liste de candidats classés par ordre. Les citoyens votent directement pour un parti, plutôt que pour un candidat particulier, et le nombre de sièges parlementaires par parti est déterminé selon la proportion de voix gagnées par chaque parti. Un parti qui gagne, par exemple, 35 pourcent du vote gagne à peu près 35 pourcent de sièges au parlement.

Puisque leur position sur la liste (qui est déterminée par leur parti) est la clé pour être élu, les députés seront surtout sensibles à leur parti, et se sentiront moins obligés de servir les électeurs que leurs collègues élus sur base de systèmes électoraux fondés sur la circonscription électorale d'où ne sort qu'un seul député. En conséquence, on s'attend à ce que les partis politiques jouent un rôle majeur dans la représentation des besoins électeurs.

Un troisième type de système électoral, appelé système *semi-proportionnel*, allie les aspects du système à représentation proportionnelle à ceux du système fondé sur la circonscription électorale. Dans un parlement bicaméral, par exemple,

les membres d'une chambre peuvent être choisis selon le système de pluralité - majorité, tandis que les membres de l'autre chambre sont désignés sur base de la représentation proportionnelle.

De façon alternative, un certain nombre de parlementaires d'une chambre donnée peuvent être choisis grâce au système de représentation proportionnelle, et d'autres grâce au système de circonscriptions électorales à membre unique. L'Allemagne, le Mexique, la Bolivie et la Russie utilisent les variantes de systèmes électoraux semi proportionnels.

L'environnement politique et les ressources parlementaires :

Dans certains pays, un héritage de systèmes politiques pas ouverts et un manque de contact avec les ressources de haut niveau disponibles dans le pays entravent la représentation et les relations effectives avec les électeurs. Un autre obstacle de taille est le manque d'experts qui puissent aider les députés à répondre aux requêtes des électeurs. Peu de parlements dans les pays en développement disposent soit du personnel requis soit des fonds nécessaires pour aider les députés à répondre aux requêtes des électeurs.

Parfois, les partis politiques qui sont convenablement financés aident les députés à traiter avec les électeurs et leurs requêtes, néanmoins les partis politiques des pays plus pauvres disposent rarement de fonds suffisants leur permettant d'accomplir ce devoir. Quand les partis politiques contrôlent de telles ressources, ils sont capables de les utiliser pour récompenser ou punir les députés pour leur fidélité ou leur infidélité au parti.

Les parlements, la représentation et les droits de l'homme

Comme représentants de tous les groupes se trouvant dans une société, les parlements peuvent utiliser leurs pouvoirs en vue de protéger des groupes spécifiques et limiter les abus des droits de l'homme. Parfois, les nations établissent les chambres hautes, représentant spécialement des groupes ethniques ou autres afin de s'assurer que les droits de ces groupes sont respectés et sont pris en considération au niveau national.

Le Burundi et l'Ethiopie ont mis sur pied des chambres hautes à cette fin. Le parlement ougandais fournit une représentation et une protection spéciales pour le respect de droits de l'homme des groupes spécifiques dans le pays. Des sièges sont réservés pour les représentants de femmes, de jeunes, et de travailleurs dans le but

de s'assurer que leurs voix sont écoutées dans l'élaboration de politiques nationales et qu'il n'y a pas violation de droits de l'homme.

La domination du pouvoir exécutif, le manque de ressources parlementaires, et le manque de pouvoirs coercitifs, peuvent restreindre les capacités des députés à protéger les droits des groupes tels que les prisonniers, les journalistes et les femmes. Cependant, en dépit de ces restrictions, les parlements ont été capables d'utiliser les outils à leur disposition, tels que les séances, les enquêtes, les projets de lois, et leur accès à la presse en vue de protéger les droits de leurs citoyens.

Genre et Représentation

La représentation des hommes et des femmes dans les parlements peut faire allusion à la présence des femmes et des hommes en tant que députés aux postes de prise de décisions, mais également aux intérêts et besoins des femmes et des hommes qui sont pris en compte dans le processus de prise de décisions et dans les agendas politiques.

La reconnaissance par les députés des inégalités de genre entre les hommes et les femmes leur permet d'analyser l'efficacité d'un parlement à représenter les populations en examinant la façon dont la proportion d'hommes par rapport aux femmes dans la société se reflète au parlement. Ceci est un véritable défi pour les parlements de la région de la SADC où il y a plus de cinquante pour cent de femmes parmi la population, tandis que ces dernières sont largement sous – représentées dans les parlements des Etats membres.

En outre, la plupart de parlements de la région de la SADC n'ont presque pas des dispositions pour atteindre l'équilibre de genre. Néanmoins, il s'avère nécessaire de souligner ici que la représentation des hommes et des femmes est plus qu'une question de nombres au parlement. Alors que l'égalité de genre est un objectif fort louable, les députés doivent également être capables d'exprimer clairement les opinions et les préoccupations de ceux qu'ils représentent, et promulguer des politiques et des programmes qui vont profiter à leurs vies.

En remplissant leurs devoirs de parlementaires, les députés doivent tenir compte des besoins de tous dans la circonscription électorale - femmes et hommes, filles et garçons. Le contact régulier au niveau de la circonscription permet au député de rester en contact avec les besoins qui y sont exprimés, de recevoir les réactions de l'électorat face à toute question d'intérêt public et de s'assurer qu'il est, pour ses électeurs, d'un abord facile.

Le véritable défi à relever par les députés est d'utiliser une perspective de genre qui leur permettra de tenir compte des intérêts des femmes et des hommes dans le processus de prise de décisions, reconnaissant le fait que les femmes et les hommes ne participent pas de manière équitable à la prise de décisions, même si les femmes jouent un rôle important au niveau communautaire et à la base.

La représentation et les relations efficaces avec les électeurs mettent l'accent sur le traitement politique des problèmes de la vie de chaque jour en vue de la rendre plus démocratique. Les hommes et les femmes doivent tous voir leurs expériences reflétées dans l'agenda politique.

Les députés peuvent combler le fossé entre les genres par la manière dont ils définissent leurs tâches.

Par exemple :

- Est – ce que les députés reconnaissent les inégalités dans les rapports entre les hommes et les femmes en distinguant celles - ci comme une catégorie sociale importante ? Un groupe social important à représenter ?
- Est – ce que les parlementaires sont en contact régulier avec les différentes organisations des femmes ?
- Est – ce que les députés s'occupent de la question de l'égalité entre les sexes de la même manière qu'ils promeuvent les questions liées à l'égalité entre les sexes dans leur travail ?

Honorable Député, vous aviez promis :

Cet extrait humoristique écrit par l'ex- député Michael Matuare du Zimbabwe, décrit avec minutie une grande partie du défi auquel font face les députés dans leurs relations des électeurs.⁵

⁵ Extrait de « Parliament and Constituent Relations », un discours prononcé par Michel Mataure lors du séminaire sur le Rendement et le Développement Professionnels organisé à Maseru au Lesotho sous les auspices du Forum Parlementaire de la SADC et du Parlement du Lesotho, Maseru, Lesotho : 29 septembre – 1^{er} octobre 2003

Honorable Député, vous aviez promis :

D'être là pour vos électeurs c'est – à – dire d'être vu, touché, senti et accessible à eux vingt – quatre heures sur vingt – quatre. Pas d'heures de bureau strictes ; pas de vacances/ pas de congé ; pas de temps personnel. D'une certaine manière, vous pourriez être appelé *prisonnier errant*.

D'être de manière conséquente le représentant, l'émissaire du peuple vers et à partir de la capitale. En effet, vous avez assumé le rôle d'un facteur / messenger vulgaire et d'un porteur de bonne nouvelle, mauvaise nouvelle et en fait de *toutes sortes de nouvelles*. Cependant, pour des raisons politiques et de survie, nous nous attendons à ce que vous apportiez régulièrement de bonnes nouvelles et de cadeaux de toutes sortes aux personnes et institutions – clés, si vous voulez encore demeurer populaire.

D'être le Principal Agent / Partisan et Activiste pour s'assurer qu'il y a amélioration d'infrastructures et de prestation de services dans la circonscription électorale, y compris :

- a. La réhabilitation de routes, de ponts et d'infrastructures connexes ;
- b. La réhabilitation de services et d'établissements de santé, par exemple, les cliniques, le personnel ;
- c. La réhabilitation des écoles et des installations connexes ;
- d. L'identification de bailleurs de fonds et des ONG pour qu'ils apportent les ressources matérielles et financières nécessaires pour la réalisation de projets dans la contrée;
- e. L'organisation de bourses d'études et de l'embauche pour une foule de parties prenantes politiques exigeantes, y compris les sympathisants de campagnes et les activistes des partis. L'entretien et le maintien de l'appui des conjoints, de la famille (restreinte *et tout à coup* élargie) et une pléthore d'amis, de connaissances et de *parasites*

D'être le célébrant / le bienfaiteur principal lors des fêtes, mariages, jours fastes et cérémonies de remise des diplômes de toutes sortes. Votre contribution doit être vue comme étant la plus grande ou l'une de plus grandes.

D'être la principale personne qui compatit / d'être la principale personne qui mène le deuil en cas de décès. Nous nous attendons à ce que vous jouiez le rôle d'ordonnateur des pompes funèbres quand et si nous, vos électeurs, ne sommes pas en mesure d'acheter un cercueil ou de louer un véhicule pour emmener notre cher parent pour enterrement au cimetière.

D’être le remplaçant individuel mais officieux du service d’assistance sociale pour toutes les personnes qui, dans votre circonscription électorale, sont dans le besoin, y compris pour les différentes cérémonies de collecte de fonds auxquelles vous êtes invité ; vous pouvez refuser d’y participer mais à un grand risque personnel pour votre carrière politique.

D’être le plus ardent défenseur, promoteur ou agent de relations publiques de votre parti. On s’attend à ce que vous soyez pour votre parti un loyaliste, un travailleur, un volontaire et un mobilisateur de ressources. Dans ce cas, vos ressources personnelles, votre véhicule, votre maison, votre téléphone, votre temps, etc...., font partie intégrante du fonds commun de ressources du parti auquel on accède comme et quand cela est requis.

D’être à la fois le sujet / l’objet plein de bonne foi et réticent d’un examen minutieux de la part du public. Les médias constituent cet *unique type de vautour qui aime de la viande fraîche sous forme de responsables gouvernementaux dévoyés* derrière qui ou qui sont liés à un scandale ou qui occupent des maisons dont les placards sont pleins de squelettes.

Pour ceux qui sont au gouvernement, vos électeurs s’attendent à ce que vous puissiez facilement mobiliser et réquisitionner les ressources et que vous puissiez obtenir sans trop de difficultés les fonds pour le développement.

Questions de discussion

1. Quelles méthodes votre parlement utilise-t-il pour informer les citoyens de ses activités, pour permettre aux citoyens et aux groupes d’influer sur la politique gouvernementale, et pour réagir aux préoccupations des citoyens ?
2. Quel système électoral votre parlement utilise-t-il? Comment votre système électoral influe-t-il sur les services à rendre aux électeurs ?
3. De quelle manière votre parlement pourrait – il plus efficacement incorporer les préoccupations liées au genre dans les questions de représentation et de services à rendre aux électeurs ?

Ouvrages recommandés

Bunge : *The House for All Kenyans*. State University of New York ,Nairobi, Kenya 2002.

Fenno, Richard, *Home style: House Members in Their Districts*, Boston, MA; Longman 2002.

Lijpardt Arend “Typologies of Democratic Systems” *Comparative Political Studies*, 1 April 1968. Pp. 3 – 44.

Osborn, David, *Democratic Legislative Institutions : A Comparative View*. Armonk, NY: ME Sharpe, 1994.

Reyes, Socorro, *Increasing Women’s Political, Awareness and Consciousness: A Manuel of Exercises*. Manila, Philippines, Center for Legislative Development, 1997. Disponible sur [http:// www. cld. org](http://www.cld.org)*The Legislature and Constiuecy Relations*. United Nations Development Programme, New York, NY: 1999. disponible sur [http://magnt. undp. org/Docs/parliaments/notes/ Constituency %20 Relations %205 %20. htm](http://magnt.undp.org/Docs/parliaments/notes/Constituency%20Relations%205%20.htm).

3

ROLES DES DEPUTES : L'ELABORATION DES LOIS

3. ROLES DE DEPUTES : L'ELABORATION DES LOIS

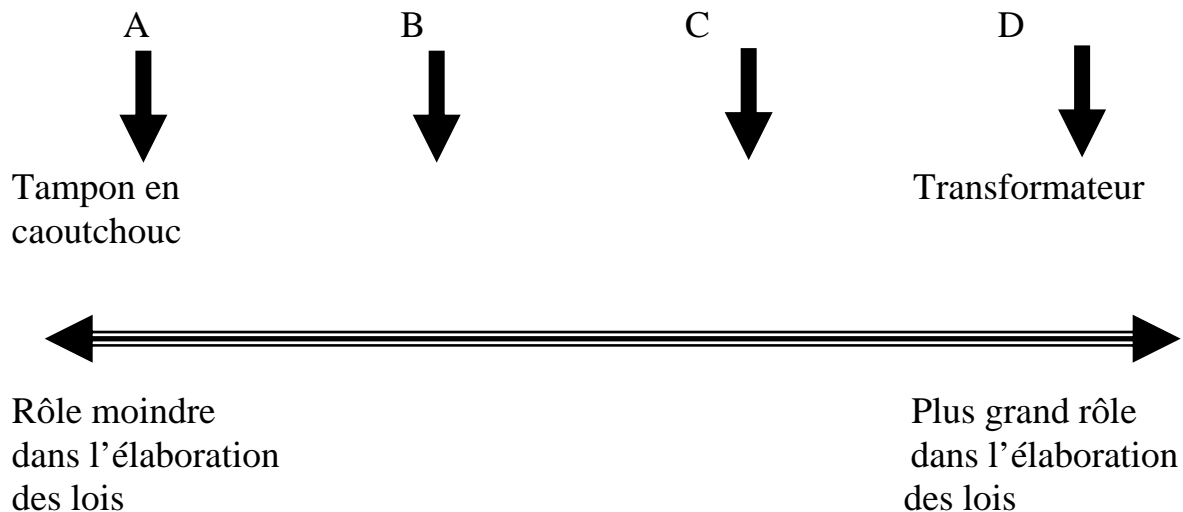
Ce que ce chapitre va aborder :

- ▶ Informations générales sur les rôles des députés et des parlements dans l'élaboration des lois ;
- ▶ Le genre dans l'élaboration des lois ;
- ▶ Questions de discussion ;
- ▶ Ouvrages recommandés.

Informations générales : les rôles des députés et des parlements dans l'élaboration des lois.

Si vous demandez aux citoyens ce que font les parlements, la plupart d'entre eux répondraient de cette manière : « ils élaborent les lois », les règles qui régissent une société. Cependant, le rôle que joue le parlement dans le processus d'élaboration des lois varie d'un pays à un autre, et même au sein du parlement il varie au fil du temps. Nous pouvons penser du rôle d'élaboration des lois par parlement comme se déplaçant le long d'un continuum.

- a) A un extrême, se trouvent les parlements « tampon en caoutchouc » qui approuvent tout simplement les décisions prises ailleurs ;
- b) Ensuite viennent ceux qui débattent de manière active les propositions et disposent d'un peu de pouvoir pour amener les gouvernements à apporter des changements à leurs propositions ;
- c) Continuant à nous déplacer le long du continuum, nous arrivons aux parlements qui apportent des amendements significatifs aux propositions des pouvoirs exécutifs, et plusieurs de leurs amendements deviennent des lois. Certains d'entre eux peuvent même introduire des projets de lois.
- d) Finalement, nous aboutissons aux corps législatifs connus sous le nom de parlements « transformateurs » Les parlements transformateurs peuvent amender presque toutes les propositions gouvernementales, et faire leurs propres projets et les transformer en loi.



Un certain nombre de facteurs aident à déterminer le rôle que joue actuellement votre parlement dans l'élaboration des lois, parmi ces facteurs, nous pouvons citer le type de régime, les pouvoirs législatifs officiels, l'environnement politique, et la capacité législative.

Type de régime :

Les parlements se trouvant dans les *systèmes parlementaires* où le chef de l'exécutif et les membres du gouvernement sont des parlementaires issus du parti majoritaire ou de la coalition au sein du parlement, ont moins d'opportunité pour développer des capacités significatives d'élaboration de lois que les parlements dans d'autres systèmes. Puisque les pouvoirs législatif et exécutif sont fusionnés, les commissions parlementaires s'inclinent devant le pouvoir exécutif et ont tendance à jouer un rôle moindre dans l'élaboration des lois. Les décisions de principe sont généralement prises au sein du parti au pouvoir ou de la coalition et de ministères du gouvernement.

Dans les systèmes présidentiels, par contre, les parlements sont élus séparément de l'exécutif. Les deux branches du gouvernement sont indépendantes l'une de l'autre, surtout si le président nomme les membres du gouvernement en dehors du parlement ; comme cela se fait en Angola, au Mozambique et aux Etats – Unis d'Amérique. Le centre du conflit concernant la prise des décisions se trouve d'habitude entre le pouvoir exécutif et le parlement. Il y a de claires motivations pour le parlement de développer un système des commissions fort et un personnel professionnel. Les députés peuvent individuellement influencer les politiques et les lois.

Enfin, *les systèmes politiques hybrides* ont des caractéristiques des régimes parlementaires et des régimes présidentiels. Il existe différentes sortes de systèmes hybrides, néanmoins un modèle commun en Afrique est celui dans lequel le président est directement élu au suffrage universel (comme dans les régimes présidentiels)

Mais les membres du gouvernement qu'il nomme sont issus du parlement (comme dans les systèmes parlementaires) Le Kenya, la Zambie et l'Ouganda ont des systèmes hybrides au sein desquels les pouvoirs des parlements dans l'élaboration des lois ne cessent d'augmenter.

Les pouvoirs officiels d'élaboration des lois :

Les pouvoirs officiels d'élaboration des lois, décrits dans la constitution et dans les règlements intérieurs, aident également à déterminer le rôle que le parlement va jouer dans l'élaboration des lois. La plupart de systèmes permettent aux parlementaires d'introduire des lois (projets de lois introduits individuellement par les députés), et certains d'entre eux, tels qu'au Mozambique et en Ouganda, permettent aux commissions d'introduire des lois. La plupart de parlements disposent de l'autorité officielle de casser le veto présidentiel, mais le pourcentage de votes requis pour le faire varie. La Namibie, par exemple, requiert une majorité de deux tiers⁶, tandis que le Malawi requiert une majorité simple endéans une période de temps limitée⁷.

Plusieurs pays africains ont mis sur pied des commissions chargées de contrôler les ministères du gouvernement, auxquelles le parlement soumet des lois dans leurs domaines de spécialisation. Appelées commissions départementales, commissions sectorielles ou commissions permanentes, elles ont pouvoirs pour recevoir les commentaires du public à propos des propositions du pouvoir exécutif et de les amender.

L'environnement politique :

Troisièmement, l'environnement politique d'un pays aide à déterminer le rôle du parlement dans l'élaboration des lois. Par environnement politique, nous entendons les facteurs tels que :

- Le type de rôle que les dirigeants du parlement et les députés désirent dans l'élaboration des lois et l'intensité de ce désir ;

⁶ Constitution de la Namibie, Section 56

⁷ Constitution de la Namibie, Section 73 (3)

- La volonté du pouvoir exécutif et d'autres éminences grises (telles que les partis politiques) de partager le rôle d'élaboration des lois avec le parlement, et
- Les exigences que font prévaloir des groupes dans la société pour que le parlement joue un plus grand rôle dans l'élaboration des lois.

La capacité législative :

Finalement, la capacité technique et les ressources du parlement influencent sa capacité de jouer un rôle majeur dans l'élaboration des lois. La plupart de parlements, aussi bien en Afrique qu'ailleurs, font moins que ce que leurs pouvoirs officiels dans l'élaboration des lois leur permettent, et ceci est dû en grande partie à leur capacité législative limitée.

Conduire les séances, prendre en compte les commentaires du public et des experts de nature à amender la loi, et rédiger les amendements et la loi exigent un personnel professionnel et des facilités dont les parlements ne disposent pas en quantité suffisante. Un certain nombre de parlements dans la région s'évertuent à améliorer leurs capacités techniques, et nous mentionnons la plupart de ces activités dans le Module 10, *Bâtir un parlement plus fort*.

L'élaboration des lois dans la région de la SADC

Les parlements dans la région de la SADC ont traditionnellement joué un rôle mineur dans le processus des projets de lois ne fait d'élaboration des lois, mais cette situation commence à changer. Plutôt que de cautionner tout simplement les propositions gouvernementales, les parlements amendent maintenant les propositions de lois introduites par les gouvernements (voir Module 6 : *Commissions Parlementaires*) et le nombre de députés qui cherchent à introduire qu'augmenter.

La pratique courante dans les pays du Commonwealth consiste, pour les députés, à introduire des projets de lois initiés par eux au travers d'une motion. Si la motion est votée, le projet de loi peut être imprimé et ainsi il suit le même processus que les projets de lois introduits par le gouvernement. Très peu de projets de lois initiés par les députés eux – mêmes deviennent des lois, et cela est dû à un certain nombre de raisons.

L'une des raisons est que ceux qui contrôlent un parlement ne sont pas prêts à appuyer les propositions de l'opposition qui vont à l'encontre de désirs du gouvernement. Une autre raison concerne la capacité des députés, et la capacité du

personnel du parlement. Le fait d'introduire des projets de lois est complexe, et peut être cher. Les procureurs généraux qui sont chargés de la rédaction de lois ne sont pas prêts à accorder une grande priorité à la rédaction des lois pour l'opposition.

Enfin, la plupart de députés et parlements dans la région ne disposent pas des ressources professionnelles et financières nécessaires pour rédiger les projets de lois initiés individuellement par les députés. Cependant, nous avons mentionné précédemment le fait que certains parlements de pays de l'Afrique sub – saharienne commencent à jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des lois, ce qui comprend le fait d'introduire - et dans certains cas de voter - les projets de lois initiés individuellement par les députés.

L'opposition zambienne est en train de préparer et de présenter de meilleures motions et au Kenya et en Ouganda, des projets de lois initiés individuellement par des députés sont devenus des lois. Il est fort probable que cette tendance va continuer. Des pressions pour démocratiser les systèmes politiques et permettre l'introduction du multipartisme mirent fin, dans les années quatre – vingt dix, aux régimes à parti unique, et les exigences des citoyens, des groupes organisés dans la société, et les parlementaires contribuèrent à ce changement. Maintenant que les systèmes politiques sont devenus plus démocratiques, les pressions sur les parlements pour qu'ils soient sensibles aux préoccupations des citoyens vont augmenter, et avec cela une plus grande pression pour amender et même introduire des lois.

Le Genre dans l'Elaboration des Lois

L'élaboration, dans les Etats membres de la SADC, des lois sensibles à la question du genre a reçu l'appui aux niveaux politiques les plus élevés. C'est la stratégie primordiale de la Déclaration sur le Genre et le Développement dans la région de la SADC faite en 1997, et par laquelle tous les Etats membres de la SADC s'engagent à

« abroger et à reformer toutes les lois, à amender les constitutions et à transformer les pratiques sociales qui sont encore sujettes à la discrimination sexuelle et à promulguer des lois sensibles à la question du genre »

Ces changements sont nécessaires, car plusieurs inégalités entre les femmes et les hommes dans les pays de la SADC sont consacrées par des lois qui attribuent des rôles subalternes aux femmes. D'autres lois sont souvent mal interprétées et manipulées dans le but de favoriser les hommes. Par exemple, une analyse du genre dans les lois matrimoniales de la région de la SADC révèle que l'égalité de statut et

de droits entre les hommes et les femmes mariés n'est ni reconnue ni adéquatement protégée dans la plupart des pays, même si presque toutes les constitutions des Etats membres de la SADC ont de garanties constitutionnelles de l'égalité pour tous devant la loi.

On peut trouver des exceptions dans certains pays tels que la Namibie et l'Afrique du sud qui ont des lois spécifiques abordant les questions d'égalité au sein du mariage⁸. Eu égard à cette réalité, les lois, en elles – mêmes et d'elles – mêmes, ne peuvent pas réaliser l'égalité entre les sexes. C'est pourquoi, il faut créer un contexte global dans lequel peut être réalisée une pleine égalité entre les sexes.

Certaines des questions principales concernant l'élaboration, au parlement, des lois sensibles à la question du genre sont le degré auquel l'institution exerce sa propre initiative dans la rédaction de lois et la formulation de politiques sensibles à la question du genre, et le degré auquel elle influence le vote de proposition de lois sensibles à la question du genre introduites par le pouvoir exécutif.

Plusieurs parlements dans la région ont une autorité limitée, ou une capacité limitée, pour transformer en lois les projets de lois initiés individuellement par des députés, mais le nombre de ces derniers en Afrique sub – saharienne ne fait qu'augmenter. La réalité sous - jacente qui rend nécessaire l'élaboration des lois sensibles à la question du genre est le fait que nous vivons dans une société où les femmes et les hommes suivent des voies différentes dans la vie et ont des conditions de vie et des besoins différents.

Eu égard à cet état de choses, les règles et lois de la société vont affecter différemment les hommes et les femmes. Ainsi les députés doivent s'assurer qu'une perspective sur le genre est intégrée dans toutes les lois proposées, toutes les formulations et toutes les révisions politiques, et que tous les projets de lois présentés devant le parlement comprennent une Analyse / Evaluation complète de l'Impact du Genre.

L'élaboration de lois sensible à la question du genre exige que les députés comprennent l'impact de lois proposées et comment elles pourraient être mieux conçues dans le but d'atteindre les résultats qui satisfont les besoins des femmes et des hommes, des filles et des garçons ainsi que ceux de différents groupes des femmes, des hommes et des enfants.

⁸ Manuel sur le Genre et le Développement en Afrique australe à l'intention de Députés de la SADC, Forum Parlementaire de la SADC, Windhoek, Namibie : 2002, p 73

Cette approche est basée sur la reconnaissance du fait que l'égalité ne devrait pas être confondue avec l'uniformité et, en réalité, l'uniformité peut souvent être l'ennemi de l'égalité. Ladite approche comprend le développement d'une analyse qui reflète une compréhension des implications de la loi / politique relatives au genre :

- En mettant en doute l'hypothèse selon laquelle les lois et les politiques sont ; dans leurs effets, « neutres par rapport au genre »
- En identifiant les questions implicites et explicites de genre ;
- En évaluant si la loi / la politique va faire persister ou changer les inégalités existantes entre les hommes et les femmes (et les groupes d'hommes et de femmes) et les modèles des relations entre les hommes et les femmes ; et
- En déterminant si et jusqu'à quel degré les lois ou politiques proposées font la promotion des droits démocratiques des femmes et des hommes.

Questions de discussion

1. Quel rôle votre parlement joue – t – il dans le processus d'élaboration des lois ?
2. Comment les quatre facteurs mentionnés (c'est – à – dire le type de régime, les pouvoirs officiels d'élaboration des lois, l'environnement politique, et la capacité législative) influent sur les rôles que votre parlement joue dans l'élaboration des lois ?
3. Quel profit votre pays tirerait – il en intégrant la perspective sur le genre dans l 'élaboration des lois ?
4. Les députés peuvent – ils initier les lois et/ ou l'ordre du jour du parlement ?

Ouvrages recommandés

Johnson, John and Jesse Biddle. *Understanding Representation: Implications for Legislative Strengthening*, Center for Democracy and Governance, Washington, D.C., USAID. 2001 disponible sur: [http:// www. cid.suny.edu / Publications / pnach 303. pdf](http://www.cid.suny.edu/Publications/pnach303.pdf).

SADC MPs Companion on Gender and Development, SADC Parliamentary Forum, Windhoek, Namibia /.2002

Lawmaking and Stages of Legislative Procedure, un article de conception du Pnud disponible sur <http://magnet.undp.org/Docs/parliaments/notes/Legislative%20Processes.htm>

Olson, David and Michel Mezey, Eds. *Legislatures in Policy Process* New York:: Cambridge University Press, 1991.

Reyes, Socorro, and Ma. Lourdes J. Brillantes. *Legislative Support Services in Asia: An introductory Survey*. Quezon City, Philippines : congressional Research and Training Service. 1994

Robinson, William H. “ Building a Parliamentary Research Capability” IFLA Journal 17(International Federation of Library Associations and Institutions), no.4.1991.

ROLES DES DEPUTES : LE PARLEMENT ET LE BUDGET

4. ROLES DES DEPUTES : LE PARLEMENT ET LE BUDGET

Ce que ce chapitre va aborder :

- Informations générales concernant les rôles des députés et des parlements par rapport au processus d'élaboration du budget;
- Prévisions budgétaires relatives à la question de genre;
- Questions de discussion;
- Ouvrages recommandés.

Informations générales: les rôles des députés et des parlements par rapport au processus d'élaboration du budget.

L'approbation de taxes et de dépenses par le parlement remonte vraisemblablement à la Chambre des Communes britannique, la "mère de tous les parlements", il y a de cela 800 ans. Comme le roi avait besoin de fonds pour mener la guerre et diriger la monarchie, il avait été demandé aux communautés locales représentées à la chambre des communes, de les lui fournir. Avec le temps, la couronne fit des requêtes régulières de fonds, et il n'y avait que les représentants de communautés locales qui avaient pleins pouvoirs pour octroyer au roi l'argent dont il avait besoin.

L'exigence selon laquelle le Roi devait demander aux représentants locaux de percevoir les taxes en vue de l'aider à faire face à ses dépenses constitua une restriction significative sur les prérogatives royales. En 1442, il ne pouvait y avoir de loi ou de taxes sans l'autorisation du parlement et, au sein du parlement, sans l'accord de la Chambre des Communes⁹.

L'exigence selon laquelle les parlements approuvent les taxes et les dépenses présentées par le pouvoir exécutif continue jusqu'aujourd'hui dans presque tous les systèmes politiques démocratiques, mais, tout comme pour l'élaboration des lois, le degré de l'implication parlementaire varie- et pour la plupart de mêmes raisons. En utilisant les mêmes quatre critères appliqués à l'élaboration des lois, l'environnement politique, et la capacité parlementaire -, nous allons maintenant examiner le rôle du parlement dans le processus d'élaboration du budget.

Le type de régime et les pouvoirs officiels d'élaboration du budget.

Avec la séparation distincte entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, les parlements aussi bien dans les systèmes présidentiels que dans les systèmes hybrides, , ont de plus grandes opportunités pour agir en toute indépendance dans l'élaboration du budget que les parlements des systèmes parlementaires purs.

Les pouvoirs officiels d'élaboration du budget dans plusieurs pays de l'Afrique sub - saharienne accordent pleins pouvoirs aux parlements pour débattre, accepter ou rejeter- mais pas modifier- le budget proposé par le pouvoir exécutif. Les conséquences découlant du rejet d'un budget peuvent être graves.

Au Mozambique, par exemple, la constitution autorise l'Assemblée Nationale à "évaluer et à approuver le Plan de l'Etat et son budget et les rapports respectifs

⁹ L'Histoire du Parlement et l'Evolution de la Procédure Parlementaire, copie d'une conférence animée par Maurice Bond. Bureau des archives de la Chambre des Lords 21 juin 1966. p. 3 . [http : parliament. UK / documents / upload / bond. pdf](http://parliament.uk/documents/upload/bond.pdf)

concernant leur mise en oeuvre". Cependant, "si, après débat, l'Assemblée de la République rejette le programme du gouvernement, le Président de la République peut dissoudre l'Assemblée et organiser de nouvelles élections générales" [section 135(h) et 136(3)].

Quand les pouvoirs du parlement dans l'élaboration du budget sont ainsi limités, le parlement exerce son influence plus indirectement pendant le débat sur le budget au cours duquel les députés soulèvent des problèmes relatifs au budget, et leurs critiques peuvent être connues de l'électorat à travers la presse.

Les constitutions des pays de la région interdisent souvent aux parlements "d'élaborer le budget" à travers le processus législatif. La constitution du Malawi interdit tant à l'Assemblée Nationale qu'au sénat de poursuivre la législation qui impose ou modifie une taxe, ou impose quelque charge sur le Fonds Consolidé "...sauf sur recommandation du Ministre en charge des Finances" (Section 57:1)

La constitution de l'Afrique du Sud stipule que l'Assemblée Nationale peut "(b) initier ou préparer des lois, à l'exception de projets de loi monétaires" [Section 55(1)(b)], plusieurs parlements de la région font de plus en plus meilleur usage de la période consacrée au débat sur le budget. Au Zimbabwe, par exemple, des contrats sont signés avec des experts locaux pour qu'ils examinent les propositions budgétaires du pouvoir exécutif dès qu'elles sont publiées.

Ces experts rédigent des rapports budgétaires des commissions, avec des observations et éventuellement des questions, et font des présentations aux commissions quelques jours après la sortie du budget.

L'Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud assure une formation axée sur le budget au personnel parlementaire et aux organisations de la société civile.

Au Kenya, le débat sur le budget est divisé en deux parties ; le débat sur les dépenses a lieu en mi-juin quand le budget est présenté, tandis que le débat relatif à la perception des taxes a lieu au mois d'octobre. Au cours des récentes années

(2001 - 2003), un atelier consacré au budget a été organisé durant chaque saison budgétaire, et les députés, les cadres du ministère des finances et des groupes ayant des intérêts dans la société (tels que la Bourse des valeurs et les organisations de la société civile qui s'intéressent à la recherche budgétaire) se rencontrent en vue de discuter de changements nécessaires à apporter au budget. Les pouvoirs dont disposent les parlements pour amender le plan de dépenses sont limités, même si le parlement a le pouvoir d'amender le plan du gouvernement chargé d'augmenter les revenus. En 2001, le parlement rejeta la proposition du

gouvernement consistant à facturer la TVA sur la propriété commerciale à Nairobi, et réduisit les impôts indirects sur plusieurs intrants industriels. Les membres de la commission financière introduisirent 38 amendements au plan d'impôts gouvernemental, et le gouvernement en accepta plus de la moitié.

D'autres parlements ont accru leurs pouvoirs budgétaires. Plusieurs (y compris ceux de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, du Malawi, du Mozambique, du Ghana, de l'Ouganda, et du Kenya) reçoivent maintenant des plans de dépenses provisoires à *long terme* (3 ans d'une manière générale) à travers les budgets de l'Examen de Dépenses à Moyen terme (EDMT). L'une des initiatives régionales les plus significatives avait été la loi Budgétaire votée en Ouganda en 2001, une loi qui a accru de manière substantielle les pouvoirs budgétaires du parlement. Cette loi :

- Exige plusieurs pré - rapports sur les plans gouvernementaux relatifs aux dépenses et aux taxes (attribuant un rôle essentiel au parlement à la phase de l'élaboration du budget);
- Met sur pied une commission budgétaire parlementaire permanente; et
- Met sur pied un Bureau Budgétaire Parlementaire permanent (BBP) au sein de services parlementaires composés d'un personnel budgétaire professionnel à plein temps et à temps partiel, pour aider le parlement à assumer ses responsabilités budgétaires et ses responsabilités de contrôle. Les parlements kenyans, zambien et ghanéen étudient les voies et moyens de la mise sur pied des bureaux budgétaires similaires et en 2003 un député kenyan avait introduit une proposition de loi relative à la mise sur pied d'un BBP, la proposition a obtenu un appui quasi unanime.

L'environnement politique et la capacité législative:

Comme cela est vrai avec l'élaboration des lois, l'environnement politique d'un pays influe sur le rôle du parlement dans l'élaboration du budget. L'environnement politique comprend le rôle d'élaboration du budget que les dirigeants parlementaires et les députés veulent jouer et l'intensité de leur désir ; la volonté(ou le manque de volonté) du pouvoir exécutif et d'autres éminences grises (telles que les partis politiques) de permettre au parlement de jouer un plus grand rôle, et, les exigences émanant des groupes dans la société de voir le parlement jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des lois.

Une lacune fréquente dans les parlements qui désirent être plus efficaces dans l'élaboration du budget (et dans leur fonction de contrôle, comme nous le verrons plus tard) est le manque d'accès à l'expertise budgétaire. Les budgets

introduits par le pouvoir exécutif sont larges, complexes, et difficiles à comprendre (parfois à dessein), et les députés à travers le monde ont besoin d'aide pour les comprendre.

Certains parlements satisfont ce besoin en engageant des experts à court terme pour les aider à analyser le budget introduit par les pouvoirs exécutifs (comme par exemple le cas du Zimbabwe susmentionné) ou comptent sur leurs partenariats avec le monde universitaire ou les organisations de la société civile. Une approche beaucoup plus chère consiste à créer une plus grande capacité budgétaire au sein du parlement même tel que le Bureau Budgétaire Parlementaire en Ouganda.

Un rôle plus grand dans le processus d'élaboration du budget pour le parlement zambien

Les députés et les orateurs ayant pris part au séminaire organisé en Zambie avaient noté des faiblesses dans le processus d'élaboration du budget dans ce pays (faiblesses dont la plupart se retrouvent également dans les autres pays de la région) ainsi que plusieurs améliorations qui étaient en cours. Parmi les faiblesses notées dans le processus d'élaboration du budget en Zambie, il y a notamment :

- Le parlement approuve simplement le budget et les projets de lois connexes qu'il reçoit, y compris les projets de lois de finances supplémentaires et excédentaires donnant ainsi, après coup, une caution officielle aux dépenses non autorisées ;
- Le processus manque de transparence, et fournit peu d'opportunités de participation au parlement ou à la société civile;
- L'implication tardive du parlement dans le processus d'élaboration du budget ne lui confère aucun rôle dans l'établissement des priorités de dépenses;
- Le manque de détails dans le budget présenté au parlement offre peu de possibilités pour une analyse réelle.

Néanmoins, il y a un certain nombre d'améliorations qui ont été ou sont en cours. Parmi ces améliorations, il y a :

- ▶ L'approbation parlementaire d'une Commission du Budget en 2001. Ladite commission cherche à savoir si des ressources suffisantes ont été allouées aux départements ministériels ou si les fonds alloués sont libérés;

- ▶ Un Fonds de Développement Constitutionnel également mis sur pied en 2001. Ce Fonds permet aux députés de s'impliquer dans la mise en oeuvre de certains programmes budgétaires au niveau des circonscriptions électorales, et de siéger dans leurs commissions de développement en vue de les aider à planifier les projets qui doivent être mis en oeuvre au cours d'une année donnée ;
- ▶ La décision du gouvernement de commencer à mettre en oeuvre un système de prévision budgétaire étalé sur plusieurs années (EDMT voir ci - dessus) dans le but d'introduire une meilleure planification dans le processus d'élaboration du budget;
- ▶ La présentation du budget, par activité, par le gouvernement (plutôt que par des postes généraux) montrant le coût de chaque activité et le résultat attendu, permettant ainsi une analyse plus significative du budget.

La question du genre dans l'élaboration des budgets

Le budget n'est pas un instrument neutre, même s'il semble être un instrument de politique neutre par rapport au genre, exposé en termes d'agrégats financiers, totaux, sous - totaux de dépenses et revenus, et du surplus ou du déficit budgétaire qui en résulte. Il n'y a pas de mention particulière des femmes et des hommes. Cependant, les budgets influent sur la vie de plusieurs personnes - femmes, hommes, garçons et filles - de manière fort différente. Ainsi, la manière dont le gouvernement mobilise ses revenus et dépense son argent va être perçue de manière très différente par les femmes et les hommes se trouvant dans le milieu rural, ou par les femmes et les hommes de la classe moyenne.

La raison pour laquelle l'élaboration du budget doit tenir compte de la question du genre est claire mais hautement politique. De manière simple, chaque centime dépensé pour le gouvernement a un impact différent sur les femmes et les hommes, les garçons et les filles.

Dès lors, les allocations budgétaires du gouvernement devraient être soigneusement fixées et surveillées. Ceci requiert une action parlementaire axée sur l'élaboration du budget tenant compte de la question du genre.

Que signifie l'élaboration du budget dans une perspective de genre ?

"Les budgets sensibles au genre", « les budgets axés sur le genre » comportent une décomposition du budget du gouvernement selon son impact sur

les femmes et les hommes, les garçons et les filles et différents groupes des femmes et des hommes, en prenant connaissance de bases sur lesquelles sont fondées dans la société, les relations hommes – femmes. C'est pourquoi, il s'avère important d'apprécier à sa juste valeur le fait selon lequel les budgets sensibles au genre ne sont pas des budgets *séparés* pour les femmes ou pour les hommes, mais sont plutôt des analyses des budgets réels dans une perspective de genre.

Tous les budgets ont des caractéristiques communes. Il y a, cependant, beaucoup de différences - telles que la forme sous laquelle ils sont présentés et l'ampleur de détails fournis. Il peut y avoir un budget unique pour tout le pays ou des budgets séparés pour différents niveaux (national, provincial / régional, local)

Il est important que les députés qui veulent élaborer un budget axé sur le genre comprennent le processus d'élaboration du budget. Le calendrier du processus fournit les indices concernant le point le plus efficace pour l'intervention. Une analyse du budget par rapport au genre est basée sur l'hypothèse selon laquelle les budgets doivent suivre une politique. Cette analyse peut être entreprise en utilisant différentes approches selon la disponibilité des informations, de l'expertise du personnel et d'autres ressources.

En Afrique du Sud, par exemple, la budgétisation par rapport au genre comprend deux composantes - l'une est en dehors du gouvernement tandis que l'autre est à l'intérieur du gouvernement. Dans la région de la SADC, les initiatives de budgétisation axée sur le genre doivent être vues dans le contexte de la libéralisation politique et économique.

Une stratégie de budgétisation sensible au genre consiste à travailler à travers les commissions dans le but d'identifier les questions de genre et les allocations ciblées sur le genre qui sont spécifiques aux budgets sectoriels donnés tels que l'éducation, la terre, l'eau, l'agriculture, l'industrie, la santé et le bien - être.

En utilisant l'approche de la budgétisation axée sur le genre, les parlementaires exigent que les départements / services gouvernementaux produisent une analyse des dépenses pour leur impact sur le genre dans chaque exercice budgétaire.

Certaines méthodes que peuvent utiliser les députés pour effectuer une analyse du budget axée sur le genre sont les suivantes:

- ❖ Analyser la situation des femmes et des hommes en rapport avec le secteur concerné - l'agriculture, la terre, l'industrie, le travail, le bien - être social, la santé, l'éducation, l'information, la défense et la sécurité;

- ❖ Examiner la politique du secteur pour voir si elle aborde les questions de genre identifiées dans l'analyse situationnelle;
- ❖ Si la politique est sensible au genre, analyser le budget pour voir si des ressources financières suffisantes et d'autres ressources ont été allouées pour traduire la politique en réalité;
- ❖ Evaluer la façon dont les ressources ont été utilisées - par exemple, combien de femmes et d'hommes reçoivent un service et à quel prix?

Outre l'analyse budgétaire axée sur le genre faite au niveau de commissions, les commissions financières du parlement ainsi que les commissions particulières sur le portefeuille peuvent organiser des séances publiques sur ce que le budget devrait contenir avant sa présentation.

En examinant les dépenses, les députés sont tenus de le faire conformément à trois catégories:

- ⊕ Les dépenses visant les questions de genre et les groupes d'hommes ou de femmes, de garçons ou de filles telles que les programmes spéciaux d'embauche pour les jeunes hommes et les jeunes femmes au chômage, des conseils axés sur la violence conjugale pour les hommes, les programmes de santé en faveur de femmes;
- ⊕ Les dépenses relatives à l'égalité de chances pour l'emploi par les agences gouvernementales;et
- ⊕ Les dépenses budgétaires générales disponibles pour les femmes et les hommes, mais analysées par rapport à leur impact sur le genre ; par exemple, qui bénéficie le plus de fonds que le gouvernement alloue aux soins de santé primaires, qui bénéficie le plus de programmes d'alphabétisation financés par le gouvernement et de subsides pour les travaux agricoles.

La plupart de dépenses gouvernementales ont tendance à tomber dans la catégorie du budget général et à moins que cette catégorie ne soit sensible à la question de genre nous ne pouvons dire que le budget est sensible au genre. La budgétisation axée sur le genre est un processus qui ne peut être développé que pendant une certaine période de temps.

Le fait d'incorporer la perspective de genre dans les processus budgétaires nationaux est tributaire de l'ampleur des inégalités entre les sexes, la priorité donnée aux questions de genre dans le plan national de développement, et des exigences contradictoires sur la capacité et les ressources gouvernementales.

Les informations relatives aux expériences de budgétisation de pays tels que l'Afrique du Sud et l'Australie fournissent un aperçu non négligeable sur les stratégies de budgétisation axées sur le genre. De la même manière, les analyses du budget du gouvernement, faites dans une perspective de genre par le parlement lui-même peuvent être un bon point de départ.

Questions de discussion

- Quelle est l'étendue de pouvoirs d'élaboration des budgets dont dispose votre propre parlement? Et de quelle manière peuvent - ils être utilisés plus efficacement? Des efforts sont - ils fournis actuellement en vue d'accroître lesdits pouvoirs?
- Le parlement effectue - t - il une analyse du budget axée sur le genre? Comment la budgétisation axée sur le genre pourrait - elle devenir partie intégrante de votre processus d'élaboration du budget?
- Est - ce que les organisations de la société civile et les associations d'experts travaillent en collaboration avec le parlement dans le processus d'analyse budgétaire? Pourquoi ou pourquoi pas?

Ouvrages recommandés

Krafchik, Warren and Joachim Wehner *The Role of Parliament in the Budgetary Process*.

Disponible sur le site Internet du Projet Budgétaire International . [http : // www.internationalbudget. org / resources / library / parliament pdf](http://www.internationalbudget.org/resources/library/parliament.pdf)

Parliament and the Budgetary Process ,Including from a Gender Perspective. Nairobi, Kenya :Mai 2000. Disponible à travers l'Union Inter parlementaire sur [http: // www. ipu.org / splz - e /kenya. htm](http://www.ipu.org/splz-e/kenya.htm)

Joachim Wehner and Winnie Byanyima , *Parliament, the Budgetary Process and Gender*, IPU, UNIFEM, World Bank and UNDP collaboration, February 2004.

Wildavsky, Aaron *The New Politics of the Budgetary Process*, 4th Edition. Boston, MA: Addison – Wesley, 2000.

ROLES DE DEPUTES : CONTROLE

5. Rôles de Députés : contrôle

Ce que ce chapitre va aborder :

- Informations générales relatives au contrôle parlementaire ;
- Contrôle axé sur le genre ;
- Questions de discussion ;
- Ouvrages recommandés.

Informations générales : le contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire est la surveillance des activités du pouvoir exécutif pour en établir l'efficacité, la probité, la transparence et la fidélité, afin de s'assurer que les fonds autorisés par le parlement sont utilisés de manière légale et efficace, et aux buts auxquels ils ont été destinés.

Dans le chapitre précédent consacré à la budgétisation, il avait été question du rôle d'« avant » que les parlements jouent dans le processus d'élaboration du budget, leur implication dans l'établissement des priorités en matière de dépenses, et dans l'approbation de méthodes de mobilisation de revenus pour couvrir lesdites dépenses.

Le contrôle, par contre, est l'étape d'« après » - revenant sur les dépenses et les activités du gouvernement dans le but de savoir s'il y a eu gaspillage ou corruption, et de poser des questions « des dépenses légitimes »

Comment le contrôle parlementaire est - il pratiqué en Afrique subsaharienne ?

Les instruments de contrôle à la portée de députés varient d'un pays à un autre ; mais tous les parlements de la région de la SADC ont, au moins, accès à quelques - uns des instruments ci - après :

Questions adressées aux ministres :

Les députés adressent, d'habitude, leurs questions au Président de l'Assemblée Nationale qui détermine si et quand celles - ci seront présentées au ministre habilité à y répondre. Les députés utilisent le temps d'interpellation en vue de s'enquérir de l'évolution de projets du gouvernement dans leurs circonscriptions électorales, ils peuvent également utiliser ce temps pour s'enquérir des conditions de vie de certains groupes spécifiques ou de la condition des prisonniers, des journalistes, des groupes ethniques et d'autres personnes qui peuvent avoir été maltraités par les gouvernants.

Des questions supplémentaires peuvent également être posées durant le temps d'interpellation . D'habitude, cet instrument est fragilisé par le manque de sanctions à l'encontre de ministres qui n'arrivent pas à répondre convenablement aux questions ou à faire le suivi des questions.

L'Honorable Ogalo de l'Ouganda, intervenant lors du programme pilote d'orientation du Forum Parlementaire de la SADC organisé au Lesotho, recommanda la réforme des règles de la chambre dans le but de prévoir des

sanctions à l'encontre de ministres qui n'arrivent pas à répondre aux questions, et l'obligation pour le parlement de consigner les promesses faites par les ministres, et, si elles ne sont tenues, que le parlement exprime clairement son mécontentement au pouvoir exécutif par voie d'une résolution.

Commissions de comptes publics :

Etant donné le passé colonial de la région, plusieurs parlements de la région de la SADC sont enracinés dans le système de Westminster et exercent le contrôle à travers les commissions de comptes publics (CCP)

Depuis la création de la commission de comptes publics au moment de Reforms Gladstoniennes de 1861, les CCP sont devenues omniprésentes à travers les pays du Commonwealth. L'expansion extraordinaire et le champ d'action du gouvernement et des entreprises étatiques durant la deuxième moitié du 20^e siècle ont rendu les commissions de comptes publics (CCP), qui sont chargées du contrôle de dépenses du gouvernement, encore plus importantes. Dans les pays du Commonwealth, les agences indépendantes d'évaluation, souvent appelées « auditeurs généraux », examinent les comptes du gouvernement et présentent les résultats de l'audit aux CCP.

Ces derniers étudient les résultats, invitent les ministres, les secrétaires permanents ou d'autres cadres du ministère à la commission pour les entendre ; après cela, ils publient le rapport de leurs résultats. D'habitude, le gouvernement est obligé, endéans une période de temps spécifique (d'habitude deux à six mois), de présenter son rapport au parlement relatif aux recommandations de la CCP.

La plupart du temps, les membres de l'opposition politique président les CCP dans les pays du Commonwealth.. Les CCP des parlements africains font face à un certain nombre de défis. Premièrement, les «auditeurs généraux » ne reçoivent pas une assistance financière suffisante, et leurs rapports peuvent être très longs, complexes, mal organisés, et difficiles à comprendre.

Le manque de financement et de personnel signifie que les rapports ont souvent un retard de plusieurs années, ainsi les cadres du ministère qui devaient être entendus pourraient avoir été affectés ailleurs. Une autre faiblesse à signaler dans le système actuel est que les auditeurs généraux désignés par le pouvoir exécutif n'ont pas assez de motivation pour découvrir les problèmes qui peuvent embarrasser les personnes qui les ont nommés.

L'examen de résultats de rapport est un travail laborieux qui prend beaucoup de temps. Les parlements ont besoin d'un personnel professionnel, mais celui – ci

n'est souvent pas disponible. Finalement, les gouvernements ne sont pas, la plupart du temps, sensibles aux requêtes des parlements, et ceux – ci ne disposent que de peu d'instruments pour obliger les gouvernements à se conformer.

Enquête de la commission de comptes publics de l'Afrique du sud relative à la vente d'Armes

Après la publication d'un rapport d'un Auditeur Général faisant état de sa découverte, de détournements substantiels par rapport aux pratiques d'approvisionnement généralement acceptées et recommandant l'audit d'une vente d'armes évaluée à 43. 8 milliards de rands, la Commission Parlementaire sur les Comptes Publics(CPCP) avait publié une résolution le 4 novembre 2000, dans laquelle elle instruisit l'Auditeur Général, l'Unité Spéciale d'Enquête (USP) ; le Procureur de la République, et le Directoire d'Enquête sur les Crimes Economiques Graves (comprenant l'Equipe Commune d'Enquête (ECE), de mener une enquête à propos des allégations d'escroquerie. Durant l'enquête, le juge qui était à la tête de l'USE fut remplacé et l'Unité Spéciale d'Enquête exclue de l'Equipe Commune d'Enquête.

L'enquête, terminée vers la fin 2001, conclut qu'il n'y avait pas de preuves de conduite malhonnête ou illégale de la part du gouvernement. Elle notait cependant que les enquêtes criminelles concernant quelques responsables gouvernementaux poursuivaient leur cours normal et recommandait avec insistance leur prompt achèvement.

Les commissions départementales (temporaires, permanentes)

Ces commissions exercent leur contrôle sur de ministères spécifiques et s'occupent de lois relatives à ces ministères. Les députés peuvent profiter de réunions de commissions auxquelles les ministres sont invités pour poser des questions concernant la mise en application de lois et donner des conseils.

Les commissions sont également capables de faire usage de leurs pouvoirs de contrôle pour faire respecter les droits de l'homme de citoyens. Par exemple, au Burundi, la Commission Permanente sur la Justice et les Droits de l'Homme avait visité les prisons du pays dans le but d'examiner les conditions carcérales de prisonniers et a rédigé un rapport à l'attention du gouvernement avec des recommandations très importantes. Le manque de fonds et de personnel professionnel n'avait pas empêché la commission de travailler.

Les commissions parlementaires d'enquête :

Les commissions parlementaires d'enquête (ad hoc) sont des commissions temporaires dotées d'une compétence limitée à l'enquête de l'affaire pour laquelle elles ont été mises sur pied. Selon l'Honorable Ogalo, « ces commissions peuvent être très efficaces en ce qui concerne le contrôle parce qu'elles s'attaquent à une question spécifique déjà identifiée et cherchent à suggérer des mesures correctives »

Le texte ci – après illustre l'efficacité des commissions d'enquête dans deux pays africains.

Commissions d'enquête au Kenya et en Ouganda.

La constitution ougandaise donne au parlement le pouvoir de voter de motions de censure contre les ministres, et le parlement en a déjà fait usage. La section 118 stipule que « (1) le parlement peut, par une résolution appuyée par plus de la moitié de tous les députés, voter une motion de censure contre un ministre pour l'une de raisons suivantes :

- a) Abus d'autorité ou violation délibérée du serment d'allégeance ou du serment de prise de fonction ;
- b) Mauvaise conduite ;
- c) Incapacité physique ou mentale c'est – à – dire qu'il ou elle est incapable d'assumer les responsabilités relatives à ses fonctions à cause de l'incapacité physique ou mentale ;
- d) Mégestion ou ;
- e) Incompétence. Quand une motion de censure est votée à l'encontre d'un ministre, le président devra, à moins que ledit ministre remette sa démission, prendre les mesures appropriées à cet effet.

Entre 1997 et 1999, le parlement conduisit, à travers ses commissions d'enquête, neuf enquêtes de membres du gouvernement très en vue accusés de corruption, deux de ces commissions aboutirent à la motion de censure contre le Ministre d'Etat chargé de l'Education et la démission forcée du Ministre d'Etat chargé de la privatisation. Faisant suite à l'enquête parlementaire initiée contre la vice – présidente dans sa deuxième fonction en qualité de Ministre de l'Agriculture, le président fut obligé de la démettre de ses fonctions de ministre et de procéder au remaniement du gouvernement.

Les enquêtes sur les activités du président aboutirent au départ du propre frère du président d'un poste important de son propre frère et à d'autres démissions en prévision de la motion de censure ou d'autres actions. Un autre exemple de contrôle, même s'il n'avait pas produit les mêmes actions définitives, avait été l'effort d'une minorité parlementaire d'interroger et de demander au président de rendre des comptes concernant la guerre qu'il menait en République Démocratique du Congo.

La loi sur les « *pouvoirs de guerre* » fut introduite et des questions furent soulevées dans les forums parlementaires concernant la conduite de la guerre ¹⁰.

En 2001, le parlement mit sur pied la Commission d'Enquête à propos des allégations de mégestion, d'abus d'autorité, de corruption au Ministère de la Défense pour enquêter sur l'inefficacité relative à la masse salariale et sur les procédures d'approvisionnement.

La commission recommanda plusieurs améliorations qui sont en train d'être mises en œuvre dans l'armée. Parmi d'autres questions, la commission enquêta sur le détournement présumé de 1.2 milliards de shillings ougandais destinés aux troupes stationnées en République Démocratique du Congo, l'achat d'hélicoptères militaires qui ne pouvaient voler, l'achat des boites de conserves pourries et l'achat des uniformes immettables.

D'habitude, les commissions d'enquête ne disposent pas de pouvoirs coercitifs, mais le fait qu'elles éclairent le détournement de fonds peut avoir un effet de dissuasion sur la corruption, surtout quand les médias couvrent les cas de corruption. La publication dans la presse de la « *liste de honte* » de la Commission Anti - corruption du Kenya poussa le gouvernement à réduire les activités de corruption. Et maintenant que le KANU n'est plus au pouvoir, les procureurs utilisent les informations fournies par la commission Anti - corruption dans leurs enquêtes sur la corruption présumée.

Travailler en partenariat avec les organisations anti – corruption :

Les organisations et associations internationales travaillent également avec les députés dans le but de combattre la corruption. L'organisation Transparency

¹⁰ Nakamura, Robert et John Johnson, « Rising Legislative Assertiveness in Uganda and Kenya » une communication faite à l'Association Internationale des Sciences Politiques, Afrique du Sud : 2003. Disponible sur <http://www.cid.suny.edu/>

International (TI) finance des branches nationales pour qu'elles mènent des recherches et publient des rapports sur la corruption dans leurs pays.

Le **TI** classe alors les pays en termes de niveau de corruption, et organise des réunions internationales annuelles auxquelles prennent part les parlementaires, les responsables gouvernementaux et les représentants des organisations de la société civile. Une autre organisation anti – corruption, le Réseau des Parlementaires Africains contre la Corruption (**RPACC**) cherche à renforcer les capacités de parlements à exercer leur responsabilité concernant la gestion de fonds publics.

Selon son site Internet, les branches nationales ont été mises sur pied en Ouganda, au Kenya, en Tanzanie, au Ghana et en Afrique du Sud.

Le contrôle axé sur le genre

Aider à l'émergence de l'égalité de genre c'est une pièce importante dans le puzzle complexe du contrôle parlementaire. Les députés exercent le contrôle axé sur le genre en surveillant la mise en application de lois et politiques sensibles à la question de genre telles que les politiques nationales de genre ainsi que les instruments ou accords régionaux et internationaux qui font la promotion de l'égalité de genre et éliminent la discrimination.

Les instruments de contrôle à la disposition du parlement donnent aux députés le pouvoir de tenir les organes de l'Etat responsables de la mise en œuvre des engagements nationaux, régionaux et internationaux dans le but d'atteindre l'égalité de genre et d'éliminer la discrimination. Les députés doivent connaître les cadres nationaux, régionaux et internationaux sur le genre en vue de remplir leur rôle de contrôle efficacement. L'un des pouvoirs de contrôle les plus efficaces du parlement est sa capacité d'obtenir des informations de la part de l'exécutif. Les périodes d'interpellation des ministres et les commissions décrites ci-dessus, sont des moyens grâce auxquels les parlementaires sont capables d'enquêter sur le rendement du gouvernement eu égard à la promotion de l'égalité de genre et l'élimination de la discrimination.

Les pays de la SADC ont, à travers leurs ministres chargés des affaires relatives au genre et des affaires féminines, adopté les cadres où faire rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration de la SADC sur le Genre et le Développement faite en 1997 et l'Addendum de la SADC sur la Prévention et l'Élimination de la Violence contre les Femmes et les Enfants de 1998.

Tous les pays de la SADC ont ratifié la Convention des Nations – Unies sur l'Élimination de toutes formes de Discrimination contre les Femmes(« **CEDAW** »)

et sont obligés de faire rapport au Comité des Nations – Unies sur ladite convention tous les quatre ans concernant les efforts qu'ils ont entrepris pour promouvoir l'égalité de genre et éliminer la discrimination.

L'existence des mécanismes institutionnels de surveillance, tels que les commissions sur les droits humains et sur le genre, qui favorisent l'égalité de genre et sont responsables devant le parlement, accroît le contrôle parlementaire sur l'égalité de genre. Dans le contexte du programme axé sur le genre, les députés peuvent assumer leurs responsabilités de contrôle en :

- Examinant la position des femmes et des hommes, des garçons et des filles dans chaque section, par exemple, la santé, le travail, l'éducation ;
- Examinant les rapports envoyés aux institutions régionales et internationales pour savoir si le gouvernement respecte ses engagements relatifs à l'égalité de genre ;
- Analysant le budget pour vérifier les dépenses que le gouvernement engage pour remplir les besoins des femmes et des hommes, ceux des garçons et de filles, et
- Vérifiant comment les lois et les structures administratives fonctionnent pour réduire les décalages entre hommes et femmes.

Questions de discussion

1. Veuillez décrire les pouvoirs de contrôle de votre propre parlement. De quelle manière peuvent – ils être utilisés plus efficacement ?
2. Est – ce- que la société civile, les associations d 'experts et les médias aident votre parlement à assumer ses responsabilités de contrôle ? Y – a – t – il moyen de les impliquer dans le processus ?
3. Le contrôle parlementaire sur l'égalité de genre est – il institutionnalisé ? Est – il effectif ?
4. Comment les méthodes de contrôle utilisées dans d'autres pays de la région pourraient – elles – être appliquées dans votre pays ?

Ouvrages recommandés

APNAC Website. [www. Parlcent. Ca / anticorruption /gopac.html](http://www.Parlcent.Ca/anticorruption/gopac.html),

“Governing Systems and Executive – Legislative Relations (Systèmes Présidentiels, Parlementaires et Hybrides), un article de conception du PNUD disponible sur : [http:// mirror.undp. org/ magnet/ Docs/ parliaments/](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/parliaments/)

Nakamura, Robert and John Johnson. Rising Legislative Assertiveness in Uganda and Kenya” une communication faite à l’Association Internationale des Sciences Politiques. Durban, Afrique du sud : 2003. Disponible sur [http :www. cid.suny.edu /Publications](http://www.cid.suny.edu/Publications)

Ogalo, Hon.Dan Wandera, « Oversight and the Role of Members of Parliament, » présenté au Séminaire sur le Rendement et de Développement Professionnels Parlementaires du Forum Parlementaire de la SADC. Maseru, Lesotho : 29 septembre- 1 octobre 2003.

LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

6. Les commissions parlementaires

Ce que ce chapitre va aborder :

- ✦ Informations générales concernant les commissions parlementaires ;
- ✦ Genre et Commissions ;
- ✦ Questions de discussion ;
- ✦ Ouvrages recommandés.

Informations générales : Commissions parlementaires¹¹

Les commissions parlementaires permettent aux groupes de députés d'examiner les questions de politique générale et les projets de lois ou d'exercer plus étroitement le contrôle que ne le ferait la chambre en plénière.

¹¹Certaines informations constituant l'ossature de ce module sont tirées d'un document Internet du PNUD intitulé « Legislative Committee Systems, 1999 » [http : magnet . undp. org / docs / parliaments](http://magnet.undp.org/docs/parliaments)

Les commissions peuvent être temporaires (ad hoc) ou permanentes. Les commissions ad hoc sont mises sur pied dans le but d'examiner des projets de lois particuliers et sont dissoutes à la fin de leur travail. Les compétences de commissions permanentes (ou départementales) ont tendance à refléter la structure de départements ministériels, et peuvent être impliquées dans l'élaboration des lois et dans le contrôle parlementaire. D'autres commissions permanentes peuvent focaliser leur attention sur le contrôle (commissions de comptes publics), ou peuvent être chargées de règlements, de la gestion et d'autres questions liées à l'intendance de la chambre.

Les leaders des commissions tendent à avoir différents rôles selon les différents systèmes politiques. Dans les systèmes présidentiels, ils dirigent habituellement le débat relatif aux projets de lois sur lesquels leur commission a compétence, tandis que dans les systèmes parlementaires, ceci est la tâche du ministre compétent et du porte – parole de l'opposition (quelquefois le « ministre de l'ombre »). Dans certains pays, les présidences des commissions ne sont issues que du parti au pouvoir, tandis que dans d'autres, certaines présidences sont réservées à l'opposition.

En Afrique, les sessions plénières du parlement sont, de manière générale, ouvertes au public (même si, le fait d'y assister réellement peut être difficile), mais les réunions des commissions ne le sont souvent pas.

En Afrique du Sud, les séances de commissions parlementaires sont ouvertes au public, et les citoyens peuvent trouver en ligne les informations relatives à l'emploi du temps. Celles du parlement ougandais sont ouvertes aussi bien à la presse qu'au public, mais les dirigeants de plusieurs parlements africains hésitent à ouvrir leurs réunions, craignant que la présence de citoyens et de la presse n'entament le vrai débat.

Des commissions plus fortes dans les parlements africains :

Plusieurs parlements africains ont renforcé leurs commissions au cours de récentes années, et ont exigé que les lois leur soient soumises tôt dans le processus législatif. Les discussions dans les commissions parlementaires zambiennes deviennent plus approfondies et moins partisans.

Au Zimbabwe et au Mozambique, les commissions parlementaires ont tenu des séances publiques en vue de susciter les commentaires des citoyens et des experts sur les lois.

Au Zimbabwe, les ministères sont obligés de faire des rapports trimestriels sur leurs dépenses aux commissions, et le personnel d'appoint au parlement et les experts externes travaillent de commun accord avec les membres de commission afin de préparer des questions et des sujets de discussions à débattre avec les responsables ministériels.

En Ouganda, les commissions temporaires sont même impliquées dans le processus d'élaboration du budget. Avant que le gouvernement envoie son budget au parlement, les commissions temporaires examinent les allocations proposées aux ministères qu'elles contrôlent et soumettent leurs rapports avec commentaires et recommandations à la Commission Budgétaire. Les recommandations de la Commission Budgétaire sont envoyées au Président du parlement, et finalement au Président de la République pour qu'elles soient exploitées dans la finalisation du budget proposé.

Le travail qui se fait au sein de commissions peut faciliter le dialogue entre partis. Parce que les réunions de commissions réunissent les membres provenant de plusieurs partis politiques débattant ensemble de problèmes communs, elles offrent aux députés des opportunités de parvenir à un consensus autour d'importantes questions d'intérêt national.

Le processus qui consiste à parvenir à un consensus au sein d'une commission peut également s'appliquer à d'autres domaines. Ce dialogue entre partis politiques tend à être plus facile quand le gouvernement n'a pas une forte position sur une politique particulière, et dans les systèmes politiques présidentiels et hybrides, où les implications de changer, en commissions, les projets de lois introduits par le gouvernement ou de voter contre le parti au pouvoir, ne sont pas aussi graves.

La dotation en personnel parlementaire et les besoins d'information :

Le volume du personnel, le niveau du professionnalisme et l'accès aux ressources reflètent l'importance relative du parlement et de commissions dans un système donné. Les membres du personnel parlementaire peuvent être institutionnels (au service des besoins du parlement) ou personnels (affectés aux députés) et assument les responsabilités d'intendance et de gestion, organisent les réunions de membres de commissions et les approvisionnent en personnel, font des recherches, apportent leur contribution à la rédaction des lois, et donnent les conseils d'experts.

L'accroissement des responsabilités et de besoins d'information grève les ressources des commissions, et certains parlements de la région bâtissent une plus grande expertise interne dans le but de faire face à cette demande sans cesse croissante.

Les bailleurs de fonds et les experts externes fournissent une partie de cette assistance. En outre, les parlements s'investissent eux – mêmes dans le développement d'une expertise professionnelle interne. L'Ouganda est parti d'un personnel parlementaire estimé à neuf personnes en 1997 pour atteindre le nombre de 60 personnes en 2000¹² ; le parlement kenyan, quant à lui, est en pleine expansion de son personnel professionnel. Dans certains cas, des stagiaires de niveau universitaire complètent le personnel professionnel.

Les ressources propres aux parlements sont rarement suffisantes pour des commissions sans cesse grandissantes. Comme la nécessité d'avoir des informations fournies par les experts ne fait qu'augmenter, plusieurs commissions établissent des relations avec les organisations de la société civile et les groupes de réflexion régionaux et profitent de leur croissante expertise. Certains des esprits les plus brillants de la région travaillent dans les organisations de la société civile (telles que l'Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud, « IDASA » et l'Institut pour les Affaires Economiques, « IAE », au Kenya et les commissions exploitent de plus en plus leur expertise en vue d'amender les lois et d'être plus efficaces dans le processus d'élaboration du budget.

Certains projets de développement parlementaire ont publié des répertoires faciles à utiliser, permettant aux commissions parlementaires de contacter rapidement et facilement les experts et organisations externes capables et prêts à les assister dans l'élaboration des budgets et dans la rédaction des lois.

Avant de terminer cette section consacrée aux commissions parlementaires, nous devrions faire remarquer que des commissions fortes font pencher l'équilibre des forces vers le corps législatif - et loin du pouvoir exécutif et des partis politiques.

Pour cette raison, les défenseurs de systèmes parlementaires purs (dans lesquels le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont fusionnés) ne sont favorables à des commissions fortes. Ils avancent l'idée selon laquelle les partis

¹² Cassidy, Marc. "Improved Legislation and more Effective Constituent Representation through the Development of Research Capacity in the Parliament of Uganda" Communication faite à la Deuxième Conférence Internationale sur le Renforcement Législatif, juin 5 – 8, 2000, lieu de séjour: Wintergreen, VA

politiques sont des institutions directement responsables envers les citoyens, et l'attention devrait être focalisée sur eux -plutôt que sur les commissions. Ils ont peur que des commissions fortes réduisent la discipline des partis et rétrécissent les différences entre eux , et qu'ils puissent saper le pouvoir exécutif.

La question de Genre dans les commissions

Le gros du travail important du parlement se fait dans les commissions. Le simple fait qu'il y a plus d'hommes que de femmes dans les parlements signifie que les députés de sexe masculin doivent être plus conscients de la question de genre en traitant les sujets examinés par leurs commissions. Les députés aussi bien de l'un que l'autre sexe sont obligés de connaître des questions techniques et des questions de genre se posant dans les ministères couverts par les commissions dans lesquelles ils siègent.

Comme un plus grand nombre de femmes sont devenues des députés, il est clair que les rapports des forces ont tendance à assurer que le travail des hommes dans les commissions et celui des femmes est « convenablement » reparti conformément à la question de genre. La répartition des députés de sexe féminin dans les commissions est symptomatique de stéréotypes de genre qui continuent à sévir dans les parlements. On présume que la majorité de députés de sexe féminin manifesteront plus d'intérêt à participer aux commissions qui focalisent leur attention sur les questions « douces » telles que la santé, le bien – être, le développement, l'agriculture et l'éducation. Peu de femmes sont actives dans les commissions « dures » telles que les affaires foncières, la défense, les affaires étrangères, la justice, les comptes publics, le commerce et l'industrie, la science, la technologie et les finances même si les femmes également ont des besoins et des intérêts particuliers dans ces domaines.

Il est remarquable que les présidences et les vice-présidences de commissions dans les parlements des Etats membres de la SADC reflètent le modèle traditionnel du parlement comme un domaine réservé aux hommes. Dès que les femmes deviennent des députés, leur accès aux structures de pouvoir de ces institutions devient un défi.

Les députés de sexe féminin prédominent dans la direction des commissions sur le genre et les affaires féminines, sur le bien être social et les questions de développement des femmes. Cependant, certains parlements tels que ceux de l'Ouganda et de l'Afrique du Sud, commencent à permettre aux femmes de présider certaines de commissions les plus prestigieuses telles que la défense, les affaires

étrangères, les comptes publics, les finances, la sécurité et les mines qui sont traditionnellement réservées aux hommes.

Certains spécialistes des questions de genre soutiennent que comme plusieurs autres systèmes institutionnalisés, le parlement est caractérisé par le haut niveau d'agression au sein duquel la voix la plus bruyante et l'approche la plus agressive gagne. On souligne que le système de commissions parlementaires réduit la confrontation de parlements et encourage un débat plus ouvert et plus large de nature à faciliter le processus législatif. Certains parlements ont mis sur pied des commissions spécialisées sur l'égalité de genre, et celles – ci comprennent des femmes et des hommes issus de tous les partis politiques.

Même si la compétence des commissions diffère d'un parlement à un autre, il est clair qu'en plus de commissions spécialisées sur l'égalité de genre, le genre en tant que question d'importance capitale doit être abordé dans le travail de toutes les commissions.

Questions de discussion

1. Veuillez décrire le système des commissions et son efficacité dans votre propre parlement. A – t – il connu des changements au cours de récentes années ?
2. Votre parlement a – t – il tenu des séances publiques ? S'il en est ainsi, quel succès ces séances publiques et les réunions des commissions ont – elles récolté ?
3. Y - a – t – il une commission spécialisée sur l'égalité de genre, et quelle est son efficacité ? Les autres commissions accordent – elles une attention particulière aux questions de genre dans leur travail ? Si tel n'est pas le cas, pourquoi pas ? Et qu'est – ce qui doit être fait ?

Ouvrages recommandés

Fenno, Richard. *Congressmen in Commitees*, Reprint. Berkeley, CA: Institute for Governmental Studies. Press, 1998

Legislative Committee Systems, un article de conception du PNUD disponible sur [http : // magnet. undp.org/docs/parliaments/Legislative %20 Committee 20 System. htm](http://magnet.undp.org/docs/parliaments/Legislative%20Committee%20System.htm)

7

PARTIS POLITIQUES AU SEIN DU PARLEMENT

7. Partis politiques au sein du parlement

Ce que ce chapitre va aborder :

- ✚ Vue d'ensemble sur les partis politiques au sein du parlement ;
- ✚ Le Genre dans les partis politiques ;
- ✚ Questions de discussion ;
- ✚ Ouvrages recommandés.

Informations générales : partis politiques au sein du parlement¹³

Tout comme les commissions parlementaires, les partis politiques sont un moyen important d'organiser le travail du corps législatif et de développer la politique nationale. Le rôle de partis politiques dans un corps législatif donné peut être influencé par ce qui suit : le type du système de gestion des affaires de l'État (c'est – à –dire le système parlementaire, le système présidentiel ou le système hybride), la représentation et le nombre de partis politiques ; la relation entre le

¹³ Certaines informations constituant l'ossature de ce module sont tirées d'un document Internet du PNUD intitulé : Political Parties in the Legislature, 1999. [http : // magnet.undp. org/ Docs / parliaments](http://magnet.undp.org/Docs/parliaments)

pouvoir exécutif et le corps législatif (est – ce que le président et le parti majoritaire/ la coalition sont issus du même parti politique ?) ; les développements historiques et culturels, et la force relative des structures et ressources internes du parti.

Qu'est – ce qu'un parti politique ?

Un parti politique est une organisation qui mobilise les électeurs autour d'un ensemble commun d'intérêts et d'idéologies.

En Occident, les partis politiques sont nés de corps de métiers, d'association professionnelle et de groupes d'intérêt. Dans certains pays africains, les partis politiques sont nés dans l'entourage de certains leaders ou à travers un mouvement civique destiné à changer le gouvernement. Ces partis font face aux défis consistant à se construire une identité et un électorat et à développer la discipline du parti au sein du parlement. Souvent, ils n'ont pas d'expérience en termes de responsabilité envers les électeurs et peuvent disposer de peu de ressources pour développer les structures internes du parti qui puissent faire d'eux des acteurs efficaces au sein du parlement.

Systèmes de partis politiques

Les systèmes politiques modernes sont souvent caractérisés comme étant multipartites, bipartites, et monopartites. Dans les démocraties bi – ou multipartites, le parti politique qui gagne le plus de suffrages obtient le contrôle du corps législatif. Dans un système parlementaire, le vote majoritaire obtenu par un parti politique lui donne également le contrôle du pouvoir exécutif. Le chef du parti qui a gagné les élections devient Premier ministre (le chef de l'exécutif), et les membres de son parti sont nommés ministres. Dans les systèmes présidentiels et dans les systèmes hybrides, où le président et le corps législatif sont élus séparément – le contrôle politique du corps législatif ne garantit pas le contrôle du pouvoir exécutif par un parti.

Dans les systèmes multipartites, il arrive souvent qu'un parti gagne plus de sièges que tout autre parti, mais pas plus que tous ou quelques autres partis mis ensemble. Des partis vont alors former des coalitions dans le but d'avoir la majorité et, théoriquement, être à même de voter des lois qui se conforment à leur programme politique et bloquer les projets de lois introduits par l'opposition. Les chefs de partis se trouvant dans de telles situations savent que la théorie peut ne pas marcher en pratique, comme les parlementaires de la coalition arrivent souvent

difficilement à trouver un compromis sur leurs propres programmes pour aboutir à un consensus entre eux.

Dans le système monopartite, les candidats sont promus ou nommés par le parti unique et les députés ne s'organisent pas au sein du parlement sur une base partisane. De manière pratique, les systèmes monopartites ont tendance à réduire l'autonomie parlementaire. Néanmoins, même les systèmes multipartites peuvent fonctionner comme des systèmes à parti unique si un seul parti domine et est capable de supprimer la concurrence d'autres partis.

Le parti au sein du gouvernement

La discipline du parti - l'idée selon laquelle les parlementaires doivent voter conformément aux consignes de leurs partis respectifs - est particulièrement importante dans les systèmes parlementaires. Les députés du gouvernement qui ne votent pas conformément aux consignes de leurs partis peuvent faire tomber le gouvernement et provoquer la dissolution du parlement. C'est pourquoi, les chefs de partis dans les systèmes parlementaires vont probablement considérer de tels députés comme une menace et ne pas les désigner pour qu'ils se présentent aux prochaines élections. Pour aider à assurer la discipline du parti, les décisions importantes sont prises dans les réunions des blocs des partis (réunion des partis représentés au parlement), plutôt qu'au sein du parlement lui-même.

Dans les systèmes présidentiels et dans plusieurs systèmes hybrides, il y a un lien plus relâché entre le chef de l'exécutif et les leaders du parlement que dans les systèmes parlementaires. Les députés peuvent plus librement s'identifier aux besoins de leurs électeurs (surtout dans les circonscriptions d'où ne peut être élu qu'un seul député), et les commissions - plus que les réunions des blocs de partis peuvent constituer le lieu où le travail important de formulation de politiques s'effectue. Cependant, ceci n'est toujours pas le cas. Dans les systèmes présidentiels de l'Amérique latine, par exemple, les chefs des Partis prennent la plupart de décisions lors des réunions des partis et les commissions ont tendance à être faibles.

Les partis représentés au parlement encouragent la discipline de députés en infligeant des punitions et en décernant des récompenses, et en nommant et en autorisant les parlementaires chargés de la discipline dans les partis à imposer l'adhésion de députés aux intérêts de leurs partis respectifs. Les leaders parlementaires dans les systèmes présidentiels et hybrides peuvent également insister sur la discipline du parti - et punir les députés qui ne votent pas

conformément aux consignes de leurs partis - mais les conséquences d'une faible discipline du parti sont les plus graves dans les systèmes parlementaires.

Dans certains parlements, les parlementaires chargés de la discipline dans leurs partis jouent également un rôle dans la désignation de représentants de leurs partis dans les institutions et missions parlementaires internationales - une récompense pour les députés fidèles.

Le Genre au sein de partis politiques

Une question essentielle pour les partis politiques est de désigner les candidats du parti aux élections. Les partis politiques détiennent la clé pour accéder au parlement, ainsi c'est au niveau du parti que le principe de l'égalité presque unanimement recommandé doit être mis en pratique¹⁴.

Alors que les procédures de désignation de candidats diffèrent d'un parti politique à un autre, si les partis sont démocratiques, ils devraient s'évertuer à atteindre la représentation égale des femmes et des hommes aux postes de pouvoir et de prise des décisions. Les preuves disponibles suggèrent que les dirigeants des partis, un ensemble plus large des cadres des partis, ou des franges importantes des populations jouent le rôle de portier quant à l'accès des femmes et des hommes au parlement et aux autres postes de pouvoir et de prise des décisions. Pour les partis politiques, la caractéristique la plus appréciée d'un candidat potentiel est celle d'avoir fait ses preuves dans l'organisation du parti. Mais en dépit du fait que les femmes constituent la majorité de sympathisants et d'électeurs dans les partis politiques de la SADC, les hommes prédominent dans les structures de pouvoir des partis et dans les nominations des candidats aux élections.

Le manque d'une représentation basée sur l'équilibre de genre au niveau de la direction des partis politiques se reflète également dans les listes de candidats aux postes de pouvoir et de prise de décisions. Malgré le haut niveau du taux de participation électorale de femmes dans les Etats membres de la SADC, les partis politiques n'ont pas encore établi un lien clair entre le vote de femmes et le besoin de la formulation des politiques et pratiques sans équivoque destinées à atteindre l'égalité de genre.

¹⁴ Union Inter – Parlementaire, « Reports and Documents Series » n° 35, 1999

Alors que les partis politiques de la région de la SADC expriment, de plus en plus, leur appui à l'égalité de genre, les femmes continuent à y être marginalisées. Une étude menée par l'**UIP** (Union Interparlementaire) révèle qu'il existe des difficultés au sein de partis politiques, surtout quand vient le moment de désigner les candidats et particulièrement les candidates. Selon les informations disponibles, les candidates sont considérées comme un « handicap » et certains partis politiques expriment ouvertement ce sentiment se basant sur la conviction selon laquelle l'électorat hésite à voter pour les femmes.

On soutient souvent que les femmes et les hommes participent de manière équitable dans la politique et l'existence d'ailes de femmes (ou conseils, ligues ou sections) - une caractéristique générale de la plupart de partis de la région de la SADC-, est largement citée en exemple. Cependant, une analyse de ces structures tend à démontrer qu'elles ont renforcé les stéréotypes qui confèrent un statut inférieur aux femmes car elles servent d'aile d'hospitalité du parti. Le test réel pour les partis politiques est d'aller au delà de la rhétorique sur l'égalité de genre pour reformer leurs systèmes, structures, procédures de désignation et attitudes afin d'entamer la représentation équitable des femmes et des hommes aux postes de pouvoir et de prise de décisions.

Dans le contexte de la notion de la politique de présence, les préoccupations relatives au genre sont mieux représentées dans un parlement ayant une masse critique de femmes par comparaison à celui où il y a peu ou pas du tout de députés de sexe féminin. Cette notion souligne le fait que le petit nombre de députés de sexe féminin ont instinctivement peur d'être marginalisées en soulevant des questions qui seront perçues comme étant féministes. Elles ont peur d'aller à l'encontre du courant dominant qui peut – être décrit comme le « courant masculin », et de cette façon se sont surprises à agir comme « des hommes honoraires » en adoptant des comportements d'hommes, favorisant le programme patriarcal, et se mettant à considérer le genre comme politiquement hors de propos.

Transformer la « face » masculine de la politique demeure l'un de plus grands défis que doivent relever les partis politiques dans la région. Les quotas sont l'une de façons de corriger les disparités de genre en politique et aux postes du pouvoir. La question de quotas pour les candidates est pertinente et a été l'objet de débat parmi les femmes et les hommes.

Pour certains, l'introduction d'un système de quotas est une forme de mesures de discrimination positive nécessaire maintenant jusqu'à ce que les choses deviennent plus équitables. Pour d'autres, les quotas ne sont rien d'autre qu'une discrimination à l'envers, et les femmes qui accèdent aux postes à travers le

système de quotas sont considérées comme étant nommées à cause de leur sexe, plutôt qu'élues grâce à leurs compétences. Ceci peut probablement s'avérer vrai quand les femmes sont élues lors d'un scrutin séparé. Toutefois, plusieurs partis politiques rejettent les mesures de discrimination positive entre les genres, mais pas entre les races comme étant non-démocratiques.

En effet, les partis politiques doivent poser des actes concrets dans le but de faire correspondre leur engagement rhétorique envers l'égalité de genre aux politiques et programmes qui remédient aux causes structurelles de l'inégalité entre les genres. Ceci n'est pas quelque chose qui peut être laissé au hasard. Il doit faire partie intégrante d'une stratégie mûrement réfléchie et doit avoir un soutien politique fort commençant au niveau du parti politique.

Il semble qu'il n'y a que très peu de partis politiques dans la région de la SADC dont les structures de la politique axée sur le genre sont bien en place. Cependant, les partis politiques dont les manifestes mettent en vedette l'égalité de genre ont institué le quota volontaire au niveau du parti et ce n'est pas une coïncidence si certains d'entre eux ont la plus grande représentation de femmes au parlement dans la région de la SADC, par exemple, le **FRELIMO** au Mozambique, le **Congrès National Africain** en Afrique du Sud, le **Chama cha Mapindizi** en Tanzanie et la **SWAPO** en Namibie.

En plus de quotas volontaires de partis, les quotas légiférés et constitutionnels comme par exemple (en Tanzanie, en Ouganda, en Italie et en Namibie) ont fait monter en flèche le niveau de représentation de femmes. Différents systèmes électoraux aboutissent à des résultats différents et l'impact des systèmes électoraux sur la représentation de femmes ne peut être passé sous silence.

Il y a énormément de preuves qui démontrent qu'il est plus probable que les femmes soient élues sous le système de représentation proportionnelle plutôt que sous le système basé sur la circonscription électorale. L'Angola, le Mozambique, la Namibie et l'Afrique du Sud utilisent les systèmes électoraux de représentation proportionnelle (comme le font comme les pays nordiques, la Suède, la Norvège, la Finlande, l'Irlande, et le Danemark) et ont invariablement des taux élevés de représentation de femmes au parlement. Un système électoral favorable en soi ne va pas garantir la représentation équitable de femmes. Le système électoral ne sera utile aux femmes que si les partis politiques s'engagent à poursuivre l'égalité de genre.



Collaboration et partis politiques en Afrique

Oliver S. Saasa a fait plusieurs remarques importantes concernant les partis politiques en Zambie, dont la plupart s'appliquent à toute la région :

- Le multipartisme est une bonne chose pour la démocratie, car il permet à un plus grand nombre de personnes -même celles qui ont des ressources limitées et peu de pouvoir- d'être représentées dans le système politique ;
- La bonne volonté du gouvernement ne suffit pas pour s'assurer que les besoins de la population ont été satisfaits si le gouvernement ne connaît pas lesdits besoins ;
- Une certaine voix populaire doit être introduite dans la formulation de politiques.
- Les partis politiques d'opposition peuvent agir comme « freins et contrepoids » au pouvoir du gouvernement, mais les partis d'opposition zambiens sont trop faibles pour le faire efficacement. Ils ne disposent ni de ressources humaines ni de ressources matérielles, ils n'ont pas été capables de définir pour eux-mêmes une identité distincte de celle du parti au pouvoir, et le parti au pouvoir a été capable de coopter des figures de l'opposition ;
- L'une des raisons pour lesquelles le dialogue entre partis politiques est si difficile est peut-être le fait qu'il n'y a pas de mot neutre pour « *opposition* » dans les langues africaines. En Afrique, l'opposition implique un désaccord et une hostilité permanents, et ne concorde pas avec le concept occidental d'une « *opposition loyale* ». Toute forme de différence d'opinion est traitée comme étant destructrice de l'ordre politique et social.
- Tous les partis politiques devraient reconnaître la nécessité du dialogue ;
- Aujourd'hui, il y a des changements positifs en Zambie, notamment une opposition bien représentée au parlement, un nombre sans cesse croissant de motions introduites individuellement par les députés, et une augmentation de discussion impartiale dans les commissions.
- Si les partis d'opposition veulent jouer leurs rôles de manière appropriée, le parlement a besoin de pouvoirs constitutionnels additionnels (tels que les pouvoirs de commissions à recommander des sanctions à l'Exécutif contre les personnes impliquées dans le détournement de fonds publics, des pouvoirs pour fixer le plafond des emprunts du gouvernement et approuver les accords d'emprunts), et des ressources additionnelles pour fournir aux députés les capacités et expertise techniques pour participer au débat et à la prise de décisions.

Questions de discussion

1. Votre système politique est – il présidentiel, parlementaire ou hybride ?
Comment est – ce que le type de système politique affecte le rôle de votre parti politique au sein du parlement ?
2. Dans quelle mesure le rôle que jouent les femmes dans votre parti est –il important ? est - ce que votre parti a une politique sur le genre et des mécanismes pour assurer la représentation équitable dans les structures et dans les postes du parti ?
3. Comment se présente la discipline du parti dans votre parlement ?

Ouvrages recommandés

One woman, One vote, “ *The Gender Politics of South African Elections*” édité par Glenda Fick, Shéila Meintjes et Mary Simons, EISA, Johannesburg, Afrique du sud, 2002.

Political parties in the Legislature, un article de conception du PNUD disponible sur [http : // magnet. Undp.org /docs/parliaments/](http://magnet.undp.org/docs/parliaments/)

The Impact of Electoral Design on the Legislature, un article de conception du PNUD disponible sur <http://mirror.undp.org/magnet/docs/parliamenst/>

8

CLES POUR REUSSIR SON MANDAT DE DEPUTE

8. Clés pour réussir son mandat de député.

Ce que ce chapitre va aborder :

- Clés pour réussir son mandat de député
- Questions de discussion.

Clés pour réussir son mandat de député

Aussi importants que puisse être les détails techniques inclus dans ces modules pour les députés, , cette information ne signifie pas grand chose si les députés ne sont pas efficaces dans leurs rapports avec les électeurs, les autres députés, les médias, et leurs familles. En 2003, M. Patrick Gichohi, Administrateur Adjoint du parlement kenyan avait rédigé un guide conçu en vue d'aider les députés dans ces domaines très pratiques. Mr Gichohi avait, la même année, présenté un résumé du guide en question lors de deux séminaires pilotes du Forum Parlementaire de la SADC, ces sessions avaient récolté un succès remarquable, et la grande partie des idées qui suivent sont tirées de ce guide.

Faites honneur au parlement en tant qu'institution

Les grandes institutions naissent grâce au dynamisme des hommes et des femmes de grand caractère. Pour bien fonctionner, le gouvernement requiert un partenariat de confiance entre les citoyens et leurs représentants. Il appartient à

chaque parlementaire de le cultiver et de le développer. Pour développer la confiance, il faut la compréhension, la patience et la réalisation d'un objectif commun et d'une destinée commune.

Chaque député devrait chercher à faire appel aux meilleurs instincts de ses collègues, parler de valeurs pour lesquelles ils militent et ce qu'ils ont l'intention de faire au cours de leur mandat et travailler assidûment pour atteindre ses objectifs.

Cherchez à connaître le règlement intérieur :

On ne peut pas être un législateur efficace si on ne connaît pas le règlement d'ordre intérieur. Tout comme dans un match de netball ou de football, un joueur brillant qui ne connaît pas et ne respecte pas les règles du jeu ne gagnera pas. La même chose s'applique au parlement. Vous devez connaître les règles du jeu.

Le député a, à son premier mandat, tout intérêt à se munir à tout moment de son fascicule de règlement d'ordre intérieur. Il peut s'y référer alors qu'il observe le déroulement de la démocratie parlementaire. Le règlement pourrait paraître étrange au débutant, mais après l'avoir consulté pendant un certain temps il aura du sens. La connaissance de règles du jeu au parlement transformera votre carrière parlementaire qu'elle soit au début ou date de plusieurs années. Veuillez faire la connaissance de parlementaires expérimentés au – delà de lignes de votre parti et demandez couramment leurs avis.

Conformez - vous au code de déontologie

Quand vous devenez député, vous recevez le titre, « *Honorable* » et devenez capable de vous comporter d'une manière qui convient à ce titre. Chaque député partage la responsabilité de la manière dont le parlement et les parlementaires sont considérés. Le public exige un niveau de conduite plus élevé de personnes auxquelles a été attribué un tel honneur.

La compréhension de l'étiquette parlementaire et de responsabilités éthiques est d'une importante capitale, non seulement pour l'institution et les électeurs, mais aussi pour la carrière de chaque député. « *Si une chose ne paraît pas bonne demain, ne la fais pas aujourd'hui.* C'est le conseil d'un vétéran du corps législatif américain prodigué dans le jugement de cas qui sont parfaitement légaux, mais qui peuvent soulever des questions concernant le comportement et le caractère du député.

Veillez vous assurer que vous avez compris et que vous vous êtes conformé au code de déontologie. Les politiciens se préparent rarement à l'examen minutieux de leur comportement. Posez – vous cette question, « serais – je embarrassé en voyant le reportage de mes actes dans le journal » ?

Si vous avez des doutes, veuillez demander l'avis des experts sur le code de déontologie et alors faites votre jugement personnel. Quelquefois, il est difficile de savoir comment agir, mais il y a deux indices importants. Evitez toute chose qui pourrait – être interprétée comme un conflit d'intérêts. Même l'apparence d'une inconvenance serait désastreuse pour votre carrière de parlementaire. Deuxièmement, le respect des règles et des pratiques et normes convenues est d'une importance capitale pour chaque parlementaire soucieux d'être un leader efficace et de participer efficacement au débat. Veuillez garder toujours à l'esprit que vos « ennemis » sont en train d'observer et d'attendre le moment opportun pour frapper.

Cherchez à obtenir du support parlementaire :

Un député ne peut être expert en tout. Accomplissez, conformément à vos domaines d'intérêt, les missions qui vous sont confiées dans le cadre du travail en commission et soyez prêt à apporter votre contribution à la négociation d'une question même si vous n'en êtes pas le promoteur principal. Alors que vous devenez un expert sur des questions spécifiques, vous serez le député vers lequel se tourneront vos collègues pour recevoir de l'aide et des informations. Ceci vous aidera à développer vos compétences de négociation et à bâtir votre réputation de législateur sérieux parmi vos collègues et auprès de la population.

Le parlement dispose de facilités de nature à vous aider à bâtir votre carrière parlementaire. Cherchez librement à obtenir des conseils, à augmenter vos connaissances et à accroître votre expérience. Les députés sont également des personnes ressources importantes. Cherchez à obtenir de l'information là où elle est disponible, tout en gardant à l'esprit le fait que l'information est un pouvoir. Les membres de groupes de pression et les groupes de pression sont des représentants rémunérés dont le rôle est de faire accepter un point de vue particulier et sont toujours prêts à donner une information qui fait la promotion de leurs idées.

Néanmoins, veuillez toujours vous rappeler que chaque pièce de monnaie a deux côtés, ainsi en est-il aussi pour chaque problématique. Le corps législatif dispose d'un personnel auquel les députés peuvent faire confiance. Chaque député

devrait étudier avec minutie le bénéfice à tirer en engageant un personnel spécialisé.

Si vous engagez un personnel, veuillez vous assurer de tirer profit de leur assistance pour la recherche et le briefing avant chaque réunion de commission. Vous devriez également, avec le personnel parlementaire, étudier les projets de lois et les motions prévues à l'ordre du jour. Vous serez plus efficace et votre point de vue influencera la décision de la commission en particulier et celle du parlement en général.

Impliquez les médias :

Les médias constituent le lien entre les citoyens et leurs représentants au gouvernement, et font ainsi partie intégrante de toute démocratie. Les journalistes sont chargés d'informer les citoyens et devraient assumer cette charge avec sérieux. Les députés ont le devoir de contacter régulièrement les journalistes dans le but de les informer de leur point de vue sur les questions en discussion et sur ce qu'ils font.

Le maintien d'une bonne relation de travail avec les médias est aussi important que le maintien de tout autre partenariat complémentaire. Il y a des moments où les médias font du bon travail et méritent reconnaissance et éloge, et il y a également des moments où ils pourraient dépasser les limites et mériter une critique constructive. Le corps législatif doit avoir de bons rapports avec les médias, de la même manière qu'on doit développer une voie ouverte de communication dans le partenariat avec son conjoint, ses frères et sœurs, ses collègues. Les médias servent de baromètre de l'opinion publique, ainsi vous devez garder les yeux ouverts sur les problèmes qu'ils soulèvent.

Faites attention au battage médiatique. Le battage médiatique est connu comme un facteur qui aide à bâtir une carrière, mais qui l'amène également à s'effondrer. Une réponse sensée aux reportages médiatiques est d'une importance capitale pour bâtir et soutenir une carrière parlementaire. Examinez quand et comment réagir aux reportages médiatiques. Cette discrétion vous vaudra respect et confiance.

Gérez votre temps :

Il y a peu de carrières qui sont aussi exigeantes en temps que la carrière de député. Un législateur est de garde 24 heures par jour. Le temps est une ressource rare qui doit être bien gérée. Organisez, établissez la liste de priorités et engagez-

vous à accomplir les choses que vous jugez importantes et vous serez toujours un pas en avant concernant le travail parlementaire. Un législateur efficace est toujours ponctuel, arrive à l'assemblée à temps, respecte les rendez-vous, et se rend à temps aux réunions de sa commission. La manière dont vous gérez votre temps se reflète sur vous en tant qu'individu.

Le calendrier parlementaire est très strict, si vous ratez une date pour introduire un projet de loi ou une motion, il vous prendra peut – être toute une année avant que vous n'ayiez une autre opportunité. Chaque législateur a également sa vie privée qui exige du temps, tout comme il est très important pour vous de vous occuper de vos responsabilités ordinaires en dehors du parlement. Vous ne devez pas vous octroyer le luxe de les ignorer et de couper les liens avec votre famille et les autres collègues ; à la fin de votre mandat, quand vous retournez à la vie privée, vous aurez besoin de ces liens.

Apprenez à savoir quand il faut prendre le micro

Une grande partie du travail de législateur consiste à prononcer des discours. Préparez – vous avant de parler, certains grands orateurs ont déclaré qu'il faut dix fois plus de temps pour préparer un discours que pour le prononcer. Le discours révèle le caractère. La puissance d'un discours ne se mesure pas par sa durée ; soyez bref et pertinent et n'essayez pas de prendre la parole sur tout sujet en cours de discussion.

Examinez toujours la question en discussion avant de parler à l'assemblée. Prendre la parole sur chaque projet de loi ou s'avancer trop souvent vers le micro diminuera votre efficacité. La courtoisie dans le discours n'est pas seulement convenable et seyant pour un député, elle indique aussi que la personne s'est préparée. Un discours bien équilibré a plus de chances d'être écouté qu'un discours incendiaire fait d'insinuations ou d'insultes.

Faites partie intégrante de la solution :

Il y a un dicton qui dit, « si vous ne vous faites partie de la solution, vous faites partie du problème » Des questions à controverse, même incendiaires, seront souvent soulevées au parlement, et certaines d'entre elles le seront dans votre propre circonscription électorale. En tant que leader élu, plusieurs observent comment vous réagissez face à telles situations et vont vous emboîter le pas pour

parler ou agir. Vous devez toujours examiner les conséquences de toute façon d’agir que vous choisissez.

S’accaparer d’une question en discussion pour accroître votre visibilité est la pire manière de faire de la politique. Utilisez vos compétences et votre mandat de parlementaire pour aider à trouver les solutions que ce soit un nouveau projet de loi ou un projet communautaire, travaillez avec les agences locales et des autorités locales pour trouver les meilleures solutions. Posez des questions, faites de la recherche et montrez que vous pouvez être une influence positive tant sur vos collègues parlementaires que sur la communauté en général.

Etre un chercheur de solutions veut parfois dire travailler avec des gens avec qui vous pourriez ne pas vous mettre d’accord sur le plan politique. Chercher les solutions implique le fait d’aboutir à un consensus et d’être capable de trouver un compromis. Cela aide à aborder les questions avec un esprit ouvert plutôt qu’avec un point de vue bien arrêté ; le fait d’adopter un nouveau point de vue suite à de nouvelles perspectives est un signe de force et non de faiblesse. Le leadership exige une approche des questions qui soit équilibrée et non émotionnelle, elle exige également qu’on accepte son tort. Le politicien dont le désir est d’utiliser sa position et son influence pour résoudre les problèmes auxquels son pays particulier et l’humanité en général font face devient un homme ou une femme d’Etat.

Ne brûlez pas les ponts

En politique, il n’y a ni ennemis ni amis permanents. Par moments vous serez vexé par certains collègues ou les haïrez même, mais souvenez – vous que votre adversaire d’aujourd’hui, peut devenir votre allié de demain. Aussi longtemps que les députés font une nette séparation entre la personne et la question, il sera possible de débattre et de discuter de manière rationnelle et décente.

Vous devriez bâtir votre réputation sur la franchise et l’honnêteté, et vous attendre à être traité comme vous traitez les personnes avec lesquelles vous n’êtes pas d’accord. Peu importe le niveau que vous avez atteint dans votre carrière parlementaire, vous aurez besoin de bonnes relations avec vos collègues.

Soyez sensible à la question de genre

Les députés politiquement prudents sont sensibles à la question de genre, car, les femmes, en constituant la majorité de sympathisants de partis politiques dans la région de la SADC, exercent un énorme pouvoir potentiel. Si un député de sexe

féminin prend position, elle sera accusée d'« être trop sensible, dominatrice ou évidemment ridicule et même d'autres femmes prendront part à la moquerie. Les députés qui veulent être efficaces dans leur carrière parlementaire doivent être sensibles à la question de genre.

Cela commence avec le langage qu'ils utilisent à l'intérieur et à l'extérieur du parlement. Par exemple, l'utilisation de « il » pour dire également « elle », « un homme, une voix » au lieu de dire « une personne, une voix », et d'autres termes et expressions soutenus et familiers du Jargon parlementaire, démontre aux femmes que le parlement est un domaine réservé aux hommes. En tant que facteur essentiel, le langage tenant compte du genre devrait devenir la norme pour tous les députés et dans tous les parlements.

Voici quelques indicateurs pour les députés sensibles à la question de genre :

- Ne pensez pas que tout le monde sera affecté ou bénéficiera de lois, de politiques et de programmes de la même manière ;
- Assurez – vous que les opportunités de nature à favoriser l'égalité de genre sont identifiées ;
- Assurez – vous que des ressources suffisantes sont allouées pour aborder les questions liées au genre ;
- Surveillez la mise en application des engagements pris en vue de réaliser l'égalité de genre;
- Consultez et engagez tant les femmes que les hommes dans les circonscriptions électorales, assurez la promotion de femmes en qualité de décideuses ;
- Utilisez un langage sensible à la question de genre ;
- Utilisez l'excuse de la « culture » pour justifier les échecs connus dans les efforts entrepris pour atteindre l'égalité subie de genre et la sensibilité par rapport à la question de genre.

Votez selon votre conscience

Soyez prudent concernant les mesures auxquelles vous choisissez d'accorder votre appui. L'histoire est remplie d'exemples de députés qui s'engagent pour des projets de lois et des motions et y renoncent quand ces derniers sont débattus à l'assemblée. Etudiez à l'avance les projets de lois et les motions dans le but d'éviter l'embarras de voter contre un projet de loi ou une motion pour laquelle vous étiez engagé.

Il y a des moments où, après avoir promis de voter d'une certaine manière, vous obtenez de nouvelles perspectives ou informations qui vous amènent à changer votre point de vue. Quand cela arrive, faites connaître à tous votre nouvelle position. La crédibilité est l'atout précieux de tout parlementaire.

Gardez le contact avec les électeurs

Il est facile, en tant que député, d'être tellement absorbé par l'éminence du poste et d'oublier que tous les députés sont responsables vis – à vis de citoyens. Les électeurs ne seront toujours pas d'accord avec leur leader, mais ils le /la respecteront s'il/elle examine en détail les questions en discussion et les consulte avant de prendre une décision. N'oubliez pas de donner un coup de fil à ceux qui vous ont téléphoné, de répondre aux lettres, de tenir des réunions et de faire tout ce qui puisse vous assurer que les électeurs savent ce que vous êtes en train de faire.

Il est difficile d'établir un lien fort avec vos électeurs seulement à travers les communiqués de presse. Néanmoins, si vous écrivez bien, pensez à écrire une colonne hebdomadaire pour vos électeurs et le grand public.

Questions de discussion

1. Pourquoi est – il important que les parlementaires soient sensibles à la question de genre ? Que pourriez – vous faire ou que pourrait faire votre parti, en vue de mieux répondre aux besoins des hommes et des femmes, des garçons et des filles ?
2. Quelles idées spécifiques que contient ce module pourraient vous aider à réussir votre mandat de député ?
3. Dans quel domaine particulier sentez – vous le besoin de vous améliorer ? Dans quel domaine vous sentez – vous particulièrement fort ?

9

**ROLES DU PARLEMENT AU NIVEAU REGIONAL ET AU NIVEAU
INTERNATIONAL**

9. ROLES DU PARLEMENT AU NIVEAU REGIONAL ET AU NIVEAU INTERNATIONAL

Ce que ce chapitre va aborder :

- Informations relatives aux rôles de députés de la région de la SADC au niveau régional et au niveau international ;
- Questions de discussion ;
- Ouvrages recommandés.

Informations générales : rôles de députés de la région de la SADC au niveau régional et au niveau international¹⁵.

A travers le monde démocratique, les parlements sont les seules institutions légalement constituées de représentants élus par un vote populaire qui peuvent efficacement tenir la branche exécutive du gouvernement responsable de la mise en œuvre des engagements et des programmes nationaux, régionaux et internationaux.

¹⁵ Extrait de « Regional and International Roles for MPs in the SADC Region », un discours prononcé par Takwir a Musavengana lors du Séminaire sur la Performance et le Développement Professionnels organisé à Maseru au Lesotho sous les auspices du Forum Parlementaire de la SADC et du Parlement du Lesotho

En plus du contrôle qu'ils exercent sur l'exécutif, les parlements assument l'important mandat constitutionnel d'élaboration des lois pour la bonne gouvernance de leurs pays et d'affectation des ressources pour la gestion des affaires de l'Etat.

Cependant, l'influence et les responsabilités de députés ne s'arrêtent pas seulement aux frontières de leurs pays, mais elles peuvent aussi s'étendre à la région tout entière, eu égard au fait que certaines de leurs décisions qui sont prises au niveau local ont des implications d'une portée considérable aux niveaux régional et international. Par exemple, on s'attend à ce que les députés ratifient et surveillent la mise en œuvre de traités et protocoles régionaux et internationaux, qui, tous, affectent, la vie de leurs électeurs.

Le Forum Parlementaire de la SADC

La création en 1996 du Forum parlementaire de la SADC a fourni aux députés des Etats membres de la SADC un forum pour l'analyse et l'examen de questions d'intérêt mutuel dans la région. Et cela, dans le but d'adopter des points de vue communs et mutuellement profitables sur lesdites questions, et également de faire avancer le programme d'intégration régionale de la SADC tel qu'énoncé dans le traité de la SADC. Quand le Forum a été créé, on avait fait remarquer que « ce qui manquait dans le traité de Windhoek était la structure institutionnelle compétente qui permettrait aux peuples et à leurs représentants élus de trouver les voies appropriées et adéquates de participation dans les activités régionales, sociales, culturelles, politiques et de développement économique¹⁶».

En effet, la ratification et la mise en œuvre tardive de protocoles de la SADC, et d'autres accords peuvent être dues à l'inadéquation de ce traité. A ce jour, les chefs d'Etat et du gouvernement ont approuvé vingt – quatre protocoles sur, entre autres, les cours d'eau partagés, le transport, les communications et la météorologie la santé, la lutte contre les drogues illégales, les mines, l'éducation et la formation, la faune et la flore, et l'énergie. Etant donné l'absence d'implication de députés dans le développement de ces protocoles, qui entraîne une compréhension commune limitée de leur importance, un grand nombre d'entre eux doivent encore être ratifiés avant qu'ils ne puissent entrer en vigueur.

La vague actuelle de mondialisation et interdépendance croissante entre les Etats membres de la SADC, y compris le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et l'Union Africaine, parmi tant d'autres

¹⁶ L'Initiative de Windhoek, Forum Parlementaire de la SADC, 1994

initiatives, obligent les dirigeants en général et les députés en particulier d'agir au niveau local mais en ayant en tête des perspectives régionales et mondiales.

C'est dans ce contexte que pendant les huit dernières années, le Forum Parlementaire de la SADC a fourni aux députés de la région une occasion pour jouer un rôle plus influent dans les questions régionales et internationales. Le Forum Parlementaire de la SADC cherche à fournir une participation plus grande et plus efficace de députés :

- Dans la mise en œuvre effective des politiques et programmes de la SADC,
- Dans l'accélération du rythme du développement et de l'intégration économique à travers la région, y compris la réduction de la pauvreté et la lutte contre le VIH/SIDA ;
- Dans l'accélération de la ratification de protocoles par les Etats membres de la SADC ;
- Dans la promotion de l'harmonisation des politiques et programmes de développement socio-économique et politique dans la région de la SADC ;
- Dans la promotion de la paix, de la démocratie, des droits humains, de l'égalité de genre, de la sécurité et de la stabilité ;
- Dans l'appui au développement des mécanismes permanents de résolution des conflits dans la région de la SADC ;
- Dans la promotion de la bonne gouvernance, de la transparence, et de la responsabilité dans la région à travers, entre autres, l'observation des élections, les ateliers de renforcement des capacités de lobbying et de plaidoyer ;
- Dans la facilitation de la coopération inter parlementaire et de l'échange des idées et meilleures pratiques dans les domaines d'intérêt commun.

Ceci est en accord avec la vision et la mission du Forum Parlementaire de la SADC, de « provoquer l'émergence d'une convergence des valeurs économiques, politiques et sociales au sein de la SADC et contribuer à la création d'un cadre approprié en vue d'une coopération régionale plus approfondie grâce à la participation des populations¹⁷.

Le but à long terme du Forum Parlementaire de la SADC est de se transformer en un parlement régional ayant des pouvoirs législatifs. Ceci devrait renforcer davantage l'influence de députés dans la prise de décisions aux niveaux régional et international.

¹⁷ Plan Stratégique 2000 – 2005, Forum Parlementaire de la SADC, 2000.

Le Parlement Panafricain

La mise sur pied du Parlement Panafricain au niveau continental souligne davantage le rôle de députés dans le développement du continent dans son ensemble. Par le rassemblement des représentants élus au suffrage des peuples du continent dans une seule institution législative, la vision de l'Union Africaine et les différentes opinions des peuples du continent devraient se manifester dans le travail et les programmes de l'Union Africaine

Sans cette voix, l'Union Africaine, et en fait la SADC, pourrait demeurer le domaine réservé de l'exécutif et donc très éloigné du commun des citoyens. Les défis posés par la mondialisation, le VIH/SIDA, la corruption, les menaces persistantes contre la paix et la sécurité à travers des conflits qui couvent et l'inégalité de genre sur le continent africain, exigent la pleine participation de tous les députés qu'ils soient hommes ou femmes.

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de L'Afrique (NEPAD)

Durant ces trois dernières années, on a assisté au dévoilement de ce qui promet d'être la meilleure opportunité de l'Afrique pour un développement durable et une réduction considérable de niveaux de pauvreté du continent. En tant qu'initiative africaine née en Afrique dont l'objectif est de sortir l'Afrique de la pauvreté, de la faim et de la maladie, et d'accroître sa croissance économique à 7 % ainsi que d'augmenter la participation de l'Afrique dans le Commerce International à partir du dérisoire 2 % actuel, le **NEPAD** fournit de grandes opportunités pour la croissance et le développement en partenariat avec le monde développé¹⁸.

Il jette les fondations du processus de développement, et identifie quelques - uns des principes essentiels pour cette croissance. Les principes comprennent le partenariat équitable entre toutes les parties prenantes et leur participation dans l'économie, les affaires et la politique pour la gouvernance ainsi que la transparence, cependant, il sied de faire remarquer que les bonnes intentions pourraient être réduites à néant s'il n'y a pas une bonne préparation de toutes les parties prenantes, particulièrement les parlementaires.

Les parlementaires ont un grand enjeu dans le **NEPAD** :

¹⁸ www.nepad.org

Premièrement, par rapport à la vulgarisation du programme du **NEPAD** dans leurs circonscriptions électorales et dans les programmes de leurs gouvernements respectifs.

Deuxièmement, les députés pourraient également surveiller l'engagement de leurs gouvernements respectifs vis – à – vis des buts et objectifs relatifs au **NEPAD**. Ceci pourrait comprendre des points de référence sur la bonne gouvernance des entreprises et la transparence, et la lutte contre la corruption en fournissant un cadre juridique favorable à la mise en application de normes établies et surveiller le processus de mise en œuvre.

Troisièmement et finalement, les parlements pourraient également garantir l'affectation des ressources financières suffisantes et autres afin de faciliter la mise en œuvre de projets et programmes.

Parlements et engagements internationaux

Selon le cadre constitutionnel et juridique de chaque pays, c'est habituellement les parlements qui ont la responsabilité constitutionnelle de ratifier l'engagement d'adhésion du gouvernement de leurs pays respectifs aux instruments et déclarations juridiques internationaux. Ceux – ci pourraient – être la Convention sur l'Élimination de toutes formes de Discrimination contre les Femmes (« **CEDAW** ») et la convention sur la Cour Pénale Internationale (**CPI**), et les Objectifs de Développement pour le Millénaire (**ODM**). Pour que le parlement ratifie promptement ces instruments internationaux, et surtout, surveiller leur mise en œuvre par leurs gouvernements, les députés devraient se familiariser avec les principes qui sous – tendent ces conventions - autrement, les députés seront incapables d'assumer leur mandat constitutionnel.

Questions de discussion

1. Etes – vous au courant de protocoles de la SADC approuvés par votre gouvernement, mais non encore ratifiés ?
2. Votre parlement est – il impliqué de quelque manière dans la mise en œuvre du **NEPAD**, par exemple en contrôlant le rôle de l'Exécutif dans sa mise en œuvre ou en vulgarisant le programme du **NEPAD** dans vos circonscriptions électorales ?
3. Q'est – ce que le Forum Parlementaire de la SADC pourrait faire dans le but de faciliter la coopération inter – parlementaire et l'échange des idées et des meilleures pratiques ?

Ouvrages recommandés

Site Web du NEPAD. [http : // www. touchtech. biz/ nepad/files/en. htm/](http://www.touchtech.biz/nepad/files/en.htm/)

Windhoek Initiative. SADC Parliamentary Forum, Windhoek, Namibia 1994

10. ETABLIR UN PARLEMENT PLUS FORT

Ce que ce chapitre va aborder :

- Informations générales relatives aux initiatives de renforcement des parlements ;
- Exemples des activités de renforcement des parlements ;
- Questions de discussion ;
- Ouvrages recommandés.

Informations Générales : Initiatives de renforcement des parlements.

L'effort croissant destiné à renforcer les parlements est, dans une certaine mesure, lié à l'augmentation remarquable du nombre des régimes démocratiques à travers le monde et du nombre des personnes vivant dans ces démocraties.

Considérez les changements spectaculaires qui ont eu lieu ces trente dernières années : les gouvernements civils ont remplacé les dictatures, en Europe du sud - en Grèce et en Espagne dans les années soixante-dix, durant les années soixante – dix et quatre-vingt, les gouvernements civils ont remplacé presque chacune des dictatures en Amérique latine, en Asie, les Philippines, la Corée et Taiwan devinrent des démocraties, après la dislocation de l'Union soviétique, des élections ont été organisées et des parlements ont été mis sur pied dans ses anciennes républiques de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale, et en Afrique sub-saharienne, l'apartheid appartient désormais à l'histoire et le multipartisme devient progressivement la norme. Selon une certaine estimation, en 1950, seulement 31% de la population mondiale vivait dans les pays qui pouvaient être considérés comme des pays démocratiques. En 2000, le chiffre avait doublé¹⁹.

Les bailleurs de fonds (tels que le Programme des Nations Unies pour le Développement [PNUD], l'Agence Américaine pour le Développement International [USAID], le Département pour le Développement International [DFID] du Royaume – Uni, l'Agence canadienne pour le Développement International [CIDA], la Banque Inter Américaine de Développement [IADB], et maintenant même le Fond Monétaire International [FMI] et la Banque Mondiale) ont apporté leur appui aux projets de renforcement de capacités de parlement, mais le changement réel dépend des efforts et de l'appui locaux. L'appui vient essentiellement de l'intérieur de parlements.

La volonté politique - le désir de députés et de leaders des parlements de créer ou établir des parlements plus forts est fondamentale.

En outre, d'autres qui détiennent le pouvoir, tels que l'exécutif et les partis politiques, doivent être disposés ou persuadés d'accorder un plus grand rôle aux parlements. Nous avons examiné comment des facteurs tels que le type de régime (c'est – à – dire si le système politique est présidentiel, parlementaire ou hybride) peuvent influencer sur la force que peut avoir un parlement. Ce module décrit certaines choses que les parlements mettent en œuvre actuellement pour se renforcer.

Exemples d'activités de renforcement des parlements

Plusieurs activités de renforcement parlementaire ont été ou sont en train d'être organisées en Afrique sub – saharienne. Comme les rôles des commissions se sont accrus, plusieurs de ces activités se sont concentrées sur le développement de leur expertise ou sur le développement de l'appui des experts aux commissions au sein et en dehors du parlement. Plusieurs exemples sont donnés dans les lignes qui suivent.

Les commissions parlementaires/ les commissions de réforme :

¹⁹ Karatnychy, Adrian, « Freedom : A Century of Progress », l'Enquête Annuelle des Droits Politiques et Libertés Civiques, New York : Freedom House, 2000, p. 8

Durant la dernière décennie, de nombreux parlements en Amérique latine et en Afrique ont mis sur pied des commissions parlementaires (connues, en Amérique latine, sous le nom de commissions de modernisation) pour contrôler et gérer leur développement institutionnel. Ces commissions sont composées de dirigeants des institutions et des leaders politiques dans le parlement, mais leur responsabilité n'est limitée qu'au développement institutionnel ; elles ne visent pas les questions politiques.

Les amendements à la constitution qui mettent sur pied ces commissions les rendent parfois administrativement indépendantes de l'Exécutif. En 1997, la Tanzanie et l'Ouganda avaient voté des lois mettant sur pied de telles Commissions Parlementaires (la Commission de service parlementaire en Tanzanie et la Commission Parlementaire en Ouganda) chargées du budget, de la dotation en personnel et du développement.

Le Kenya avait suivi cet exemple en 1999 et voté des lois mettant sur pied sa propre Commission de service parlementaire, «détachant» le développement et l'administration du parlement du contrôle de l'exécutif. Ces changements permettent aux parlements de développer leurs propres personnels et de se développer comme une branche plus indépendante du gouvernement.

Les plans de développement parlementaires

Plusieurs parlements ont rédigé des plans de développement institutionnel et sont en train de les mettre en œuvre. Ces plans présentent une vision pour l'institution avec des étapes et des emplois du temps spécifiques pour son développement. Les activités prévues peuvent comprendre des programmes, l'amélioration des installations du matériel, nouvelles structures institutionnelles et de dotation en personnel et des engagements planifiés, et le renforcement des capacités, et la formation d'orientation pour les députés et pour le personnel parlementaire.

Comme d'habitude, les commissions parlementaires surveillent la mise en œuvre de ces plans de développement. Vu la possibilité de changements fréquents de leaders des parlements, les plans de développement – avec la mise en œuvre par étape de leurs nombreuses composantes – peuvent aider l'institution à continuer à se développer en dépit du changement des leaders.

Programmes d'orientation pour les députés

S'ils sont organisés sur une base régionale, les programmes d'orientation à l'intention de députés facilitent le partage de l'information et des expériences parmi les députés venant de plusieurs pays. Les séminaires d'orientation du Forum Parlementaire de la SADC sont des initiatives à exécuter sous les auspices du centre pour le leadership parlementaire envisagé par le Forum Parlementaire de la SADC.

Le programme d'orientation fournit les conseils initiaux et les informations de base aux nouveaux députés sous forme de séminaires, visites, et manuels tels que celui – ci.

La formation à l'intérieur du pays à l'intention du personnel parlementaire :

Les sujets traités comprennent la formation concernant la manière de mener la recherche législative, l'analyse budgétaire, faire des exposés aux députés et l'utilisation de l'ordinateur.

Expérience de formation au niveau international

Les parlements prévoient des échanges pour les administrateurs au sein de l'Association Parlementaire du Commonwealth, et certains programmes de développement parlementaires comprennent des stages auprès des parlements étrangers. Dans la région de la SADC, certains parlements envoient leurs personnels à l'Institut de Gestion de l'Afrique Orientale et Australe pour y recevoir une formation en gestion.

Assistance en recherche octroyée aux commissions à travers les programmes de stage

Plusieurs programmes financés par les bailleurs de fonds ont institué des stages parlementaires (par exemple au Zimbabwe, au Kenya et en Ouganda) Au Kenya, les stagiaires sont placés sous la responsabilité des administrateurs des commissions, et font la plus grande partie de la recherche destinée aux

commissions où ils ont été affectés. Les programmes de stage constituent également un moyen efficace de recruter des jeunes talentueux pour le service parlementaire.

La formation en droits humains/ activités y relatives pour les députés

Le PNUD a organisé des activités destinées à aider les parlementaires à mieux comprendre leur rôle dans la protection de droits humains. Vers la fin des années 1990, le PNUD avait mis en oeuvre au Burundi un projet intitulé « Appui au Processus de Paix et de Réconciliation Nationale » qui amena les députés dans des tournées organisées par le ministre en charge des droits humains.

Lesdites tournées étaient conçues dans le but de sensibiliser les députés et les communautés de toutes les provinces du pays aux questions liées aux droits humains. Il est prévu, à l'intention des députés, une formation supplémentaire, axée sur les mécanismes et procédures parlementaires relatives au contrôle du respect des droits humains, et sur les mécanismes et procédures relatives à l'enquête parlementaire concernant le respect des droits humains.

Etudes des experts sur les projets de lois soumis aux commissions

Les commissions tirent profit de l'expertise à demeure en passant des contrats avec des experts des universités locales et des organisations de la société civile pour qu'ils fassent des recherches relatives aux questions en discussion ou à des projets de lois. Ces experts préparent des rapports à soumettre à l'appréciation des commissions ou témoignent lors de séances de commission.

Séminaires et voyages d'étude organisés dans le but d'aider les commissions à mieux appréhender des questions spécifiques qui ont été soumises à leur examen :

Quelquefois, les bailleurs de fonds organisent des séminaires d'information ou des voyages d'étude à l'intention de commissions. Ceux – ci peuvent comprendre des voyages à l'étranger en vue d'examiner la façon dont d'autres pays traitent certaines questions tombant sous la compétence de la commission, et des séminaires au cours desquels des experts extérieurs partagent leurs expériences avec les membres de la commission.

Par exemple, les commissions financières d'un grand nombre de pays ont fait le déplacement en Ouganda pour étudier le fonctionnement de son bureau chargé du budget. Dans la région, un grand nombre de commissions sont allées en Afrique du Sud afin d'étudier le fonctionnement de son parlement.

Répertoires des experts

Ces répertoires fournissent aux commissions des informations sur les experts locaux qui sont prêts et capables de leur apporter assistance concernant les questions soumises à l'examen de commissions.

Formation à l'intention des rédacteurs de proposition de lois et des experts en matière budgétaire :

Dans certains parlements africains, les commissions amendent un nombre croissant de projets de lois, et même introduisent leurs propres projets. D'autres se trouvent impliquées davantage dans le processus d'élaboration du budget. Les programmes de formation relatifs à la rédaction de projets de lois et à l'analyse budgétaire aident les personnels parlementaires à développer les compétences dont ils ont besoin pour permettre aux parlements d'être efficaces dans ces nouveaux rôles.

Assistance dans la mise sur pied des centres parlementaires de recherche, des services de rédaction de projets de lois, et des bureaux chargés des questions budgétaires.

Les parlements plus affirmés ont besoin d'un personnel plus qualifié, et ils ont également besoin de nouvelles sortes d'installations au sein de l'institution (telles que les centres de recherche et les bureaux chargés des questions budgétaires en vue d'assumer leurs rôles accrus. L'assistance locale et internationale leur est quelquefois accordée pour les aider dans ce sens.

Bureaux des députés et du personnel

Certains parlements de la région ont construit ou remis à neuf des bureaux pour leurs députés, et octroient des fonds pour le personnel privé attaché aux dits députés.

Accorder assistance aux parlements

La plupart des modules de ce manuel ont souligné les rôles que les parlements peuvent jouer dans la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'accroissement des rôles dévolus aux femmes au sein de parlements. A ce sujet, le Forum Parlementaire de la SADC fournit une aide spécifique aux parlements. Celle – ci comprend le renforcement des capacités et la formation axée sur le genre pour les députés et le personnel parlementaire et l'accès aux informations sur le genre.

La chargée du genre au secrétariat de la SADC a aussi conçu le « Kit du Genre à l'intention de Décideurs de la SADC » qui comprend des lignes directrices destinées à transformer les règles, règlements et pratiques institutionnelles du parlement pour accroître la sensibilité par rapport au genre.

Ordinateurs et développements des réseaux :

L'assistance professionnelle peut aider les parlements à développer des systèmes d'information cohérents dans lesquels toutes les composantes du programme sont capables de se communiquer et qui peuvent être élargis au fur et à mesure que les besoins augmentent.

Pour avoir des informations *régionales* spécifiques dans ce domaine, les lecteurs peuvent consulter l'enquête diligentée en 2001 par le Forum Parlementaire de la SADC sur les besoins des parlements de la SADC en TCI (Techniques de la Communication et de l'Information)

Développement des capacités des bibliothèques parlementaires :

Les parlements améliorent les acquisitions de leurs bibliothèques, forment leur personnel, développent les installations de leurs bibliothèques, renouvellent leurs collections, développent de nouvelles politiques d'acquisition et se connectent à l'Internet.

Raffermisssement des liens avec les citoyens :

Le Module 2 *Représentation et les relations avec les électeurs*, décrit les moyens par lesquels les parlements et les députés essayent de mieux relier les électeurs avec le gouvernement, et plusieurs de ces mesures ont été introduites ou renforcées à travers les programmes de développement parlementaire.

Ceux – ci comprennent la mise sur pied ou le renforcement des bureaux de presse ou des affaires publiques et centres d'information pour visiteurs, l'aide aux parlements dans la publication des bulletins de liaison, le fait de tenir les citoyens informés en fournissant en ligne le Hansard et les informations législatives y compris le statut de projets de lois, l'assistance logistique et la fourniture de lignes directrices ou manuels pour conduire les séances publiques.

Questions de discussion

1. Votre parlement fournit – il des efforts pour se renforcer en tant qu’institution ? s’il en ainsi, qu’est – ce que le programme est censé accomplir ? et quand ?
2. Est – ce qu’une perspective de genre est - elle incorporée dans vos programmes de renforcement parlementaire ? S’il en est ainsi, quel impact a – t – elle eu sur la pratique et les procédures parlementaires ?
3. Si votre parlement entamait un programme de renforcement institutionnel, quelles seraient ses priorités ?
4. Le parlement dispose – t – il d’un plan stratégique de développement ?

Ouvrages recommandés

Robison, William, and Janice Hyde. “A Framework for Assessing Legislatures and Information Capabilities in Emerging Democratic Nations”, Communication faite à la conférence de l’ APPAM, le 3 novembre 1995, Washington, DC

USAID *Handbook on Legislative Strengthening*. Center for Democracy and Governance, Washington, DC, USAID, février 2000 disponible su [http: // .cid. suny. edu/](http://.cid.suny.edu/)