RÔLE DU PARLEMENT DANS LA DÉFINITION ET LA PROMOTION DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT POUR L'APRÈS-2015

Alors que nous nous approchons de l'échéance fixée pour la réalisation des OMD, les partenaires au développement doivent porter leur regard au-delà de 2015 et examiner le rôle de la gouvernance démocratique et des parlements dans la poursuite de la promotion des objectifs de développement. Cet impératif est particulièrement important si la communauté internationale s'engage à définir un nouvel ensemble d'objectifs. La gouvernance démocratique n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais elle est de plus en plus préconisée dans le programme de développement pour l'après-2015. Il existe de nombreux succès enregistrés dans le cadre des OMD indispensables pour les parlements qu'il faudrait conserver dans les nouveaux objectifs de développement. Il y a aussi quelques lacunes évidentes qu'ils doivent s'efforcer de combler. Une évaluation de ces succès et lacunes permettra de préparer le terrain pour la participation des parlements à leur participation à une éventuelle prochaine génération d'objectifs. Cette note d'orientation porte sur quelques-unes des leçons apprises et sur des points d'entrée pour définir le rôle des parlements dans la promotion du programme de développement pour l'après-2015.

Contribution des parlements aux Objectifs du Millénaire pour le développement et au programme de développement pour l'après-2015

Des systèmes parlementaires varient, si bien qu'une approche 'taille unique' ne va pas permettre de déterminer la mesure dans laquelle les parlements ont enregistré des succès dans leurs efforts en vue de mettre à profit la volonté politique et le nouvel élan pour réaliser les OMD. Les parlements du monde entier ont joué des rôles différents dans leur contribution à la réalisation des OMD dans leurs pays respectifs. Les parlements des pays développés doivent s'assurer que leurs gouvernements honorent leur promesse d'allouer 0,7% du PIB à l'aide publique au développement (APD), comme le prévoyait le Consensus de Monterrey. Ils doivent également accorder une plus grande attention à la qualité de l'aide. Mais l'expérience montre qu'ils ont souvent été un peu mis de côté dans les débats relatifs à l'APD, ce qui a entraîné un faible degré de reddition de comptes en rapport avec la budgétisation de l'aide et son affectation à la réalisation des OMD.

Les parlements des pays développés doivent s'assurer que leurs gouvernements honorent leur promesse d'allouer 0,7% du PIB à l'APD

En Mongolie, le Parlement a adopté une résolution sur les OMD nationaux qui comprenait un neuvième OMD sur les droits de l'homme, la gouvernance démocratique et la lutte contre la corruption s'ajoutant aux huit OMD reconnus au niveau mondial.[1] Toutefois, en Suède, le gouvernement a lancé un projet de loi : Une responsabilité partagée: la politique suédoise de développement global, qui a rassemblé toutes les composantes de la politique de développement de la Suède, et a adopté une approche globale à divers domaines politiques (la dette, le commerce, l'agriculture, l'éducation, l'environnement et la migration). Cette loi garantit une politique de développement cohérente, parce que le pays ne parle que d'une seule voix sur la tribune internationale. Ce projet de loi a été débattu et amélioré par les Suédois. Le Parlement a également demandé un rapport annuel sur les progrès de la mise en œuvre de la nouvelle politique.

Dans les pays en développement, les parlements doivent s'assurer que leurs gouvernements mobilisent les ressources nécessaires au développement. Ils doivent mettre en place des stratégies nationales pour adapter les politiques en faveur des OMD et participer à la formulation et au suivi des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). Il est aujourd'hui évident qu'une participation plus active des parlements et une reddition de comptes plus importante sont nécessaires dans le processus d'élaboration de la SRP.

Dans les pays en développement, les parlements doivent s'assurer que leurs gouvernements mobilisent les ressources nécessaires au développement

Les mécanismes parlementaires internes liés au travail sur les OMD diffèrent également selon les pays. Dans certains cas, on a mis en place des groupes de travail qui favorisent l'engagement et le débat sur les OMD au sein du parlement. Par exemple, le Caucus parlementaire du Bangladesh sur l'éducation a réussi à introduire une loi au parlement portant sur un amendement constitutionnel visant à reconnaître l'éducation comme un droit fondamental.[2] Le premier caucus parlementaire du Bangladesh sur l'éducation était composé de représentants de tous les partis politiques représentés au parlement et son travail a été financé par le Fonds de renforcement des capacités de la population, une organisation sans but lucratif s'occupant du plaidoyer sur les questions législatives. Le Caucus parlementaire sur les OMD au Parlement kenyan se compose d'un groupe informel des députés. Il constitue une plateforme favorisant l'implication de la société civile et l'examen des questions liées à la réalisation des OMD. Des mécanismes du genre existent en Inde et en Indonésie.[3] En Inde, une interaction bien établie entre le pouvoir exécutif et la Commission parlementaire sur les questions de développement favorise davantage la participation politique plus active au programme de développement national. Certains parlements ont mis en place des commissions permanentes sur les OMD (par exemple, au Nigeria). L'absence de mécanismes parlementaires spécifiques pour les OMD n'a pas empêché les pays de réaliser la plupart de leurs cibles des OMD (par exemple, l'Afrique du Sud). Certaines des leçons apprises montrent que l'existence d'un organe parlementaire sur les OMD a contribué à sensibiliser les députés aux questions relatives aux OMD. Mais la clé du succès se trouve ailleurs. Elle se trouve, par exemple, dans un solide programme national de développement, dans une forte relation de travail entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, dans une structure de commission parlementaire dotée de ressources suffisantes, et dans une véritable participation des parlements au programme de développement national (lorsque les OMD ont été institutionnalisés dans des objectifs nationaux et dans des politiques de développement connexes, ainsi que dans des rapports sur les OMD, et sont examinés et débattus au parlement).

De nombreux pays préparent régulièrement des rapports nationaux sur les progrès réalisés dans le cadre des OMD – même si, malheureusement, la plupart des processus aboutissant à la publication des rapports publiés jusqu'à présent n'ont pas été pleinement participatifs. Les rapports nationaux sur les OMD et les cibles auxquelles les pays se sont engagés eux-mêmes sont rarement examinés aux parlements nationaux.

Les parlements nationaux ont été en grande partie ignorés en tant qu'acteurs du développement et partenaires à la réalisation des OMD. De même, les parlements n'ont pas souvent participé au processus de SRP en matière du contrôle des performances et des résultats de l'acheminement de l'aide.

Au Parlement de Serbie, on a mis en place une Commission permanente de lutte contre la pauvreté. Le président de cette Commission a été inclus en tant que membre du groupe de travail mis en place par le gouvernement pour soutenir l'analyse des OMD nationalisés. Ce n'est qu'un exemple de la façon dont les commissions parlementaires peuvent jouer un rôle de leadership dans les questions liées aux OMD. Le succès du Nigeria en rapport avec la réalisation de la plupart des objectifs est lié au développement multisectoriel des infrastructures du pays. Il est l'un des rares pays dont le parlement a joué un rôle clé dans la réalisation du programme des OMD. De la campagne « tous debout » au Parlement à la création d'une commission permanente, le Parlement nigérian a fait des efforts importants pour s'engager et être considéré comme très engagé à la réalisation des OMD.

Le Nigeria est en bonne voie pour réaliser l'Objectif 4 à l'horizon 2015. Il est l'un des rares pays dont le parlement a joué un rôle clé dans la réalisation du programme des OMD

Des efforts sont actuellement consacrés à la réalisation des OMD 'négligés', ainsi qu'à la consolidation et à la durabilité des résultats obtenus jusqu'à présent.[4] Les parlements ont également démontré leur capacité et leur volonté d'agir. Par exemple, les Présidents de parlement et de sénat africains ont

adopté à l'unanimité une résolution historique sur la Déclaration d'engagement. Cette déclaration privilégie le soutien des parlements au renforcement des actions d'ordre politique et budgétaire en rapport avec la santé des mères, des nouveau-nés et des enfants dans les pays africains. Cette étape importante a été adoptée à l'occasion de la 3e Conférence panafricaine des Présidents de parlement (du 17 au 18 octobre 2011), organisée par le Parlement panafricain à Johannesburg, en Afrique du Sud. Cet engagement est le premier du genre pris par les Présidents de parlement africains, et il constitue un facteur important dans l'accélération des progrès en Afrique en vue de la réalisation des OMD 4 et 5 concernant respectivement la santé maternelle et infantile.[5]

La participation des parlements aux objectifs de développement doit être renforcée après 2015, aux niveaux mondial, régional et national pour d'éventuels objectifs déterminés à l'échelle nationale. La coopération avec des parlements régionaux (tel que le Parlatino et le Parlement panafricain) et sous-régionaux (tels que le Parlacen, le FP-SADC, le Parlement de la CEDEAO, et l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est) doit fortement créer des liens entre les cadres politiques régionaux, sous-régionaux et nationaux pour renforcer des échanges entre les nations, l'harmonisation de la politique et la reddition de comptes du pouvoir exécutif au niveau supranational. Les parlements doivent bénéficier d'un appui suffisant pour leur permettre de promouvoir et réaliser les nouveaux objectifs. Bien que les objectifs spécifiques pour l'après-2015 ne soient encore déterminés, les tendances et priorités sous-jacentes contribuant à l'élaboration du programme de développement ont été identifiées, de même que les principes directeurs relatifs à la durabilité, l'inclusion et l'équité, et à l'amélioration de la sécurité humaine et au respect des droits de l'homme. S'appuyant sur les exemples existants de cas où les parlements ont renforcé la gouvernance démocratique pour la réalisation des OMD, une participation plus active des parlementaires dans le monde entier doit être encouragée pour assurer une plus grande responsabilité dans la gestion des affaires publiques afin de créer des politiques et pratiques indispensables à la réalisation des objectifs pour l'après-2015.

La participation des parlements aux objectifs de développement doit être renforcée après 2015

Les parlements peuvent faire avancer les choses directement par la mise en œuvre des plans et budgets de développement pertinents au niveau national qui sont conformes aux priorités connexes contribuant à la définition du cadre de développement pour l'après-2015. Il s'agit du développement social et du développement économique sans exclusive, de la durabilité environnementale, de la paix et de la sécurité.[6] Ces priorités doivent être encore décomposées pour relever les défis de l'équité, de l'égalité et de la non-discrimination. Cette approche doit figurer dans un exercice rigoureux de collecte des données et d'analyse comparative des objectifs pour l'après-2015. Les parlements peuvent adopter de textes de loi visant expressément ces principaux défis, par exemple en adoptant des lois sensibles au changement climatique, favorisant l'emploi et la création d'emplois, ou visant des schémas d'inégalités, la mutation / croissance démographique, l'urbanisation, des infrastructures et la migration.[7] Par exemple, les citoyens du Costa Rica jouissent du droit à un environnement sain et le gouvernement garantit et défend ce droit en adoptant des textes de loi fixant des normes et des peines en cas de violation de ces normes. Enfin, les parlements seraient les principaux champions en ce qui concerne la promotion d'un objectif spécifique en matière de gouvernance démocratique aux niveaux mondial, régional ou national.

Leçons tirées des OMD en rapport avec les parlements

Le programme de développement pour l'après-2015 s'appuie sur l'élan et des leçons tirées des OMD. La nécessité d'une appropriation nationale, de la reddition de comptes par les gouvernements, et de la politique nationale n'a pas été suffisamment prise en compte lors de la conception et de la mise en œuvre des OMD, et elle est actuellement mise en évidence comme un impératif pour s'assurer que les nouveaux objectifs sont réalisés.[8] Les parlements sont à l'avant-garde de ces impératifs, car ils jouent un rôle essentiel dans la satisfaction de ces exigences grâce à leurs fonctions de législation, budgétisation et de contrôle.

Reddition de comptes

Les parlements jouent un rôle précis dans le suivi et l'obligation des gouvernements à rendre compte des engagements internationaux, régionaux et nationaux auxquels ils ont souscrit. Les parlementaires ont également participé activement aux parlements régionaux ou sous-régionaux. Le manque de reddition de comptes a été reconnu comme une faiblesse majeure dans la réalisation des OMD. De l'Accord de Paris à la Déclaration d'Accra et aux récentes déclarations de Busan, la communauté internationale a continué de former son vœu que les institutions des pays disposent des moyens suffisants requis pour assurer une surveillance interne des

engagements internationaux auxquels le gouvernement national a souscrit. Les futurs objectifs devraient également bénéficier d'une définition plus claire des responsabilités au niveau national.[9] Un système de reddition de comptes plus solide exige que les parlements et d'autres institutions, ainsi que les élus et institutions locaux, s'engagent dans tout le processus d'élaboration des politiques et des étapes connexes du cycle budgétaire pour promouvoir et réaliser les objectifs pour l'après-2015. Cette approche permettra de renforcer l'engagement politique et de prévoir des mesures incitatives pour assurer une meilleure prestation de services pour tous.

Les parlements doivent assumer un rôle de leadership dans la reddition de comptes à tous les niveaux pour s'assurer que le gouvernement poursuit ses efforts en vue de la réalisation de futurs objectifs et des engagements internationaux (y compris les obligations en vertu de normes internationales relatives aux droits de l'homme, des engagements régionaux). Il existe plusieurs outils dont le Parlement peut se servir pour faire le suivi des actions du gouvernement, notamment la mise en œuvre des politiques, l'examen des dépenses, et la surveillance des institutions indépendantes.

Les parlements doivent assumer un rôle de leadership dans la reddition de comptes au niveau national

Le parlement dispose normalement de diverses commissions fonctionnelles qui reflètent différents ministères. C'est le rôle de ces commissions de faire le suivi de leurs ministères respectifs afin de s'assurer qu'ils agissent globalement dans l'intérêt des citoyens et qu'ils appliquent expressément, correctement et convenablement des lois votées par le parlement pour réaliser certains objectifs d'ordre politique.

Une fois que le budget de l'État a été adopté, une commission est généralement désignée (par exemple, la Commission des comptes publics) afin d'examiner les dépenses du gouvernement. Souvent, cela se fait en collaboration avec l'Institution de contrôle de l'État (par exemple, la Cour des Comptes). C'est grâce aux évaluations parlementaires annuelles du projet des dépenses du gouvernement que les parlements peuvent s'assurer qu'un financement suffisant est affecté à la réalisation des objectifs pour l'après-2015, et que ce financement est dépensé à bon escient pour que les lois se traduisent en actions concrètes dans tout le pays.

Les évaluations parlementaires du projet des dépenses du gouvernement permettent de s'assurer qu'un financement suffisant est affecté à la réalisation des objectifs pour l'après-2015

Dans de nombreuses situations, le parlement est chargé de la nomination et du suivi du travail des organismes indépendants, tels que le vérificateur de l'État, la commission de lutte contre la corruption, ou la commission des droits de l'homme. Le parlement ne doit pas s'ingérer dans le travail de ces organes, mais il doit s'assurer qu'ils restent indépendants du pouvoir exécutif, qu'ils disposent d'un financement suffisant nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, et qu'ils œuvrent dans l'intérêt de tous les citoyens.

Mise en œuvre nationale

Une autre insuffisance reconnue des OMD est l'absence de concrétisation des tendances et des objectifs internationaux en élaboration de politiques nationales.[10] Trop souvent, les engagements internationaux sont pris sans valeur juridique dans un pays, à moins que ou jusqu'à ce que ces engagements se traduisent en lois et politiques. Comme l'a déclaré le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, «Ce n'est pas au sein des Nations unies que les objectifs seront réalisés. Ils doivent être réalisés dans chacun de ses États membres, par les efforts conjoints de leurs gouvernements et leur peuple». Alors, le parlement aura un rôle spécifique dans l'adoption d'un cadre juridique national qui reflète et adapte au pays des engagements internationaux du cadre de développement pour l'après-2015. Les parlements seront responsables de l'examen minutieux des projets de loi et de l'adoption des lois nécessaires pour donner suite à ces engagements.

Appropriation nationale

S'il est essentiel d'impliquer les parlements dans le processus qui suivra la définition de nouveaux objectifs, il importe également de souligner leur implication dans le processus devant mener à leur adoption. Cela n'a pas été tout à fait le cas pour les OMD, car les parlements ne se sont engagés dans le processus que plus tard. Certes, les signataires de la Déclaration du Millénaire à l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2000 et des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) étaient des représentants de 189 gouvernements du Nord et du Sud, sans tenir compte de l'importance du pouvoir législatif et de son rôle dans la mise en œuvre de cette Déclaration. L'exclusion des principales parties prenantes, notamment les parlements, est considérée comme une autre lacune de la réalisation des OMD. Ce n'est qu'au cours des cinq dernières années que la collaboration avec les parlements a commencé à être reconnue comme un élément important d'une stratégie en vue de la réalisation des OMD.

Cela a essentiellement commencé suite à la curiosité naturelle des députés qui se sont mis à poser des questions sur les OMD et les efforts consentis par des gouvernements pour respecter leurs engagements. La promotion des consultations nationales, régionales et mondiales avec des représentants des parlements à la conception des objectifs, leur implication dès le début, et leur adhésion équitable aux nouveaux objectifs, favoriseront une participation plus active et une appropriation nationale. Cela stimulera la reddition de comptes au niveau national et évitera toute critique des OMD comme un programme descendant/ dicté par les desiderata de bailleurs de fonds et dépourvu des contributions des pays en développement.

Il est important que les parlements participent au processus devant mener à l'adoption de nouveaux objectifs

Dans le même temps, il faut mettre en place une approche stratégique pour renforcer la cohérence entre le développement, le commerce, l'investissement, la propriété intellectuelle, et d'autres principales politiques. Les parlements sont bien placés pour promouvoir cette approche intégrée par l'adoption et la promotion des lois et politiques cohérentes contribuant à la réalisation des objectifs économiques, sociaux et de développement, et par l'alignement des engagements internationaux sur les priorités nationales.

Perspectives d'avenir

Les données disponibles montrent que la présence d'un pouvoir législatif fort est une pure bénédiction pour la démocratisation.[11] Lors de la réunion de suivi des OMD de Tokyo tenue en juin 2011, le PNUD a réaffirmé la nécessité de «mettre l'accent sur le renforcement des institutions et systèmes» et a vivement préconisé « qu'une attention accrue soit accordée au renforcement des capacités». L'Équipe spéciale des Nations Unies sur le Programme de développement de l'ONU pour l'après-2015 a également indiqué que les OMD « ont conduit à une insistance excessive sur les écarts en matière de ressources financières au détriment d'efforts en vue du renforcement institutionnel et des transformations structurelles ».[12] La réalisation du programme de développement pour l'après-2015 exigera donc plus que des ressources techniques. Elle doit comprendre des interventions politiques et l'appui aux acteurs politiques pour surmonter certains des obstacles qui ont empêché la pleine réalisation des OMD. À cette fin, il faudra assurer un soutien actif et adéquat à toutes les institutions politiques, ainsi qu'aux parlements. Les partenaires au développement doivent reconnaître le rôle crucial des parlements et leur apporter un appui stratégique direct.

Aujourd'hui, le PNUD appuie un parlement sur trois dans le monde entier pour construire des institutions politiques inclusives et participatives, développer des capacités durables des législateurs et du personnel des parlements, partager les meilleures pratiques démocratiques, et pour renforcer le dialogue avec la société civile afin de prévenir la violence et promouvoir la participation des femmes. Pour ce qui est des perspectives d'avenir, et en reconnaissant le rôle du parlement en tant qu'acteur de développement et intervenant dans la réalisation d'éventuels cibles et objectifs pour l'après-2015, le PNUD et les partenaires au développement doivent poursuivre le renforcement du pouvoir d'action des parlements sur le plan stratégique, et le soutien aux parlementaires et personnel dans les domaines suivants:

- ✓ La mise à disposition d'informations et des connaissances sur les meilleures pratiques internationales et des exemples concrets provenant d'autres pays;
- ✓ Le développement des capacités à long terme; et
- ✓ L'appui aux principales commissions parlementaires et au personnel sur lequel elles comptent pour remplir leurs fonctions.

Les partenaires au développement doivent reconnaître le rôle crucial des parlements et leur apporter un appui stratégique direct

Plus précisément, les partenaires au développement doivent se préparer à soutenir le rôle du parlement au-delà de l'an 2015 dans ses fonctions de législation et de contrôle, en ciblant à la fois les parlementaires et le personnel. Il faut élaborer des projets pour s'assurer que les principales composantes du parlement ont les capacités et les connaissances requises pour bien examiner les projets de loi relatifs aux objectifs pour l'après-2015. Ils doivent également être capables de s'assurer que les projets de loi sont de qualité, reflétant les meilleures pratiques régionales et internationales, ainsi que des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Cela devrait porter notamment sur le renforcement des capacités des divisions du secrétariat du parlement chargées de la recherche et rédaction des textes juridiques. Par ailleurs, un soutien direct aux commissions parlementaires compétentes permet de s'assurer que ces commissions ont accès aux connaissances spécialisées appropriées (notamment des OSC, des citoyens,

des universitaires et des experts de l'ONU) afin de refléter les meilleures pratiques et les préoccupations des citoyens. Les partenaires au développement peuvent renforcer les capacités des commissions parlementaires qui supervisent les principaux ministères chargés de la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015.

Étant donné que le processus d'adoption du budget de l'État diffère selon les pays, l'adoption du budget constitue une occasion pour les députés de réclamer le financement nécessaire pour réaliser les objectifs de l'après-2015. L'accès rapide aux connaissances spécialisées et la capacité de renforcer une demande politique de financement sont essentiels. Les partenaires au développement peuvent promouvoir le rôle du parlement dans le contrôle des dépenses publiques, ainsi que dans le soutien des organisations de la société civile et d'autres acteurs pour faire le suivi des rendements du secteur public. Ce suivi peut être un travail technique plus détaillé, mais la mise à disposition des connaissances spécialisées peut permettre aux commissions compétentes (par exemple, la commission des comptes publics) de remplir leurs rôles. La fourniture d'informations et de l'accès à des experts sera cruciale pour le bon fonctionnement de ces commissions.

C'est grâce à ces principales considérations que les partenaires au développement peuvent s'assurer que les parlements jouent un rôle actif dès le début dans la réalisation des objectifs de développement pour l'après-2015. Grâce à notre soutien aux parlements et au renforcement de la coordination entre tous les bailleurs de fonds et parties prenantes, nous allons travailler avec une institution nationale importante qui peut – et doit – s'engager de façon positive afin de réaliser les objectifs de développement.

Notes

1 "Millennium Development Goal 9: Indicators and the State of Democracy in Mongolia", UNDP, the Institute of Philosophy, Sociology, Law of the Mongolian Academy of Sciences and UNDEF, 2009.

2 "Toolkit for Parliamentarians, International Parliamentary Conference on the Millennium Development Goals", Houses of Parliament, Commonwealth Parliamentary Association, 2012.

3 "Analytical Study of Parliamentary mechanisms for MDGs ", IPU and Millennium Campaign, 2010.

4 Les pays les plus pauvres et les plus fragiles laissés à la traîne; inquiétudes croissantes relatives aux foyers de groupes autochtones et des citoyens victimes d'exclusion sociale vivant dans des pays à revenu moyen. Voir "Millennium Development Goals: 2012 Progress Chart".

5 "Speakers of African Parliaments Adopt Resolution on Declaration of Commitment to Prioritize and Increase Budget Support to Maternal, Newborn and Child Health", octobre 2011

6 "Realizing the Future We Want for All, Report to the Secretary-General", Équipe spéciale des Nations Unies sur le Programme de développement de l'ONU pour l'après-2015, juin 2012.

7 *ibid.*

8 "Report of the Experts Group Meeting to support the advancement of the Post-2015 UN Development Agenda", New York, du 27 au 29 février 2012.

9 "Getting to Zero: Finishing the Job the MDGs Started", mars 2012.

10 "After 2015: contexts, politics and processes for a post-2015 global agreement on development", ODI, janvier 2012.

11 Steven Fish, "Stronger Legislatures, Stronger Democracies", Journal of Democracy Volume 17, n° 1, janvier 2006.

12 "Review of the contributions of the MDG Agenda to foster development: Lessons for the Post-2015 UN Development Agenda", Équipe spéciale des Nations Unies sur le Programme de développement de l'ONU pour l'après-2015, mars 2012.

Janvier 2013

Coordonnées : Diane Sheinberg
Développement parlementaire
Directrice de programme
diane.sheinberg@undp.org