
Soutien international aux parlements : une perspective des Nations Unies

par Kevin Deveaux

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est le plus important organisme de l'ONU. Il verse annuellement à des pays membres plus de 5 milliards de dollars en aide. Celle-ci prend essentiellement la forme de conseils techniques, de transfert de connaissances et de renforcement des capacités. Le mandat du PNUD consiste à fournir l'aide nécessaire à plus de 166 pays et gouvernements du monde entier, afin de leur permettre de mettre sur pied des programmes durables axés sur la réduction de la pauvreté, le respect des droits de la personne, la promotion d'un rôle clé pour les femmes dans la société et la protection de l'environnement. Le présent article se concentre sur le soutien du PNUD aux institutions parlementaires.

On observe une forte corrélation entre la présence d'une institution parlementaire efficace et l'existence d'une démocratie viable et d'une société ouverte. Ces institutions sont essentielles à l'instauration et au renforcement d'une démocratie, puisqu'elles donnent aux gens ordinaires les moyens de prendre part à l'élaboration des politiques qui influent sur leur vie. En outre, les parlements jouent un rôle fondamental lorsqu'il s'agit d'assurer la primauté du droit, de protéger les droits de la personne, de veiller à la transparence des processus de gouvernance et de veiller à ce que le pays respecte ses obligations internationales.

La gouvernance démocratique constitue le plus grand bénéficiaire de l'aide fournie par le PNUD, soit environ 40 p. 100 de ses dépenses annuelles. Elle comprend la promotion de la participation de l'ensemble des citoyens au fonctionnement de leur gouvernement et l'établissement d'institutions gouvernementales responsables et réceptives. Il s'agit également de s'assurer que cette gouvernance se fonde sur des principes internationaux.

Kevin Deveaux a été député et leader parlementaire de l'opposition officielle à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse de 1998 à 2007 avant de quitter la politique pour mettre à profit ses compétences afin d'aider à accroître l'efficacité des parlements dans le monde entier.

Depuis le milieu des années 1990, le PNUD accorde une place de plus en plus grande à l'aide au développement parlementaire, afin d'accroître la représentation des pauvres et des groupes défavorisés et la responsabilité à leur égard. Il soutient les parlements en fournissant aux parlementaires et à leur personnel divers conseils techniques à long terme pouvant prendre de nombreuses formes, par exemple des séminaires de formation de base, des voyages d'études ou encore des services de conseillers techniques à temps plein chargés de travailler avec les comités parlementaires et le personnel lors des audiences publiques, de veiller à l'élaboration de lois d'excellente qualité et d'assurer une surveillance efficace du pouvoir exécutif.

En 1995, le PNUD comptait cinq programmes de développement parlementaire en vigueur simultanément. Aujourd'hui, il y en a plus de 60, de l'Algérie au Mozambique en passant par le Timor-Leste et la Zambie. Le PNUD soutient désormais des parlements aux quatre coins de la planète et fait figure de chef de file reconnu dans cet important pilier qu'est la gouvernance démocratique.

L'infrastructure nationale, régionale et internationale du PNUD constitue l'élément clé du soutien de l'organisme aux parlements. Le Programme est la seule organisation internationale à être présente en permanence dans plus de 160 pays. Il possède des bureaux régionaux et des experts internationaux qui soutiennent les efforts déployés à

l'échelle nationale. Cet appui emprunte plusieurs formes : (i) des conseils techniques et des produits de connaissance¹; (ii) la participation au Programme mondial de renforcement parlementaire; (iii) des plateformes de connaissance multilatérales sur le Web.

Le PNUD compte sur les services d'une équipe de développement parlementaire qui est établie à New York et à Bruxelles et qui est chargée de prodiguer des conseils techniques aux bureaux nationaux et régionaux du Programme, au besoin. Lorsqu'un parlement national souhaite obtenir le soutien du PNUD, le bureau national correspondant peut faire appel à l'équipe, qui aidera à concevoir des projets, à organiser des activités particulières, à trouver des conseillers techniques à court et à long terme, à évaluer les résultats relatifs à certains projets en cours et à veiller à l'assurance de la qualité. L'équipe aide également à élaborer des produits de connaissance qui s'inspirent du PNUD et des leçons plus générales apprises dans le domaine du développement parlementaire. Elle les présente dans un format accessible aux parlementaires, à leur personnel et à d'autres intervenants.

Le PNUD offre, depuis dix ans, une initiative d'envergure planétaire liée au développement parlementaire. Le Programme mondial de renforcement parlementaire (PMRP) en est maintenant à sa troisième phase et œuvre aux échelles internationale, régionale et nationale. À l'échelle internationale, il permet au PNUD de jouer un rôle de chef de file et de défenseur dans le domaine du renforcement parlementaire par le truchement d'un rapport semestriel sur le développement parlementaire qui sera élaboré sous peu et qui mettra l'accent sur la concertation et l'établissement du programme. Il lui permet aussi d'assumer cette responsabilité grâce à des efforts continus visant à établir des repères et des normes à l'intention des parlements de pays démocratiques et grâce à diverses initiatives sur l'efficacité des parlements et des gouvernements. Au plan régional, le PMRP se préoccupe avant tout de l'échange de bonnes pratiques de même que de la création et de la diffusion de connaissances dans les États arabes et en Afrique occidentale et équatoriale. De surcroît, les activités mises en œuvre à ce niveau facilitent la direction de dossiers sensibles qui ne peuvent être réglés aisément et dans l'immédiat au niveau national, comme la surveillance parlementaire du secteur de la sécurité, les lois sur les partis politiques et la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption. À l'échelle nationale, le PMRP intervient principalement en Algérie, au Liban, en Mauritanie et au Niger. Les initiatives de soutien à ce niveau permettent de renforcer l'engagement des parlements de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)², de mettre en place des contrôles budgétaires ainsi qu'une capacité d'analyse financière et économique, de soutenir la participation des parlements à la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la

corruption ainsi que d'accroître la participation des femmes à la politique et l'élaboration de politiques qui tiennent compte de la spécificité des sexes.

Afin d'assurer un plus grand accès aux connaissances développées par lui-même et d'autres partenaires en développement parlementaire, le PNUD a soutenu deux sites Web multilatéraux : iKNOW Politics et Agora. iKNOW Politics³, réseau mis sur pied en 2007, est appuyé par cinq partenaires internationaux. Il offre à ceux et celles qui prônent un rôle accru des femmes en politique un lieu virtuel pour l'obtention de connaissances, de conseils et de renseignements. Le réseau Agora, qui verra le jour en 2010, bénéficie du soutien de divers partenaires en développement parlementaire. Son objectif consiste à fournir, sur le Web, un lieu où les parlementaires, le personnel, les ONG, les médias, les donateurs et les intervenants en développement puissent obtenir les services d'une bibliothèque en ligne, des conseils d'experts et des renseignements à jour sur les pratiques exemplaires adoptées dans le domaine.

Le PNUD est fier de travailler en partenariat avec d'autres organisations internationales œuvrant auprès des parlements et en leur nom. Il s'agit notamment d'autres organisations multilatérales, comme la Banque mondiale et l'UNICEF, d'ONG internationales, comme le Centre parlementaire, le National Democratic Institute for International Affairs et la Westminster Foundation for Democracy, de réseaux parlementaires, comme l'Association parlementaire du Commonwealth, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et l'Union interparlementaire, ainsi que de réseaux de parlementaires, comme l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption et Parliamentarians for Global Action.

Ces partenariats permettent aux parlements d'obtenir les meilleurs conseils et le meilleur soutien qui soient. Chaque organisation a ses propres forces et, en travaillant ensemble, les parlements nationaux et provinciaux peuvent apprendre d'experts du monde entier qui ont déjà été confrontés aux défis devant lesquels ils sont placés.

L'une des tendances constatées au chapitre du développement parlementaire, c'est que l'on reconnaît que le soutien apporté aux parlements est fondamentalement d'ordre politique. Alors que, par le passé, les techniciens et les universitaires étaient les principaux conseillers des parlements, on se rend compte de plus en plus désormais de l'avantage que procure l'entraide entre homologues. Cela signifie que les députés fédéraux et provinciaux, anciens et actuels, de même que le personnel parlementaire, sont appelés à mettre à profit et à transférer les compétences qu'ils ont acquises pour aider un autre parlement ou groupe de députés.

La section australienne de l'Association parlementaire du Commonwealth est allée un peu plus loin, mettant sur pied un programme de jumelage avec des pays insulaires

du Pacifique. Des parlements d'États comme la Nouvelle-Galles du Sud et le Queensland se sont jumelés avec ceux de petits États insulaires afin de nouer une relation à long terme et de fournir le soutien technique (et, dans certains cas, l'équipement) dont ont besoin les assemblées insulaires.

C'est grâce à ces relations institutionnalisées ou plus officieuses que les parlements de jeunes démocraties peuvent recevoir le soutien et les conseils à long terme nécessaires pour assumer les tâches qui leur sont confiées, notamment adopter des lois de qualité, surveiller les actions gouvernementales ou prendre en compte les opinions des électeurs dans leur travail.

Exemples d'initiatives soutenues par le PNUD

Au Bénin, le PNUD s'emploie activement, depuis la fin des années 1990, à renforcer les organisations de la société civile au moyen de diverses initiatives, notamment en appuyant des forums nationaux sur la lutte contre la corruption et en surveillant l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement. Sans véritablement connaître l'incidence des programmes liés aux objectifs du Millénaire, en 2005, des organisations locales de la société civile, dont les Sœurs unies à l'œuvre, le Centre Afrika Obota et le réseau Women in Law and Development in Africa, se sont réunies pour créer la coalition Social Watch. Celle-ci a pour mission d'instaurer un véritable contrôle citoyen sur, à la fois, le budget national et la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. La Netherlands Development Organization et le PNUD ont fourni à la coalition une aide technique et financière.

De surcroît, grâce à son projet de soutien de la presse béninoise (2005-2007), le PNUD s'est concentré sur le renforcement des capacités des médias de couvrir et d'analyser les discussions des parlementaires sur les politiques budgétaires et de réduction de la pauvreté (y compris la période des questions à l'Assemblée nationale). Ce projet a donné lieu à un débat public sur la liberté d'expression et a fait ressortir la nécessité de fixer de meilleures règles d'engagement entre la presse et le gouvernement. La couverture médiatique a, en outre, permis à la population de comprendre les enjeux financiers et de se former une opinion à ce sujet. Elle lui a aussi donné la possibilité d'évaluer si ses élus jouent un rôle proactif pour ce qui est de plaider en faveur des politiques de lutte contre la pauvreté.

Au Moyen-Orient, le Groupe de travail sur le Parlement et la réforme des lois régissant les partis politiques, formé en 2006 par l'Initiative pour le développement parlementaire dans le monde arabe du PNUD et le PMRP, a organisé trois ateliers régionaux (à Rabat et à Amman en 2006 et à Casablanca en 2008) ainsi qu'une rencontre de consultation

à Beyrouth en 2007. Plus de 40 députés de la Jordanie, de l'Algérie, de la Palestine, du Koweït, du Liban, du Maroc, de l'Égypte et du Yémen, de même que des experts et des chercheurs en questions d'intérêt public, y ont pris part. Par suite des discussions qui se sont déroulées lors de ces rencontres, quelques principes généraux ont été dégagés et adoptés. Ceux-ci servent de fondement pour l'établissement de lois régissant les partis politiques dans le monde arabe et contribuent au renforcement et à la mise en place officielle de partis dans un système démocratique gouvernemental fonctionnel. En outre, ces principes stimulent la participation et le pluralisme politiques, et touchent à divers aspects de la vie d'un parti politique, dont sa formation, ses statuts, son financement et ses relations avec l'État et la société. En 2009, ils ont été présentés à l'échelle nationale lors d'une conférence en Jordanie, afin de promouvoir leur utilisation dans le débat ayant cours dans ce pays.

Au Pakistan, le PNUD est venu en aide au Parlement et aux organisations non gouvernementales par le biais de son programme de renforcement de la démocratie par le développement parlementaire, afin de produire une série de documents de discussion sur divers sujets qui préoccupent les citoyens, notamment la santé, l'éducation et la sécurité. Ces publications ont ensuite été présentées aux citoyens dans plusieurs provinces lors de séances ouvertes, où les participants ont pu en discuter et où leurs opinions ont été enregistrées. Cette initiative a débouché sur un rapport, rédigé par les ONG, dans lequel on présente le point de vue des citoyens sur les députés et les sénateurs, rapport qui a suscité un vif débat dans les médias pakistanais.

Le PNUD continuera de fournir un soutien à long terme aux parlements, car c'est uniquement grâce à ces institutions que la volonté du peuple peut se traduire en lois et en politiques qui font naître la démocratie dans un pays et qui rendent un gouvernement transparent et responsable. Il poursuivra également sa recherche de partenaires qui possèdent les capacités et les connaissances nécessaires pour que les conseils techniques qu'il donne soient les meilleurs au monde.

Notes

1. Voici des exemples : des manuels sur le rôle des parlements relativement à divers problèmes (p. ex., le VIH/sida, la surveillance du secteur de la sécurité et la lutte anticorruption), des trousseaux d'outils, des notes d'orientation, ainsi que des documents et des formations sur le Web.
2. Plus vous renseignez davantage sur les objectifs du Millénaire, rendez-vous à l'adresse www.undp.org/french/mdg.
3. www.iknowpolitics.org/fr