



**SUIVI DU PROGRAMME D'ACTION D'ISTANBUL DE 2011
EN FAVEUR DES PAYS LES MOINS AVANCES**

*7 octobre 2013 (11 heures – 13 heures)
Salle A, Annexe CCV, CICC*

Document d'information

Pour pouvoir présenter une perspective de terrain et des preuves plus tangibles de la manière dont les parlements sont impliqués dans la mise en œuvre du Programme d'action d'Istanbul, on a invité 13 parlements à organiser des groupes de discussion spécialisés sur les principales questions de la session (voir note explicative jointe). Cette invitation a été lancée aux parlements par le truchement du PNUD, principal partenaire de l'UIP dans le travail de renforcement des institutions parlementaires.

Les parlements de trois pays ont tenu un groupe de discussion dans le cadre des préparatifs de la session, à savoir le Burkina Faso, le Samoa et la Sierra Leone¹. Ces groupes de discussion ont été animés par des représentants du PNUD. On trouvera dans le présent document les rapports de synthèse des groupes, auxquels ont pris part jusqu'à 15 parlementaires dans chaque parlement.

Les principales constatations des groupes de discussion sont présentées ci-dessous.

- Les parlements ne sont généralement pas informés de l'existence du Programme d'action d'Istanbul et ne participent pas activement à son suivi. Le fait que les parlements sont mentionnés expressément dans le Programme en tant que partenaires d'exécution n'est toujours pas assimilé. Les parlements devront rattraper ce retard s'ils veulent être prêts pour l'évaluation mondiale à mi-parcours du Programme, qui se fera à travers des consultations nationales.
- Il existe néanmoins un potentiel évident pour une participation parlementaire au Programme. Mais il faudra pour cela une plus grande mobilisation des différentes commissions parlementaires et davantage de coordination entre elles. Le renforcement des capacités et un appui financier seront essentiels pour mettre en place des dispositifs de contrôle interne, accompagner de nouvelles structures, voire faciliter les jumelages et le mentorat entre parlements.
- Le Programme d'action d'Istanbul doit être intégré par chaque parlement avec d'autres programmes mondiaux tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et, à terme, les nouveaux Objectifs de développement durable pour éviter les chevauchements tout en améliorant la coordination et les résultats.

¹ Les parlements de la République-Unie de Tanzanie et de la Turquie ont également exprimé le souhait de tenir un groupe de discussion mais ils n'avaient pas soumis de rapport au moment de la rédaction du présent rapport.

- Il est préférable que les divers engagements énoncés dans le Programme soient traités séparément par les commissions parlementaires compétentes, mais cela nécessitera la mise au point d'indicateurs de progrès. Pour assurer la coordination et apporter un soutien politique global, on pourrait envisager d'établir un groupe ou une commission supplémentaire dédié aux objectifs internationaux de développement (OMD, Programme d'action d'Istanbul, etc.)
- Il n'est pas facile pour les parlements de faire en sorte que le Programme soit reflété dans les plans nationaux de développement, généralement considérés comme l'apanage de l'Exécutif.
- Toutefois, les parlements peuvent apporter une contribution et influencer sur les grandes orientations à travers le processus budgétaire et des évaluations régulières confiées aux commissions.

GROUPE DE DISCUSSION I : BANGLADESH

1. Dans quelle mesure le parlement est-il familiarisé avec le PAI en tant qu'accord international ?

Aucun des parlementaires présents n'avait entendu parler du Programme d'action d'Istanbul, ni du rôle des parlements dans le suivi de sa mise en œuvre.

2. Un mécanisme a-t-il été mis en place pour aider le parlement à intégrer le PAI à ses propres processus de contrôle et à son travail législatif ?

Le soutien transversal des partis politiques est indispensable à la bonne exécution du Programme, et un changement de gouvernement ne devrait pas affaiblir/diluer le consensus. Il sera utile que les parlementaires constituent un groupe de suivi des OMD pour élaborer les contenus de leur contribution aux discussions pour l'après-2015.

3. Le Parlement concourt-il aux plans nationaux de développement et si oui, de quelle manière ?

La marge de manœuvre dont disposent les parlementaires est des plus limitées s'agissant d'exercer une véritable influence sur les priorités arrêtées en matière de développement dans le contexte du Programme d'action et d'autres initiatives.

4. Le Parlement peut-il faire en sorte que le PAI soit bien reflété dans le plan de développement du pays ainsi que dans le budget et si oui, comment ?

Les parlements doivent recevoir des rapports annuels de leurs gouvernements respectifs sur l'état d'avancement des OMD et la mise en œuvre du Programme d'action. Toute assistance au développement extérieure doit figurer au budget.

5. Comment peut-on concilier les autres programmes de développement et le PAI dans une approche politique cohérente ?

Pas de réponse.

6. Serait-il difficile pour le parlement d'adopter et de mettre en œuvre un plan d'action pluri annuel de soutien au PAI ?

Les pesanteurs bureaucratiques et la mainmise de certains fonctionnaires sur l'information font qu'il est très difficile pour les parlementaires de suivre les méandres administratifs et de trouver les informations dont ils ont besoin.

Le Parlement n'a pas une bonne connaissance du processus budgétaire national ou de la qualité du budget genre.

Il faut modifier les règlements intérieurs des parlements de manière à ce que l'institution parlementaire puisse mieux évaluer l'exécution de projets de développement.

Il serait bon également que la population puisse participer davantage à l'application des politiques afin de renforcer le côté "demande" de la gouvernance.

7. De quel appui le Parlement aurait-il besoin de la part des partenaires du développement, aux niveaux tant national que mondial, pour faciliter la mise en œuvre du PAI ?

- Le Parlement doit être pleinement informé des objectifs mondiaux en matière de développement que le Bangladesh s'est engagé à atteindre de manière à mieux comprendre ce qui dans les ODD et le Programme d'action concerne tout particulièrement le Bangladesh.
- La communauté internationale ne mesure pas les difficultés auxquelles les parlements des PMA sont en butte. Dans ces pays, les ressources font défaut, en termes de moyens humains comme d'infrastructures physiques. Ainsi, la difficulté de s'attacher les services d'assistants de recherche qualifiés empêche les parlementaires de s'acquitter comme il convient de leurs fonctions de contrôle.
- La nécessité, pour les parlementaires, d'être pleinement informés des grandes initiatives internationales en faveur du développement n'est guère reconnue de même que celle d'une contribution parlementaire à l'élaboration des politiques.
- La cible tendant à réduire de moitié le nombre de PMA est par trop ambitieuse et ne sera probablement pas atteinte.
- Les parlementaires voudraient que le Parlement devienne un modèle pour les parlements de la région et doivent pour cela s'appuyer sur un vaste programme de renforcement des capacités qui sera mis au point par la dixième législature.
- L'IPD ("Improving democracy through parliamentary development") doit désigner la personne qui s'occupe des OMD et du Programme d'action d'Istanbul au sein des services gouvernementaux pour qu'elle puisse les informer davantage sur ces questions.

GROUPE DE DISCUSSION II : BURKINA FASO

1. Dans quelle mesure le parlement est-il familiarisé avec le PAI en tant qu'accord international ?

Le Parlement est très peu familiarisé avec le PAI ; la question est très peu évoquée dans les débats parlementaires; pendant les sessions de l'IUP, la problématique a été spécifiquement posée l'année dernière à Kampala. Seul un membre du groupe interviewé a déclaré avoir entendu parler du PAI. C'est donc un défi à relever. Le Parlement présent a moins d'une année de fonctionnement et sa composition a été renouvelée lors des dernières législatives en décembre 2012.

Les missions du Parlement à l'extérieur sont très peu documentées et donc le retour d'information sous forme de compte rendu n'est pas systématisé, ce qui explique la méconnaissance du PAI par les parlementaires

La reprise des activités du Parlement en septembre offre l'occasion d'un atelier d'information sur PAI.

2. Un mécanisme a-t-il été mis en place pour aider le parlement à intégrer le PAI à ses propres processus de contrôle et à son travail législatif ?

En relation avec les réponses ci-dessus, il n'existe pas de mécanisme pour aider le parlement à intégrer le PAI dans sa fonction de contrôle du travail législatif. Le bilan à mi-parcours du PAI est prévu pour 2015. Cette date coïncide avec la fin de la Stratégie de croissance et de développement durable (SCADD) du pays. C'est une occasion pour le parlement de s'impliquer dans l'évaluation du PAI. Il s'agira de déterminer les actions prises et les résultats obtenus dans les domaines identifiés dans le PAI.

3. Le Parlement concourt-il aux plans nationaux de développement et si oui, de quelle manière ?

La Constitution de 1991 prévoit des dispositions qui permettent au parlement de débattre des processus publiques notamment au travers des débats budgétaires qui dépassent le plus souvent le cadre financier. Aussi et le discours du premier ministre sur l'Etat de la Nation offre une occasion au Parlement de contribuer à la définition des grandes lignes de politiques et plans de développement ; En outre, le gouvernement prend souvent l'initiative de présenter au Parlement les projets de politiques publiques du pays pour recueillir leurs avis et contributions.

4. Le Parlement peut-il faire en sorte que le PAI soit bien reflété dans le plan de développement du pays ainsi que dans le budget et si oui, comment ?

Le Parlement peut faire en sorte que le PAI soit reflété dans le plan de développement du pays notamment à travers les mécanismes de contrôle des actions du gouvernement, d'information demandée au gouvernement, des débats budgétaires et d'affectation/allocation des ressources publiques. Pour ce faire les parlementaires proposent la démarche suivante :

- organiser un atelier d'information des députés sur le PAI ; le PNUD sera sollicité à cet effet. Cet atelier pourra être suivi d'un plaidoyer de la direction du PNUD auprès du bureau de l'Assemblée Nationale;
- créer un réseau parlementaire ou une commission spéciale sur le PAI qui pourrait être élargi aux autres parlements des PMA africains;
- formuler un plan d'action pour accompagner la mise en œuvre du PAI; ce plan d'action pourra être proposé au bureau de l'Assemblée Nationale, qui si elle l'adopte, sera intégré dans le plan de travail du parlement et mis en œuvre à travers les commissions permanentes.

Le réseau PAI des parlementaires pourrait être un organe spécialisé au sein du réseau OMD des parlementaires qui existe et est fonctionnel. Le PNUD vient d'animer un atelier avec les parlementaires sur les enjeux et défis des OMD.

5. Comment peut-on concilier les autres programmes de développement et le PAI dans une approche politique cohérente ?

Il existe au sein du parlement un mécanisme qui permet de mettre en cohérence les activités du parlement, à travers la conférence des présidents de commissions et des présidents des groupes parlementaires. En plus de ce mécanisme, il pourrait être utile de mettre en place une commission spéciale chargée de coordonner les initiatives et de mettre en cohérence les programmes de développement.

6. Serait-il difficile pour le parlement d'adopter et de mettre en œuvre un plan d'action pluri annuel de soutien au PAI ?

Il n'y a aucune difficulté à adopter un plan d'action pluriannuel ; lorsqu'un plan est adopté, il est pris en compte automatiquement dans le système de reddition des comptes et à travers le fonctionnement normal des commissions du parlement.

7. De quel appui le Parlement aurait-il besoin de la part des partenaires du développement, aux niveaux tant national que mondial, pour faciliter la mise en œuvre du PAI ?

- L'appui technique pour l'appropriation du PAI est essentiel ; ceci pourrait provenir du bureau du PNUD ou au niveau international;
- Une expertise pour appuyer le parlement pour formuler son le plan d'actions en soutien à la mise en œuvre du PAI;
- L'élaboration dudit plan aidera à mieux identifier le besoin d'appui notamment financier;
- Des ressources financières pour mettre en œuvre le plan d'action du parlement en faveur de la mise en œuvre du PAI;
- Les parlementaires interviewés ont recommandé que des ressources financières soient mobilisées au niveau international par l'UIP et/ou la structure en charge du PAI pour appuyer les parlements nationaux des PMA dans la mise en œuvre de leurs plans d'actions.

GROUPE DE DISCUSSION III : SAMOA

1. Dans quelle mesure le Parlement est-il familiarisé avec le PAI en tant qu'accord international ?

Le Parlement n'est pas vraiment familiarisé avec le PAI. Cependant, dans la stratégie 2012-2016 de développement du Samoa, on souligne la compatibilité avec les domaines d'intervention clés identifiés dans le cadre du PAI ainsi qu'avec d'autres instruments comme les OMD, le PAB, *Action 21*, etc.

2. Un mécanisme a-t-il été mis en place pour aider le Parlement à intégrer le PAI à ses propres processus de contrôle et à son travail législatif ?

Le Parlement du Samoa, avec l'aide financière de l'AusAID via le PNUD, met en œuvre le Projet d'appui parlementaire du Samoa (SPSP). Ce projet vise à renforcer les capacités des parlementaires en ce qui concerne les procédures parlementaires et les fonctions des commissions; à renforcer les capacités du Secrétariat pour que les prestations fournies aux parlementaires soient de meilleure qualité; et à associer le public au processus législatif et à la composition des commissions parlementaires.

Le Parlement du Samoa s'est doté d'un plan de développement 2013-2016 où sont définis les principaux résultats escomptés et les activités connexes du Secrétariat au service du Parlement, la stratégie de sensibilisation du public; une stratégie sur les textes de loi et la documentation qui organise les services correspondants et les exigences en matière d'information et de données pour faciliter un débat éclairé; la stratégie sur les TIC recense les besoins à court et à long terme pour l'amélioration et l'utilisation des TIC dans le travail du Parlement; projet de loi sur le service parlementaire du Samoa

L'accord de partenariat avec le Parlement australien (Tasmanie) a fortement nourri et stimulé l'action du Parlement et des parlementaires en tant que législateurs. Des visites réciproques ont généré une expérience pratique par l'observation des débats et des questions orales dans les parlements respectifs, et l'observation du processus de contrôle parlementaire et du travail législatif.

Le Programme du partenariat du Pacifique, sous l'égide d'AusAID, qui associe d'autres parlements du Pacifique, a été l'occasion de s'informer sur la situation des parlementaires dans les pays voisins. La Conférence des Présidents et des Secrétaires généraux de parlement (POCC), qui en est à sa 44^{ème} année, est un forum où les parlements de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des pays insulaires du Pacifique peuvent confronter leurs expériences respectives, en particulier dans les domaines où ils peuvent améliorer leurs prestations. La dernière en date de ces conférences s'est tenue à Canberra en juillet 2013 et le Samoa sera l'hôte de la session de 2014.

Des groupes de sensibilisation parlementaire ont été constitués dans le secteur de la santé et dans le domaine de la population et du développement, et l'"Advocacy Group" sur les OMD, déjà constitué, sera bientôt activé. Il y a aussi des initiatives dans le domaine plus large des OMD en matière de mobilisation de ressources où le PNUD dispense des conseils et une assistance technique.

Le Parlement du Samoa dispose donc de mécanismes pour exercer un droit de regard sur les plans nationaux de développement et, dans une certaine mesure, sur les OMD, mais pas spécifiquement pour le Programme d'action d'Istanbul.

3. Le Parlement concourt-il aux plans nationaux de développement et si oui, de quelle manière ?

L'action du Parlement a porté sur les politiques et les révisions législatives, et sur des enjeux connexes. Il y a aussi l'examen des budgets par rapport aux plans de développement arrêtés; les rapports annuels et les comptes des ministères respectifs et des entreprises d'Etat qui sont soutenues par le gouvernement.

4. Le Parlement peut-il faire en sorte que le PAI soit bien reflété dans le plan de développement du pays ainsi que dans le budget et si oui, comment ?

Le PAI définit des domaines d'intervention clairs et la gouvernance en est un où le Parlement peut être un acteur principal, outre sa fonction de contrôle dans d'autres domaines. Pour que ces domaines d'intervention soient traités et rationalisés dans les plans et budgets respectifs, le Parlement doit être impliqué dans le processus d'approbation. Ce processus peut être canalisé à travers le travail de la commission compétente et pendant les activités de sensibilisation du public. La stratégie Lois et Documentation du Parlement vise à faciliter l'accès des parlementaires aux données et aux informations sur le droit dans tous les domaines du développement.

En ce qui concerne la gouvernance, le Parlement aura un rôle particulier pour le développement communautaire par l'amélioration du bien-être économique et social et l'amélioration de la gouvernance villageoise. L'accent sera mis sur la stratégie de gouvernance villageoise arrêtée par le ministère des Femmes et du développement social (MWCSO); on citera le plan sur le secteur Loi et Justice, entre autres.

5. Comment peut-on concilier les autres programmes de développement et le PAI dans une approche politique cohérente ?

La SDS 2012-2016 porte sur les questions de développement du Samoa dans tous les secteurs. Ces questions sont présentées de façon très compatible dans la façon dont elles sont traitées avec d'autres plans d'action régionaux à savoir les OMD, le PAI, le plan national d'adaptation aux changements climatiques, pour n'en citer que quelques-uns.

Le plan de développement donne aux parlementaires et aux intervenants externes un aperçu de la vision, de la mission, des principes directeurs et des valeurs qui sont des conditions requises pour la bonne gouvernance, conformément à ce que l'on attend de tous les organismes du secteur public, ainsi que cela est décrit dans la SDS 2008-2012.

6. Serait-il difficile pour le parlement d'adopter et de mettre en œuvre un plan d'action pluri annuel de soutien au PAI ?

Renforcer les capacités des parlementaires sera un exercice continu dans la mesure où le taux de renouvellement est d'environ 50%. Cependant, les contraintes qui rendent cette approche de planification importante seront fonction de la disponibilité des ressources requises pour soutenir les activités de renforcement des capacités.

Autre difficulté : le grand nombre de plans et stratégies de développement nationaux, régionaux et mondiaux qui se rapportent souvent à la bonne gouvernance. Le Parlement ne dispose pas des capacités ou des mécanismes requis pour assurer un suivi efficace de ces différents plans et stratégies, même si un plan d'action pluriannuel a été adopté.

7. De quel appui le Parlement aurait-il besoin de la part des partenaires du développement, aux niveaux tant national que mondial, pour faciliter la mise en œuvre du PAI ?

- Formation des parlementaires et du personnel du Secrétariat au leadership, aux procédures parlementaires et à la gestion documentaire
- Matériels
- Technologie de l'information et de la communication
- Accès et sensibilisation du public
- Equipements et outils de travail de qualité
- Ressources pour faciliter la mise en place au Parlement de mécanismes d'exécution et de surveillance de l'exécution, ainsi que ressources pour financer le personnel nécessaire pour accompagner ce mécanisme. Ressources et soutien pour un accord de partenariat avec d'autres parlements des pays membres de l'UIP et de la CPA.
- Participation active aux activités de l'UIP

GROUPE DE DISCUSSION IV : SIERRA LEONE

1. Dans quelle mesure le parlement est-il familiarisé avec le PAI en tant qu'accord international ?

Quelques anciens parmi les parlementaires avaient entendu parler du Programme d'action d'Istanbul en faveur des pays les moins avancés pour la période 2011-2020. Pourtant, même eux ignoraient que les parlements étaient considérés comme un acteur majeur dans sa mise en œuvre.

2. Un mécanisme a-t-il été mis en place pour aider le parlement à intégrer le PAI à ses propres processus de contrôle et à son travail législatif ?

Les parlementaires ont été très clairs et affirmé que les buts et objectifs de chacun des domaines d'action prioritaires énumérés dans le PAI pouvaient être traités par le Parlement au travers de ses nombreuses commissions spécialisées.

A un certain moment, quelqu'un a suggéré de constituer un groupe comme celui qui existe sur la population ou le groupe des femmes, qui serait chargé spécifiquement de suivre les domaines d'action prioritaires énumérés dans le PAI. Cependant, après avoir débattu de la question, les parlementaires ont décidé à l'unanimité qu'un comité de l'UIP, semblable à celui qu'avait formé le précédent parlement, pouvait se charger d'intégrer le PAI aux travaux du Parlement sierra-léonais.

3. Le Parlement est-il en mesure de contribuer aux plans nationaux de développement et, dans l'affirmative, comment le fait-il ?

Il a été répété à plusieurs reprises que le Parlement ne contribuait pas directement aux plans nationaux de développement puisque le rôle du parlementaire en tant que membre du pouvoir législatif de l'Etat est distinct de celui d'un membre de l'exécutif. Cependant, de nombreux parlementaires ont été prompts à signaler qu'ils avaient néanmoins la possibilité d'influencer les ministères, départements et organismes dans le choix de leurs politiques en faisant des suggestions et en apportant des contributions lorsque les ministères soumettaient leurs plans stratégiques aux commissions parlementaires compétentes. La politique relative au pétrole a été citée en exemple : dans ce cas, des suggestions formulées au cours du débat parlementaire ont été reprises dans la politique gouvernementale. Des anciens ont rétorqué que, bien souvent, les recommandations des commissions n'étaient pas prises en compte.

Un suivi rigoureux de la mise en œuvre et les rapports de situation des ministères et départements sont aussi apparus comme des moyens d'infléchir la politique du gouvernement.

4. Le Parlement peut-il faire en sorte que le PAI soit bien reflété dans le plan de développement du pays ainsi que dans le budget et si oui, comment ?

Les participants ont estimé qu'il fallait mettre en place un dispositif de suivi avec des indicateurs clairs pour se rendre compte des progrès réalisés dans chacun des domaines d'action prioritaires et que, dans leurs commissions spécialisées, les parlementaires pouvaient surveiller ces progrès, suggérer des améliorations dans la mise en œuvre, etc. Les parlementaires pouvaient aussi faire prendre conscience des objectifs du PAI en le portant à la connaissance de la population. Ce point a été mentionné à propos des activités de vulgarisation menées pendant la précédente législature avec l'aide de l'UIP.

Les participants ont évoqué la possibilité de légiférer car, à leur avis, les lois de Sierra Leone relatives aux domaines d'action prioritaires faisaient l'impasse sur bon nombre d'aspects énumérés dans le PAI.

Le rôle des médias a été cité comme autre moyen d'intéresser le public à certaines questions, d'en débattre en profondeur et de faire naître une opinion publique sur un domaine d'action prioritaire du PAI avant de passer à la définition d'une politique. Alors que certains exprimaient ces idées, d'autres signalaient que, souvent, politiques et lois étaient adoptées à la va-vite, sans laisser beaucoup de temps aux consultations et aux délibérations.

5. Comment peut-on concilier les autres programmes de développement et le PAI dans une approche politique cohérente ?

Les participants ont jugé que ce pouvait être la tâche des commissions parlementaires compétentes pour traiter des agendas du développement tels que les OMD, la Feuille de route sierra-léonaise pour la prospérité, le PAI, etc., commissions qui, de la sorte, exerceraient mieux leur fonction de contrôle.

Ils ont estimé que le Ministère ou Département compétent se devrait de dresser la liste des objectifs énoncés dans les différents agendas du développement et de faire régulièrement rapport sur eux.

Ils ont aussi avancé l'idée qu'un comité de l'UIP composé de parlementaires pourrait superviser et coordonner les travaux des commissions traitant des domaines d'action prioritaires du PAI.

6. Serait-il difficile pour le parlement d'adopter et de mettre en œuvre un plan d'action pluri annuel de soutien au PAI ?

Cela a été jugé difficile mais pas impossible. La tâche a été jugée difficile parce que les commissions parlementaires ne disposaient pas de beaucoup d'informations pour concevoir des indicateurs ou un dispositif quelconque, à plus forte raison un plan d'action pluriannuel.

7. De quel appui le Parlement aurait-il besoin de la part des partenaires du développement, aux niveaux tant national que mondial, pour faciliter la mise en œuvre du PAI ?

- D'une assistance technique pour établir une politique nationale cohérente à partir des différents agendas du développement et du PAI, puis pour dresser un plan d'action pluriannuel pour le Parlement.
- D'un soutien en matière de recherche pour fournir aux commissions et aux parlementaires les informations nécessaires sur le PAI.
- D'une formation pour le personnel parlementaire sur le PAI, les indicateurs et les objectifs et l'élaboration de dispositifs de suivi pour chacun des domaines d'action prioritaires.
- D'un renforcement des compétences tel que les parlementaires soient en mesure de surveiller les progrès réalisés dans les domaines d'action prioritaires énumérés dans le PAI.
- D'un soutien tendant à donner aux membres du Comité de l'UIP au Parlement les moyens de concevoir un dispositif de suivi et de l'intégrer en douceur dans les travaux des commissions spécialisées compétentes.
- D'un soutien à la communication; à la fois pour faire connaître le PAI au niveau national et pour que les parlementaires et commissions puissent informer les électeurs des objectifs approuvés par la communauté internationale.