



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

132^{ème} Assemblée de l'UIP

Hanoï (Viet Nam), 28 mars - 1^{er} avril 2015



Assemblée
Point 3

A/132/3-Inf.2
18 février 2015

Le rôle des parlements dans le suivi de la mise en œuvre des ODD

Mémoire présenté par le Secrétariat de l'UIP

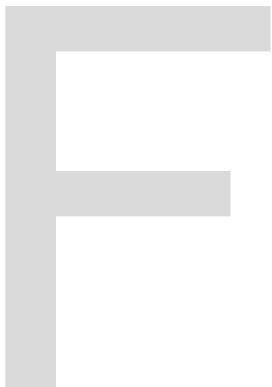
Les Objectifs de développement durable (ODD) font désormais partie de notre horizon et la communauté internationale est dorénavant confrontée à la question cruciale de leur mise en œuvre. La mise en œuvre durable et cohérente des ODD exigera la création ou l'adaptation d'un ensemble de procédures, d'institutions et de cadres juridiques efficaces aux échelons national et mondial.

Sans exigence de rendre compte, il ne saurait y avoir de mise en œuvre, la simple mise sur pied d'un cadre de mise en œuvre n'étant pas de nature à garantir des résultats concrets. Le Parlement, institution essentielle pour la reddition de comptes à l'échelon national, qui est celui auquel les ODD s'appliqueront le plus immédiatement, jouera un rôle fondamental dans la mise en œuvre de ce nouveau programme. Les ODD devront être transposés dans la législation nationale, y compris le si crucial projet de loi de finances, qu'il revient au Parlement d'adopter.

A l'instar des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les ODD seront *volontaires* et aucune organisation internationale n'aura le pouvoir de les mettre en œuvre. Les objectifs en eux-mêmes, ainsi que le degré de priorité accordé à chaque cible, devront être adaptés à chaque situation nationale et donner aux différents pays suffisamment de marge de manœuvre politique pour leur permettre de décider de la meilleure façon de les atteindre. Tous les ODD ne s'appliqueront pas à chaque pays mais, lorsque ce sera le cas, chacun de ces objectifs exigera un engagement ferme de tous les intervenants à l'échelon national, y compris le Parlement. Il faudra que les pays élaborent des stratégies nationales en matière de développement durable leur permettant de traduire ces objectifs planétaires en objectifs nationaux assortis des cibles nationales correspondantes.

Le succès mitigé rencontré par les OMD peut être dans une large mesure attribué à une mise en œuvre médiocre, et non à des problèmes inhérents aux objectifs en tant que tels. Programme *universel* s'appliquant tant aux pays développés qu'en développement, les ODD placeront la barre encore plus haut que les OMD et exigeront de ce fait un engagement plus important. Pour réaliser les ODD, ce n'est rien moins que leur *institutionnalisation* pleine et entière qui sera requise, à tous les échelons de la prise de décision, y compris parlementaire.

Le document présente certaines des conditions essentielles à remplir pour que les parlements apportent leur contribution à la réalisation des ODD. Il part du principe sous-jacent que les ODD seront conçus dans l'optique de s'attaquer aux causes réelles de la pauvreté et de la précarité du développement et non à leurs conséquences. Cet élément jouera un rôle clé dans la participation parlementaire au processus.



LA CONTRIBUTION PARLEMENTAIRE

La réforme des politiques : une évidence, rarement mentionnée, mérite toutefois d'être soulignée : les ODD ne pourront être réalisés en l'absence d'une volonté politique forte. Même le meilleur cadre de mise en œuvre ne servira à rien si l'environnement politique ne tend pas vers des réformes progressives visant à instaurer une meilleure gouvernance démocratique à tous les échelons et dans tous les pays.

L'un des principaux obstacles à l'instauration d'un développement durable à l'échelle de la planète est qu'une part encore trop importante de la réflexion politique reste happée par des intérêts particuliers faisant fi de l'intérêt commun et entravant le processus législatif et réglementaire. Il se pose aussi le problème de la tendance inhérente au monde politique de faire passer la perspective à long terme exigée par le développement durable après la pression à court terme exercée par le cycle électoral. Enfin, la ligne de démarcation entre l'Exécutif et le Législatif reste trop perméable dans un grand nombre de pays, ce qui permet à l'Exécutif d'éviter toute discussion franche en ignorant le Législatif ou en lui imposant purement et simplement sa volonté.

Pour assurer une bonne mise en œuvre des ODD, les parlements devront développer leur capacité politique à faire avancer ce programme de travail, à mobiliser l'ensemble de l'électorat, ainsi qu'à créer les conditions propices à l'ouverture d'une nouvelle ère de consensus politique. Institution politique la plus représentative du peuple, le Parlement devra veiller à ce que ce dernier se sente directement concerné par les ODD en le sensibilisant à ces questions et en prenant son avis, afin qu'il exige à son tour des responsables politiques qu'ils mettent tout en œuvre pour la réalisation de ces objectifs. Une telle perspective exigera fréquemment l'établissement d'une nouvelle relation avec la société civile, ainsi que d'un lien plus étroit avec les groupes marginalisés ou vulnérables.

Il n'existe pas de remède miracle permettant de court-circuiter l'influence exercée sur les responsables politiques de tous les pays, développés et en développement, par les intérêts particuliers tout autant que par l'horizon à court terme des prochaines élections. Des réformes de vaste portée devront venir limiter l'influence de l'argent sur la procédure électorale, afin que les représentants sortis des urnes puissent agir librement dans l'intérêt supérieur de leurs administrés.

De façon plus générale, les parlements eux-mêmes devront être plus ouverts et transparents pour les citoyens. Il faut notamment qu'ils veillent à ce que tous les groupes et les secteurs de la société soient représentés en leur sein, particulièrement les femmes (qui ne représentent que 21 % des parlementaires à l'échelle mondiale), les peuples autochtones et les minorités linguistiques et culturelles. Le Parlement devra faire un usage plus large et plus systématique des technologies de l'information (e-parlement) pour accroître sa transparence et permettre la tenue de consultations plus rapides et fréquentes des électeurs.

Dans l'idéal, il faudrait que chaque parlement entreprenne une auto-évaluation de son mode de fonctionnement, de ses règles et de sa procédure dans le souci de les rendre aussi représentatifs, transparents, accessibles, responsables et efficaces que possible. Dans certains pays, il se pourrait que le système des partis, pilier de la vie parlementaire, exige une refonte totale.

L'examen de la structure des commissions : le Gouvernement et le Parlement ont tendance à se retrancher chacun dans leur tour d'ivoire, ce qui entrave considérablement l'élaboration des politiques. L'économie, l'environnement, le commerce, etc. relèvent chacun d'un ministère et/ou d'une commission parlementaire et la coordination n'est pas suffisante pour intégrer efficacement ces trois piliers du développement durable dans une politique unique.

Les ODD, ensemble complexe d'objectifs et de cibles, intensifieront ce problème de longue date. Confier chaque objectif à un ministère ou une commission parlementaire précis ne sera de toute évidence pas suffisant, puisque les objectifs entretiendront tous un lien les uns avec les autres. Dans la même veine, il reste indispensable d'œuvrer en faveur de politiques plus cohérentes dans des domaines à première vue distincts (commerce, finances, coopération au développement, politique monétaire, etc.).

Il est rare que les parlements disposent des compétences requises pour défendre ce degré supérieur d'intégration et de cohérence. Chaque parlement devra entreprendre une évaluation interne visant à déterminer s'il est suffisamment bien outillé en tant qu'institution pour promouvoir les ODD et se fonder sur cette évaluation pour choisir la meilleure façon de procéder. En premier lieu, il convient d'analyser la structure des commissions et tous les processus connexes afin d'intégrer plus efficacement les nouveaux objectifs dans le travail quotidien.

Les études entreprises par l'UIP ont révélé que la création d'une commission ou d'un forum (selon les structures existantes) spécialement chargés des ODD ne s'imposera pas dans tous les parlements, mais qu'il pourrait néanmoins s'avérer judicieux de créer une instance de ce type pour autant qu'elle dispose d'un mandat lui confiant un rôle de coordination et de contrôle suffisamment puissant et soit dotée des ressources requises. Disposer d'une commission chargée des ODD multipartite et bien organisée peut contribuer à ce que toute la législation adoptée par les commissions spécialisées tienne compte des ODD ou de tout autre ensemble d'objectifs équivalent adapté aux priorités d'un pays. Pour ce faire, une telle commission devra prévoir un processus participatif d'auditions impliquant la société civile, le secteur privé et d'autres groupes, ainsi qu'une interaction directe avec tous les secteurs gouvernementaux, et être habilitée à exiger la présentation de rapports ou à convoquer des experts. Pour être réellement efficace, elle devra être composée des présidents des commissions spécialisées ou autres représentants de premier plan. Il peut aussi s'avérer nécessaire de l'autoriser à bloquer les projets de loi tant qu'elle n'a pas donné son avis.

Dans le domaine budgétaire, d'importance fondamentale, il serait idéal que la commission chargée des ODD soit au bénéfice d'un mandat triple, lui permettant dans un premier temps de participer à l'évaluation chiffrée du coût d'ensemble des ODD à l'échelon national, en précisant les besoins financiers et les sources de financement correspondantes, de veiller ensuite à ce que le budget national contienne les dispositions exigées par les ODD et, enfin, de superviser les dépenses occasionnées par les ODD et d'évaluer leur impact. Lorsque le manque de capacités, les contraintes imposées par la procédure ou tout autre facteur rendent impossible la création d'une telle commission spécialisée, il est possible de constituer un forum ou "groupe spécialisé" assumant certaines de ces fonctions.

Lors de son analyse de la structure des commissions, chaque parlement devra accorder une attention particulière aux questions transversales telles que l'égalité des sexes et les droits de l'homme. Les ODD devraient faire une large place à ces questions, qui doivent quoi qu'il en soit constituer un paramètre central de l'évaluation de la législation et du contrôle parlementaire. De nombreux parlements disposent de commissions spécialisées (ou de forums) chargées de l'égalité des sexes et des droits de l'homme, dont l'efficacité n'est plus à démontrer. Il faut que ces commissions collaborent avec la commission chargée des ODD (lorsqu'elle existe) ou directement avec les commissions spécialisées, de façon à garantir que toutes les questions seront traitées sous l'angle de l'égalité des sexes et des droits de l'homme.

La participation à l'élaboration et au suivi des plans nationaux : l'élaboration de plans nationaux de développement durable (ou leur équivalent) et l'efficacité de leur suivi constitueront de toute évidence un élément fondamental pour la mise en œuvre des ODD. Le nombre de pays élaborant de tels plans augmente progressivement, mais le contrôle de la qualité n'a guère été pris en considération et les informations concernant le suivi exercé par le Parlement sont lacunaires.

A l'avenir, il faudra que les parlements prennent l'initiative d'exiger de leur gouvernement qu'il élabore un plan conforme aux ODD et le soumette à l'examen du Parlement dans le cadre d'une procédure consultative ouverte impliquant tous les pans de la société. Une fois un tel plan adopté, le Parlement doit exiger que lui soit présenté annuellement un rapport décrivant sa mise en œuvre. Il doit en outre organiser régulièrement des auditions publiques dans le but d'élaborer des recommandations de futures réformes. Dans un grand nombre de pays, il sera indispensable que les opérations de l'ONU sur le terrain soutiennent la participation parlementaire au processus de planification nationale.

L'échelon international pourrait offrir aux parlements une porte d'entrée importante pour exercer leur fonction de contrôle du plan national grâce au mécanisme d'examen par les pairs qui sera mis sur pied dans le cadre du nouveau Forum politique de haut niveau sur le développement durable. Les gouvernements seront invités à présenter à intervalles réguliers un rapport intermédiaire au Forum. Il faut que les parlements exigent d'examiner le rapport avant qu'il ne soit présenté, voire de participer à son élaboration. L'UIP prête main-forte à un mécanisme similaire prévoyant la présentation de rapports au Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que dans le cadre de l'Examen périodique universel. Cette pratique, encore récente, semble très prometteuse pour aider les différents pays à mettre en œuvre les ODD à l'échelon national.

La collaboration avec les conseils nationaux et autres instances réglementaires et

consultatives : en règle générale, prêter main-forte à des instances réglementaires et de suivi indépendantes peut contribuer à l'instauration progressive de normes et de pratiques résistant mieux aux luttes agitant le monde politique et à la pression à court terme du cycle électoral. Les conseils nationaux du développement durable, qui figurent au premier rang de ces instances, peuvent apporter une contribution fondamentale au débat suscité par les ODD à l'échelon national, pour autant qu'ils exercent leurs activités à l'abri de l'ingérence du pouvoir politique.

Il faut que les parlements octroient aux conseils nationaux (dans le cadre de la procédure budgétaire) les compétences législatives et les ressources leur permettant de jouer un rôle de pépinière d'idées et de perspectives nouvelles, d'alimenter le débat, de développer la recherche (par l'intermédiaire des cercles universitaires et scientifiques), y compris en octroyant des bourses, et de prendre l'avis de tous les groupes concernés. Il faut que le rapport présenté par le Conseil national au Gouvernement soit soumis à l'examen approfondi du Parlement.

La même dynamique doit prévaloir à l'égard des autres institutions et instances consultatives indépendantes susceptibles, pour autant que leur mandat et leurs ressources soient suffisamment développés, de jouer un rôle clé en matière de développement durable. La législation doit donner aux instances réglementaires le droit d'imposer des règles (allant dans le sens du plan national de développement durable) à l'échelon sectoriel. Les institutions supérieures de contrôle doivent bénéficier de toute la protection que peut leur accorder la loi et disposer des ressources requises par la collecte et l'analyse des données, afin d'être en mesure d'analyser de façon totalement indépendante toutes les dépenses budgétaires. Elles doivent aussi présenter directement leurs rapports au Parlement.

Le renforcement des capacités : en règle générale, la capacité des parlements à assumer leur fonction législative et de contrôle est limitée. Ceci ne vaut pas uniquement pour les pays en développement. La répartition des ressources entre les deux branches du pouvoir crée inévitablement des tensions entre le Gouvernement et le Parlement. Le Gouvernement, soucieux de sa prérogative d'élaboration des politiques, affecte en général une plus large part de ses ressources (souvent limitées) au renforcement de ses propres structures et procédures. Rares sont les gouvernements qui ont conscience de l'importance à long terme que revêt le renforcement de la fonction législative et de contrôle du Parlement.

En ce qui les concerne, les bailleurs de fonds hésitent à investir dans le renforcement des capacités parlementaires pour deux raisons au moins : le risque élevé et l'engagement à long terme allant de pair avec le renforcement de l'institution parlementaire cadrent mal avec l'optique adoptée par leurs programmes d'assistance technique, qui visent des résultats à court terme et ils craignent en outre d'être accusés de s'immiscer dans la politique nationale. Les récentes études menées par le Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement ont montré que, dans l'ensemble, les bailleurs de fonds internationaux accordent moins volontiers leur soutien au Parlement qu'aux autres partenaires du développement et que ce dernier n'est fréquemment pas impliqué dans les structures nationales de coordination de l'aide. Investir dans le renforcement des capacités parlementaires est toutefois l'usage de l'aide publique ayant le plus grand potentiel déclencheur qu'un gouvernement puisse souhaiter.

La capacité des parlements à s'acquitter de leur fonction législative et de contrôle varie considérablement d'un pays à l'autre, mais un dénominateur commun s'impose : presque partout, tous les besoins ne sont pas satisfaits. Un nombre croissant de parlements dans le monde entier se dotent de services budgétaires, mais ils n'ont pour la majeure partie d'entre eux qu'une capacité limitée à réaliser des projections à long terme des recettes, des évaluations coûts-bénéfices des dépenses publiques et autres analyses de nature à fournir au Parlement des éléments sur lesquels se fonder pour passer au crible la politique gouvernementale.

Les parlements souffrent également des mêmes carences en matière de ventilation des données (en fonction du sexe, du groupe social, de la région, etc.) que les autres instances politiques. Il leur est donc malaisé de s'assurer de la progression enregistrée par les objectifs retenus et de cibler les groupes vulnérables ou présentant des besoins particuliers de la société, comme l'exigent spécifiquement les ODD.

Les capacités ne se limitent pas aux ressources humaines, aux procédures techniques ni aux actifs physiques. Le renforcement parlementaire concerne également la légitimité légale de l'action parlementaire. L'UIP a découvert qu'un grand nombre de parlements, y compris dans les pays développés, ne disposent pas des bases légales requises pour contribuer à la négociation des accords de prêts internationaux, susceptibles d'exercer une incidence directe sur l'orientation générale de la politique menée en matière de développement. Un grand nombre de parlements devront se pencher sur la question de la capacité juridique afin de disposer d'une meilleure assise pour interpeller le gouvernement ou prendre part aux grands processus de développement intergouvernementaux.

CONCLUSION

Tous les parlements ont un rôle central à jouer pour garantir que les ODD seront mis en œuvre dans leur pays en tenant compte de sa situation nationale et de ses priorités de politique. Les solutions pour ce faire sont nombreuses. Chacun devra mobiliser diverses procédures et capacités, dans des proportions variables.

Les Etats membres de l'ONU doivent avoir conscience du rôle fondamental incombant au Parlement dans la réalisation des ODD. Il est donc indispensable que les ODD eux-mêmes conçoivent le Parlement comme l'un des rouages du mécanisme de gouvernance indépendant qu'il convient de mettre sur pied. Toute participation au renforcement de la capacité du Parlement à remplir cette fonction facilitera d'autant la réalisation future de tous les ODD.

* * * * *

Bibliographie

Global Policy Forum, *Turning public budgets towards sustainability: A guide to environmental-social budgeting*, Germany, 2014

International Development Committee, *Hearing on Parliamentary Strengthening*, House of Commons, United Kingdom, 18 novembre 2014

UIP, *Contrôle parlementaire des accords de prêts internationaux & dispositifs apparentés : étude mondiale* (en collaboration avec la Banque Mondiale), Genève, 2013

Lignes directrices pour les forums de femmes parlementaires, Genève, 2013

Review of the Existing Parliamentary Structures and Processes related to the MDGs in the Parliament of Nigeria, Genève, 2012

Renforcer le rôle du parlement en matière d'efficacité de l'aide et du développement (étude comparative rassemblant quatre études de cas : Cambodge, Tanzanie, Viet Nam et Zambie), Genève, 2010

Etude analytique des mécanismes mis en place par les parlements à l'appui des OMD, Genève, 2010

Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement, *Third Global Accountability Survey on Mutual Accountability*, 2014

PNUD, *Parliamentary Engagement with the Millennium Development Goals: A manual for use in Parliaments*, 2010