



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.



Empowered lives.
Resilient nations.

Réunion d'experts sur le Rapport parlementaire mondial

Demander des comptes au gouvernement, une prérogative parlementaire : réalités et perspectives

22-23 juin 2015, Genève (Suisse)

RAPPORT DE SYNTHÈSE

1. PRESENTATION

En avril 2012, l'UIP et le PNUD publiaient le tout premier Rapport parlementaire mondial (RPM) qui portait sur *L'évolution de la représentation parlementaire*. Ces deux organisations se lancent maintenant dans les préparatifs d'un deuxième Rapport parlementaire mondial. Cette seconde édition du RPM aura pour thème *Demander des comptes au Gouvernement, une prérogative parlementaire : réalités et perspectives*.

Trente-deux experts de diverses régions du monde se sont réunis les 22 et 23 juin 2015, au Siège de l'UIP à Genève afin de conseiller l'UIP et le PNUD et d'éclairer leurs décisions quant au contenu et à la méthodologie du second RPM. Fort de sa diversité et de dizaines d'années d'expérience cumulées, ce groupe comprenait des parlementaires et des fonctionnaires parlementaires de différents pays et régions ayant des systèmes politiques différents; des représentants d'institutions supérieures de contrôle; des consultants parlementaires et des conseils en gouvernance indépendants; des chercheurs; des représentants de l'UIP et des représentants du PNUD appartenant au siège et à 8 bureaux de pays.

Les séances de travail, en plénière ou en comités restreints, ont permis de définir des thèmes potentiels pour le rapport, ainsi que des suggestions de messages clés et de recommandations pour chacun d'entre eux. Une attention particulière a été accordée aux questions de méthodologie relatives aux recherches et à l'élaboration du rapport.

On trouvera, ci-après, un résumé des principales questions, difficultés et perspectives relevées par le groupe d'experts.

2. FINALITE DU RAPPORT PARLEMENTAIRE MONDIAL

Les participants ont commencé par un rappel rapide du premier RPM et de son impact, puis ils ont évoqué, avec le plus vif intérêt, les difficultés et les perspectives associées au second.

D'emblée, ils se sont félicités du thème retenu pour le deuxième rapport et sont convenus des points suivants : la fonction de contrôle des parlements a pris de l'ampleur pour répondre au renforcement des pouvoirs de l'exécutif; le citoyen attend du parlement qu'il exerce un contrôle sur l'exécutif et lui demande des comptes; cette demande de contrôle de la part des citoyens se renforce presque partout.

Il est ressorti des discussions que le contrôle serait encore plus important dans le contexte de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) qui seront adoptés en septembre

2015. Pourtant, du côté parlementaire, "l'offre" est pour le moins inégale d'un pays à l'autre, de même que les capacités des parlements à assurer efficacement leur fonction de contrôle. On voit apparaître des formes de contrôle alternatives de l'action gouvernementale, par exemple dans les médias ou par le biais d'organisations de la société civile (OSC). Les médias sociaux servent, de plus en plus, d'exutoire pour les commentaires sur l'action des gouvernements.

Il a donc été convenu que le choix de ce thème pour le second RPM était des plus opportuns et qu'il était grand temps, en effet, de faire le point sur la capacité des parlements de demander des comptes aux gouvernements et de tracer des perspectives en la matière.

Au vu de l'expérience du premier RPM, un consensus s'est formé autour de l'idée que le deuxième rapport devait formuler des recommandations pratiques sur les moyens de renforcer le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement. Ces recommandations devront découler de l'analyse des données recueillies pour le rapport et il devra être possible de suivre leur mise en œuvre. Elles ne seront pas nécessairement adressées aux seuls parlements mais pourront aussi concerner d'autres parties prenantes (exécutif, partis politiques, organisations apportant une assistance aux parlements).

3. THEMES

S'agissant des moyens de renforcer le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement, le groupe est convenu de l'importance des thèmes énoncés ci-dessous dont il a conseillé la prise en compte dans le deuxième RPM.

A. IMPORTANCE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Les suggestions ci-dessous ont été formulées pour le rapport mondial.

- Le rapport pourra commencer par énoncer en termes clairs les nombreuses raisons qui font l'importance du contrôle parlementaire, notamment que ce contrôle est probablement en passe de devenir la plus importante fonction des parlements tandis que s'accroît l'asymétrie entre parlement et gouvernement.
- En tant que pilier central de la démocratie, le contrôle parlementaire du gouvernement présente une importance intrinsèque. Le but du contrôle est de "produire de la transparence et de donner des réponses". Sans contrôle on ne peut déterminer l'impact de la politique et de l'action du gouvernement sur tous les secteurs de la société. En bref, "le parlement apporte une valeur ajoutée par son engagement avec l'exécutif".
- Le contrôle parlementaire n'est pas technocratique par nature, il est politique. C'est un processus politique dont l'efficacité est liée à la volonté politique d'un certain nombre d'acteurs, parmi lesquels le gouvernement, le parlement et les partis politiques.
- Si l'aspect budgétaire est, historiquement, au cœur de la fonction de contrôle parlementaire, il incombe aussi aux parlements de contrôler les autres domaines de la politique gouvernementale, y compris la défense et les affaires internationales. Aucun secteur ne doit être exclu du contrôle parlementaire.
- Prévenir l'abus de pouvoir est l'un des grands objectifs du contrôle parlementaire; s'il est effectué efficacement, il prévient la corruption et le scandale – ce qui, ironiquement, le rend moins visible aux yeux des citoyens.
- Le contrôle est efficace lorsqu'il a un impact sensible, par exemple, s'il débouche clairement sur des améliorations de la politique gouvernementale, de la culture politique et du comportement des membres du gouvernement et des fonctionnaires. Certains ont ajouté que le contrôle n'était efficace que s'il répondait aux attentes du public et débouchait sur une amélioration de la vie des citoyens et des collectivités.
- Lorsque le contrôle est efficace et sert les intérêts des citoyens, il peut contribuer à l'établissement d'un système politique plus stable et plus démocratique, améliorer les finances publiques, favoriser les efforts de développement, l'égalité des sexes et le respect des droits de la personne et réduire, voire éliminer, la corruption. Il peut aussi avoir un effet positif sur la manière dont le gouvernement et les citoyens perçoivent le parlement.

Les notions d'impact et de résultats ont été au centre de discussions animées sur ce qui fait l'*efficacité* du contrôle parlementaire. Le groupe est convenu que l'efficacité résulte d'un certain nombre de facteurs, souvent interdépendants, qui constituent un environnement propice au contrôle :

1) Des règles formelles – inscrites dans la Constitution ou dans les lois et qui instituent le contrôle de l'exécutif par le parlement – doivent être en place.

2) Les parlements doivent avoir librement accès aux informations pertinentes. Bien évidemment, pour que le contrôle soit efficace, il faut que le parlement ait affaire à des ministres réactifs et qu'il ait accès rapidement à des rapports informatifs sur la mise en œuvre des politiques gouvernementales et l'application des lois, ainsi qu'à tous les documents relatifs au budget.

3) Les parlements doivent disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur fonction de contrôle. Ils doivent, entre autres, être dotés de services de documentation et d'information adéquats, de personnels qualifiés et de ressources administratives pour chaque parlementaire. Ils doivent aussi compter dans leurs rangs des parlementaires ayant à la fois une expérience pré-parlementaire et la légitimité et la crédibilité qui s'acquièrent au fil des mandats ou au gouvernement. Pour effectuer un contrôle efficace, les parlements doivent être intrinsèquement associés à toutes les étapes de l'élaboration des politiques, y compris au contrôle de l'application des lois.

4) Le parlement doit avoir la volonté politique de faire usage des pouvoirs et des outils dont il dispose et l'espace politique pour le faire. Si les règles et les outils sont nécessaires, ils ne garantissent pas l'efficacité du contrôle. La volonté politique est essentielle : ce point est fréquemment revenu dans la discussion.

Lorsque le parlement, en tant qu'institution politique la plus représentative, n'est pas en mesure d'établir un pont entre le gouvernement et les citoyens, d'autres organisations telles que celles de la société civile ou les médias, assument par défaut cette fonction parlementaire. Dans le même temps, lorsque le parlement n'est pas à même de remplir, ou ne remplit pas, cette fonction qui consiste à demander des comptes au gouvernement, il n'est plus lui-même à la hauteur de ses responsabilités.

L'accent a été mis sur l'importance de donner dans le rapport une explication claire de ce que l'on entend par contrôle parlementaire. Les limites de ce contrôle devront être précisées car beaucoup d'actions parlementaires peuvent être considérées comme parties intégrantes de cette fonction.

Pour autant, la définition ne doit pas être trop étroite afin de tenir compte de la nature évolutive de la démocratie, des processus et des mesures parlementaires (comme les "parlements mobiles" et la "démocratie liquide"), les relations et les outils constitutionnels (par exemple les partenariats avec d'autres organisations de contrôle) et ce qu'on attend du contrôle (par exemple plus d'engagement des acteurs n'appartenant pas à l'exécutif dans les débats sur les politiques et les budgets, la "budgétisation sources ouvertes").

B. ROLE CENTRAL DES PARLEMENTAIRES

Le contrôle parlementaire étant l'une des fonctions principales du parlement, la participation aux activités de contrôle constitue une part importante de la responsabilité personnelle des différents parlementaires. S'ils sont responsables de leur travail législatif et de leur travail de représentant des citoyens, ils le sont aussi de la façon dont ils assurent leurs tâches de contrôle.

Le groupe d'experts a rappelé que la volonté politique de contrôle n'est jamais acquise; elle doit être suscitée par des parlementaires individuels appartenant à l'ensemble du spectre politique. Etant donné l'importance du lien entre les parlementaires et les électeurs, il faut absolument que chaque électeur soit bien conscient de l'impact et des bénéfices du contrôle de l'exécutif sur la vie de chacun et sur la société tout entière. Il faut aussi que les électeurs connaissent les efforts déployés par leurs représentants pour obtenir un contrôle efficace.

Il est important de noter que “le contrôle n’est pas l’apanage de la seule opposition”. En outre, des mesures de contrôle publiques peuvent avoir pour effet de stimuler la volonté politique du gouvernement de renforcer le contrôle parlementaire. En effet, lorsque l’opinion publique prend conscience du contrôle parlementaire et que les parlementaires individuels procèdent à un examen efficace de la politique gouvernementale, celle-ci est légitimée par le contrôle. Simultanément, cela permet aux parlementaires de la majorité, ou apparentés, de démontrer l’utilité de ce droit de regard pour l’élaboration des politiques et l’obtention de résultats. Dès lors, le contrôle complète et renforce les actions du gouvernement et ne se limite pas à la critique.

De véritables problèmes se posent en termes d’efficacité du contrôle. Certains sont systémiques. L’un des exemples donnés montre comment “un système politique a tué le pouvoir du parlement”. Dans la pratique, il peut arriver que les parlementaires ne donnent pas la priorité au contrôle qui constitue l’une de leurs fonctions les plus difficiles à mener et semble, en outre, produire des bénéfices directs limités.

Puisant dans leur expérience personnelle, les participants au groupe d’experts ont donné des exemples nombreux et divers de la pratique du contrôle. L’accent a été mis sur l’efficacité des structures interpartis (notamment, par et pour les femmes – “les femmes ne permettent pas les dérapages”), des alliances larges à l’intérieur et à l’extérieur du parlement et le recours à des moyens novateurs et à des actions stratégiques pour faire progresser les mécanismes de contrôle.

C. SUSCITER LA VOLONTE POLITIQUE

Une bonne part de la discussion a été consacrée aux mesures susceptibles de susciter et de renforcer la volonté politique nécessaire au contrôle au sein des parlementaires, comme au sein des membres du gouvernement.

Le rapport offre l’occasion d’examiner différents facteurs politico-institutionnels qui modèrent, motivent et peuvent stimuler les actions individuelles des parlementaires. Il s’agit, essentiellement, de liens entre le gouvernement, le parlement et les systèmes électoraux, qui sont souvent la résultante de données telles que la force des partis, les conventions, la culture et la représentation. Il existe un corpus utile d’ouvrages sur ces questions, mais le second RPM serait l’occasion d’aller au-delà des études existantes pour examiner plus avant ces mécanismes et leurs effets favorables à l’exercice du contrôle.

Le lien entre le gouvernement et le parlement constitue le plus évident de ces facteurs. Ce lien est particulièrement fort dans les systèmes parlementaires. Lorsque la séparation des pouvoirs est limitée, il arrive que les parlements soient moins enclins à examiner et à contrôler sérieusement la politique du gouvernement. Le contrôle (en débat plénier, par ex.) apparaît souvent comme un moyen pour l’opposition de gagner la faveur de l’électorat en critiquant l’action du gouvernement.

Il est toutefois important de souligner que des liens forts entre le gouvernement et le parlement ou l’exécutif et la législature, peuvent aussi avoir un impact positif sur le contrôle; le groupe d’experts recommande de réaliser des études de cas dans ce domaine. Des réformes menées récemment dans certains parlements pour renforcer l’autonomie et l’indépendance des commissions ont, par exemple, permis de dégager l’espace nécessaire à un contrôle plus efficace. Dans les systèmes parlementaires, l’expérience acquise par des parlementaires à des postes ministériels peut aussi être utile lorsqu’ils quittent le gouvernement. En effet, cette compréhension mutuelle rehausse le respect que les uns ont pour les autres et conduit, en fin de compte, à une meilleure coopération, elle-même gage d’un contrôle plus efficace du gouvernement.

Le système électoral constitue l’autre facteur important. Le pouvoir d’un parti politique est lié à sa capacité à choisir les bons candidats pour chaque circonscription et à leur attribuer le rang qui convient sur sa liste, une opération qui détermine l’avenir politique de chaque parlementaire. Ainsi, lorsque le parti a une forte influence sur le choix des candidats, comme dans les systèmes de représentation proportionnelle à scrutin de liste et les systèmes de circonscription uninominale

sans primaires, les parlementaires sont très peu enclins à s'opposer à la ligne de leur parti. Les parlementaires qui jouissent d'un important soutien de leurs électeurs, et représentent ainsi un véritable pouvoir électoral, ont plus de latitude pour examiner les positions du gouvernement sans craindre de perdre l'investiture de leur parti.

Cependant, même lorsque les parlementaires individuels sont tenus de suivre la ligne du parti, cela ne se traduit pas nécessairement par un affaiblissement du contrôle parlementaire. Il y a des exemples de partis forts qui se révèlent capables de mener un contrôle digne de ce nom. Le groupe a donc estimé qu'il y avait là une autre occasion pour le rapport de mettre davantage en lumière la relation entre la force des partis politiques et la qualité du contrôle.

D. RELATION ENTRE UNE BONNE REPRESENTATION ET UN BON CONTROLE

Le renforcement de la volonté politique passera probablement par un système qui informe les citoyens et les électeurs de l'importance et des avantages du contrôle parlementaire. Si ces derniers réclament plus de contrôle, les parlementaires seront davantage incités à assumer cette fonction et leur examen attentif aura aussi pour effet de légitimer les actions gouvernementales : "Pour assurer son autonomie, le parlement doit veiller à ce que chaque parlementaire ait la volonté d'exercer le contrôle... [et] l'indépendance des parlementaires découle du système électoral". Les systèmes électoraux sont liés à la question de l'équité de la représentation, laquelle est susceptible d'entraîner un meilleur contrôle. Par équité de la représentation il faut entendre la prise en compte de groupes traditionnellement sous-représentés comme les femmes, les jeunes, les handicapés, les minorités ethniques et les peuples autochtones. Si l'équité progresse, il y a toutes les chances que les intérêts de ces groupes soient pris en considération dans les activités de contrôle parlementaire. Un travail budgétaire soucieux de l'égalité hommes-femmes, par exemple, avec des objectifs et un suivi par sexe, permet de garantir une prise en compte adéquate des potentialités particulières ainsi que des buts et des impacts spécifiques des politiques portant sur les femmes et les filles.

En outre, une représentation plus équitable favorisera aussi des partenariats parlementaires internes plus forts, comme des forums ou des groupes interpartis spécialisés (représentantes des femmes ou représentants de zones rurales, ou groupes multisectoriels chargés de questions relatives à la jeunesse, par exemple). Ce type d'organes interpartis contribue à surmonter les rivalités entre partis politiques et à donner du pouvoir aux représentants de l'opposition.

E. CAPACITES PARLEMENTAIRES EN MATIERE DE CONTROLE

Le travail en commission est un vecteur idéal du contrôle parlementaire. Certaines mesures permettent de rendre les commissions encore plus propices à un contrôle efficace. On peut par exemple veiller à ce que les commissions qui ont une importance fondamentale en matière de contrôle (commission des finances et autres commissions liées aux comptes) soient présidées par un membre de l'opposition. L'élection en plénière des présidents, vice-présidents et membres des commissions est plus favorable au travail de contrôle que les nominations par les chefs de partis. L'attribution de la présidence de commissions à des parlementaires représentant certains groupes de la société (des femmes par exemple) pourrait aussi être un facteur pertinent.

Les experts ont identifié un éventail de mesures novatrices (diffusion en direct des séances de travail des commissions, parlements et commissions mobiles, auditions publiques, missions d'enquête visant à établir les besoins et à mesurer l'impact des politiques...) qui pourront être mises en lumière dans le rapport parmi les moyens d'information des citoyens de l'importance du contrôle parlementaire.

F. INTERVENANTS

Si les parlements, en tant qu'institutions politiques les plus représentatives, sont l'autorité par excellence à laquelle il faut rendre des comptes, il est ressorti des discussions que les parlements assurent plus efficacement leur fonction de contrôle lorsqu'ils sont intégrés à un réseau de contrôle plus vaste, en partenariat avec d'autres institutions de contrôle.

De très nombreux intervenants étatiques et non étatiques peuvent compléter les actions de contrôle du parlement, d'autant que beaucoup de parlements ne disposent pas des ressources nécessaires. Bien évidemment, les institutions supérieures de contrôle (ISC) peuvent fournir au parlement des informations indépendantes, fiables et rapides sur les actions gouvernementales. Toutefois, dans certains pays, la relation entre les ISC et le parlement n'est pas clairement définie, ce qui pose problème.

La collaboration avec la société civile est aussi très importante pour la collecte d'informations adéquates et pour mieux appréhender l'impact des politiques. Les médias peuvent également avoir des influences, positives ou négatives, sur la façon dont le parlement assure sa fonction de contrôle.

G. AUTRES THEMES

D'autres thèmes ont également été jugés importants par le groupe d'experts :

- rapport entre égalité des sexes et contrôle, y compris des questions telles qu'une représentation plus équitable, une budgétisation et un parlement soucieux de l'égalité des sexes et diverses questions liées au développement;
- position du parlement dans les réseaux internationaux de contrôle, (coopération parlementaire au niveau régional, participation des parlementaires à des débats internationaux, contrôle des engagements internationaux);
- développement politique et économique (lutte contre la corruption, contrôle à toutes les étapes du développement, impact du contrôle sur le développement politique et économique, instauration de la paix, participation aux débats internationaux sur les questions de développement);
- importance et difficulté de l'évaluation de l'impact du contrôle (possibilités de recueillir des données quantitatives et qualitatives, établissement de la preuve des effets informels impossibles à mesurer directement).

H. QUESTIONS GENERALES A PRENDRE EN COMPTE DANS L'ENSEMBLE DU RAPPORT

Le groupe d'experts a estimé que le rapport devait couvrir les grands axes thématiques suivants :

- contrôle budgétaire
- contrôle des résultats obtenus par les politiques mises en œuvre dans différents domaines ministériels (santé, éducation, etc.)
- contrôles des obligations internationales (droits de la personne, égalité hommes-femmes, Convention des Nations Unies contre la corruption)
- contrôle des Objectifs de développement durable (ODD)

Le rapport devra aussi prêter attention à la situation des différents pays, en particulier :

- situations post-conflit/de transition/fragiles
- transitions démocratiques
- petits Etats insulaires en développement
- systèmes décentralisés

Le rapport devra intégrer la dimension de genre à toutes les étapes de sa réalisation (recherche, analyse et formulation de recommandations).

4. METHODOLOGIE ET QUESTIONS CONNEXES

Le groupe est convaincu que, bien conçu, le RPM sera un excellent outil pour l'action. Evidemment, étant donné la complexité et l'étendue des questions touchant au contrôle, il faudra mettre l'accent sur la documentation, les données et l'analyse. En leur qualité d'experts, les membres du groupe ont rapidement dressé une liste des données et des questions d'analyse qui, selon eux, donneront une idée précise des réalités du contrôle parlementaire et des difficultés y afférentes.

Perspectives

Le RPM est un vecteur qui peut être conçu de manière à susciter le débat, l'analyse, et la mobilisation des parlementaires en général. La méthodologie de la documentation devra être guidée par l'objet du rapport (à savoir éclairer, informer et renforcer le contrôle de l'exécutif par le parlement).

Il serait, bien sûr, possible d'analyser et d'évaluer les systèmes de contrôle parlementaire du monde entier, mais le but n'est pas de faire un classement des parlements. Les informations obtenues doivent, plutôt, servir à prôner directement des mécanismes efficaces de contrôle, à indiquer les meilleures pratiques et la manière de s'en inspirer là où c'est nécessaire. Les données comparatives sont utiles car elles donnent aux parlementaires un moyen d'inciter leur parlement à faire des réformes visant à renforcer ses mécanismes de contrôle.

Des données quantitatives et qualitatives sont requises. La ventilation des données quantitatives est essentielle (par exemple par sexe, par tranche d'âge et par expérience des parlementaires) pour que l'analyse soit rigoureuse et que les résultats soient correctement appliqués. Étant donné l'importance de la volonté politique en matière de contrôle parlementaire, il faut, enfin, que l'opinion des responsables des gouvernements soit aussi prise en compte.

L'UIP et le PNUD sont bien placés pour collecter des données mondiales, à des fins statistiques, sur les outils de contrôle existants (commissions, forums, méthodes innovantes comme les parlements mobiles et les nouvelles technologies) et les capacités des parlements (centres de documentation, formations, assistants pour chaque parlementaire). Pour éviter de réinventer la roue et compléter les capacités existantes, il ne faut pas hésiter à puiser des informations d'autres sources et plateformes pertinentes, notamment des informations empiriques et d'autres données qualitatives, qui renforcent les actions et les campagnes de sensibilisation.

Des études de cas peuvent illustrer les outils et mécanismes formels et informels de contrôle; servir d'exemples de meilleures pratiques et faire ressortir les impacts non mesurables du contrôle parlementaire sur la vie quotidienne des citoyens et de la société en général.

Il faudra sélectionner des outils de collecte de données, ou les concevoir, en vue de faciliter le suivi. Il est utile de prévoir l'alignement de certains aspects, comme les calendriers d'action, sur d'autres rapports (notamment le Rapport du PNUD sur le développement humain). Pour faciliter la mise en œuvre pratique, il faudra faire le point sur l'accueil qui aura été réservé au rapport, surtout chez les parlementaires. Les services de documentation et d'information des parlements peuvent grandement aider à l'élaboration et à la diffusion des conclusions du rapport et de ses principaux messages.

Difficultés

L'une des difficultés méthodologiques sera de mesurer les outils de contrôle, étant donné leur diversité inhérente. Ainsi, la procédure des questions aux ministres ne donne qu'une minute par question au Royaume-Uni, contre cinq minutes en France. Il est donc mal aisé de faire des comparaisons d'après le temps alloué à l'audition des ministres.

Mais il y a plus important – et plus complexe – que l'inventaire des outils de contrôle existants : comment mesurer *l'efficacité* du contrôle ? Par exemple, quelles sont les mesures les plus appropriées de cette efficacité quand on sait que les nouvelles technologies induisent une prolifération des questions parlementaires ? Les questions pourront notamment porter sur les axes suivants :

- Jusqu'à quel point les outils formels disponibles sont-ils utilisés ?
- Y a-t-il des outils informels et jusqu'à quel point sont-ils utilisés ?
- Quelles mesures de leur efficacité sont en place ? Ces mesures sont-elles fiables et que révèlent-elles ?

Les participants se sont accordés à reconnaître la valeur intrinsèque des mécanismes et des pratiques de contrôle, mais ont été plus partagés quant à la nécessité de mesurer leur impact véritable pour comprendre l'efficacité du contrôle. Certains membres du groupe d'experts sont, toutefois, persuadés qu'il faut essayer de mesurer l'impact des procédures de contrôle tandis que d'autres ont insisté sur l'importance du principe de contrôle en lui-même.

Or cet impact est difficile à mesurer, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, l'impact véritable est soumis à de nombreux facteurs endogènes (séparation des pouvoirs, systèmes et institutions électoraux, capacités parlementaires, représentation des femmes au parlement, etc.) et exogènes (stabilité politique, facteurs économiques, etc.).

Dans l'ensemble, le groupe d'experts s'est dit convaincu que l'analyse des données doit prendre en compte les réalités particulières de chaque pays à la lumière de ces facteurs. Ils se sont accordés sur ce qui fait l'efficacité du contrôle parlementaire en général, mais en ajoutant qu'il faudra prendre en compte le contexte local de chaque parlement.

Il faut aussi savoir que l'impact du contrôle n'est pas toujours visible, puisqu'il a un aspect préventif : le but du contrôle est précisément d'empêcher les effets indésirables. En outre, l'impact est difficile à mesurer lorsque, par exemple, le gouvernement change de politique en prévision d'un examen parlementaire public en commission. Aussi le rapport pourrait-il utilement montrer "les impacts de l'absence de contrôle".

Collecte et organisation des données

Le groupe d'experts soutient l'approche large, préconisée pour la collecte de données, à savoir :

- Enquêtes (auprès des parlements, des parlementaires, du personnel, voire des responsables du gouvernement, des ISC, des organisations de la société civile)
- Entretiens et groupes de réflexion (des mêmes parties prenantes)
- Examen des études publiées
- Collecte et examen des données existantes (détenues par d'autres organisations parlementaires, par des organismes chargés du suivi parlementaire ou des organisations de la société civile).

Le groupe s'est également prononcé en faveur d'une ventilation aussi grande que possible des données, en donnant la priorité à la ventilation par sexe. Beaucoup de participants ont dit qu'il fallait traiter de la parité hommes-femmes de façon systématique tout au long du rapport. Certains ont suggéré des études de cas sur les capacités des parlements à contrôler les actions du gouvernement en matière d'égalité hommes-femmes.

Etant donné la surcharge d'informations et le temps limité des parlementaires, il faudra employer autant que possible des questionnaires simplifiés et des enquêtes en ligne pour obtenir un maximum de réponses. L'UIP pourrait demander aux assemblées parlementaires régionales et aux bureaux de pays du PNUD de faciliter cette collecte de données, de manière à éviter les doublons.

Présentation et utilisation du rapport

Lors de l'élaboration du rapport il conviendra de garder à l'esprit son utilité pour les parlementaires : "Leur donner confiance en leur propre pouvoir et les inciter à prendre l'initiative".

Il a été proposé que le RPM présente des informations destinées à diverses audiences cibles parmi les parlementaires et cette méthode a reçu un fort soutien dans le groupe d'experts. Le message le plus fort du groupe est sans doute que le rapport doit être facilement lisible, accessible et inclusif. Voici quelques-unes des suggestions présentées :

- a) subdiviser le rapport en plusieurs rapports thématiques, plutôt que d'essayer de couvrir toute la question complexe du contrôle en un seul document;
- b) subdiviser le rapport en plusieurs rapports destinés à des groupes spécifiques au sein de la communauté des parlementaires;
- c) fournir des rapports succincts/centrés sur les principaux messages.

Certains ont suggéré de rédiger le rapport de sorte qu'il puisse servir d'outil d'évaluation, c'est-à-dire avec une liste d'outils de contrôle qualitatifs et quantitatifs mesurables. Enfin, et c'est important, le groupe a rappelé que la réforme prend du temps et que les parlements sont très occupés. Aussi les recommandations doivent-elles être assorties de calendriers réalistes et, surtout, faisables dans un environnement aussi actif et complexe.

Diffusion

Pour une diffusion aussi large que possible, le rapport doit être disponible en ligne et un soin particulier devra être apporté à faciliter la visualisation et la recherche en ligne.

Le RPM devra être présenté dans un maximum de manifestations et par autant de canaux que possible. Les occasions ne manqueront pas de parler du rapport et de faire connaître ses recommandations. Il pourra être lancé par les parlements, avec présentation d'un historique et des détails relatifs au lancement dans les bulletins parlementaires, lorsqu'ils existent. Les forums existants (comme la CPA et la CHOGM) permettront aussi une bonne promotion.

Le contenu du rapport devra être mis en ligne selon les principes de "l'open data". Le mode de mise en ligne des données collectées devra permettre aux utilisateurs de les découper de diverses façons ne reprenant pas nécessairement la présentation du rapport. En outre, sur autorisation, il faudrait enregistrer les entretiens et les mettre en ligne.

LE GROUPE D'EXPERTS

L'énergie et l'enthousiasme du groupe d'experts étaient palpables tout au long des deux jours de réunion, surtout quand les débats se sont concentrés sur la formulation d'un ensemble de priorités. A l'évidence, le second RPM est très attendu et tous sont certains qu'il fera avancer et renforcera l'exercice du contrôle parlementaire du gouvernement, quel que soit le contexte parlementaire. Aussi les participants ont-ils proposé que le groupe d'experts soit maintenu, sous la forme d'une structure consultative, tout au long de la préparation du rapport. Plusieurs participants ont proposé d'apporter leur savoir-faire spécifique et leurs services, si la demande en est faite.

ANNEXE : Liste des participants

Norah Babic, Responsable du Programme de coopération technique, UIP
Suki Beavers, Conseillère, Equipe des processus d'intégration politique, New York
Alvaro Cabrera, Directeur du Service de l'information et de la technologie, Parlement hongrois
Warren Cahill, Conseiller technique en chef, PNUD, Myanmar
Alain Delcamp, Ancien Secrétaire général du Sénat, France
Sergiu Galitchi, Chargé de programme PNUD, Démocratie, République de Moldavie
Ricardo Godinho Gomes, Chef de projet PNUD, Institutions supérieures de vérification des comptes, Parlements nationaux et société civile (pro PALOP), Cabo Verde
Zeina Hilal, Chargée de programme, Programme du partenariat entre hommes et femmes, UIP
Anna Hovhannesian, Conseillère technique PNUD, Parlement, Tanzanie
Nahid Hussein, Chargé de programme PNUD, Parlement, CS & HR, Iraq
Attiya Inayatullah, Ancien membre de l'Assemblée nationale, Pakistan
Kareen Jabre, Directrice de la Division des programmes, UIP
Jiwon Jang, Research Officer, IPU
Biljana Ledenican, Gestionnaire de portefeuille PNUD, Développement parlementaire, Serbie
Marija Lugaric, Parlementaire, Ancienne vice-Ministre de l'Education, des sciences et des sports, Croatie
Philippe Mahoux, Sénateur, Belgique
Greyford Monde, Membre de l'Assemblée nationale, Vice-Ministre de l'Agriculture et de l'élevage, Zambie
Ghassan Moukheiber, Membre de l'Assemblée nationale, Liban
Jonathon Murphy, Conseiller technique en chef, PNUD, Dialogue parlementaire et constitutionnel, Tunisie
Rick Nimmo, Directeur, Groupe britannique, Union interparlementaire, Royaume-Uni
John Patterson, Consultant indépendant, Royaume-Uni
Riccardo Pelizzo, Professeur, Graduate School of Public Policy, Nazarbayev University, Kazakhstan
Greg Power, Directeur, Global Partners Governance, United Kingdom
Andy Richardson, Spécialiste de l'information, UIP
Karin Riedl, Chargée de recherche, UIP
Luis Rojas, Secrétaire adjoint, Chambre des députés, Chili
Jenny Rouse, Consultante, Rédactrice en chef, second Rapport parlementaire mondial
Olivier Rozenberg, Professeur, Sciences Po, France
Robert Sattler, Président du Département international de la Cour des comptes de l'Autriche, au nom d'INTOSAI, Autriche
Rebecca Shoot, Chargée de programme, Gouvernance, National Democratic Institute for International Affairs, Etats-Unis d'Amérique
Nouzha Skalli, Membre de la Chambre des représentants, ancienne Ministre de la parité et des Affaires sociales, Maroc
Anthony Staddon, Professeur de science politique, University of Westminster, Royaume-Uni
William Tsuma, Conseiller en dialogue et Directeur en exercice du Programme de gouvernance, PNUD, Zimbabwe