



*De meilleurs parlements
pour des démocraties plus fortes.*

RAPPORT PARLEMENTAIRE MONDIAL



*Au service
des peuples
et des nations*

L'évolution de la représentation parlementaire



Auteur principal: Greg Power

Assistante de l'auteur principal: Rebecca A. Shoot

Traduction : Segá Ndoye (français), Peritos Traductores, S.C. (espagnol), Houria Qissi (arabe)

Dessin de couverture et mise en page : Kimberly Koserowski, First Kiss Creative LLC

Impression : Phoenix Design Aid A/S (Danemark)

Ventes : Publications des Nations Unies

Photos: Illustration de la couverture : James Smith ; page 10 : Photo Nations-Unies/Albert Gonzalez Farran ; page 28 : Parlement du Royaume-Uni ; page 49 : PNUD/Afghanistan ; page 68 : Fabián Rivadeneyra ; page 85 : Assemblée nationale française 2012

Avril 2012

Copyright © PNUD et UIP

Tous droits réservés

N° de vente : F.11.III.B.19

ISBN : 978-92-1-226036-5 (PNUD)

ISBN : 978-92-9142-533-4 (UIP)

eISBN : 978-92-1-054991-2

Union interparlementaire
5 chemin du Pommier
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Geneva, Switzerland
Téléphone : +41 22 919 41 50
Fax: +41 22 919 41 60
E-mail: postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org

Programme des Nations Unies pour le développement
Groupe de la Gouvernance Démocratique
Bureau des Politiques de Développement
304 East 45th Street, 10th floor
New York, NY, 10017, USA
Téléphone : +1 (212) 906 5000
Fax: +1 (212) 906 5857
www.undp.org

Cette publication résulte du partenariat entre le PNUD et l'UIP. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles des Nations-Unies, du PNUD ou de l'UIP.



*De meilleurs parlements
pour des démocraties plus fortes.*



*Au service
des peuples
et des nations*

RAPPORT PARLEMENTAIRE MONDIAL

L'évolution de la représentation parlementaire

CONSEIL CONSULTATIF

- M. Hafnaoui Amrani, Secrétaire général du Conseil de la Nation d'Algérie
- M. Josep Dallerès Codina, ancien Président du Conseil général d'Andorre
- M. Pierre Cornillon, Secrétaire général honoraire de l'UIP
- M. François Duluc, Chef de la division de la coopération interparlementaire de l'Assemblée nationale française
- Mme Frene Ginwala, ancienne Présidente de l'Assemblée nationale de la République sud-africaine
- M. Scott Hubli, Directeur des programmes de gouvernance de l'Institut National Démocrate pour les Affaires Internationales (NDI)
- Mme Marija Lugarić, ancienne membre du Parlement croate
- M. Robert Myttenaere, Secrétaire général honoraire de la Chambre des Représentants de la Belgique
- M. Mathurin Nago, Président de l'Assemblée nationale du Bénin
- M. Rick Stapenhurst, ancien membre de l'Institut de la Banque mondiale
- M. Andrés Zaldivar, sénateur et ancien Président du Sénat du Chili

À propos de l'auteur principal

M. Greg Power, Directeur de la société à finalité sociale *Global Partners & Associates (GPA)*, est un spécialiste des parlements qui a travaillé sur des projets destinés à soutenir le développement de l'institution parlementaire et des partis politiques au Moyen-Orient, en Afrique et dans les Balkans. Il a publié de nombreux ouvrages sur le renforcement des parlements et des partis, dont les plus récents comprennent *Les défis de la programmation politique : l'aide internationale aux partis et aux parlements* (International IDEA, 2011) et *La politique de renforcement des parlements : comprendre les motivations et les comportements institutionnels dans le cadre du soutien aux parlements* (DCE / GPA, 2011). Il a dispensé des conseils stratégiques, analyses et évaluations de programmes à différents organismes, dont DANIDA, FCO, WFD et International IDEA. De 2001 à 2005, il a été conseiller spécial de Robin Cook et Peter Hain, en leur qualité de Présidents de la Chambre des communes du Royaume-Uni, concernant les questions de réforme parlementaire et, plus généralement, de renouveau démocratique. Auparavant, il a été Directeur du Programme parlementaire et gouvernemental à la *Hansard Society*. Il est chercheur associé au Centre d'études législatives de l'Université de Hull.

REMERCIEMENTS

Le premier Rapport parlementaire mondial est une initiative conjointe du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Union interparlementaire (UIP). Le PNUD et l'UIP tiennent à exprimer leurs sincères remerciements aux centaines de parlementaires, membres de l'administration parlementaire et praticiens du développement parlementaire dont les connaissances ont été mises à contribution lors de la préparation du rapport. Des remerciements particuliers sont adressés au Conseil consultatif, dont la précieuse contribution a servi de base à l'élaboration du rapport. Nous saluons également l'importante contribution apportée tout au long du travail par les bureaux de pays du PNUD et l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements.

Le PNUD et l'UIP expriment leur gratitude à l'auteur principal du rapport, M. Greg Power, et à Mme Rebecca A. Shoot, qui lui a apporté une aide non négligeable au cours de la recherche et de la rédaction du rapport. Les auteurs tiennent à remercier, pour leur généreux soutien, Lord Norton de Louth et Cristina Leston-Bandeira du Centre d'études législatives de l'Université de Hull, et, pour leur aide, Joel Barkan, Mark Baskin, Rob Clements, Ruth Fox, Chris Henshaw, Andrew Mandelbaum et Janet Seaton.

Les documents de référence régionaux sur lesquels s'appuie le rapport ont été fournis par Alexander Hamilton (Afrique), Eduardo Núñez Vargas (Amérique centrale), Fatima Anastasia et Magna Inácio (Amérique latine), Ali Sawi (États arabes), Niall Johnston et Shahnaz Karim (Asie), Gabriella Ilonszki (Europe centrale et orientale), Tim Baker (Europe centrale et orientale), ainsi que Quinton Clements, David Hegarty et Robert Nakamura (Pacifique).

Nous sommes profondément reconnaissants envers :

- Les 73 parlements qui ont fourni des contributions écrites et figurent dans la liste des références ;
- Les 129 parlements qui ont fourni des données pour l'annexe, et qui sont mentionnés à la fin du rapport ;
- Les 69 parlementaires qui ont accordé des entretiens approfondis aux auteurs ;

- Les 663 parlementaires qui ont participé à l'enquête conduite pour le rapport.

Les personnes suivantes ont aimablement participé à l'évaluation officielle du projet de rapport par des pairs : Hafnaoui Amrani, Marc Bosc, Pierre Cornillon, Josep Dallères Codina, Franklin De Vrieze, Scott Hubli, Niall Johnston, Hassan Krayem, Peter Lilienfeld, Robert Myttenaere, Mathurin Nago, Omar Ndoye, Sonia Palmieri, Leonard Preyra, Karin Riedl, Rick Stapenhurst, Andres Zaldivar. Des commentaires supplémentaires sur le projet ont été fournis par Tim Baker, Sonia Escudero, Frank Feulner, Jeff Griffith, Gabriella Ilonszki, Ntoitha M'Mithiaru, Marcia Monge, Charmaine Rodrigues et Ali Sawi. Les parlements des pays suivants ont également fait part de leurs commentaires sur le projet de rapport, avec le soutien de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements : l'Allemagne, le Canada, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, le Japon, la Norvège, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suède, la Thaïlande et le Zimbabwe.

L'élaboration de ce rapport a été rendue possible grâce aux financements mis à disposition par l'UIP, l'Agence suédoise de développement international, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Gouvernement de la Belgique (Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement), le Ministère français des Affaires étrangères et européennes et l'Agence suisse pour la coopération au développement.

Ce rapport a été entrepris et finalisé sous la direction de Mme Geraldine Fraser-Moleketi, Directrice du Groupe de la Gouvernance Démocratique du PNUD, et M. Anders B. Johnsson, Secrétaire général de l'UIP. Les deux organisations expriment leur reconnaissance à Kevin Deveaux, Cédric Jurgensen, Franklin De Vrieze, Diane Sheinberg, Sofi Halling, Olivier Pierre-Louveaux, Sandra Macharia, Marilyn Cham et Steven Van-Wichelen du PNUD, pour leur soutien efficace, ainsi qu'à Martin Chungong, Andy Richardson, Hiroko Yamaguchi, Agustina Novillo, Sung Jae Lee, Laurence Marzal, Karin Riedl, et à d'autres membres du personnel de l'UIP.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFLI	Africa Leadership Institute (Institut d’Afrique pour la direction)
ANC	African National Congress (Congrès National Africain)
CCP	Commission des comptes publics
CDC	Comité de développement des circonscriptions
CLT	Communautés législatives thématiques
FDC	Fonds de développement des circonscriptions
IBM	Institut de la Banque Mondiale
IDEA	Institut international pour la Démocratie et l’Assistance Électorale
IPD	Institut pour le Développement Parlementaire (ex-République yougoslave de Macédoine)
NDI	National Democratic Institute for International Affairs (Institut national démocrate pour les affaires internationales)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PILDAT	Institut du Pakistan pour le développement législatif et la transparence
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PPP	Parité de pouvoir d’achat
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RP	Représentation proportionnelle
TIC	Technologies de l’information et de la communication
UIP	Union interparlementaire
UMF	Unités mobiles de formation
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	2
RÉSUMÉ	4
CHAPITRE I	
Citoyens et parlements	10
CHAPITRE II	
Information et influence	28
CHAPITRE III	
Réactivité et responsabilité	49
CHAPITRE IV	
Travail de circonscription et services à la population	68
CHAPITRE V – CONCLUSION	
Réforme parlementaire : résilience et renouveau	85
RÉFÉRENCES	94
ANNEXE	
Données sur les principales caractéristiques des parlements	104

AVANT-PROPOS DU PNUD

Les parlements sont les institutions indispensables des démocraties représentatives à travers le monde. Quelles que soient les règles propres à chaque pays, le rôle des parlements reste le même : représenter le peuple et veiller à ce que les politiques publiques se nourrissent des aspirations des citoyens dont elles affectent la vie.

Pour être efficace, un parlement doit élaborer des politiques et des lois qui répondent aux attentes des citoyens et qui concourent à un développement durable et équitable.

Pour que les parlements soient représentatifs, il faut que les élections soient libres et régulières. Les citoyens doivent avoir accès aux informations sur les travaux parlementaires, les lois et politiques, et pouvoir dialoguer en permanence avec les parlementaires.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Union interparlementaire (UIP) sont fiers de présenter ce tout premier Rapport parlementaire mondial. Il a pour thème central la relation entre parlements et citoyens. Le rapport est l'aboutissement de vastes travaux de recherche, s'appuyant sur des entretiens avec des parlementaires et des contributions venant des parlements. Les conclusions du rapport mettent en lumière la diversité des systèmes parlementaires, reflet des différences de contexte historique et politique entre pays. Le PNUD exprime sa reconnaissance aux parlementaires, personnels des administrations parlementaires, experts et autres personnes qui ont bien voulu alimenter les travaux de recherche.

Bien que le rapport ne puisse pas présenter de manière exhaustive toutes les modalités par lesquelles les parlements communiquent avec les citoyens, il présente un large panorama de la situation actuelle, des pratiques innovantes et de certains des principaux facteurs de changement susceptibles d'affecter les parlements dans un avenir prévisible. Il permet aux responsables politiques, aux experts et aux citoyens de savoir ce qui a été efficace dans diverses régions du monde, sans pour autant promouvoir un système parlementaire particulier.

Même si le contexte politique de chaque pays reste singulier, les parlements sont confrontés à des défis communs, notamment s'agissant de la meilleure façon de consulter les citoyens et de les tenir informés des délibérations parlementaires. Nous espérons que ce rapport stimulera le débat sur la manière de bien remplir ces fonctions, tout en inspirant des réformes qui permettront, par des échanges accrus avec les citoyens, d'améliorer le travail législatif et le contrôle parlementaire.

Les parlements, lorsqu'ils sont représentatifs et efficaces, peuvent contribuer au progrès vers un développement humain inclusif et durable et, ainsi, améliorer la vie de chacun de nous. Ce rapport est dédié à tous les parlementaires, décideurs et citoyens qui s'efforcent d'y contribuer par leur action.



Helen Clark
Administratrice
Programme des Nations Unies pour le développement

AVANT-PROPOS DE L'UIP

Le Parlement est irremplaçable. Il est composé d'hommes et de femmes élus pour représenter le peuple. Ils adoptent les lois et tiennent les gouvernements comptables de leur action. Le Parlement est donc l'institution centrale de la démocratie et une expression de la souveraineté même de chaque nation.

Le Parlement est une institution politique. Il est un lieu de débat politique, souvent conflictuel. Mais c'est aussi un espace où, in fine, les politiques nationales sont forgées et les conflits de la société résolus par le dialogue et le compromis.

Le Parlement est une institution complexe. Il opère à différents niveaux et est soumis à l'influence de nombreux acteurs. Les parlementaires, le Président et le bureau du Parlement, les partis et groupes politiques, les Secrétaires généraux, les personnels et l'administration, tous impriment leur marque sur son action.

Il n'existe pas deux parlements identiques. Ils diffèrent dans leur forme, leur rôle et leur fonctionnement. Ils sont façonnés par l'histoire et la culture de chaque pays. Pourtant, ils partagent tous la même ambition : faire entendre la voix du peuple dans la gestion des affaires publiques.

Le Parlement est au cœur de l'activité de l'Union interparlementaire. L'UIP réunit presque tous les parlements du monde et consacre beaucoup de temps, d'énergie et de moyens à l'étude de l'institution parlementaire. Elle arrête des principes et des critères pour les parlements démocratiques, et conçoit des outils pour en évaluer la performance. Elle travaille au renforcement des capacités au sein des parlements et les aide à raffermir et moderniser l'institution parlementaire.

Ce premier rapport parlementaire mondial est une étape logique dans l'action que mène l'UIP pour préciser les connaissances et alimenter le débat sur l'institution parlementaire, et sensibiliser le public. On s'y concentre sur les défis majeurs auxquels les parlements sont confrontés dans le monde d'aujourd'hui.

Le rapport est une initiative conjointe de l'UIP et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il puise son inspiration dans les contributions de nombreux parlements, parlementaires, chercheurs et experts. L'UIP tient à les remercier tous pour leur aide enthousiaste et leur concours à la réalisation de cette publication.

Le rapport met en lumière la relation fondamentale entre citoyens et parlements. On y analyse l'évolution des attentes des citoyens à l'égard du Parlement et on y montre comment les parlements s'adaptent à cette évolution. Le rapport décrit les problèmes à surmonter, et propose aux parlementaires, aux décideurs et aux citoyens des idées neuves sur la façon dont le Parlement peut fonctionner plus efficacement.

Le Parlement est une institution vénérable. Nombreux sont les parlements qui peuvent s'enorgueillir d'une histoire multiséculaire. Tous les parlements doivent rester en phase avec leur temps. C'est précisément de tout cela que traite ce rapport, contribuant ainsi à ancrer solidement les parlements dans le XXI^{ème} siècle.



Anders B. Johnsson
Secrétaire général
Union interparlementaire

RÉSUMÉ

Ce premier Rapport parlementaire mondial se concentre sur l'évolution des relations entre les citoyens et les parlements¹. On y analyse comment les attentes des citoyens évoluent et comment les parlements, les responsables politiques et les fonctionnaires parlementaires y répondent.

Les parlements font face à trois attentes fortes qui se manifestent sous des formes et à des rythmes différents selon les pays et les régions. Mais il y a des thèmes communs dans le désir croissant du public :

- d'informations et d'influence sur le travail parlementaire ;
- de transparence et de réactivité face aux préoccupations du public ;
- de prestations concrètes destinées à répondre aux attentes des citoyens.

Le Rapport s'appuie sur l'expérience des institutions et des responsables politiques pour illustrer les défis et la diversité des initiatives visant à améliorer la représentation parlementaire dans les différentes régions du monde. Il vise à aider les parlements et les responsables politiques à mieux comprendre les pressions et à identifier quelques-unes des tensions qu'ils doivent gérer, et il propose des exemples de bonnes pratiques qui peuvent apporter un nouvel éclairage, stimuler l'imagination ou être sources d'émulation.

En 2012, les parlements sont plus nombreux que jamais. Sur 193 pays, 190 disposent à présent d'une forme de parlement en exercice, regroupant en

tout plus de 46 000 représentants. L'existence d'un parlement n'est pas synonyme de démocratie, mais la démocratie ne peut exister sans un parlement. Bien que les parlements varient énormément quant à leurs pouvoirs, leur influence et leurs fonctions, presque chaque système politique dispose maintenant d'une forme d'assemblée représentative.

Les parlements assurent un lien entre les préoccupations de la population et les gouvernants. L'existence d'un forum public d'expression des préoccupations des citoyens est une condition de la légitimité des institutions. Un sondage conduit en 2008 au niveau mondial a montré que 85 % des personnes interrogées considéraient que « la volonté du peuple devait être le fondement de l'autorité gouvernementale »².

Les événements du Printemps arabe, depuis le début de l'année 2011, renforcent le rôle central des parlements dans la recherche de davantage d'expression politique et de démocratie. Dans des pays comme l'Égypte et la Tunisie, le rôle et les pouvoirs du Parlement ont figuré au cœur des discussions sur la forme de l'État à la suite de la révolution. De même, dans des pays comme le Yémen, la Jordanie et Oman, la promesse de véritables pouvoirs législatifs et de contrôle pour le Parlement implique des réformes cruciales pour répondre aux exigences du public. Les parlements sont un élément clé d'un État représentatif, et en sont aussi le symbole.

Les parlements sont confrontés à une attente plus forte que jamais de la part du public. L'alourdissement de la machine gouvernementale a accru les responsabilités des parlements chargés de la contrôler et de l'amener à rendre compte de son action.

1 NB : Dans le présent rapport, nous employons le terme « parlement » comme une dénomination générique recouvrant l'éventail des organes législatifs et de représentation à travers le monde. Nous reconnaissons, cependant, que derrière ce terme il existe une énorme variété d'organes qui diffèrent de manière importante les uns des autres en termes de rôles, de composition, de pouvoirs et de fonctions.

2 World Public Opinion.org, 2008.

Le développement des technologies de communication et la couverture médiatique extensive de la politique ont accru la visibilité des parlements et des responsables politiques. L'accroissement du nombre de parlements à travers le monde a été accompagné d'un renforcement des attentes du public à l'égard des prestations qu'ils peuvent et doivent assurer.

Dans de nombreuses régions du monde, on se pose des questions fondamentales sur l'efficacité des parlements pour amener les gouvernements à rendre compte de leur action. La fonction de représentation des partis politiques – essentielle au fonctionnement des parlements – est, dans de nombreux pays, faible et mal enracinée dans la société. Avec l'essor de la société civile et des nouvelles formes de démocratie participative, les citoyens ont de nombreuses voies de représentation et de recours. Alors que les parlements étaient autrefois à eux seuls le moyen le plus important d'expression des préoccupations du public, ils sont maintenant concurrencés par divers autres acteurs.

Toutefois, les parlements n'ont jamais été aussi indispensables. Les parlements restent les seuls organes qui ont pour rôle spécifique de fédérer et d'exprimer les intérêts de la nation dans son ensemble. Il y a des fonctions stratégiques que seuls les parlements peuvent remplir – élaborer et abroger les lois, et demander des comptes aux gouvernements. Dans toutes les régions du monde, les parlements sont confrontés au défi d'une évolution permanente pour s'assurer qu'ils répondent de façon stratégique et efficace à l'évolution des exigences du public en matière de représentation.

Analyse

1. L'influence véritable du public sur les débats parlementaires est limitée. La promesse d'une influence accrue doit effectivement aboutir à une influence accrue.

Dans le Chapitre II, on examine le large éventail d'initiatives prises par les institutions parlementaires pour améliorer l'information, la compréhension et la participation du public. Ces mesures tendent à se répartir en deux grandes catégories, et visent à :

- fournir plus d'informations et améliorer la compréhension du parlement par le public ;

- consulter plus fréquemment le public et l'impliquer davantage dans les travaux du Parlement.

Les parlements utilisent des techniques de plus en plus inventives pour rendre leur accès plus facile et offrir davantage d'informations, qu'il s'agisse des journées portes ouvertes et des centres d'accueil des visiteurs, ou encore de la retransmission des séances et des sites Internet parlementaires. En outre, les parlements recueillent ainsi une audience – l'offre et la demande semblent augmenter de façon exponentielle. Pourtant, il y a, à ce jour, peu d'idées sur la manière dont ces stratégies ont amélioré l'image du Parlement au sein du public, en ont fait progresser la connaissance, ou en ont amélioré la production législative.

Même lorsqu'ils cherchent à évaluer leur efficacité, les parlements rencontrent des problèmes (compréhension et confiance du public, image du parlement) qui ont des causes multiples. Une stratégie parlementaire n'aura probablement qu'un effet partiel, et il est difficile de distinguer les effets d'une stratégie de sensibilisation réussie de toutes les autres causes possibles. Néanmoins, l'absence d'objectifs clairs et identifiables reste un problème constant pour évaluer de tels programmes.

De nombreux parlements ont mis en place des mécanismes de consultation publique – principalement impulsés par leur personnel professionnel et leurs services administratifs (toujours avec l'appui des responsables politiques). Toutefois, les incidences d'une plus grande consultation sont ouvertement politiques. Tandis que l'organisation d'un exercice de consultation peut être administrative, l'impact de cette consultation et son influence sur la politique relèvent finalement d'une décision qui incombe aux responsables politiques.

Le danger pour de nombreux parlements est que la promesse d'une plus grande influence n'augmente les attentes du public. L'incapacité à répondre à ces attentes sape la confiance dans le processus parlementaire. En somme, la promesse d'une influence accrue doit véritablement aboutir à une influence accrue.

2. Les responsables politiques sont obligés de rendre compte publiquement de leurs actions sur une base plus régulière et routinière.

Dans le Chapitre III, on examine comment les pressions du public en faveur d'une responsabilité accrue

se manifestent dans le rôle de représentation d'un parlementaire. Les débats sur le « véritable » rôle de représentation parlementaire remontent à plusieurs siècles, mais il y a peu de réponses définitives et de consensus chez les responsables politiques ou les citoyens. Être un responsable politique élu demeure l'une des rares professions pour lesquelles il n'existe pas de description de poste, et il y a peu de guides indiquant les personnes qu'un responsable politique devrait représenter, la manière de le faire, ainsi que ce qu'il convient de représenter.

Cette liberté politique de décider des styles de représentation a été perçue à la fois comme une force, reflétant la flexibilité et la réactivité, et une dangereuse source d'incertitude publique sur les rôles politiques. Le rapport identifie trois tendances distinctes dont les effets conjugués limitent progressivement le mandat parlementaire, traditionnellement large.

a) Le rôle des partis politiques évolue dans de nombreuses régions du monde. À travers les groupes parlementaires, les partis politiques constituent les blocs d'organisation autour desquels l'activité parlementaire se construit, et l'efficacité d'un parlement dépend en grande partie de celle des partis. Dans les démocraties tant anciennes que nouvelles, les partis sont de plus en plus perçus comme des obstacles à une représentation efficace, plutôt qu'un moyen de la faciliter. Le défi pour les partis et les responsables politiques est de démontrer qu'ils prennent en compte l'opinion du public, mais conservent une cohésion suffisante pour offrir la représentation collective sur laquelle les parlements sont fondés. De nombreux parlements n'ont pas réussi à trouver cet équilibre entre la sensibilité à l'opinion publique et la cohérence de parti.

b) Un certain nombre de changements institutionnels limitent le champ au sein duquel œuvrent les responsables politiques. Les réformes ont tendance à se répartir en trois grandes catégories, qui visent à :

limiter la durée du mandat parlementaire, soit en empêchant la réélection des parlementaires, soit en les soumettant à des votes de confiance du public ou procédures de destitution ;

- **éliminer les conflits d'intérêts potentiels** en restreignant les activités extraparlimentaires, en particulier celles qui génèrent des revenus

externes, et en identifiant les incompatibilités avec les responsabilités publiques ;

- **introduire des codes de conduite** qui visent à établir des normes de comportement parlementaire et à réglementer davantage le comportement des parlementaires.

La justification de telles initiatives est de rendre les parlementaires plus responsables envers ceux qui les élisent. Dans de nombreux cas, elles constituent des réponses populaires à des problèmes de faible confiance politique. Il est peut-être inévitable qu'elles aient tendance à conduire soit à une réglementation accrue des activités des parlementaires, soit à des restrictions de celles-ci. Bien que la responsabilité des parlementaires soit mise en jeu devant le public lors des élections, la teneur de ces réformes suggère que l'électorat considère de plus en plus l'urne comme un mécanisme de contrôle insuffisant.

c) Le souhait du public de mieux contrôler les responsables politiques contribue à l'essor d'une nouvelle variété d'instances d'observation du travail parlementaire. Ces instances ont vocation à suivre et, souvent, à noter la performance des parlementaires à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement. Plus de 191 de ces instances existent à travers le monde, contrôlant les activités de plus de 80 parlements nationaux. Leur émergence et leur multiplication suggèrent que la population apprécie l'existence d'organisations intermédiaires capables de décrypter, récapituler et évaluer l'activité de ses représentants politiques.

Cette poussée vers plus d'ouverture, de transparence et d'évaluation externe indépendante rompt avec nombre de conceptions traditionnelles de la représentation politique. Beaucoup de responsables politiques se méfient de ces évolutions, et en particulier du rôle d'observation publique que jouent les instances d'observation. Ces instances représentent sans aucun doute des défis, mais offrent aussi des opportunités, à condition que les parlements reconnaissent leur potentiel pour faire participer le public.

3. Le travail de circonscription est un aspect reconnu et attendu du travail parlementaire, et semble augmenter en volume, en contenu et en complexité.

Dans le quatrième chapitre, on se penche sur l'augmentation du travail de circonscription, ainsi que sur

les attentes du public à l'égard de ce que les responsables politiques devraient offrir aux citoyens et au niveau local. La population et les responsables politiques considèrent désormais le travail de circonscription comme un élément central dans les conceptions de la représentation parlementaire. Le défi, pour les parlements et les responsables politiques, est de répondre aux attentes du public d'une manière stratégique qui renforce leur rôle dans la recherche de solutions d'ensemble aux préoccupations des citoyens.

Le travail de circonscription couvre une vaste gamme d'activités potentielles, mais qui peuvent largement être regroupées en quatre catégories :

- **le soutien aux personnes**, qui va de l'aide à trouver du travail ou des opportunités, à des schémas plus clientélistes de comportement visant à acheter du soutien ;
- **la prise en compte des doléances**, dans les cas où les citoyens ont un problème particulier avec une administration publique, une prestation d'aide sociale ou la bureaucratie, le parlementaire agissant alors comme un ami influent pour aider à résoudre ces problèmes ;
- **la sensibilisation politique**, dans laquelle les électeurs essaient de rechercher ou d'influencer l'opinion d'un parlementaire sur des questions particulières, s'agissant notamment des votes au sein du parlement ;
- **le travail de projet**, dans lequel les responsables politiques recherchent des fonds pour le développement de la circonscription ou la promotion de l'économie locale, et dans lequel les parlementaires utilisent leurs fonctions pour obtenir des financements publics.

Les attentes des électeurs à l'égard du travail de circonscription semblent différer entre les pays en développement et les États plus riches. Dans les premiers, on s'attend à ce que les parlementaires aident matériellement leurs électeurs et agissent comme les principaux agents de développement de la circonscription, alors que dans les seconds, les citoyens ont tendance à vouloir que les parlementaires intercèdent pour leurs doléances et, parfois, trouvent des fonds gouvernementaux pour la zone concernée. Ces rôles représentatifs se sont développés en réponse directe aux besoins

des citoyens ; plusieurs responsables politiques ont indiqué qu'ils se sont sentis obligés de dispenser de l'aide parce que les gens n'avaient personne d'autre à qui s'adresser.

Le soutien du public au travail de circonscription ne constitue toutefois qu'une partie de l'équation. L'offre a également augmenté pour deux raisons principales :

- **les responsables politiques apprécient ce travail.** De nombreux parlementaires ont indiqué qu'il s'agissait du seul domaine où ils pouvaient obtenir un effet tangible et positif sur la vie des gens.
- **Cela procure un avantage électoral évident.** Bien que les éléments probants soient inégaux, les parlementaires estiment que ce travail peut attirer de nombreux suffrages. Les sondages à travers le monde indiquent que les électeurs sont beaucoup plus susceptibles de juger les députés sur leur capacité à fournir un soutien au niveau local que sur leur activité en matière de législation ou de contrôle de l'action du Gouvernement.

En réponse à l'augmentation des volumes de travail – et aux pressions exercées par les parlementaires –, les moyens officiels destinés à soutenir ces efforts sont en augmentation. De toute évidence, le nombre de pays ayant des fonds de développement des circonscriptions (FDC) a augmenté de façon spectaculaire au cours de la dernière décennie, débouchant sur la gestion locale d'une masse d'argent destinée à soutenir la population et à promouvoir le développement économique.

À bien des égards, les FDC constituent une réponse évidente aux besoins locaux et ont, souvent, spécifiquement pour but de renforcer le parlementaire dans ce rôle. Cependant, ici comme ailleurs, la réponse la plus évidente n'est pas forcément la meilleure à long terme. Des doutes existent quant à la transparence financière et l'efficacité de ces fonds, quant à savoir s'ils ne font que renforcer les réseaux d'influence existants et encourager la corruption, ou encore s'ils transforment les parlementaires en décideurs au niveau exécutif, les détournant ainsi de leurs fonctions parlementaires de législation et de contrôle de l'action du pouvoir exécutif.

Les parlements et leurs membres ont besoin d'élaborer des réponses beaucoup plus stratégiques

à la croissance du travail de circonscription. Etant donné le niveau des attentes du public et l'attachement des responsables politiques à ce rôle, le travail de circonscription ne disparaîtra pas. Il est, et restera, un élément essentiel de la représentation parlementaire. Mais il doit être mieux accompli, et d'une manière qui renforce les rôles centraux du Parlement. Le défi pour les systèmes parlementaires à travers le monde ne consiste pas simplement à fournir davantage de moyens, mais à intégrer le travail de circonscription en passant :

- **du particulier au stratégique** : en cherchant des solutions politiques à des problèmes communs plutôt que de traiter chaque cas de sa propre initiative ;
- **de l'individuel au collectif** : en cherchant des réponses qui profitent à un grand nombre de personnes plutôt qu'à des individus ;
- **du local au national** : en cherchant les moyens de faire valoir l'expertise acquise dans le travail de circonscription au sein du processus parlementaire et politique de façon beaucoup plus systématique.

Conclusions

La résilience des parlements donne la mesure de leur capacité à évoluer et à s'adapter aux attentes du public. L'évolution des parlements tend à être aléatoire et imprévisible, résultant de négociations et de compromis politiques. Dans de nombreux cas, la capacité à mettre en œuvre les changements nécessaires est entravée par le manque de coordination, de stratégie et d'organisation. Le changement a eu tendance à se produire de façon ponctuelle, sous la forme d'une série de mesures disparates, plutôt que guidé par un ensemble d'objectifs primordiaux. Cela est peut-être inévitable. La nature des institutions parlementaires peut rendre impossible la conception et la mise en œuvre d'une stratégie globale.

Toutefois, les parlements ont besoin d'une analyse beaucoup plus stratégique des causes et des sources de l'attente de changements. Bien que de nombreux parlements croient faire le maximum pour améliorer leur organisation et consulter les citoyens, leurs réponses aux attentes du public sont parfois limitées par des insuffisances dans leur propre analyse

des facteurs qui sont à l'origine des réformes. Une analyse plus complète est susceptible de permettre aux parlements de bien mieux comprendre les tenants et les aboutissants de l'opinion publique. De manière peut-être plus importante encore, elle pourrait fournir une évaluation réaliste de ce qui est réalisable au sein même des parlements, de déterminer les aspects pour lesquels l'aide extérieure est nécessaire et d'établir des indicateurs permettant de mesurer le succès.

Les efforts parlementaires visant à améliorer la relation avec les électeurs doivent être fondés sur une compréhension de la façon dont le rôle du parlementaire évolue. Le parlementaire est le point de contact le plus important avec le Parlement pour la grande majorité des électeurs. La façon dont le rôle du parlementaire est perçu par le public déterminera largement l'opinion du public à l'égard du Parlement et des responsables politiques. Les réformes institutionnelles, à leur tour, souvent par inadvertance, renforceront ou façonneront cette perception. Une analyse plus stratégique est nécessaire pour orienter certaines des pressions pour le changement vers des réformes qui renforcent le rôle des parlementaires et du Parlement lui-même dans l'esprit du public.

Les réponses stratégiques pourraient revêtir de nombreuses formes, mais trois défis spécifiques ressortent de ce rapport :

- **Les réformes doivent renforcer le rôle du parlementaire et aider la population à mieux comprendre ce que font les parlementaires, à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement.** Par exemple, le fait de mettre à disposition des parlementaires des moyens accrus pour le travail de circonscription peut simplement augmenter les attentes du public à l'égard de ce que les parlementaires feront localement. Il se peut que la demande devance constamment l'offre, à moins que les moyens supplémentaires ne soient accompagnés d'un changement stratégique dans l'approche du travail. Les réponses devraient chercher à façonner la manière dont le travail de circonscription est accompli, afin d'en réduire le poids et d'aider la population à mieux comprendre le rôle de représentation du parlementaire.
- **Les réformes visant à améliorer la compréhension du public et la responsabilité politique doivent veiller à renforcer le rôle du Parlement plutôt**

que de le saper. Les réformes successives ont progressivement cherché à limiter la portée du mandat parlementaire, souvent pour de très bonnes raisons, et le plus souvent en réponse à la pression du public. Cependant, le défi consiste à équilibrer les appels à une plus grande responsabilisation des parlementaires, d'une part, et l'assurance que ceux-ci ont assez d'espace pour réfléchir, délibérer et prendre des décisions dans l'intérêt national, d'autre part. L'attente du public est que les parlementaires devraient rendre compte de façon plus régulière de leur activité, mais les parlementaires sont élus pour agir au nom des électeurs et les réformes doivent renforcer cette dimension d'autorité déléguée.

- **Les parlements doivent collaborer plus étroitement avec des organismes externes pour renforcer les liens avec le public.** La relation entre les parlements et les citoyens peut difficilement être aussi directe et simple qu'elle devrait l'être en théorie. Il y a maintenant de nombreuses instances d'intermédiation qui récapitulent et interprètent l'activité parlementaire, diffusent les délibérations parlementaires et notent la performance des parlementaires. En somme, le processus de représentation parlementaire est plus complexe et plus étroitement lié à des entités extérieures qu'auparavant. Ces entités sont des alliés potentiels pour le renforcement des fonctions essentielles des parlements, ainsi que pour attirer l'attention d'un public beaucoup plus large sur les parlements.

Par rapport à il y a 50 ans, les parlements sont, en général, plus ouverts et plus accessibles, gérés de manière plus professionnelle, ont plus de ressources et sont plus représentatifs. Cela est essentiel pour la démocratie. Mais les citoyens sont, à juste titre, plus exigeants à l'égard de ces institutions et attendent des normes plus élevées de probité, de transparence et de conduite qu'à aucun autre moment dans l'histoire des parlements. Même s'il ressort des sondages que les citoyens ont des sentiments ambigus à l'égard des parlements, le volume du courrier, des contacts et des demandes d'aide tend à augmenter plutôt qu'à diminuer. Nombreuses sont les fonctions que seuls les parlements peuvent exercer, et les citoyens semblent reconnaître l'importance de l'institution parlementaire. Les parlements sont plus indispensables que jamais au processus de représentation politique.

Cette résilience des parlements est en partie due au fait qu'ils ont continué à évoluer et à s'adapter. Le paysage dans lequel ils opèrent est maintenant plus complexe et évolutif que jamais. Le défi consiste à évoluer avec le public en affichant de la réactivité et de la résilience, ainsi qu'à renouveler sans cesse la relation avec les citoyens. Il s'agira d'un processus permanent d'évolution, mais il semble bien que la plupart des parlements soient conscients de l'ampleur de la tâche.



CITOYENS ET PARLEMENTS

1.1 L'évolution de la relation entre les citoyens et les parlements

ce premier *Rapport parlementaire mondial* se concentre sur l'évolution de la relation entre les citoyens et les parlements.³ Son objectif est de mettre en lumière les principales caractéristiques de cette relation, l'évolution des attentes des citoyens, et la façon dont les parlements, les responsables politiques et les administrations parlementaires y répondent. La pression publique qui pèse sur ces institutions au début du XXI^e siècle semble plus forte que jamais. Le développement de l'État a chargé le Parlement de responsabilités accrues en matière de contrôle du et d'obligation de

3 N.B. : Dans ce rapport, nous employons le terme « parlement » comme dénomination générique couvrant l'éventail des organes législatifs et de représentation existant à travers le monde. Nous reconnaissons, cependant, que ce terme recouvre une variété considérable d'organes qui diffèrent de manière importante les uns des autres en termes de rôles, de composition, de pouvoir et de fonction.

rendre compte. Les technologies de la communication et la couverture médiatique extensive de la politique ont accru la visibilité des parlements et des responsables politiques. L'augmentation du nombre des parlements à travers le monde semble s'être accompagnée d'une augmentation des attentes du public à l'égard de ce que ces derniers peuvent et doivent accomplir. En outre, dans de nombreuses régions du monde, on s'interroge sur l'efficacité de l'action que les parlements peuvent mettre en œuvre pour obliger les gouvernements à rendre des comptes. La fonction de représentation des partis politiques – essentielle au fonctionnement des parlements – est, dans beaucoup de pays, faible et mal enracinée dans la société. En outre, les nouvelles technologies et formes de démocratie participative offrent aux citoyens de nombreuses autres possibilités en matière de représentation et de recours. Alors qu'il fut un temps où les parlements constituaient le canal d'expression principal des préoccupations publiques, ils sont désormais concurrencés par d'autres entités. Le défi à relever pour assurer le développement des parlements à

travers le monde consiste à comprendre la nature de ces changements, à déterminer ce qu'ils signifient pour la représentation parlementaire et à identifier les moyens de les adapter à ce qui semble être un rythme de changement toujours plus rapide.

Chacune de ces attentes se manifeste sous des formes différentes et à des rythmes variables selon les pays et les régions. Le rapport ne prétend pas fournir une évaluation définitive de la situation des parlements, mais plutôt mettre à profit l'expérience des parlements et des élus pour faire ressortir les défis et la diversité des initiatives destinées à améliorer la représentation parlementaire dans les différentes régions du monde. Les chapitres suivants s'appuient sur l'analyse, les exemples et les récits fournis par les élus et l'administration des parlements pour mettre en évidence certains défis auxquels ces institutions font face en matière de sensibilisation et de participation du public. Nous mettons, en particulier, l'accent sur les innovations et les réformes que les parlements ont mises en œuvre, ainsi que sur la façon dont les attentes de la population ont façonné leurs activités et celles des parlementaires. Une bonne partie du contenu de ces chapitres est, par conséquent, de nature délibérément anecdotique, mais nous espérons que ces exemples illustrent des questions beaucoup plus larges concernant l'efficacité et la situation des organes parlementaires.

Bien qu'ils soient différents les uns des autres, les parlements ont tous pour rôle de servir de trait d'union entre le gouvernement et le peuple. C'est la qualité de ce lien avec les citoyens qui est le sujet principal de ce rapport, de même que la manière dont les parlements répondent aux attentes de sociétés toujours plus exigeantes. Le rapport soutient que les parlements doivent mieux comprendre les attentes existantes afin d'élaborer des réponses plus stratégiques aux défis auxquels ils font face. Il cherche à identifier quelques-unes des tensions auxquelles ils sont confrontés et propose des exemples de bonnes pratiques susceptibles d'apporter un nouvel éclairage, de stimuler l'imagination et d'être sources d'émulation. Le rapport développe ainsi l'analyse des critères pour parlements démocratiques – être représentatifs, transparents, accessibles, responsables et efficaces – énoncés en 2006 dans *Le Parlement et la démocratie au XXI^e siècle*.⁴

4 Union interparlementaire, 2006, p. 10 à 11

Dans le premier chapitre, on examine la manière dont les parlements ont évolué, depuis les assemblées traditionnelles jusqu'aux institutions d'aujourd'hui, en soulignant les principales difficultés auxquelles se heurte cette évolution ininterrompue. Ce chapitre analyse l'opinion du public à l'égard des parlements et indique que ces institutions font face à ces défis persistants lorsqu'il s'agit de convaincre le public de leur efficacité et de leur capacité à jouer des rôles spécifiques. Il conclut en soutenant qu'en dépit de l'augmentation des alternatives possibles à la représentation, les parlements jouent des rôles plus essentiels aujourd'hui qu'à tout autre moment de leur histoire.

1.1.1. La recherche d'une expression : la popularité de la représentation parlementaire

durant la seconde moitié du XX^e siècle, le nombre de parlements a augmenté de façon spectaculaire à-travers le monde. Selon l'Union interparlementaire (UIP), 190 pays sur 193 disposent désormais, sous une forme ou une autre, d'un parlement en exercice, ce qui porte le nombre total de parlementaires à plus de 46 000. Toutefois, dans l'évaluation la plus récente de *l'Economist Intelligence Unit*, 45 % seulement de ces pays sont considérés comme des démocraties

190 pays sur 193 disposent désormais, sous une forme ou une autre, d'un parlement en exercice, ce qui porte le nombre total de parlementaires à plus de 46 000.

« complètes » ou « partielles », tandis que 20 % sont considérés comme ayant un régime « hybride ». ⁵ En d'autres termes, la présence d'une institution parlementaire n'est pas synonyme de démocratie, et l'importance de ces parlements varie selon le contexte politique. Pourtant, leur présence semble être indissociable de l'idée même de légitimité de l'État, ainsi

5 *Economist Intelligence Unit*, 2011.

que pour lui permettre de représenter l'intérêt public. Dans tous ces contextes, les parlements jettent un pont entre les préoccupations de la population et les gouvernants. Les compétences, l'influence et le rôle des parlements varient énormément, mais l'existence d'un espace public permettant d'exprimer ces préoccupations semble être une condition nécessaire pour assurer la légitimité de l'État.

85 % des personnes pensent que « la volonté du peuple devrait être le fondement de l'autorité de l'État », et 84 % estiment que les chefs de gouvernement devraient être élus au suffrage universel.

Les parlements d'aujourd'hui plongent leurs racines dans divers contextes, reflétant la tendance de toutes les sociétés à créer des organes pour discuter, délibérer et représenter les intérêts des populations. On trouve de telles assemblées dans toutes les sociétés, du *Majlis* dans le monde arabe au *panchayat* en Inde. En Afrique, les assemblées tribales ont revêtu différentes formes et joué différents rôles et, en Afghanistan, les *jirgas* ont été utilisés pour résoudre les conflits et agir comme un canal renforçant la communication. Ce désir de rassembler, de parler et de représenter se reflète dans le nom de ces institutions. Environ un quart de ces organes utilise le terme « parlement », découlant du français *parler*, soit comme une appellation générique pour le parlement, soit pour nommer l'une de ses chambres. La terminologie évoquant le « rassemblement », ou l'« assemblée » est également répandue, puisqu'elle est utilisée par plus de 40 % des parlements, avec des variantes telles que le congrès, la *Diète* (Japon), la *Knesset* (Israël), la *Skupstina* dans plusieurs pays des Balkans, ou le *Majlis* dans de nombreux parlements arabes. Dans la tradition nordique, *Riksdagen* (Finlande, Suède) peut être traduit par « réunion du royaume » et l'*Althingi* islandais, le *Folketinge* danois et le *Storting* norvégien par « rassemblement du peuple » ou « assemblée de tous ».

Un sondage conduit en 2008 au niveau mondial a montré l'importance attachée à la représentation parlementaire comme principe essentiel de gouvernance à l'échelle mondiale en mettant en évidence le fait que 85 % des personnes interrogées considéraient la volonté du peuple comme le fondement de l'autorité de l'État, et que 84 % d'entre elles estimaient que les chefs de gouvernement devraient être élus au suffrage universel.⁶

Les événements du Printemps arabe survenus au début de l'année 2011 sont arrivés à point nommé pour confirmer de tels avis en soulignant le rôle central joué par des parlements représentatifs dans l'aspiration à une meilleure représentation politique et davantage de démocratie. Dans des pays tels que l'Égypte et la Tunisie, le rôle et les compétences du Parlement figurent au cœur des discussions portant sur la forme que prendra de l'État né dans le sillage de la révolution. De même, dans des pays comme le Yémen, la Jordanie et Oman, la promesse de véritables pouvoirs législatifs et de contrôle pour le Parlement inspire des réformes cruciales pour répondre aux exigences du public. En réalité, les parlements semblent être un élément clé d'un État représentatif et en être aussi le symbole.

1.1.2. Structures institutionnelles : la fonction conditionne la forme

Bien que le rôle central de la représentation comme principe d'organisation soit présent dans toutes les sociétés, les structures des organes parlementaires actuels plongent leurs racines dans les parlements européens de l'époque médiévale. Les huit ou neuf siècles qui ont suivi leur première apparition ont engendré une diversité « darwinienne » d'assemblées – malgré toutes leurs racines communes et leur nature sans doute semblable, des caractéristiques évidentes les distinguent les unes des autres.

L'*Althingi* islandais, considéré par beaucoup comme le premier parlement national, date de 930 après JC et servait à l'époque de forum permettant aux chefs de tribus de se rencontrer. La Chambre des communes britannique (à l'origine « les communes ») trouve ses origines au XIIIe siècle, époque à laquelle son rôle

6 World Public Opinion.org, 2008.

principal était de réunir les notables pour discuter de l'état du royaume et approuver la contribution versée au monarque par les communautés locales.⁷ Les institutions qui se sont développées à travers l'Europe au fil des siècles possèdent trois caractéristiques communes, à savoir : d'abord, accorder ou refuser leur consentement au monarque, ensuite, représenter les différents groupes sociaux au sein de la nation, et enfin, utiliser le levier financier pour négocier avec le monarque et présenter des pétitions en vue de répondre aux doléances individuelles.

Ces institutions ont été exportées vers différentes régions du monde par les puissances coloniales européennes. Par ailleurs, la transformation démocratique des institutions issues du Moyen-âge a commencé en Amérique aux XVIIe et XVIIIe siècles. Les pères fondateurs, qui ont mis sur pied des assemblées dans chacune des treize colonies d'Amérique, avaient cherché à se démarquer de l'expérience britannique, et au moment de l'indépendance, administraient dans chaque État des systèmes législatifs distincts du pouvoir exécutif et dépositaires, à des degrés divers, du pouvoir législatif. Ce modèle de développement institutionnel a, par la suite, eu un effet significatif sur la manière dont les parlements se sont développés en Amérique centrale et du Sud, principalement selon le modèle du Congrès américain.

En Europe, par contre, les parlements ont évolué de pair avec le mode de gouvernement, en exerçant des pouvoirs qui étaient, en particulier, définis par rapport au monarque. Le résultat était souvent un mélange complexe de pouvoirs exécutif et législatif au sein du Parlement. L'extension du droit de vote a ensuite conduit à établir progressivement, au sein du Parlement, des liens entre le pouvoir politique et les partis politiques qui avaient vu le jour. C'est ce modèle qui a ensuite influencé le développement des organes de représentation dans les empires coloniaux des nations européennes en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient.

Cet héritage historique se fait encore sentir dans toutes les régions du monde, quelle que soit le degré d'ancienneté des parlements. L'évolution des parlements dans les États ex-communistes d'Europe de l'Est dans les années 1990, par exemple, a été le fruit, tant

de leur longue histoire (le Parlement polonais jouissait par exemple de pouvoirs importants à la fin du XVIIIe siècle) que de l'héritage institutionnel soviétique, tout en étant aussi été fortement influencée par le modèle allemand, ce dernier étant alors un exemple relativement récent et proche de transition de la dictature à la démocratie.

Les parlements d'Afrique et du sous-continent indien ont été façonnés par l'héritage colonial – et, dans une certaine mesure, le sont encore. La pratique britannique consistant alors à établir un Conseil législatif dans les colonies n'avait pas pour but de déléguer le pouvoir législatif, mais plutôt de créer un organe dont les membres désignés feraient remonter l'information à l'administration britannique. Bien que la création du conseil du Kenya date de 1906, le premier parlementaire kenyan d'origine africaine n'y a été nommé qu'en 1944. Pourtant, des institutions telles que le Conseil législatif du Kenya ont constitué la base à partir de laquelle les organes parlementaires se sont développés après l'indépendance dans divers États africains. Bien que certaines anciennes colonies britanniques aient adopté des systèmes présidentiels, elles avaient également créé des systèmes parlementaires de type *Westminster*, qui pratiquaient un système uninominal à la majorité simple, limitaient l'influence du Parlement sur la politique et le budget et possédaient un système de commissions peu performant.⁸ Les parlements de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande sont également le fruit de leur héritage colonial, et leur capacité à gérer de façon responsable le pouvoir a servi de modèle ailleurs dans le monde. La tradition de l'État centralisé n'a pas permis le même développement des organes législatifs coloniaux en Afrique francophone, et encore moins en Afrique lusophone, mais là encore, après l'indépendance, ces États ont emprunté à la pratique des traditions françaises, belges et portugaises.

Les rôles traditionnels de ces parlements ont changé et se sont développés au fil du temps, en réponse aux exigences des sociétés qu'ils avaient pour rôle de représenter. Les parlements qui, à l'origine, étaient des organes purement consultatifs, ont commencé à faire valoir leurs pouvoirs législatifs et ont joué un rôle croissant dans la gouvernance de leur pays. Par ailleurs, dans les démocraties représentatives, alors qu'ils

7 Norton, 2005, p.16-7.

8 Barkan, 2009, p. 9-12.

s'institutionnalisait de plus en plus, leurs membres ont mis à profit le pouvoir dont ils disposaient pour jouer des rôles supplémentaires et accroître leur autorité ce qui a, en retour, affecté leur composition, leur pouvoir, leurs fonctions et leur mode de fonctionnement.

Bien qu'ils partagent tous une origine commune, les parlements du début du XXI^e siècle sont à la fois omniprésents et extrêmement diversifiés en taille, en pouvoir et en fonctions. L'Assemblée du populaire nationale de la République populaire de Chine, forte de 3 000 membres, est par exemple le plus grand parlement du monde. Le Parlement britannique, qui compte plus de 1 400 membres dans ses deux Chambres, arrive en deuxième position. Le nombre moyen d'électeurs par parlementaire varie également. L'un des extrêmes est représenté par l'Inde avec 1,5 million de personnes par parlementaire, les États-Unis avec près de 590 000 personnes par parlementaire, et le Bangladesh avec 470 000 personnes par parlementaire. À l'autre extrême, le Parlement de Tuvalu ne compte que 15 membres (parlementaires) représentant environ 667 personnes chacun, et à Saint-Marin, il y a un parlementaire pour 517 personnes.

La représentation des peuples et la défense de leurs intérêts constituent le fondement de tous les systèmes parlementaires. Le parlement sert fondamentalement d'enceinte permettant à l'opinion publique de s'exprimer [...].

Du point de vue du pouvoir et de l'influence, les parlements incluent des organes purement consultatifs, tels que le *Majlis A'Shura* d'Arabie saoudite, créé en 1993 en tant qu'institution entièrement consultative, disposant de peu, voire d'aucun pouvoir législatif ou de contrôle, n'existant en fait que pour conseiller le monarque, et pouvant être dissoute à tout moment. Les parlements comprennent aussi les systèmes de type soviétique, tels que l'Assemblée nationale du Viet Nam, qui se réunit en plénière seulement deux fois par mois chaque année,

et dont les compétences, la législation et le personnel sont tous hérités du Parti communiste. Ailleurs, le système parlementaire présente des caractéristiques inhabituelles. Par exemple, au Congrès mexicain, les membres ne peuvent exercer qu'un mandat et ne peuvent être réélus, ce qui limite d'emblée la capacité de l'institution. À l'autre bout de la chaîne, des parlements tels que le *Bundestag* allemand ou le Congrès américain, en raison de leur formidable capacité et de leur pouvoir impressionnant, sont au centre de la vie politique de la nation. Les États-Unis ont aussi, de loin, le plus gros budget pour un Parlement, avec 5,12 milliards de dollars, suivis par le Japon (1,71 milliard de dollars) et la France (1,17 milliard de dollars).⁹

Dans un rapport de cette longueur, il n'est possible de fournir ni une analyse détaillée de cette immense diversité des parlements, ni une évaluation complète de la situation des parlements dans le monde (nous espérons que ces détails figureront dans des Rapports parlementaires mondiaux ultérieurs). Le sujet principal du rapport concerne plutôt le thème central du changement et de l'évolution de la relation entre les parlements et les citoyens.

La représentation des peuples et la défense de leurs intérêts constituent le fondement de tous les systèmes parlementaires. Le parlement sert fondamentalement d'enceinte permettant à l'opinion publique de s'exprimer, de mécanisme relayant auprès du Gouvernement la réaction des citoyens à la politique qu'il mène et de mécanisme à la disposition du Gouvernement pour expliquer et communiquer les mesures qu'il prend. Ils représentent donc l'institution représentative la plus importante de nos régimes politiques et puisent une large part de leur légitimité dans la confiance que témoignent les citoyens à l'égard de leur capacité à remplir certaines fonctions essentielles. Dans le chapitre qui suit, il sera question de l'attitude adoptée par les citoyens à l'égard du parlement dans différentes régions du monde, ainsi que du défi de l'évolution et de l'adaptation permanentes aux attentes du public.

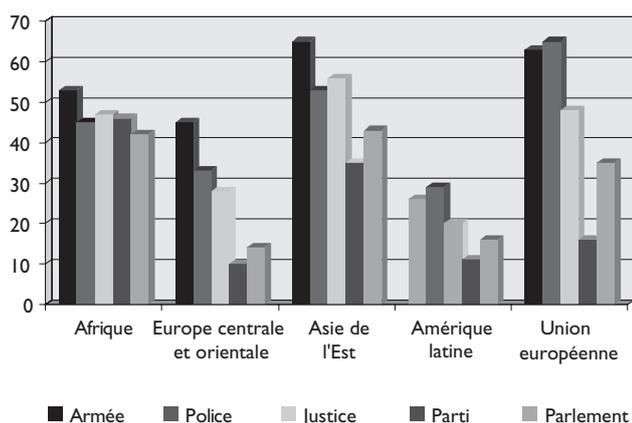
9 NB : S'ils sont calculés en termes de dollars avec parité de pouvoir d'achat (PPP), les trois plus importants budgets sont ceux des parlements des États-Unis (5,12 milliards de dollars), du Nigéria (2,04 milliards de dollars) et du Japon (1,35 milliard de dollars).

1.2. L'évolution du paysage de la représentation politique

1.2.1. L'opinion publique et les parlements

de récentes analyses de parlements à travers le monde tendent à montrer qu'ils figurent souvent parmi les institutions nationales les moins populaires, seuls les partis politiques recueillant des niveaux de confiance inférieurs au sein de la population. Pour reprendre les termes d'un éminent analyste parlementaire, les parlements sont « étrangement impopulaires ». ¹⁰ Ils se sont imposés alors même que, plus que jamais, est mise en question leur fonction traditionnelle de garants de la légitimité publique et qu'ils sont confrontés à la concurrence de plus en plus vive de diverses formes nouvelles et plus directes de représentation. Les résultats d'enquêtes menées par l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (IDEA) et repris dans la publication de l'UIP intitulée *Parlement et démocratie au XXIe siècle*, ont montré que, dans un certain nombre de régions du monde, les parlements figurent au nombre des institutions officielles qui inspirent le moins confiance.

La confiance accordée aux institutions nationales : moyennes régionales



Source : Union interparlementaire (2006), *Parlement et démocratie au XXIe siècle : Guide des bonnes pratiques*, p. 118.

Cependant, les chiffres masquent des différences énormes à l'intérieur des régions et entre elles. Dans

¹⁰ Loewenberg, 2010.

les démocraties en place en Europe et en Amérique du Nord, la popularité de l'organe législatif national est en déclin depuis quelque temps. Dans l'Union européenne, la confiance accordée aux parlements se situe maintenant à moins d'un tiers, tandis qu'aux États-Unis la confiance accordée au Congrès n'a atteint que 9 % au mois de novembre 2011, soit une baisse de 11 % en deux mois et une première, puisqu'il s'agissait de « la première fois que les taux d'approbation ont été exprimés par un seul chiffre depuis que CBS News et le New York Times ont commencé à poser la question il y a trois décennies ». ¹¹ Dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est, les niveaux de confiance sont également faibles – en Lettonie et en Lituanie, en 2009, la confiance accordée au Parlement se situait respectivement à 11 % et 8 %. ¹² Cependant, en Europe occidentale, ces taux d'approbation se situent entre 46 % en Allemagne et 21 % en Espagne, avec des signes indiquant que la récente crise financière a entamé davantage encore la confiance accordée aux parlements que celle dont bénéficient les gouvernements. ¹³ Parmi les pays alors candidats à l'Union européenne sondés par l'Eurobaromètre en 2004, la confiance à l'égard du Parlement était à son niveau le plus bas en Pologne et en Bulgarie où, respectivement, un peu plus de 91 % et 86 % des personnes interrogées ont déclaré « ne généralement pas avoir confiance » dans cette institution. Inversement, au même moment, les niveaux de confiance les plus élevés parmi les pays candidats étaient ceux de Chypre (79 %) et de la Turquie (75 %). ¹⁴

En Amérique latine, le rapport de *Latinbarometro* de 2010 a révélé que, dans la région, la confiance accordée au parlement avoisinait les 34 % en moyenne. Ce pourcentage est inférieur au taux d'approbation de 36 % enregistré en 1997, mais supérieur aux 17 % d'approbation de 2003. Bien que le taux actuel soit légèrement plus élevé que celui dont bénéficie le système judiciaire (32 %), et nettement supérieur au taux de confiance dont jouissent les partis politiques (23 %), la confiance accordée au Parlement a toujours été inférieure à celle accordée à l'Église, à la télévision, au Gouvernement, aux entreprises privées et aux forces armées dans les sondages successifs de *Latinbarometro*. De tels chiffres

¹¹ Blog du Capital social, 2011.

¹² Commission Européenne, 2011.

¹³ Ibid.

¹⁴ Commission Européenne, 2004.

recouvrent bien évidemment aussi des différences entre pays, le Parlement de l'Uruguay jouissant, en haut de l'échelle, d'une cote de confiance de 62 %, tandis que celui du Pérou ne recueille la confiance que de 14 % des sondés. Cependant, il est généralement exact d'affirmer que dans chacun de ces pays, le Parlement arrive généralement après les autres institutions nationales.¹⁵

Dans le monde arabe et en Asie de l'Est, où la démocratie est plus balbutiante dans de nombreux pays, les parlements sont, là encore, mal considérés au regard d'autres institutions – situation qui, au moment où nous écrivons, ne s'est pas encore améliorée grâce aux événements du Printemps arabe. Au Koweït et au Liban, par exemple, plus de la moitié de la population a peu ou pas confiance dans le Parlement. En Corée du Sud également, les parlements arrivent presque en dernière position des institutions nationales de confiance, les partis politiques arrivant bon derniers.¹⁶

Les parlements dépendent du soutien du public. [...] Il est important que la procédure parlementaire inspire confiance aux citoyens.

En Afrique, les enquêtes d'*Afrobaromètre* enregistrent un niveau relativement élevé de confiance à l'égard du Parlement, soit environ 56 % sur tout le continent, tout en révélant aussi des niveaux élevés de confiance à l'égard d'autres institutions politiques, cette moyenne étant en outre celle qui pourrait masquer les plus importantes variations régionales. Par exemple, la confiance dans le parlement tanzanien s'établit à environ 84 %, tandis qu'au Nigéria elle est de 34,5 %. Toutefois, dans la plupart des cas (mais pas tous), la confiance dont jouit le Parlement est inférieure à celle dont bénéficient les autres institutions politiques, dont le Président, la commission électorale et les tribunaux.¹⁷

15 *Latinbarometro*, 2010.

16 *World Values Survey*, 5ème édition.

17 *Afrobaromètre*, 4ème édition.

Les niveaux de confiance relativement faibles obtenus par les parlements peuvent en partie s'expliquer par leur rôle, et la compréhension que le public en a. Cela n'enlève toutefois rien au fait que pour préserver leur légitimité et le rôle clé qu'ils jouent dans la vie politique, les parlements dépendent du soutien du public. Même si les citoyens n'apprécient pas tout ce que font les parlements, la procédure parlementaire doit leur inspirer confiance. La fonction assumée par le parlement a évolué au fil des décennies, voire des siècles, afin qu'ils puissent continuer à représenter les électeurs. Leur fonction, leur forme et leurs compétences ont évolué et continueront à le faire. En outre, le paysage politique dans lequel les parlements évoluent semble avoir considérablement changé au cours des dernières décennies.

Dans les trois chapitres suivants, les différentes tendances susceptibles d'entamer les sources traditionnelles de légitimité des parlements seront abordées. D'abord, dans de nombreuses régions du monde, on se pose des questions fondamentales sur la capacité des parlements à demander des comptes au gouvernement. Ensuite, la représentation parlementaire est un processus collectif, qui s'appuie sur le rôle des partis politiques, mais les partis sont faiblement enracinés ou voient leur popularité baisser dans de nombreuses régions du monde. Enfin, en partie pour répondre aux attentes d'une population plus éduquée et exigeante, les voies de représentation et de recours sont désormais multiples. Alors que les parlements étaient autrefois le moyen le plus important d'expression des préoccupations du public, ils sont maintenant concurrencés par divers autres acteurs, notamment des formes de démocratie directe, ainsi que des mécanismes de consultation et de régulation.

1.2.2. La performance parlementaire – « toujours plus importante » ?

Les événements du Printemps arabe du début de l'année 2011 ont mis en évidence le traditionnel déficit de représentation existant au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, région qui s'est longtemps distinguée par la faiblesse de ses parlements. Les révolutions ont suscité beaucoup d'espérances et d'optimisme pour l'avenir de ces instances. Toutefois, avant 2011, alors que l'ensemble des 22 pays membres de la Ligue Arabe

(y compris l'Autorité palestinienne, encore divisée) possédait des organes législatifs sur le papier, la majorité d'entre eux étaient soumis à un pouvoir exécutif dominateur – réalité qui, bien que n'étant pas propre uniquement au monde arabe, y a été néanmoins plus accentuée que dans n'importe quelle autre région du monde. Jusqu'aux récents événements, comme le constate Ali Sawi dans son analyse géographique commandée pour les besoins de ce rapport, « aucun parlement arabe n'avait réussi à susciter l'espoir dans la population arabe comme source [principale] d'autorité publique ou comme acteur clé sur la scène politique intérieure ». ¹⁸ Même le Parlement du Koweït, qui était sans doute le plus dynamique et le plus actif de la région, a peine à exercer sa fonction de contrôle. Les parlements sont souvent les boucs émissaires du pouvoir exécutif, subissant l'ire du public et des médias pour des échecs qui sont ceux du gouvernement. Mais ces parlements ne se sont pas non plus rendu service, car ils se sont souvent tus sur certains des enjeux les plus importants de ces sociétés, notamment la lutte contre le chômage ou la répression de la corruption.

Dans la région [arabe], [...] les appels en faveur d'un parlement fort et efficace ont été au cœur des mouvements de réforme [en 2011].

Ce niveau d'impuissance ne passe pas inaperçu, et le public s'est largement abstenu de participer au semblant de représentation qui leur était proposé. Ce sentiment d'inefficacité a été renforcé par les cultures tribales traditionnelles, un taux d'analphabétisme élevé et un déficit d'informations fiables sur la composition, l'efficacité et les activités quotidiennes des parlements dans la région, qui ont exacerbé les malentendus et multiplié les soupçons chez le grand public. Il n'est pas évident, au début de l'année 2012, de prédire la manière dont se dérouleront les révolutions ainsi que les élections législatives à venir dans la région arabe. Mais, étant donné que les appels en faveur d'un

parlement fort et efficace ont été au cœur des mouvements de réforme, il y aura une pression importante sur ces institutions pour qu'elles soient à la hauteur des attentes du public.

En Afrique sub-saharienne, les parlements ont aussi, traditionnellement, enregistré des résultats insuffisants. Joël Barkan, dans une vaste étude sur l'évolution de la législation en Afrique, estime que la situation est en train de changer, avec des parlements dépassant leur rôle de chambre d'enregistrement du pouvoir exécutif, et devenant plus efficaces comme organes de contrôle, de décision politique et de représentation. ¹⁹ Les parlements eux-mêmes ont montré une capacité de réforme et collaborent davantage avec les électeurs depuis quelques années. Le Parlement kenyan, par exemple, a étendu son rôle en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'examen du budget, et a renforcé son système de commissions. Le Parlement tanzanien a pu revoir ses règles de procédure et s'assurer une indépendance institutionnelle beaucoup plus forte à l'égard du pouvoir exécutif. En Zambie, dans le même temps, le Parlement a adopté un programme de réformes pour améliorer les processus législatifs, mettre en place des bureaux de circonscription et augmenter les possibilités pour chacun des parlementaires d'introduire des dispositions législatives. En général, les parlements semblent faire meilleur usage de leurs pouvoirs constitutionnels, mais la conclusion de Barkan, qu'ils sont « encore faibles, mais de plus en plus importants » souligne à la fois les possibilités et les difficultés persistantes auxquelles ils sont confrontés ²⁰. En dépit de ces changements, chacun des parlements continue à lutter pour affirmer son autorité sur son gouvernement, et dans de nombreuses régions d'Afrique, les responsables politiques se battent pour recueillir la confiance du public. Dans tous les pays de la région à l'exception d'un seul (le Cap-Vert), au moins 15 % des personnes interrogées déclarent que « la plupart des parlementaires sont corrompus ». La plupart des personnes interrogées lors de la dernière enquête d'Afrobaromètre (41,5 %) ont déclaré que « certains parlementaires [étaient] corrompus ». ²¹ Incontestablement, un tel résultat reflète aussi la variabilité des résultats des enquêtes sur la représentation parlementaire

19 Barkan, 2009.

20 Ibid., 2

21 Afrobaromètre, 1994.

18 Sawi, 2011.

sur ce continent, où les avantages de la démocratie multipartite peuvent ne pas être convaincants aux yeux de nombreux électeurs. En bref, les parlements n'ont réussi ni à être à la hauteur des attentes nées avec la transition vers la démocratie, ni à améliorer concrètement la situation économique et sociale.²²

La région du Pacifique où la démocratie parlementaire est solidement établie et largement acceptée, mais où les parlements en tant que tels semblent s'affaiblir plutôt que se renforcer, présente des caractéristiques similaires. Comme le remarque Nakamura, « *plutôt que de devenir de véritables institutions jouant un rôle de contrepoids dans la répartition des pouvoirs, c'est l'inverse qui s'est produit. Les parlements du Pacifique ont été marginalisés en tant qu'acteurs institutionnels, tandis que leurs membres ont été privilégiés en tant qu'individus* ». ²³ Au niveau institutionnel, les parlements tirent leur soutien et leur légitimité du fait qu'ils cristallisent l'aspiration à un État efficace et démocratique. Toutefois, le taux de renouvellement élevé des parlementaires à chaque élection, ajouté à la pression à laquelle ils sont soumis de procurer des biens et des services aux électeurs, ont engendré une approche à court terme et l'instabilité au sein de ces parlements. Les auteurs soulignent le problème particulier de la Mélanésie, où les parlements sont confrontés à trois problèmes connexes, qui se renforcent mutuellement : « *un système politique très fluide et instable qui se manifeste par des partis faibles, une politique personnalisée et une concurrence intense, une écrasante domination du Parlement par le pouvoir exécutif, et enfin un sentiment généralisé de corruption* ». ²⁴

Ces problèmes ne sont pas limités aux trois régions décrites ci-dessus. Nombre de parlements ne disposent toujours pas des compétences formelles requises pour examiner la législation et amener le Gouvernement à rendre des comptes. Et, même lorsque les parlements disposent d'importants pouvoirs formels, ils pourraient mieux exercer leurs fonctions législatives et de contrôle. Dans presque tous les parlements du monde, il existe un fossé entre les pouvoirs dont le Parlement dispose pour mettre en jeu la responsabilité du pouvoir exécutif et la volonté ou la capacité des responsables politiques

à les utiliser. Interrogée sur les parlements plus anciens d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, l'opinion publique déclare avoir fréquemment l'impression que ces assemblées ne sont pas aussi efficaces qu'elles devraient l'être et donne le sentiment d'être durablement déçue par l'incapacité des parlements à tirer pleinement profit de leur potentiel.

Dans presque tous les parlements du monde, il existe un fossé entre les pouvoirs dont le Parlement dispose pour mettre en jeu la responsabilité du pouvoir exécutif et la volonté ou la capacité des responsables politiques à les utiliser.

Cependant, bien que les faiblesses inhérentes aux instances parlementaires soient nombreuses dans presque toutes les régions du monde, cette question doit être abordée dans un contexte historique plus large. En l'espace de 50 ans, l'univers des parlements est devenu presque méconnaissable. L'opinion consistant à supposer qu'il y avait auparavant un « âge d'or » de la démocratie parlementaire est démentie par les faits. Il est indéniable que les parlements, essentiels à certains égards, peuvent faire bien davantage pour devenir plus transparents, ouverts et efficaces. Toutefois, sur ces mêmes enjeux, ils n'ont jamais fait l'objet d'une vigilance aussi attentive de la part des médias et du public.

On néglige souvent le fait que le fonctionnement de presque tous les parlements est plus professionnel sur le plan de l'organisation de l'administration qu'il ne l'était dans les années 60. Des institutions plus anciennes telles que le Parlement britannique et le Congrès américain ont, au cours de ces dernières décennies, remanié leurs procédures internes, ainsi que leurs mécanismes budgétaires et de contrôle. Les parlements mis en place lors des deuxième et troisième vagues de démocratie présentent des faiblesses incontestables, mais en général ces parlements ont progressé dans

22 Hamilton et Staphenurst 2011.

23 Nakamura, Clements et Hegarty, 2011, page 8.

24 Ibid.

leur organisation interne et leurs procédures, ainsi que dans la définition de leurs fonctions. Au cours de ces 50 dernières années, de nombreux parlements ont adopté des réformes visant à améliorer l'examen de la législation et le contrôle du pouvoir exécutif, tout en réussissant à imposer leur autonomie financière et statutaire à l'égard du gouvernement. En résumé, il reste du chemin à parcourir, mais si l'on adopte une perspective à long terme, on constate que les parlements sont dans l'ensemble mieux dotés en ressources, plus professionnels et plus efficaces qu'ils ne l'ont jamais été. Cependant, le maintien de la confiance du public et de leur légitimité dépendra de la capacité des parlements à répondre aux attentes du public (ou à les gérer) dans les prochaines décennies.

1.2.3. Les partis politiques et les citoyens : la représentation collective et l'individu

L'un des facteurs clés pour évaluer l'efficacité du Parlement dans un pays réside dans la qualité de la représentation et l'efficacité de ses partis politiques. Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans toute démocratie représentative, en constituant les principaux vecteurs de représentation des intérêts des citoyens, en offrant un éventail de choix politiques lors des élections et en contribuant à la formation du Gouvernement. Bien que la démocratie soit en constante évolution, il reste difficile d'envisager une démocratie reposant sur une large représentation des intérêts des citoyens, sans des partis politiques ou des organisations très similaires.²⁵

Les partis politiques jouent également un rôle essentiel en ce qui concerne la représentation parlementaire. En premier lieu, ils offrent généralement aux parlementaires la principale voie pour être réélus, ainsi que les moyens de mener une carrière politique. Les parlementaires se tournent principalement vers leur parti politique pour obtenir des conseils et des orientations sur la façon dont ils doivent se comporter au Parlement ou le sens dans lequel ils doivent voter, ou encore lorsqu'ils ont besoin du soutien du parti. De manière peut-être plus significative, les partis, à travers leurs groupes parlementaires, déterminent

les conditions essentielles de l'organisation du travail parlementaire. Alors que le Règlement ou les statuts parlementaires définissent les règles du jeu, les partis décident du jeu à l'intérieur de ces règles, en servant de vecteurs de négociation entre le Gouvernement et l'opposition sur la législation et les activités parlementaires. En somme, ils assurent, ou non, le bon fonctionnement du Parlement.

Le but principal du présent rapport n'est pas de faire une analyse détaillée de la situation des partis politiques, mais leur place essentielle dans le fonctionnement parlementaire signifie qu'ils ne peuvent pas être ignorés. Globalement, ils font face à deux séries de problèmes qui entament la qualité de leur rôle et leur capacité à représenter les citoyens.

D'abord, dans de nombreux pays, en particulier dans les pays en développement, les systèmes de partis tendent à être caractérisés par la domination d'un parti ou l'existence d'un grand nombre de partis fragmentés. L'existence, dans certains pays d'Afrique et de l'Asie de l'Est, de partis dominants structurés place souvent le Parlement sous le contrôle total du Gouvernement. Dans de telles circonstances, le Parlement perd sa transparence, en particulier dans les situations d'après-conflit où les partis sont créés à partir des mouvements rebelles et continuent souvent d'afficher la discipline rigide des anciennes organisations quasi militaires. Dans l'autre configuration, le Parlement devient imprévisible et difficile à structurer lorsqu'il existe une myriade de partis faisant montre de peu de discipline ou de cohésion interne, comme dans certains États d'Amérique latine. L'absence de contrôle exercé par un parti sur ses parlementaires rend difficile l'organisation des activités de l'instance législative et, plus encore, la prise de décisions concernant la législation ou la politique du Gouvernement. Cette situation peut être aggravée dans les situations d'après-conflit où il y a peu d'expérience démocratique, un grand nombre de partis et une absence de confiance réciproque entre les différents groupes ethniques. Aux deux extrémités de ce spectre, les partis, en général dans les pays en développement, souffrent d'un faible enracinement dans la société, ont peu de cohérence idéologique sur laquelle fonder des politiques originales et dépendent souvent de la personnalité charismatique de l'un de leurs dirigeants.

25 Carothers, 2006, p.10

Ensuite, le rôle de représentation des partis politiques est en mutation. Les parlements et les partis politiques sont fondés sur le principe de la représentation collective des intérêts, qui entre toutefois de plus en plus en contradiction avec les tendances culturelles, technologiques et politiques significatives de ces 50 dernières années, marquées par une exacerbation de l'individualisme. Il s'agit notamment du développement de l'enseignement public, qui a débouché sur une population beaucoup plus cultivée et mieux informée. Cette augmentation des connaissances a à son tour été facilitée par le développement des médias, qui offrent un volume et une diversité beaucoup plus importants d'informations au public. L'innovation technologique a également amélioré la disponibilité de ces informations grâce à Internet et aux autres technologies de la communication, mais elle a aussi accru la vitesse d'échange et de création de nouvelles possibilités de dialogue et de communication entre les individus. Ces innovations suscitent également chez les individus un désir d'indépendance et d'autonomie dans de nombreux domaines de la vie.

Les partis politiques [...] sont de plus en plus perçus comme une entrave, plutôt qu'une aide, à l'instauration d'une représentation efficace.

C'est peut-être pour ces raisons que le degré d'identification avec les partis politiques est en baisse dans de nombreuses démocraties établies. Les partis politiques ont évolué et se sont développés parce qu'ils étaient considérés comme un mécanisme efficace de représentation de l'intérêt public. Mais dans les démocraties, tant anciennes que nouvelles, ils sont de plus en plus perçus comme une entrave, plutôt qu'une aide à l'instauration d'une représentation efficace. Les gens ne semblent tout simplement plus se définir comme de nombreux partis politiques cherchent à les représenter. Cette situation a des conséquences importantes sur la manière dont les individus considèrent la représentation parlementaire, tout particulièrement dans le contexte du développement de nouvelles formes de participation et

de contrôle, qui oblige désormais les parlements à faire face à une concurrence beaucoup plus importante dans ces rôles de représentation.

1.2.4. Voies alternatives à la représentation et recours

La troisième grande tendance est celle de l'accroissement de nouvelles formes de représentation, de régulation et de recours – qui, toutes, reproduisent ou remettent en question certains des rôles traditionnels des parlements. Ceci est en partie le résultat d'une citoyenneté plus exigeante, mais aussi une réponse au développement et à la complexité croissante de la gouvernance dans l'État-nation. Cette évolution est double : d'abord les citoyens peuvent s'exprimer et défendre leurs intérêts, à travers l'élargissement de la société civile et les groupes d'intérêt particuliers, ainsi que le développement de mécanismes de démocratie participative ; ensuite, on assiste à la multiplication du nombre d'organes de régulation et d'audit chargés de contrôler l'activité de l'État dans presque tous les domaines.

La multiplication, au sein de la société, du nombre d'organisations qui cherchent à représenter des intérêts particuliers est visible dans les pays développés et en développement du monde entier. L'insistance exprimée par nombre de bailleurs de fonds dans les pays en développement concernant « l'expression et la transparence » vient en reconnaissance du fait qu'une société civile florissante est un élément clé de toute démocratie saine. Par leur nature même, les organisations de la société civile proposent une forme plus spécifique de représentation, car elles s'organisent souvent autour d'une question ou d'un thème unique, et ont pour fonction de promouvoir les intérêts de groupes restreints. Cependant, elles constituent bien évidemment un défi à la forme de représentation proposée par les partis politiques, qui repose sur une base plus large, et elles reflètent peut-être, là encore, le désir de formes de représentation plus individualisées.

La recherche de formes plus directes de démocratie a été le fait des mouvements citoyens, qui cherchent à influencer davantage sur la façon dont les politiques sont formulées et mises en œuvre, mais aussi des gouvernements, qui ont cherché de nouvelles façons de comprendre l'opinion publique et de tester leurs propositions sur le terrain. Les innovations apportées

à cette fin dans les différentes régions du monde, au cours de ces dernières décennies, sont extrêmement nombreuses et peuvent être regroupées en quatre grandes catégories.²⁶ En premier lieu, l'utilisation accrue de techniques consultatives telles que les sondages, les auditions publiques, les groupes de discussion et les forums permanents ; en second lieu, « les forums participatifs », qui offrent un espace de débat et de discussion, incluant notamment les conférences de consensus, les jurys de citoyens et les sondages délibératifs ; en troisième lieu, les initiatives de co-gouvernance, qui permettent au public de s'impliquer directement dans le processus de prise de décision, par exemple à travers les forums locaux de budgétisation ; enfin, les mécanismes de démocratie directe, notamment les référendums, les initiatives citoyennes et la procédure de destitution, qui permettent aux électeurs de suspendre le mandat de leur représentant en attendant un vote de confirmation. L'intention qui sous-tend chacune de ces initiatives est de renforcer le lien entre la population et la prise de décision publique, permettant ainsi une participation plus directe des citoyens.

Par contre, la multiplication des organes de régulation doit plus à la complexité croissante de l'État et offre des voies de recours multiples aux citoyens lorsque les choses tournent mal. Le mécanisme le plus ancien et le plus connu à la disposition du public pour faire de tels recours est celui de l'ombudsman, dont la première apparition remonte à 1809 en Suède. Alors qu'au milieu des années 1980, il y avait seulement vingt médiateurs nationaux, au début du XXIe siècle, la fonction existait dans 120 pays à travers le monde sous différentes appellations, parmi lesquelles le Protecteur du public, le Médiateur de la République²⁷ et le *Defensor Civico*. Dans chaque cas, le rôle du médiateur est de protéger la population contre les atteintes à ses droits, les abus de pouvoirs ou la mauvaise administration, ainsi que de rendre l'État et ses agents plus responsables envers le public.

L'augmentation du nombre de médiateurs est en partie le reflet du nombre de pays qui se sont démocratisés au cours de cette période. Toutefois, dans le

même temps, un éventail d'organes de régulation, d'institutions d'audit et d'instances de contrôle se sont développés dans la plupart des nations, afin d'assurer un contrôle supplémentaire de l'administration publique. Au cours du XXe siècle, alors que les gouvernements s'engageaient davantage pour assurer le bien-être des citoyens, en fournissant des services et des avantages supplémentaires, les organismes qui cherchaient à assurer la qualité des services et à apporter un soutien aux citoyens faisaient également de même. La complexité croissante de l'État a entraîné la mise en place d'une multitude de mécanismes permettant aux citoyens d'exercer des recours.

Ces évolutions, qui proposent des formes alternatives de représentation, de responsabilisation et de recours, représentent un défi pour les parlements. En premier lieu, le rôle de représentation collective des partis et des parlements est concurrencé, car les citoyens cherchent désormais à être représentés par des voies multiples, à travers différentes organisations de la société civile. En second lieu, le rôle traditionnel du Parlement comme instance répondant aux doléances est aujourd'hui remis en question par différentes instances de régulation et individus, notamment les médiateurs, les organes de contrôle et les agences d'audit. Chacun d'eux est spécifiquement conçu pour traiter certaines catégories d'abus et dispose, pour traiter de tels cas, de beaucoup plus de moyens et d'expertise que le Parlement. Enfin, l'existence de ces instances signifie également que les gouvernements sont tenus de rendre des comptes à une multitude d'entités, incluant les instances de contrôle et les organes officiels de régulation, dont la mission est de lutter contre les abus commis par les pouvoirs publics, ainsi que par les médias, les tribunaux, les cercles de réflexion et la société civile, ce qui a conduit certains à constater que nous sommes désormais confrontés à une forme de « politique post-parlementaire ».²⁸

1.3. La résilience de la représentation parlementaire

Bien que les trois tendances décrites ci-dessus représentent autant de défis pour les parlements,

26 Smith, 2005 ; Beetham, 2006.

27 À la suite de la révision de la Constitution française en 2008, le Défenseur des droits a remplacé en 2011 l'ancien Médiateur de la République, avec des compétences plus étendues.

28 Keane, 2011, p.212-3.

l'évocation, dans le monde des médias et de la recherche universitaire, de l'émergence d'une politique post-parlementaire pourrait se révéler trompeuse. Le public peut être sceptique quant à l'efficacité parlementaire et peut trouver attrayantes d'autres formes de représentation. Mais les peuples comme les gouvernements reconnaissent la nécessité de l'existence de parlements. Le développement de mécanismes alternatifs de représentation et de régulation donne aux citoyens davantage de choix et accroît les possibilités de concurrencer les parlements. Toutefois, ces mécanismes n'éliminent pas la nécessité d'une représentation parlementaire et ne la rendent pas superflue. Les parlements constituent un lien vital entre les citoyens et le gouvernement, servent d'enceinte privilégiée pour la diffusion des questions d'intérêt public et continuent d'exercer des fonctions qui ne peuvent être prises en charge par aucune autre institution. Le développe-

Les parlements constituent un lien vital entre les citoyens et le gouvernement, servent d'enceinte privilégiée pour l'expression des questions d'intérêt public et [...] exercent des fonctions qui ne peuvent être prises en charge par aucune autre institution.

ment de mécanismes alternatifs s'est produit en partie parce que les citoyens deviennent plus exigeants et que la tâche confiée aux parlements, à savoir demander des comptes au gouvernement, est beaucoup plus importante et complexe qu'elle ne l'était voici cent ans. Toutefois, une telle évolution plaide plutôt de manière encore plus convaincante en faveur du rôle essentiel des parlements. À la différence des autres institutions ou organisations, les parlements tirent leur légitimité du fait que leurs membres sont élus expressément pour refléter et représenter les intérêts de la nation dans son ensemble. Les multiples formes de représentation au sein des sociétés contemporaines, ainsi que leur complexité, renforcent l'importance de ce rôle de liaison entre les citoyens et les gouvernements.

1.3.1. Les fonctions propres au parlement

Il reste des domaines dans lesquels seul le Parlement peut intervenir, à l'exclusion de toute autre institution. Il s'agit, en premier lieu, de la conception, de la modification et de l'adoption de la législation. Bien qu'il existe différents mécanismes de consultation traduisant les préoccupations des citoyens en politique et en mesure exécutoire, c'est le Parlement qui constitue in fine le mécanisme permettant l'approbation des lois. En second lieu, les parlements ont pour rôle d'appeler le Gouvernement à rendre compte. Ils doivent être l'instance à laquelle les ministres et les fonctionnaires sont tenus de rendre compte publiquement de leurs politiques et de leurs actions. Enfin, le Parlement est l'institution représentative la plus importante. Il doit rassembler l'opinion publique et prendre des décisions stratégiques, en recherchant les meilleures solutions pour la population dans son ensemble.

Ces caractéristiques présentent un contraste frappant avec d'autres formes de démocratie participative, qui offrent des avantages évidents pour le Gouvernement et le peuple, mais ont aussi des limites bien connues. Les formes de démocratie délibérative, par exemple, ne sont généralement à la disposition que d'une part infime de la population et leur nature même en fait des exercices coûteux et laborieux. L'usage de la démocratie directe montre aussi qu'elle tend à donner plus d'influence aux campagnes les plus actives et les mieux financées, et peut tout simplement conférer plus de pouvoir à ceux qui jouissent déjà d'une influence considérable.

Les formes de démocratie plus directe ne peuvent ni imiter ni remplacer l'institution parlementaire. Par contre, lorsqu'elles sont créées dans le but de contourner le processus représentatif, elles peuvent causer un préjudice considérable. En Californie, par exemple, la combinaison des limites fixées au mandat des parlementaires, de la majorité qualifiée exigée pour les questions budgétaires et de la prolifération des référendums, dont la législature ne peut modifier les résultats, a paralysé la prise de décision. Toutes ces innovations ont été conçues pour rendre les responsables politiques de l'État plus réceptifs aux attentes des électeurs et pour accroître la responsabilité du Gouvernement envers les citoyens. Dans la pratique, elles ont eu l'effet contraire.

« Parce qu'ils ne faisaient pas confiance aux législateurs, les électeurs leur ont lentement retiré le pouvoir et les ont de plus en plus obligés à trancher les questions par consensus à la majorité qualifiée, ou en vertu de lois imposées par initiative populaire. Gênés, les législateurs avaient plus de peine à prendre des décisions sur des questions difficiles, notamment dans le domaine fiscal, qui exigeaient un vote à la majorité des deux tiers. Ils ont eu de plus en plus fréquemment recours, sur les questions prêtant à controverse, à des compromis confus, qui ont déplu à tous les électeurs, ou ils ont recouru à des astuces et des emprunts. Les électeurs, qui en ont été irrités, ont pris davantage d'initiatives et se sont directement saisis de plus de questions, aggravant le déficit budgétaire de l'État ».²⁹

Les formes de démocratie plus directe ne peuvent ni imiter ni remplacer l'institution parlementaire. C'est lorsque les nouvelles formes de participation complètent et renforcent le processus de représentation, plutôt que de le contourner, qu'elles se révèlent les plus efficaces.

En bref, le Parlement a joué un rôle utile en tant que bouc émissaire, mais les électeurs n'ont pas admis qu'ils avaient pu être responsables de leur propre malheur.

L'expérience de la Californie est peut-être un exemple extrême de l'effet de la démocratie directe. Il y a d'autres pays, comme la Suisse, où des formes alternatives de représentation et de démocratie participative complètent le système parlementaire. Toutefois, le point essentiel est qu'à travers le monde, c'est lorsqu'elles complètent et renforcent le processus représentatif, plutôt que de le contourner, que les nouvelles formes de participation se sont révélées les plus efficaces. En impliquant directement les électeurs

dans le processus décisionnel, de tels mécanismes leur permettent de partager certaines des décisions difficiles et des compromis avec leurs élus, aidant ainsi le public à mieux comprendre la nature de la représentation politique.

Bien que de multiples organes de régulation et d'audit surveillent désormais l'activité du Gouvernement, le Parlement n'en est pas superflu pour autant ; c'est même fréquemment l'inverse qui est vrai. Le groupe de réflexion indépendant du *Hansard Society* a réuni en 2001 une commission examinant les forces et les faiblesses du contrôle parlementaire au Royaume-Uni. Tout en remarquant le développement de l'État régulateur, ce groupe a soutenu que cette évolution avait renforcé, plutôt que diminué, la capacité du Parlement dans ce domaine. La commission a suggéré qu'étant donnée la complexité des modes de gouvernement modernes, le Parlement ne pouvait à lui seul garantir que le Gouvernement soit tenu responsable de son action. Les responsables politiques n'ont ni le temps, ni les moyens, ni l'expertise nécessaires pour surveiller de près un ensemble aussi grand, fragmenté et complexe qu'un État moderne. Mais la pléthore d'organes d'investigation et de régulation a donné au Parlement les moyens d'obliger les ministres à rendre compte de leur action et de s'assurer que les erreurs ne se répèteront pas. Dans ce modèle, le Parlement, placé au sommet d'une pyramide d'instance veillant à la transparence, s'appuierait sur les rapports, les enquêtes et les conclusions des différents organes existants. Le travail du Parlement est un travail politique. En résumé, « le rôle du Parlement consiste à extraire les enjeux politiques clés de leur examen technique, en évaluant l'importance et en s'en servant pour remettre en question l'action du Gouvernement ».³⁰

1.3.2. Les attentes du public à l'égard du parlement

L'opinion publique semble avoir conscience de la complexité de la représentation et du rôle essentiel que les parlements continuent de jouer. Toutefois, les sondages indiquent également une évolution des priorités dans les attentes du public en matière de représentation. En premier lieu, et comme mentionné au début de ce chapitre, les événements du Printemps

29 Mathews et Paul, 2010, p. 75.

30 Commission de la *Hansard Society* sur la surveillance parlementaire, 2001, p.11.

arabe, intervenus au début de l'année 2011, ont mis en évidence le rôle central de parlements représentatifs dans la recherche d'expression politique et d'une plus grande démocratie. Malgré les tendances décrites dans la section 1.3, les exigences de représentation politique dans les États postrévolutionnaires se sont concentrées sur la création de partis politiques de masse et d'un parlement efficace. Dans de telles circonstances, les populations croient toujours qu'un parlement démocratiquement élu et ayant un rôle constitutionnel important est le meilleur garant de la responsabilité du gouvernement. Selon le *Pew Global Attitudes Project*, le pourcentage d'Égyptiens interrogés pensant que « la démocratie est préférable à toute autre forme de gouvernement » est passé de 60 % en 2010 à 71 % en 2011.³¹

Ensuite, cela ne devrait peut-être pas être une surprise de constater que les populations, lorsqu'on leur demande si les parlements sont essentiels pour le fonctionnement de la démocratie représentative, répondent en général par l'affirmative. Par exemple, le sondage de *Latinbarometro* de 2010 a montré, avec un taux d'approbation moyen de 59 %, que dans la région entière, la grande majorité des citoyens considérait la démocratie comme impossible en l'absence d'un parlement. Mais de façon peut-être plus significative, une étude mondiale de 2006 a indiqué que le pouvoir et la force du Parlement constituaient « *l'un des éléments institutionnels clés de la démocratisation, si ce n'est le seul* ». ³² Des parlements plus forts présentent une meilleure garantie de responsabilité, en agissant pour contrebalancer le pouvoir des présidents, et encouragent ainsi les populations et les partis à investir dans ces institutions et donc à les renforcer.

Enfin, bien que les institutions parlementaires figurent généralement en bas des sondages sur la confiance, l'attitude adoptée envers les élus pris individuellement, en particulier les élus locaux, révèle généralement des niveaux de confiance beaucoup plus élevés. Au Royaume-Uni, par exemple, un sondage réalisé en 2010 a montré que, tandis que plus de 5 % des personnes interrogées se déclaraient plutôt insatisfaites des performances du Parlement, et que plus de 15 % étaient insatisfaites des élus en général, 22 % d'entre

elles se déclaraient plus satisfaites de leur parlementaire local.³³ Un sondage effectué aux États-Unis a montré que 64 % des personnes qui avaient demandé de l'aide à leur représentant étaient reparties satisfaites.³⁴

Dans le même temps, il semble que les parlementaires soient plus occupés que jamais. Les attentes de la population à l'égard de ses représentants semblent augmenter, plutôt que diminuer. Les parlements dans le monde entier, ainsi que les responsables politiques, déclarent avoir accru leurs contacts avec les citoyens, notamment par courriel. Cette tendance semble refléter une véritable volonté chez les citoyens de collaborer avec leurs responsables politiques, ainsi que l'espoir que leurs représentants ne se borneront pas à leur répondre, mais qu'ils s'occuperont activement de n'importe quel problème ou question qu'ils leur soumettront à titre individuel. Une enquête mondiale sur les responsables politiques, menée par l'UIP pour les besoins de ce rapport, a montré que lorsqu'ils sont interrogés au sujet du rôle que les citoyens considèrent comme le plus important, près d'un tiers des parlementaires cite « la résolution des problèmes des électeurs » comme le problème le plus important. Le sondage a également révélé le temps consacré au travail dans les circonscriptions ; un cinquième des responsables politiques a indiqué consacrer plus de 40 heures par semaine aux seuls services rendus aux électeurs, tandis qu'un autre tiers des parlementaires y consacre de 21 à 40 heures chaque semaine. Enfin, bien qu'il faille sans doute se garder de tirer trop de conclusions de ces résultats, près des deux tiers des parlementaires pensaient que les relations entre les parlements et les citoyens, loin d'empirer, s'amélioreraient (*voir l'annexe*).

Le point essentiel est que les parlementaires exercent toujours une fonction de représentation de toute évidence appréciée par la grande majorité de leurs électeurs. Si les sondages indiquent que les parlements demeurent moins populaires que d'autres institutions officielles, cette situation pourrait s'expliquer par leur nature même. Le fait que les parlements aient principalement pour rôle de délibérer et discuter, alors que c'est le pouvoir exécutif qui met en œuvre les décisions, peut expliquer que les gouvernements tendent à être plus populaires que les parlements. En résumé,

31 *Pew Global Attitudes Project*, 2011.

32 Fish, 2006, p.18.

33 *Hansard Society*, 2010.

34 Mezey, 2008, p. 92.

une institution dont la fonction consiste à refléter l'hétérogénéité de l'opinion risque forcément de diviser l'opinion. Il se peut, comme deux auteurs l'ont indiqué, que les parlements aient besoin « *de mieux expliquer aux citoyens la nécessité de tolérer les conflits dans un système politique démocratique moderne très diversifié et complexe. C'est alors seulement que les populations apprécieront mieux l'utilité des mécanismes institutionnels qui tentent de trouver des solutions par l'écoute d'une diversité d'opinions* ». ³⁵

1.3.3. Les réponses parlementaires aux attentes du public

Le défi pour les parlements, qui constitue l'un des thèmes centraux de ce rapport, consiste à bien reconnaître, comprendre et maîtriser ces pressions en faveur du changement, de façon à renforcer leur rôle de représentation. Les parlements tiennent leur autorité du peuple, et le maintien de cette autorité les oblige à constamment évoluer et s'adapter aux attentes de celui-ci. Comme Hernando de Soto l'a montré dans

Les parlements tiennent leur autorité du peuple, et la préservation de cette autorité les oblige à évoluer et à s'adapter constamment aux attentes du peuple.

son travail de pionnier en économie, lorsque les institutions politiques sont dépassées par la rapidité des changements économiques, elles perdent d'abord leur pertinence, puisque les lois sont régulièrement bafouées, puis leur raison d'être, les individus cherchant des alternatives qui reflètent leurs besoins et soient « compatibles avec la façon dont les gens organisent leurs vies ». ³⁶ Il est peu probable que les parlements perdent jamais leur raison d'être, mais la perception de leur utilité par le public varie, tout d'abord en fonction

de leur efficacité dans les domaines importants pour le public et, ensuite, de leur capacité à lui faire comprendre et reconnaître leur action.

1.4 À propos de ce rapport

Les recherches effectuées dans le cadre de ce rapport ont eu pour objet d'étudier la manière dont les parlements, les responsables politiques et le personnel parlementaire réagissent à ces défis. Malgré l'importance de ces questions, les informations fiables sur la pratique de la représentation parlementaire manquent dans de nombreuses parties du monde. En dehors de quelques notables exceptions (soulignées dans le rapport), rares sont les analyses décrivant ce que font les parlementaires, la manière dont ils interagissent avec les électeurs, la façon dont ils perçoivent leur rôle, et celle dont ils gèrent le traitement des dossiers ou conçoivent, en général, le processus de représentation. Les informations disponibles concernant l'optique institutionnelle adoptée dans le dialogue noué par les parlements avec les citoyens, en particulier le nombre croissant de plans stratégiques parlementaires, sont plus nombreuses. Elles ne comportent toutefois généralement pas d'analyse stratégique des causes, ni des problèmes auxquels les parlements font face pour améliorer la qualité de la représentation. Le temps et les ressources impartis pour la rédaction du présent rapport ont rendu impossible une enquête approfondie sur ces facteurs, et le rapport ne vise pas à proposer une analyse définitive de la situation des parlements à l'échelle mondiale. Il a plutôt pour objet de donner une image de quelques-uns des principaux enjeux de l'évolution de la représentation politique et des principales réponses apportées par les parlements.

À cette fin, l'analyse repose en partie sur un large éventail de sources secondaires, mais aussi, dans une plus large mesure, sur les enquêtes et les entretiens menés auprès des parlementaires et des parlements. L'UIP a collecté et rassemblé les réponses aux deux enquêtes spécialement commandées pour le rapport. La première comprenait neuf questions sondant l'avis des parlementaires sur les relations entre les citoyens et les parlements. Cette enquête, menée auprès de 663 parlementaires choisis au hasard, consistait en des entretiens directs menés au sein des parlements

35 Hibbing et Theiss-Morse, 2002, p. 162.

36 De Soto, 2001, p.112.

et lors de conférences parlementaires. La deuxième enquête, qui interrogeait les parlementaires sur l'opinion des citoyens à leur égard et la façon dont ils en tiennent compte, a recueilli des informations quantitatives auprès de 73 parlements. Nous avons également commandé une série de documents régionaux à des experts dans différentes régions du monde, qui ont donné un aperçu des principales tendances et développements parlementaires dans ces régions. Ceux-ci sont mentionnés tout au long du rapport. En outre, nous avons mené trois groupes de discussion avec des responsables politiques, ainsi que plus de 30 entretiens avec des parlementaires et fonctionnaires parlementaires d'environ 25 pays. Nous avons également recueilli les commentaires de spécialistes du développement des institutions parlementaires par le biais d'une discussion en ligne sur le portail Internet Agora (www.agora-parl.org) et organisé deux « tables rondes virtuelles » de praticiens parlementaires de premier plan, identifiés, en partie, grâce à ce portail. Enfin, nous nous sommes appuyés sur le personnel et les bureaux de pays, ainsi que les contacts du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'UIP pour identifier des exemples d'innovation et d'expérimentation dans différents parlements, en sollicitant des réponses écrites et en menant des entretiens de suivi.

Compte tenu de l'éventail des enjeux, le rapport s'adresse à un certain nombre de publics potentiels, mais son objectif principal est de fournir aux responsables politiques, aux administrations parlementaires, aux praticiens et aux universitaires une idée de l'évolution des pratiques de la représentation parlementaire. Cette publication ne peut pas réaliser une typologie exhaustive de l'ensemble des parlements dans le monde d'aujourd'hui, ni résumer la diversité des citoyens que ces institutions représentent. Les électeurs ne sont pas monolithiques et certains groupes – les femmes, les minorités, les jeunes, les populations rurales, pour ne citer que quelques exemples – rencontreront des défis précis et particuliers pour dialoguer avec leurs dirigeants élus, ainsi qu'avec les parlements en tant qu'institutions. Les expériences de ces groupes méritent une analyse exhaustive et approfondie qui, bien qu'échappant à la portée de ce rapport, devraient être examinées en détail dans les futurs Rapports parlementaires mondiaux.

Les responsables politiques et le personnel parlementaire que nous avons interrogés et interviewés étaient invités à indiquer quels étaient les principaux défis entravant la relation entre les parlements et les citoyens. Nous utilisons des exemples et des anecdotes tout au long du rapport pour illustrer ces dynamiques, en mettant l'accent sur les réformes qui offrent des solutions pratiques à des problèmes précis, mais qui renforcent également le rôle stratégique et symbolique clé des parlements dans la représentation de l'intérêt général. Nous nous appuyons beaucoup sur le témoignage des élus et des personnels parlementaires pour décrire cette évolution, leur contribution couvrant souvent un large éventail de questions.

Presque tous les parlements reconnaissent la nécessité d'améliorer la façon dont la population comprend et perçoit leur travail, et la grande majorité des parlements cherche à mettre en œuvre des réformes pour y parvenir.

Presque tous les parlements reconnaissent la nécessité d'améliorer la façon dont la population comprend et perçoit leur travail, et la grande majorité des parlements cherche à mettre en œuvre des réformes pour y parvenir.

Il est apparu très clairement que presque tous les parlements reconnaissent la nécessité d'améliorer la façon dont la population comprend et perçoit leurs travaux et la grande majorité des parlements cherche à mettre en œuvre des réformes pour y parvenir. Leurs réponses ont révélé que la pression exercée par le public a déclenché des réformes visant à modifier les procédures et les structures institutionnelles dans le but d'améliorer la collaboration et l'interaction entre les parlements et les citoyens. Toutefois, elles ont aussi montré que la pression de la population influence la façon dont les élus appréhendent leur rôle de représentation.

La structure du rapport est organisée autour de ces idées. Le chapitre II examine les diverses réponses institutionnelles apportées par les parlements pour répondre, d'abord, à l'attente du public d'accéder plus facilement au parlement et de disposer de davantage d'informations sur celui-ci, et, d'autre part, aux exigences des citoyens d'influer plus fortement sur la politique. Les chapitres III

et IV évaluent la réaction des parlements et des responsables politiques face aux exigences accrues de la population en matière de responsabilité, de capacité à faire face aux demandes et de travail de circonscription. Le dernier chapitre, *Réforme parlementaire – résilience et renouveau*, a pour objet de résumer les principaux enseignements de ce rapport.



INFORMATION ET INFLUENCE

2.1 La refonte de la politique de communication de *Westminster*

Dans le mois qui a suivi la nomination de Pullinger au poste de Directeur général des Services d'information de la Chambre des Communes, en 2005, la Chambre des communes britannique a discuté et approuvé un rapport intitulé « *Relier le Parlement au public* ». Une commission transpartisane a élaboré une série de recommandations visant à améliorer la façon dont le Parlement promeut et explique son travail à un public plus large, en déclarant que « *trop souvent la Chambre des Communes donne l'impression d'être un club privé, géré au profit de ses membres* »³⁷ Sous la direction de Pullinger et avec le soutien de la Commission de la modernisation, une stratégie quinquennale a été élaborée dans le but de reformuler entièrement la manière dont le Parlement dialoguait avec la population.

37 Comité restreint sur la modernisation de la Chambre des communes, 2004, p.10, paragraphe 9.

Cette stratégie a débuté par l'identification des cinq groupes différents d'utilisateurs – avérés ou potentiels – intéressés par les informations figurant sur le site Internet du Parlement (par exemple, les responsables politiques, les personnes travaillant dans le milieu politique, les citoyens engagés, les « militants de la démocratie » et les jeunes), et visait à s'assurer que, d'ici à l'année 2011, les citoyens comprendraient mieux le Parlement, tout en le considérant comme accueillant, pertinent et impliqué dans la défense de leurs intérêts. Cet objectif devait être atteint grâce à une approche triple visant à impliquer la population grâce à Internet et aux autres médias, à organiser des visites du Parlement, ainsi qu'à mener des initiatives décentralisées avec des collectivités locales britanniques.

Les résultats ont été spectaculaires. La refonte du site Internet a été fondée non pas sur le nombre de personnes qui avaient visité le site, mais sur la rapidité et la facilité avec laquelle elles pouvaient y trouver les informations qu'elles désiraient. Le Parlement affiche maintenant les questions d'actualité sur sa page

d'accueil les utilise *YouTube* pour que les gens puissent avoir accès plus facilement aux Questions au Premier ministre et propose des jeux interactifs pour les jeunes. Le Parlement a également élaboré sur *Facebook* et *Twitter* des profils qui offrent des mises à jour régulières sur l'activité parlementaire. La Chambre des Communes est désormais la deuxième institution britannique la plus visitée sur Twitter, avec plus de 53 000 abonnés (juste après les services du Premier ministre).

L'effort accru pour faire accéder la population au Parlement s'est traduit par l'augmentation du nombre annuel de visites éducatives de jeunes, qui est passé de 11 000 en 2006 à environ 40 000 en 2010 ; le nombre de guides remis aux visiteurs en 2008 a été de plus d'un million, ce qui signifie qu'il a presque quintuplé en trois ans. En outre, une équipe de communication parlementaire a été recrutée pour sillonner le Royaume-Uni en fournissant des informations aux populations locales et en organisant des événements avec d'autres organisations, telles que les groupes communautaires et les organisations bénévoles, ainsi qu'avec des musées et des bibliothèques.

La difficulté consiste à « étendre l'action entreprise pour intéresser non seulement les dizaines de milliers de personnes qui ont déjà envie d'entrer en contact avec le Parlement, mais aussi les dizaines de millions de personnes qui ne sont pas dans ce cas ».

Cette stratégie a atteint son apogée fin octobre 2011, avec la tenue de la première édition de la « Semaine du Parlement », durant laquelle ont été organisés une série d'événements et d'activités, parmi lesquels des programmes télévisés et radiophoniques, une réunion du Parlement des jeunes britannique, un concours de photographie et des clips, sur *YouTube*, de « récits sur la démocratie », ainsi que toute une série d'événements organisés au niveau local sur le thème de la démocratie parlementaire. Par ailleurs, *Westminster* a pris une

initiative sans précédent en invitant les pirates informatiques à explorer les données parlementaires, à les manipuler et à comparer leurs capacités à trouver de nouvelles manières de les présenter. L'un des efforts qui s'est avéré payant a été la création d'une application pour *iPhone* qui pourrait permettre aux utilisateurs de suivre les questions politiques de leur choix lorsqu'elles sont débattues au Parlement.

Cependant, comme Pullinger le souligne, la difficulté consiste à « étendre l'action entreprise pour intéresser non seulement les dizaines de milliers de personnes qui ont déjà envie de communiquer avec le Parlement, mais aussi les dizaines de millions de personnes qui ne sont pas dans ce cas ». La capacité du Parlement à relever ce défi dépendra de son aptitude à trouver de nouveaux modes d'interaction avec la population. Passer d'une stratégie qui répond simplement aux demandes d'information à une stratégie qui cherche à interagir activement avec la population implique d'expérimenter et d'innover. Ou, pour reprendre les termes de Pullinger : « Tenter sa chance d'abord, se faire pardonner ses erreurs ensuite », car, en définitive, « le succès ne peut être défini qu'à travers les yeux du public ».

2.2. Introduction : réponses institutionnelles et stratégies de dialogue

L'expérience de la Chambre des communes britannique reflète une tendance beaucoup plus large parmi les parlements à travers le monde. Dans l'enquête sur les parlements réalisée par l'UIP pour les besoins de ce rapport, les 73 parlements qui ont répondu ont indiqué qu'au cours des dix dernières années, ils avaient adopté des mesures novatrices pour dialoguer avec les électeurs, en donnant beaucoup plus d'informations sur l'activité parlementaire et en abordant plus directement avec eux les questions parlementaires. Cette évolution est aussi reflétée par les plans stratégiques des différents parlements – qui sont de plus en plus utilisés pour anticiper le développement institutionnel, améliorer l'administration interne et renforcer le rôle du parlement en général. Au Malawi, par exemple, l'un des quatre principaux objectifs stratégiques consiste à « accroître le travail de sensibilisation, afin de rapprocher le Parlement du

peuple ». Les mêmes objectifs figurent dans le plan des Îles Salomon consistant à renforcer l'éducation et le travail de sensibilisation, afin d'améliorer le rôle de représentation des parlementaires, ou encore du projet de la Gambie d'améliorer la communication du parlement, afin que le public ait une meilleure compréhension du rôle joué par les parlementaires. Le principe général qui sous-tend toutes ces initiatives, comme l'a indiqué le parlement de la Nouvelle-Zélande, est que « *le Parlement a besoin de dialoguer avec le public pour être efficace* » afin de pouvoir, pour reprendre les termes figurant dans le plan stratégique du parlement d'Afrique du Sud, « *contribuer à établir un Parlement populaire qui réponde aux besoins de l'ensemble de la population sud-africaine tant en approfondissant le dialogue avec le public que sa participation et en mettant les citoyens au cœur de l'institution* »³⁸

Bien que les parlements opèrent dans des contextes très variés et soient confrontés à un éventail de problèmes différents, le désir de dialoguer avec les citoyens et de les faire participer semble essentiel. Les mesures tendent à relever de deux grandes catégories, celles qui visent à fournir plus d'informations sur le parlement et à aider le public à mieux comprendre son activité, et celles qui cherchent davantage à consulter et impliquer les citoyens dans les travaux du parlement. Toutefois, l'efficacité de ces stratégies quant aux objectifs à atteindre dans ces deux domaines reste incertaine. En premier lieu, peu de parlements semblent avoir une vision claire du problème spécifique que ces stratégies sont censées résoudre. Ils semblent partir du principe qu'une plus grande participation du public est une bonne chose en soi, ce qui peut être le cas, mais on sait peu de choses de l'impact de ces stratégies sur l'image du Parlement auprès du public, les connaissances qu'il a de ses activités ou la qualité de la législation. Il est possible que ces objectifs soient hors de portée de toute stratégie parlementaire, mais ils mettent en évidence certaines des tensions et des difficultés rencontrées par les parlements désireux de mieux répondre aux attentes du public.

38 Malawi : Assemblée nationale du Malawi, 2010, p. 22. Îles Salomon : Parlement des îles Salomon, 2011. Gambie : Assemblée nationale de la République de Gambie, 2009. Nouvelle Zélande : Service parlementaire, 2011, p. 14. Afrique du Sud : Parlement de la République d'Afrique du Sud, 2004, p. 6.

Dans les quatre sections principales de ce chapitre seront présentés les différentes façons dont les parlements s'efforcent d'informer le public et de dialoguer avec lui, ainsi que les défis auxquels ils sont confrontés. La première moitié du chapitre (Section 2.3) porte sur les tentatives visant à améliorer l'information du public par le biais d'initiatives telles que les centres de visiteurs, la tenue d'événements et les parlements de jeunes, et ensuite (Section 2.4) la manière dont les parlements cherchent à atteindre un plus large public à travers la diffusion de programmes à la télévision et la radio. La seconde moitié du chapitre présente les voies par lesquelles ils consultent les citoyens et dialoguent avec eux. Dans la Section 2.5, il est question de l'utilisation de diverses techniques de consultation, tandis que la Section 2.6 se penche sur l'exploitation par les parlements des possibilités offertes par la technologie pour instaurer un dialogue continu entre la population et le parlement. En conclusion, le chapitre montre que, bien que les parlements soient sans doute plus réactifs que jamais, ils n'en sont pas moins sans cesse confrontés à des difficultés pour ce qui est de la mise en œuvre de leurs stratégies de développement, de ce qu'ils définissent comme une réussite, ainsi que de leur recherche d'équilibre entre la promesse d'une influence institutionnelle accrue par le biais de consultations plus nombreuses et les conséquences politiques découlant de l'intensification du contrôle exercé par les citoyens.

2.3. Sensibilisation : information, dialogue et éducation

2.3.1 Centres de visiteurs, journées portes ouvertes et événements

La plupart des parlements ont cherché à améliorer leur communication dans le domaine de l'information, notamment en multipliant les centres de visiteurs, les journées portes ouvertes et les événements – avec l'idée que rien ne vaut l'accès physique pour amener les citoyens à s'intéresser au Parlement. Généralement, les structures accueillant les visiteurs dans tous les parlements fournissent des informations sur les locaux du Parlement et son travail dans un format attrayant. Ces informations comprennent notamment des

guides présentant les séances, le rôle du Parlement dans les institutions et le programme de travail législatif. Toutefois, les informations fournies deviennent progressivement plus complètes et interactives.

Depuis 2002, la Diète japonaise (Chambre basse) accueille des invités dans son « Espace des Visiteurs », où ils sont invités à regarder des films originaux sur un grand écran, à faire usage de leurs ordinateurs personnels, et à voir une grande variété d'expositions. De même, le musée parlementaire indien, ouvert au public en 2006, est vivement apprécié par les visiteurs. Selon les administrateurs parlementaires, « *il a été conçu comme un musée hautement technologique, retraçant l'histoire et illustrant le continuum de l'esprit démocratique et du développement institutionnel en Inde* ». En Autriche, le centre parlementaire est équipé de bornes médias interactives réparties dans un dédale de salles, dans lesquelles des écrans « *expliquent, par des exemples concrets, la manière dont les lois sont élaborées* », et propose également des questionnaires permettant aux citoyens d'évaluer leurs connaissances. La rubrique « *Qui est qui ?* » a pour rôle d'établir un lien entre le passé et le présent du Parlement, en fournissant la biographie des parlementaires passés et actuels, en même temps que l'évolution chronologique de la composition du Parlement. Le « *Gros plan sur le Parlement* » fait la lumière sur l'histoire et l'architecture de la *Reichsratsgebäude*, en proposant des visites virtuelles, qui incluent des parties de l'édifice, telles que la bibliothèque du Parlement, inaccessibles en visite guidée.

Par ailleurs, au cours de ces dix dernières années, le Congrès américain a construit un nouveau centre de visiteurs qui éclipse presque tous les autres. D'une superficie de 55 000 mètres carrés, il représente environ les trois quarts du Capitole, et comprend un hall d'exposition, deux salles où sont projetés des films sur le Capitole et les deux Chambres du Congrès, un restaurant, une boutique de souvenirs, et même son propre bureau de poste. Grâce à un système de visites par téléphone, les visiteurs peuvent accéder à une visite audio-guidée du hall d'exposition en utilisant leurs téléphones portables. Entre mars et avril 2009 seulement, le Congrès a accueilli en moyenne 15 500 visiteurs par jour, avec un chiffre record de 19 000 visiteurs en une seule journée. Ce centre, ouvert depuis fin 2008, a accueilli 2,3 millions de personnes au cours de sa première année de fonctionnement – le double

du nombre de visiteurs du Capitole au cours de l'année précédente.³⁹ Cependant, certains centres, même plus petits, ont un impact spectaculaire ; dans sa réponse à l'enquête, la *Saiema* de Lettonie explique comment, depuis la création du centre entre 2005 et 2010, le nombre de visiteurs a été multiplié par 22.

Bien que la plupart des parlements aient prévu d'accueillir des visiteurs toute l'année, les contraintes d'espace et les longues listes d'attente peuvent décourager les citoyens, même lorsque les séances plénières (et dans certains cas, les réunions des commissions) sont ouvertes au public. À cette fin, les parlements de différents pays ont créé des événements précis pour attirer la population. En Corée du Sud, par exemple, le Festival annuel des Cerisiers en fleurs lie des événements culturels, tels que des projections de films et des concerts, à des débats d'étudiants et des visites parlementaires. Le personnel a expliqué l'intérêt du programme en utilisant un mélange de culture et de politique : « *L'Assemblée nationale de la République de Corée s'efforce d'être un parlement ouvert, communicatif, et qui prend des initiatives directement dans ses locaux afin de promouvoir les valeurs fondamentales de la démocratie représentative, [et] de gagner la confiance du peuple coréen* ». Dans le cadre de son vaste effort visant à célébrer la diversité et la lutte contre l'exclusion, le *Folketinget* danois organise chaque année depuis 2006 une « *Journée de la citoyenneté* » à laquelle tous les citoyens récemment naturalisés sont invités. Comme l'explique un agent administratif : « *Le but de l'événement est d'accueillir les citoyens nouvellement naturalisés, en tant que participants à part entière à la vie politique au Danemark, et de démontrer l'accessibilité du Parlement en tant qu'institution démocratique. L'événement attire habituellement environ 800 invités* ».

Depuis l'instauration de la Journée internationale de la démocratie⁴⁰ par les Nations Unies en 2008, plus de 70 parlements ont saisi cette occasion pour établir des liens avec les citoyens, particulièrement les jeunes. L'éventail d'initiatives est très large, allant des plus modestes à l'engagement national des écoliers dans des classes spéciales sur la démocratie, comme on le

39 *Hansard Society* 2010, p. 36.

40 Voir Union interparlementaire 2011 pour plus ample information sur la Journée internationale de la démocratie.

voit en Uruguay, en Mongolie et en Grèce. Le point commun de ces initiatives est le désir des parlements de mettre les jeunes en contact avec l'institution. Pour de nombreux parlements, ces activités ont lieu tout au long de l'année, mais la Journée internationale de la démocratie semble accorder à de tels événements plus de signification et de cohérence.

Le succès enregistré par les Journées Portes ouvertes révèle qu'elles gagnent en popularité et s'étendent maintenant à presque toutes les régions du monde. Par exemple, le Rwanda a tenu en 2010 sa première Journée « Portes Ouvertes » qui, à en croire les dires d'un média local, « a attiré des centaines de personnes de les horizons ». Le Directeur de la Communication parlementaire a expliqué que l'initiative était née du désir de parlementaires « d'inviter la population et de lui montrer comment et où ils travaillent ». ⁴¹ Le site Internet Kenya Mzalendo, qui contrôle l'efficacité du parlement du Kenya, a analysé l'impact de cette initiative sur l'opinion des citoyens. Dans une contribution à un blog intitulée : « Comment considérer un citoyen kényan visitant le Parlement ? », une citoyenne a remarqué :

« [Avant] août 2010, une telle personne aurait été considérée comme une personne étrangère, dont l'accès pouvait être autorisé uniquement par le Président de la Chambre. Le 27 août 2010, je suis entrée au Parlement pour y jouer un rôle actif de citoyenne habilitée à y accéder et à s'impliquer dans son fonctionnement. Les portes du Parlement étaient grandes ouvertes : le Parlement doit « faciliter la participation et l'implication du public dans les travaux parlementaires ». [...] L'ambiance était festive, mais calme. [...] La nouvelle Constitution marque un changement majeur, puisqu'au lieu de faire de nous une foule à laquelle on s'adresse depuis une estrade, elle nous offre le statut de personnes autorisées à participer à nos institutions. J'ai franchi une petite étape dans la recherche de ces réponses en me rendant au Parlement, et je me suis laissée convaincre que je dois refuser le mot d'« étrangère » pour opter pour celui de « citoyenne » chaque fois que je franchis ses portes ». ⁴²

Une autre personne contribuant au site a rendu compte de l'impact de l'ouverture du Parlement sur sa perception de cette institution dans sa publication intitulée

« Une visite (étonnamment) édifiante au Parlement... pourquoi vous devriez essayer aussi » : « J'avais peu d'attentes, notamment en raison de la mauvaise image de nos dirigeants dans les médias. Au lieu de cela, j'ai dû me rendre à l'évidence et admettre que certains parlementaires luttent pour défendre vaillamment les intérêts de leurs électeurs. Pour ceux dont les attentes à l'égard de nos parlementaires sont au plus bas, le moment est peut-être venu d'arrêter le pessimisme et de faire un tour au Parlement ; une telle visite peut vous amener à renforcer vos attentes et, pendant que vous y êtes, à adresser une ou deux requêtes à nos dirigeants ». ⁴³

Lorsque les citoyens sont sensibilisés dans leur jeunesse, ils continuent plus volontiers à s'impliquer.

2.3.2. Programmes parlementaires pour la jeunesse

Le désir de dialoguer avec les jeunes constitue un aspect essentiel de nombreuses initiatives parlementaires. Parmi les parlements interrogés pour les besoins de ce rapport, presque tous ont indiqué mettre en œuvre des programmes destinés à expliquer aux jeunes le rôle et la raison d'être du parlement, plusieurs d'entre eux annonçant des plans pour étendre ou renforcer les activités pour la jeunesse dans les mois à venir. De nombreux Parlements des jeunes, tels que les séries semestrielles du Danemark (les *Folketinget*, qui ont fait des émules comme le *MiniTing* norvégien, le *Solathing* islandais, et l'*Atelier démocratie* suédois), sont « devenus virtuels », avec des composantes interactives conçues pour que l'activité parlementaire suscite l'intérêt des jeunes esprits. ⁴⁴ La chanson-thème du dernier parlement de la jeunesse pakistanais, qui a mis en vedette l'idole de la chanson pop et *bhangra* Abrar Ul Haqac, a été vue plus de 14 000 fois sur *YouTube*. ⁴⁵

41 Musoni, 2011.

42 Majiwa, 2010.

43 Ibid.

44 Pour une analyse comparative de ces entreprises scandinaves, veuillez vous référer aux enseignements de la *Hansard Society* tirés de l'étranger.

45 <http://www.youtube.com/watch?v=12CHjEcY9qk>

Ces initiatives sont, en partie, fondées sur la reconnaissance du fait que les citoyens sensibilisés dans leur jeunesse continuent plus volontiers à s'impliquer. Dans certaines parties du monde, la sensibilisation des jeunes est une réaction à la baisse de la participation des électeurs, tandis que dans d'autres, il s'agit d'une tentative destinée à encourager l'intégration dans les sociétés ravagées par les conflits. Dans toutes ces initiatives, on part du principe que la participation des jeunes est vitale pour le développement de la démocratie. La page Facebook du Parlement de la Jeunesse somalienne reflète bien ce sentiment, en expliquant :

« La Somalie a besoin de renforcer ses institutions démocratiques et de développer la culture démocratique dans sa société. Nous devons décourager les tendances extrémistes et le manque de tolérance quant aux croyances et aux points de vue des autres, et renforcer la primauté du droit [...] La société devrait développer des outils, des mécanismes et des systèmes qui aident les citoyens à se familiariser à un stade précoce avec le système démocratique [...] Il ne sera pas possible d'instaurer une démocratie durable et des institutions démocratiques solides en Somalie sans l'implication des jeunes dans le processus démocratique et politique ».⁴⁶

Pour sa part, l'Institut Pakistanais du Développement Législatif et de la Transparence (PILDAT), qui organise le parlement de la jeunesse, déclare tout simplement : « il n'y aura pas de démocratie durable ni de pérennité d'institutions démocratiques solides au Pakistan sans l'implication de la jeunesse [...] même si cette implication est tout simplement celle d'un citoyen ou d'un électeur ».⁴⁷

Dans les îles Salomon, le Parlement a convoqué un « séminaire de direction pour les lycéens », qui vise à encourager les jeunes à apprendre les concepts, les valeurs et les pratiques requis pour exercer des fonctions dirigeantes. Le séminaire donne aux bons élèves l'occasion de rencontrer d'anciens Premiers ministres, d'anciens Gouverneurs généraux et des responsables politiques actuels, ainsi que de bénéficier de leurs expériences personnelles sur l'exercice du pouvoir. L'un des parlementaires participant au séminaire a résumé

l'approche du Parlement de la manière suivante : « La plupart de nos populations ont peu de connaissance du Parlement – surtout les enfants, mais les adultes aussi. Je pense qu'il est très important que nous permettions à ce programme d'éducation civique d'aller de l'avant, ainsi que d'informer notre population rurale et le public sur le rôle de notre Parlement, et que nous lui permettions d'interagir avec notre administration parlementaire ».

Au Canada, le Forum des enseignantes et enseignants sur la démocratie parlementaire canadienne est une initiative de perfectionnement professionnel destinée aux enseignants d'études sociales. Le Forum des enseignantes et enseignants rassemble 70 enseignants de qualité venant de tout le pays, à qui il propose une visite d'une semaine leur permettant de voir, de l'intérieur, comment fonctionne le Parlement. Grâce à des séances avec des experts en politique, en procédure et en pédagogie, les participants collaborent à l'élaboration de stratégies d'enseignement de sujets tels que le Parlement, la démocratie, la gouvernance et la citoyenneté.

L'attrait des parlements de jeunes réside, en partie, dans le fait qu'ils donnent souvent aux jeunes le sentiment qu'ils exercent une influence. Depuis 1994, l'Assemblée nationale française accueille, au mois de juin, des « jeunes représentants » inscrits en dernière année d'école primaire, couronnant ainsi un programme complet qui court tout au long du semestre. Dans les premiers mois de l'année civile, les élèves élaborent une proposition de loi, assortie de deux questions, l'une adressée au ministre de l'Éducation nationale, l'autre au Président de l'Assemblée nationale. Outre le fait qu'elles sont le fruit du travail original des élèves, ces propositions de lois doivent « être une réflexion de futurs citoyens sur les problèmes de société [et] correspondre à une véritable action à entreprendre ou une éventuelle loi à adopter ». Les classes qui soumettent les meilleures propositions, conformément aux décisions d'un jury composé d'experts, sont ensuite invitées à élire un représentant pour occuper le siège du député de leur circonscription. Les 577 délégués de la 17^{ième} session annuelle de ce parlement ont collaboré à l'adoption d'une proposition de loi exigeant que les associations sportives combattent la discrimination fondée sur l'origine, le sexe, la race ou l'ethnie.⁴⁸

46 <http://www.facebook.com/group.php?gid=104428579596154>

47 PILDAT 2010.

48 Service des Affaires européennes, Assemblée nationale française, 2011.

En résumé, les parlements de toutes les régions du monde font beaucoup plus d'efforts pour faire venir le public dans leur institution, en combinant de meilleures informations à des mécanismes conçus tant pour divertir que pour informer. Les réponses des parlements ont indiqué que de telles initiatives sont de plus en plus appréciées du public, beaucoup d'entre eux signalant un net accroissement du nombre de visiteurs et de publications. Cependant au-delà de ces chiffres, peu de parlements semblent proposer une évaluation qualitative des initiatives, ou une analyse de leur effet à long terme sur la perception ou les impressions du public. Une telle évaluation peut dépasser la portée de simples stratégies parlementaires de communication, mais son absence reflète aussi le fait que peu de parlements identifient des objectifs clairs dans ces domaines. Ces thèmes sont repris ci-après.

2.4. La communication parlementaire : faire évoluer le ton des débats

Parce que la sensibilisation parlementaire n'atteindra jamais physiquement qu'une faible proportion de la population, le deuxième élément principal des stratégies visant à renforcer la participation du public est la diffusion radiophonique et télévisée des travaux parlementaires au grand public, ce qui élargit considérablement le public potentiel. Le rapport mondial sur l'e-Parlement révèle que près d'un tiers des parlements retransmettent désormais leurs travaux sur leur propre chaîne de télévision, et qu'un autre tiers collabore avec d'autres chaînes pour diffuser des programmes politiques.⁴⁹ En Inde, le Rajya Sabha et le Lok Sabha ont chacun leur propre chaîne de télévision consacrée à la retransmission des travaux du Parlement lorsqu'il est en session et des travaux des commissions lorsque le Parlement ne siège pas. Soulignant qu'il s'agit d'une initiative importante pour les électeurs, un parlementaire a déclaré : « *La chaîne de télévision parlementaire est une initiative importante. Elle montre aux gens ce que nous faisons vraiment. Elle est le visage du Parlement, pour le peuple* ». En outre, cette chaîne diffuse également des programmes montrant des événements culturels et des analyses de l'actualité politique internationale, ce qui est plus attrayant pour les téléspectateurs que si elle se

bornait à retransmettre les travaux du Parlement. Néanmoins, le nombre de téléspectateurs est passé d'environ 1,4 million à 1,6 million depuis 2006 et, lors des moments de forte tension, les chiffres peuvent être beaucoup plus élevés. Lors d'un débat sur un vote de confiance en 2008, la chaîne a attiré 6,4 millions de téléspectateurs.⁵⁰ Dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le pourcentage de téléspectateurs regardant la télévision parlementaire peut grimper à 17 % selon un parlementaire, qui considère cette programmation comme adaptée à une culture « *politisée* ». Il nous a expliqué : « *Dans notre société, les gens parlent politique tout le temps : dans la rue, dans les soirées. La chaîne parlementaire est l'endroit où ils peuvent nous voir en action, débattre et discuter* ».

Cependant, les transmissions radiophoniques constituent la principale source d'informations dans de nombreuses régions du monde, et beaucoup de parlements savent en faire un usage efficace – notamment en Afrique, dans les Iles du Pacifique et dans certaines parties d'Asie centrale. La publication *Démocraties informées* de l'UNESCO note que « *la radio est souvent le seul média qui soit à la disposition de la grande majorité des personnes vivant dans les zones rurales où le taux d'alphabetisation est souvent faible* ».⁵¹ Dans le Pacifique, par exemple, où la distance entre les îles est souvent grande et la communication rendue difficile par « *des liaisons maritimes rares ou inexistantes, des eaux imprévisibles, des différences de langue et la pauvreté* »,⁵² la radio parlementaire a un impact significatif. Comme Nakamura, Clements et Hegarty l'ont observé dans les Iles Samoa, au moment du déjeuner, tout le monde arrêtait le travail pour se rassembler autour des radios portatives et écouter les débats parlementaires :

« *J'ai appris que non seulement les employés de la Chancellerie écoutent les travaux parlementaires [à la radio], mais que dans toutes la ville d'Apia et, en fait, l'ensemble des Iles Samoa, des milliers de gens écoutaient l'émission. Et non contents d'écouter les voix de leurs représentants, ils faisaient des commentaires sur les discours, discutant entre eu, et débattant des questions soulevées au cours de la journée. On m'a dit que cela se produit régulièrement dans le pays. Dans chaque village, les gens écoutent attentivement, attendant d'entendre leur*

49 Centre mondial pour les TIC dans les parlements, 2010.

50 Hansard Society, 2010, p.24

51 Raine et Bresnahan, 2003, p.24.

52 Gross, 2011.

propre représentant parler, espérant que leur parlementaire ne s'est pas rendu ridicule, et s'assurant que des parlementaires représentant d'autres zones du pays ne critiquent pas leur représentant ».⁵³

Dans les Caraïbes, plusieurs pays ont connu des expériences comparables, car la demande des consommateurs pour la couverture des débats parlementaires, tant radiophonique que télévisée, est considérable dans toute la région. La Société de Radiotélévision des Bahamas ne fait pas que diffuser les travaux parlementaires de toute une journée – environ sept heures – quand le Parlement est en session : elle retransmet même des rediffusions pendant les vacances parlementaires. En Dominique et à Saint-Vincent-et-les-Grenadines, la diffusion commence et s'arrête avec la séance, le programme ordinaire étant diffusé pendant les interruptions.⁵⁴ À Castries, les citoyens se rassemblent par petits groupes dans le square faisant face au Parlement de Sainte-Lucie, afin d'écouter sur des radios portables la présentation du budget. Comme Robert Nakamura et ses collaborateurs l'écrivent : « *Une politique parlementaire qui suscite de telles expressions d'intérêt, quels que soient les autres problèmes, est une politique qui permet au Parlement de bien exercer certaines de ses fonctions, comme le fait d'établir un lien entre les citoyens et leur gouvernement* ».⁵⁵ La retransmission des travaux du Conseil législatif palestinien a eu un effet nettement positif, selon un journaliste : « *La plupart des Palestiniens ne savaient même pas ce à quoi leurs parlementaires ressemblaient. Leur passage à la télévision a constitué un grand moment pour nous et été tout le contraire de ce que nous avons toujours entendu : que le Parlement était très ennuyeux* ».⁵⁶

Bien qu'une plus grande diffusion puisse avoir des effets positifs, il y a de nombreux exemples où elle a renforcé les impressions négatives à l'égard des parlements. Une parlementaire australienne a déploré le fait qu'« *en Australie, la plupart des Australiens fait l'amalgame entre la séance des Questions et le Parlement. Ils n'ont aucune idée des travaux de commission, de l'assiduité et du travail interpartis qui est effectué* ». Les médias, pour leur part, cherchent souvent à mettre l'accent sur les pires

comportements politiques, fréquemment pour tenter d'accroître le nombre de téléspectateurs ou de lecteurs. Comme le note *Les parlements et la démocratie au XXI^e siècle*, il semble y avoir un manque de confiance entre les responsables politiques et les journalistes dans de nombreuses régions du monde.⁵⁷ Le résultat est souvent une vision erronée et déformée des responsables politiques, même parmi les candidats aux élections législatives, ainsi que l'a indiqué une élue thaïlandaise : « *C'est vrai, les gens comme moi ont l'habitude de critiquer tous les élus. C'était aussi mon cas, mais un jour j'ai décidé de vivre le Parlement de l'intérieur ; j'ai découvert qu'en fait il y avait beaucoup de bons parlementaires auxquels les médias ne s'étaient jamais intéressés* ».

La difficulté à laquelle est confrontée la radiodiffusion parlementaire provient de ce que les conflits sont beaucoup plus vendeurs que le consensus.

Les débats en plénière enregistrent généralement des taux d'audience plus élevés parce que les séances ont tendance à favoriser une polarisation de l'opinion. Les séances plénières se caractérisent par le fait que les parlementaires y cherchent à se distinguer ou à distinguer leur parti des autres, en musclant leurs discours et en insistant sur la division. Les lents processus d'examen en commission sont, par comparaison, beaucoup moins attrayants.

La réaction du public peut parfois avoir un effet déconcertant sur les parlementaires, comme au Bénin, où une parlementaire a fait le commentaire suivant : « *Nous avons eu un violent conflit entre la majorité et l'opposition, avec des mots très durs. Quand nous sommes retournés dans nos circonscriptions, [nous avons été confrontés à] de vives réactions des citoyens. Les gens ont dit qu'ils ne nous avaient pas envoyé au Parlement pour nous insulter les uns les autres, mais pour examiner et adopter les lois. Les gens réagissaient aux images des débats parlementaires qu'ils avaient vues à la télévision, et nous donnaient des leçons de morale* ».

53 Nakamura, Clements et Hegarty, 2011, p. 30.

54 Raine et Bresnahan, 2003, p. 14.

55 Nakamura, Clements et Hegarty, 2011, p. 30.

56 ASGP, IPU, et EBU-UER, 2006, p. 11.

57 Union interparlementaire, 2006.

Dans l'ensemble cependant, les stratégies parlementaires ne tiennent guère compte de la différence fondamentale existant entre la taille du public et sa compréhension des débats – différence que très peu de parlements ont jusqu'à présent abordée dans leurs plans de communication. Dans les informations qu'ils ont communiquées concernant l'incidence de la retransmission télévisée de leurs activités, la plupart des parlements ont souligné l'augmentation du nombre de spectateurs, souvent en l'absence de tout autre indicateur de réussite. Comme l'a relevé l'ancien Secrétaire général du Parlement suédois, Anders Forsberg : « *Elargir notre public ne doit pas nous amener à conclure que nous serons nécessairement mieux compris ni que le public s'intéressera davantage à la politique* ». ⁵⁸

Les stratégies parlementaires doivent tenir compte du fait qu'il existe une contradiction fondamentale entre la taille du public et sa compréhension des débats.

Il existe, néanmoins, des exemples de stratégies de diffusion comportant des objectifs plus spécifiques que la simple augmentation des taux d'audience. Par exemple, la radio a été utilisée pour faciliter le dialogue et le débat dans des contextes de sortie de conflits tels que l'Angola, où la série d'émissions radiophoniques intitulée « *Le Parlement et moi* » cherche spécialement à combler le fossé entre les électeurs et les responsables politiques. L'émission-débat vise à expliquer aux citoyens le rôle du Parlement et à « *encourager les citoyens à faire le lien entre leurs sujets de préoccupation et les activités de plaidoyer auprès de l'Assemblée nationale. Elle propose également une présentation objective et équilibrée des questions abordées par le Parlement* ». ⁵⁹ À chaque épisode, le présentateur de l'émission interroge un seul parlementaire, qui peut également répondre à des questions préenregistrées d'électeurs, décrire son travail quotidien et discuter de questions prioritaires. Selon un commentateur local, « *Les parlementaires apprécient le format de l'émission, car*

elle leur offre une plate-forme unique pour parler de leur travail et de leurs initiatives. Les auditeurs l'aiment parce qu'elle leur ouvre une fenêtre sur ce que font les dirigeants qu'ils ont élus ». ⁶⁰

En Afghanistan, un projet similaire a essayé d'améliorer le contact avec les électeurs dans les régions éloignées, inaccessibles aux autres médias. L'insécurité régnant dans le pays rend bien évidemment difficiles de tels contacts. Par conséquent, afin d'inciter les citoyens à s'appuyer sur leurs représentants pour s'approprier le processus politique (et d'améliorer la réactivité des parlementaires à l'égard de leurs électeurs), une série de tables rondes radiophoniques pilotes a tenté d'instaurer un dialogue entre les parlementaires se trouvant dans les studios à Kaboul et les citoyens vivant en province. Le responsable de la *radio Sabawoon Helmand* a expliqué que les auditeurs doivent participer à la rédaction de questions et à la désignation de représentants communautaires chargés de prendre part aux discussions. La popularité du programme a suscité de nombreuses demandes d'auditeurs – qui affirment n'avoir jamais eu un tel accès auparavant – en faveur de la création d'une autre émission du même genre. Comme le souligne l'intéressé : « *À une époque où la confiance des citoyens à l'égard de leurs représentants et des institutions démocratiques est essentielle à la stabilité, plus les contacts qu'ils ont entre eux sont fréquents, mieux c'est* ». ⁶¹

Le point commun entre ces deux exemples est de chercher à rendre le processus parlementaire accessible à un plus large éventail d'électeurs, en mettant l'accent sur les enjeux. Des initiatives similaires prennent de plus en plus d'importance dans toute l'Afrique. Des émissions radio prenant les appels des auditeurs, diffusées après les débats parlementaires, ont rencontré un vif succès public au Niger et au Zimbabwe, tandis qu'un programme de formation transfrontalière a vu des parlementaires du Ghana, du Liberia et de la Sierra Leone participer ensemble afin de renforcer leurs échanges avec les électeurs grâce à de telles émissions. Hélène Aholou Kéké, Présidente de la Commission des lois à l'Assemblée nationale du Bénin, nous a récemment parlé de l'impact de la station de radio parlementaire *Radio Hémicycle* :

58 ASGP, UIP, et EBU-UER, 2006, p. 4.

59 NDI, 2010.

60 Ibid.

61 USAID, 2011.

« En tant que parlementaires, nous avons déjà remarqué que les citoyens soulèvent des questions plus utiles pour les projets de loi que nous examinons maintenant qu'ils connaissent le programme des débats parlementaires [...] Certaines personnes ont même demandé la création d'un mécanisme de consultation qui leur permettrait d'exprimer leur point de vue avant qu'un projet de loi ne soit adopté. Puisque 80 % de la population est analphabète et nous devons en tenir compte pour les informer de manière appropriée. Certaines personnes ont suggéré que de courts extraits des émissions pourraient être diffusés dans les villages à l'intention de la population analphabète ».

Une parlementaire du Mali, pays voisin du Bénin, rapporte elle aussi : « c'est difficile lorsque votre circonscription est éloignée, et que vous devez informer la population dans chacune des municipalités de votre circonscription. Nous organisons [donc] des débats avec les citoyens, qui sont diffusés en direct à la radio ».

Le développement de la radiodiffusion parlementaire a ouvert les travaux parlementaires à un public plus large que jamais. Cette audience accrue offre la possibilité d'une meilleure compréhension du Parlement et de la représentation, sans toutefois le garantir. Les stratégies les plus efficaces semblent être celles qui fixent un objectif aux radiodiffusions et impliquent les citoyens dans le contenu du débat. Ce principe – la nécessité de dialoguer plutôt que de se limiter à informer – fait l'objet de la seconde moitié du chapitre.

2.5. La consultation du public : gage d'implication et d'influence

Bien que la vaste majorité des programmes de communication mette généralement l'accent sur l'amélioration de la mise à disposition des informations, il est largement admis parmi les parlements que cela est insuffisant pour répondre aux besoins du public. Comme un comité de réforme parlementaire du Royaume-Uni l'a relevé en 2009, « l'objectif premier du programme global de la Chambre pour renforcer la collaboration avec le public doit désormais aller au-delà de la mise à disposition d'informations et s'orienter vers un soutien actif à l'obtention d'une participation accrue

du public ». ⁶² Ce changement d'orientation se produit dans de nombreux parlements, en partie parce qu'est reconnu le souhait du public de s'impliquer davantage et d'exercer une plus grande influence sur les questions clés de politique. Toutefois, cette évolution reflète aussi le sentiment, parmi les responsables politiques et les administrations parlementaires, qu'il est intéressant de prendre en compte l'opinion publique dans le processus de législation et de contrôle. Le plan stratégique du parlement ougandais reflète l'esprit et le contenu de ces nombreuses initiatives en prévoyant davantage de fonds pour tenir des auditions de commissions en dehors du Parlement, puisque les parlementaires « ont exprimé dans leur très grande majorité le souhait de rapprocher le Parlement de la population par le truchement des commissions, de visites de sites et d'auditions publiques hors du Parlement, concernant les projets de loi controversés ». ⁶³

« L'objectif principal [...] du renforcement de la collaboration avec le public doit désormais dépasser la simple mise à disposition d'informations pour s'orienter vers des mesures visant à accroître le degré de participation du public ».

Les parlements ont réalisé de nombreuses innovations visant à les rapprocher de la population par l'organisation de réunions dans différentes régions du pays, la création de bureaux de sensibilisation ou même des unités mobiles d'information parlementaire. Par exemple, en Namibie, la campagne annuelle du parlement intitulée « Rapprocher le Parlement du Peuple » comprend un certain nombre de composantes, dont le lancement de sites Internet interactifs, l'installation de stands d'information dans les foires commerciales régionales et la tenue d'auditions publiques. Lorsque

62 Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 2009.

63 Parlement de l'Ouganda, 2007, p.19

l'Assemblée ne siège pas, le Président et son adjoint se joignent à des parlementaires choisis dans différents partis politiques, ainsi qu'au personnel technique de l'administration, pour se rendre dans des circonscriptions rurales. L'équipe se réunit avec les Comités de développement de circonscription (CDC) et les chefs communautaires, ainsi qu'avec des citoyens ordinaires. Cependant, la partie la plus remarquable de l'initiative concerne les Unités mobiles de formation (UMF) – spécialement équipées d'autobus qui font le tour du pays, permettant aux citoyens d'utiliser les ordinateurs qui sont à leur bord pour se familiariser avec le site Internet du Parlement et y exprimer leur avis. Les commentaires sur les projets de loi sont « *transmis aux commissions parlementaires et aux parlementaires compétents et les réponses suivent presque en temps réel* ». ⁶⁴ En général, les événements sont suivis par beaucoup de citoyens enthousiastes, avec l'utilisation d'autobus d'informations, de kiosques, et de caravanes itinérantes qui rencontrent un vif succès dans des pays aussi divers que l'Allemagne, la Suède et Trinité-et-Tobago. Bien que ces innovations soient utiles et populaires, cette section du chapitre porte sur les tentatives des parlements de faire de la consultation un élément plus régulier et systématique de leur activité, à travers l'intégration des techniques participatives dans le processus parlementaire.

2.5.1. Commissions et consultation

Les commissions parlementaires ont recours, depuis déjà un certain temps, à la consultation dans le cadre de leurs investigations et de leurs délibérations. Cependant, nombreux sont les parlements dans lesquels les commissions elles-mêmes assument une plus grande charge de travail et gagnent en influence depuis les dernières décennies. Une telle évolution reflète notamment la conscience du fait que la plénière est le lieu idéal pour débattre des questions politiques les plus importantes du moment, tandis que les commissions sont « *mieux adaptées pour élaborer et adapter les lois, contrôler l'action du pouvoir exécutif, améliorer globalement l'élaboration de la loi, accroître leur expertise politique, et renforcer la coopération entre les partis politiques* ». ⁶⁵ En tant que principal mécanisme

d'analyse détaillée, elles semblent avoir davantage recours à la consultation publique que les plénières. Par exemple, aux États-Unis, elles sont « *le cadre privilégié pour la participation du public et sont utilisées à tous les niveaux à des différentes fins* ». ⁶⁶ En France, le recours aux auditions publiques a augmenté de façon exponentielle au cours de la dernière décennie, alors que les auditions de commissions étaient auparavant rarement ouvertes au public. En effet, à l'Assemblée nationale française, le nombre de personnes entendues (ministres, représentants de la société civile ou experts) à la demande des commissions, dans le cadre de telles auditions publiques, a été multiplié par dix entre les sessions de 2002-2003 et celles de 2009-2010, doublant presque entre les sessions de 2008-2009 et celles de 2009-2010. Le Parlement portugais rassemble des contributions en ligne au cours du processus législatif, ce qui aide les parlementaires à identifier les articles d'un projet de loi qui attirent le plus de questions ou prêtent le plus à controverses.

Les consultations menées par les commissions se concentrent généralement sur les avis des experts et le public en général, et leur nombre semble croître dans les deux cas. Le Parlement finlandais souligne par exemple : « *C'est peut-être dans le domaine des auditions d'experts que se manifestent les changements les plus importants* », qui ouvrent habituellement les travaux des commissions : dans certains cas, un seul témoin peut être appelé, mais pour les grands projets de loi, il n'est pas rare qu'une commission entende des dizaines d'experts. La fréquence de ces consultations a connu un accroissement considérable au cours de ces dernières années – passant du chiffre annuel d'environ 2 000 experts consultés chaque année, pendant la période des années 1980, à désormais 5 000 par an. *L'Eduskunta* signale également que plusieurs commissions organisent des réunions ouvertes de collecte d'informations sous la forme de séminaires et de visites sur le terrain. De ce point de vue, le Comité pour l'Avenir de la Finlande, considéré comme exemplaire, a montré l'exemple et est maintenant imité dans différents parlements nationaux et régionaux, y compris ceux du Chili et de l'Écosse. Nommé en 1993 au milieu d'une grave crise socio-économique afin de traiter des questions prévisibles à long terme et « *essentiellement liées à l'avenir* », ⁶⁷ il était à l'époque « *la seule commission*

64 Manda 2010

65 Khmelko, Wise et Brown, 2010, p. 76.

66 Williams et Fung 2005, p. 31.

67 Eduskunta, 2011.

parlementaire de cette nature dans le monde » et « a commencé à attirer l'attention d'autres pays », inspirant la création d'organes similaires dans d'autres parties du monde. Malgré un budget relativement modeste, le comité a créé un organe consultatif de 60 membres composé d'universitaires et de scientifiques pour l'aider dans ses travaux, appelé « *Forum de l'expérience et des Sages* ». ⁶⁸ Un parlementaire actif au sein du Comité, Kyösti Karjula, a rapporté fièrement que « *même au regard des normes internationales, le Comité pour l'Avenir a joué un rôle extraordinaire dans la démocratie représentative* ». ⁶⁹

Dans d'autres pays, des commissions particulières ont conduit des initiatives remarquables pour s'appuyer activement sur le public. Par exemple, au Ghana, le premier président de la Commission des comptes publics (CCP), soucieux du faible taux de réponse aux appels à témoigner, a changé la stratégie de celle-ci en ouvrant ses travaux et en cherchant activement à faire contribuer le public. En 2007, la commission a tenu sa première audition publique destinée, comme l'explique son président :

« à accroître la transparence, à renforcer le processus de responsabilisation et à stimuler la confiance et le soutien du public au Parlement. Elle a également offert au public l'occasion de fournir à la CCP des informations sur la façon dont certains projets ou dépenses du Gouvernement étaient gérés. Grâce à des annonces dans les journaux, à la télévision et dans les plateformes de discussion, le grand public et la société civile ont été invités à l'audition. Dans les médias électroniques comme écrits, nous avons demandé la contribution de toute personne détenant des informations sur les questions inscrites à l'ordre du jour, avec la possibilité pour les personnes d'être entendues publiquement si elles le souhaitent ». ⁷⁰

L'audition a attiré l'attention du public sur les questions clés de la corruption et des dépenses du Gouvernement, et le président de commission suivant a maintenu la pratique, en déclarant que « *l'activité phare est l'audition publique, qui est maintenant télévisée et constitue l'un des principaux programmes télévisés dans notre pays* ». ⁷¹ Les membres du Parlement sont presque unanimes dans leur approbation du travail de la commission

dirigée par l'opposition – 94 % des parlementaires pensent que celle-ci « *fait du bon travail* ». ⁷² En outre, elle a conduit à un changement dans l'opinion publique à l'égard du Parlement. Comme le font remarquer deux universitaires : « *Les activités de la CCP ont marqué le rétablissement de la confiance du public envers le Parlement en tant qu'institution [...] et] ont régulièrement progressé, pour atteindre leur niveau actuel, permettant d'évoquer un regain d'intérêt public pour les questions de corruption et d'abus de pouvoir* ». ⁷³

Les parlements doivent pouvoir prouver que de telles initiatives produisent des résultats ; à défaut, l'image renvoyée au public est tout simplement celle d'une amélioration de façade.

Alors que cette tendance croissante à la consultation est positive, la réussite de telles mesures suppose qu'elles deviennent des aspects ordinaires du processus parlementaire, intégrés dans les travaux des commissions et suivis d'actions concrètes. Comme l'a relevé un responsable au sujet de l'expérience du Kosovo, « *la question n'est pas le nombre d'auditions publiques – qui a énormément augmenté. La question est le délai avant qu'elles ne soient rendues publiques, qui y est invité, et quel en est le suivi* ». En d'autres termes, la promesse de consultations plus vastes augmente les attentes du public. Les parlements doivent pouvoir prouver que de telles initiatives produisent des résultats ; à défaut, l'image renvoyée au public est tout simplement celle d'une amélioration de façade. Par exemple, dans un pays d'Asie du Sud-est, les auteurs ont noté : « *les audiences publiques sont juste rituelles. Elles donnent l'impression que les gens ont le droit de participer, mais en fait la contribution des populations, issue d'une participation limitée, n'est pas considérée comme un enjeu dans le processus décisionnel* ». ⁷⁴

68 Hansard Society, 2010.

69 Groombridge, 2006.

70 Sallas-Mensah, 2010.

71 Centre Parlementaire, 2009.

72 Brierley, 2010.

73 Centre Parlementaire, 2009, p. 32.

74 Siroros et Haller, 2000, p. 157.

Pourtant, il existe des exemples de parlements qui ont recours de manière régulière et systématique à de telles consultations. Au Canada, la consultation du public fait désormais partie de la routine du cycle budgétaire. Chaque année, « *la commission des Finances de la Chambre des Communes reçoit des observations des Canadiens sur le budget fédéral, mène des auditions à travers le pays et soumet des recommandations pour le budget fédéral suivant* ».⁷⁵ En Amérique latine, le Chili a été désigné comme un « *modèle de parlement ayant des liens institutionnalisés avec les citoyens* » à cet égard. Deux fois par session législative, pendant ce que l'on appelle *Jornados Temáticos* (les Journées thématiques), chaque commission permanente organise des sessions ouvertes, au cours desquelles les citoyens sont invités à discuter de leurs idées avec les parlementaires⁷⁶. Les auteurs notent qu'aucune autre assemblée de la région n'a rendu ses commissions aussi accessibles aux citoyens. Toutefois, dans d'autres régions d'Amérique latine, les parlements cherchent à intégrer la consultation du public dans leurs activités de base. Dans plusieurs parlements latino-américains, dont ceux du Brésil, de la Bolivie et de l'Équateur, les commissions permanentes sont exclusivement consacrées à la réception de propositions des électeurs et des groupes de citoyens. En Bolivie, le Règlement du Parlement stipule que chaque commission doit consacrer l'une de ses séances hebdomadaires aux auditions publiques. Lorsqu'un projet de loi n'est pas considéré comme « urgent » ou d'« extrême importance », la commission est tenue d'organiser au moins une audition d'une heure minimum, afin de recueillir les avis. Les secrétaires de la commission sont également tenues d'annoncer l'ordre du jour de l'audition publique sur le site Internet et la chaîne de télévision du Parlement.

Bien que les commissions semblent faire des efforts beaucoup plus importants pour consulter le public au cours de leurs délibérations, les réponses recueillies dans le cadre de l'enquête conduite auprès des parlements et des entretiens avec les parlementaires indiquent qu'elles font face à des problèmes persistants en matière de sensibilisation du public et de perception de l'impact. Par exemple, un parlement a rapporté que « *le principal changement législatif* » dans l'ouverture du Parlement aux citoyens a été l'adoption d'une loi qui, entre autres réformes, a introduit la pratique des

auditions publiques. Cependant, ce parlement déclare que, depuis l'adoption de cette loi cinq ans plus tôt, « *l'évaluation de l'impact de l'institution des auditions publiques donne des résultats mitigés. Selon les partisans des auditions, celles-ci sont utilisées trop rarement et pas assez pleinement pour améliorer la qualité de la législation. Les transcriptions sont publiées sur le site Internet [du parlement], mais ne comportent pas d'analyse ni de synthèse des débats. [...] [L'institution des audiences publiques], dans la pratique, est considérée comme de l'esbroufe* ». Ces thèmes sont repris dans la conclusion, mais la prochaine section examine l'usage que certains parlements font de techniques plus participatives leur offrant d'autres solutions pour faire participer les citoyens.

2.5.2. Agir sur la base des questions abordées : l'utilisation des techniques participatives

Les citoyens – comme la plupart des responsables politiques – ont tendance à être davantage motivés par des questions de fond plutôt que des techniques d'action. Il n'est donc pas surprenant de trouver des niveaux plus élevés de participation sur des sujets qui agitent l'opinion publique. En outre, les parlements dans de nombreux pays tentent de trouver, sur les sujets politiques prêtant à controverse, des façons d'impliquer les citoyens dans l'élaboration de réponses politiques.

De plus en plus souvent, les citoyens se voient accorder la possibilité de déterminer quelles sont les questions prioritaires à leurs yeux. Les initiatives, les pétitions et les référendums des citoyens permettent aux acteurs non-parlementaires de déterminer en partie l'ordre du jour législatif. Ces mécanismes, destinés à créer un canal permettant d'aborder des questions de portée nationale cruciales, ainsi qu'à aider les parlementaires à les appréhender, semblent se multiplier. En 2003, près de 10 000 référendums ont été enregistrés dans les seules communautés américaines.⁷⁷ Dans 53 pays inclus dans le *World Values Survey* de 2008, 41 % des personnes interrogées – une proportion significative – ont estimé qu'offrir aux citoyens la possibilité d'amender les lois par référendum était « *une caractéristique essentielle de*

75 *Citizens for Public Justice*, 2010.

76 Arnold, 2012 (à paraître).

77 Ibid.

la démocratie ».78 Dans huit pays, ce chiffre dépassait plus de 60 %79 et ce n'est qu'en Malaisie, aux Pays-Bas, en Thaïlande et au Royaume-Uni qu'il était inférieur à 20 %.80 Cependant, la popularité croissante des outils de la démocratie directe ne doit pas occulter le fait qu'ils sont d'autant plus efficaces qu'ils complètent le processus de représentation plutôt que de tenter de s'y substituer. Comme l'indique un manuel d'International IDEA sur le sujet, « les mécanismes de démocratie directe et les mécanismes de la démocratie représentative doivent se compléter et s'enrichir mutuellement, plutôt que d'être considérés comme opposés ».81

En premier lieu, l'implication du public dans ces techniques est, au mieux, inégale. En Europe centrale et orientale, l'expérience montre que la plupart des référendums sont initiés par le Parlement, et seulement quelques-uns par les citoyens. Les référendums résultant d'initiatives populaires peinent souvent à atteindre le seuil requis et, de manière révélatrice, visent souvent à annuler les décisions prises par le Parlement. Par ailleurs, lorsqu'une pétition est portée devant le Parlement, il n'est pas garanti qu'elle débouche sur une initiative législative. Ilonczki rapporte que, sur les sept initiatives portées devant un parlement des pays baltes depuis 2000, une seule est devenue un projet de loi. Dans une autre assemblée législative d'Europe orientale, 49 des 55 projets déposés entre 1999 et 2005 ne répondaient pas aux exigences techniques. De telles initiatives ne servent souvent que « les intérêts de l'élite des partis – mal employés, voire détournés », comme dans ce parlement où la hausse soudaine des doléances a correspondu à une période de conflits partisans et de blocages exacerbés, marquée par l'utilisation efficace par l'opposition de cet outil en tant que moyen d'obstruction.82

Une tendance est particulièrement perceptible dans les réponses des parlements et des parlementaires, à savoir l'enthousiasme à l'égard des pétitions parlementaires comme moyen d'expression des préoccupations du public. Un certain nombre de parlements à travers le monde, dont ceux de l'Australie, du Bangladesh, de la Bulgarie, de la République tchèque, de l'Allemagne,

de l'Inde, de la Slovaquie et de l'Afrique du Sud, disposent maintenant de commissions parlementaires consacrées à la réception, à l'examen et au suivi des pétitions publiques. Cependant, le niveau d'utilisation et l'impact de ces pétitions varie entre parlements. Le Bundestag rapporte que l'introduction d'un outil d'e-Pétition a conduit à une augmentation substantielle du nombre des doléances déposées. Toutefois, Ilonczki rapporte, une fois de plus, qu'en Europe centrale et orientale, « Selon des sources parlementaires, rares sont les doléances qui ont reçu une réponse positive au cours de cette période [depuis 2001], ce qui reflète clairement la nature problématique des doléances - à savoir qu'il n'y a pas de contrôle sur l'issue qu'elles trouvent ».83

D'autres parlements ont cherché à utiliser les techniques participatives dans le cadre d'un exercice de consultation plus large. Par exemple, dans le sillage de l'effondrement économique de l'Islande en 2008, une série de manifestations ont abouti à la démission du Gouvernement. En novembre 2009, un rassemblement de cercles de réflexion pour les citoyens, surnommé « la Fourmilière », a réuni 0,5 % de la population totale du pays pour une conférence nationale sur l'avenir du pays. Parmi les nombreuses questions abordées, « une grande partie de l'attention des citoyens s'est focalisée sur le fait que l'Islande n'avait jamais connu de réel débat démocratique sur sa Constitution ».84 En réponse, l'Althingi a fait un geste sans précédent, adoptant un projet de loi instituant un Comité constitutionnel de sept membres qui, à son tour, serait chargé d'organiser un Rassemblement national sur la Constitution et d'en présenter les conclusions au Parlement.

Au total, 950 citoyens choisis au hasard (sur une population de 320 000) ont participé au forum, ce qui a jeté les bases d'une consultation plus large : le Conseil constitutionnel a mis à jour son site Internet sur une base hebdomadaire, en affichant les nouveaux projets de rédaction au sujet desquels les citoyens pourraient donner leur avis. Afin de maximiser leur interaction avec le Conseil, les citoyens pouvaient également participer à la discussion sur la page Facebook du Conseil (qui a reçu plus de 1 300 « appréciations »), ou accéder aux entretiens et aux contributions des membres du Conseil sur Twitter, YouTube et Flickr.

78 World Values Survey, 5ème édition.

79 Allemagne, Andorre, Argentine, Burkina Faso, Egypte, Géorgie, Suisse et Viet Nam.

80 World Values Survey, 5ème édition.

81 IDEA, 2008.

82 Ilonczki, 2011.

83 Ibid.

84 Sigmundsdottir, 2011.

Dans l'une des sociétés les plus sophistiquées au monde dans le domaine informatique, et où les deux tiers de la population sont sur Facebook, l'initiative a « parlé » aux citoyens dans leur propre langue. Comme l'a relevé un journaliste local : « *Pour écrire une nouvelle constitution au XXI^e siècle, vous allez là où se trouvent les gens – en ligne* ». ⁸⁵

Le point essentiel dans l'exemple islandais était l'importance de l'impact de cet exercice sur le rôle central du Parlement, et d'autres pays ont su tirer avantage des outils de la démocratie participative en les utilisant dans le processus parlementaire. Le Congrès de l'Argentine, par exemple, a collaboré avec Directorio Legislativo, instance d'observation du travail parlementaire fondée en 1999 pour utiliser le dialogue afin de « *promouvoir le renforcement du pouvoir législatif et la consolidation du système démocratique* ». L'augmentation du nombre de ces instances d'observation sera examinée plus en détail dans le chapitre suivant, mais il est intéressant de noter que l'optique adoptée par Directorio Legislativo consistait à combler le fossé entre le Parlement et la société civile, afin de créer un « espace sécurisé » de dialogue autour de certaines des questions les plus controversées du moment. Plus précisément, elles ont créé une « *division chargée de l'établissement de consensus* » « *afin de faire du Congrès national une caisse de résonance pour les débats de société en Argentine* ». Comme les programmes en cours sur les énergies renouvelables et le changement climatique, la plus ancienne de ces initiatives vise à dégager un consensus concernant le secteur agro-industriel argentin, en proie aux difficultés et longtemps source d'hostilité dans le pays.

Les restrictions aux exportations ont commencé à poser problème en 2008, quand une série de grèves d'agriculteurs d'une ampleur inégalée a frappé le pays, conduisant à des scènes dramatiques de manifestants vidant des citernes de lait sur la route, de violents affrontements sporadiques entre manifestants et autorités, des centaines de barrages routiers, et des rayons de supermarchés vides. Le problème a conduit à des relations à couteaux tirés entre le puissant lobby agricole et le Gouvernement, et débouché, au cours des années qui ont suivi, sur de longues périodes de turbulences. Alors que la crise atteignait son paroxysme en 2009, l'organisation a lancé un programme de consultations

en plusieurs étapes, passant par un travail sur le terrain, des débats publics, et une série de conférences intersectorielles périodiques. Pour commencer, *Directorio Legislativo* a diffusé un « document de consensus », contenant dix recommandations et directives, qui résultaient d'un travail avec divers acteurs sociaux, et portaient sur différents aspects de la politique agro-industrielle. ⁸⁶ Signé par plus de 500 organisations de la société civile, le document donnait aux responsables politiques un aperçu concret des perspectives communautaires et a servi de base à des discussions éclairées, plutôt qu'à de la spéculation intellectuelle ou à des arguments partisans. Depuis lors, l'organisation a utilisé son pouvoir de mobilisation et son étroit partenariat avec le Congrès pour organiser une série de débats à travers le pays, débouchant à chaque fois sur un accord écrit ensuite transmis à la commission parlementaire compétente, afin de faciliter les discussions législatives.

Dans tous ces exercices, la clé du succès semble dépendre moins du mécanisme précis utilisé que du sentiment des citoyens qu'il est dans leur intérêt de s'impliquer, que le sujet est important et qu'ils ont une chance réelle d'influer sur les décisions qui pourraient en résulter. Il est indéniable que les parlements pourraient utiliser davantage les techniques participatives pour renforcer les fonctions parlementaires essentielles. En outre, l'exemple argentin souligne le rôle important que des organismes extérieurs peuvent jouer en nouant un partenariat avec le Parlement et en renforçant sa représentativité. Toutefois, il reste difficile de dire, même ici, dans quelle mesure les parlements répondent aux attentes et aux aspirations des électeurs. La section suivante se penche sur la manière dont les nouvelles technologies sont – ou pourraient être – utilisées pour établir un dialogue plus constant entre les citoyens et les parlements.

2.6. La possibilité d'un dialogue permanent : les parlements et les technologies de la communication

Le potentiel des technologies de communication a été largement utilisé afin de créer un véritable dialogue entre électeurs et élus. Le Professeur Stephen Coleman,

85 Siddique, 2011.

86 Fundacion Directorio Legislativo, 2010.

l'un des commentateurs les plus perspicaces et avisés dans ce domaine, a souligné en 2005 qu'Internet offrait l'opportunité de passer d'une politique au « mégaphone », où les citoyens sont passifs, à une politique fondée sur une communication et une discussion à double sens.⁸⁷ Pourtant, il est avéré que les parlements sont loin d'utiliser pleinement le potentiel offert par ces technologies. Les contraintes matérielles, bien que très fortes dans certains pays en développement, ne suffisent pas à expliquer une situation si répandue. L'édition 2010 du Rapport mondial sur l'e-Parlement, tout en relevant que 97 % des parlements ont une présence en ligne active, a déploré le fait que les parlements utilisent davantage Internet pour fournir des informations que pour les recevoir.⁸⁸ Alors que 91 % des commissions communiquent des informations sur un site Internet, seulement 2 % l'utilisent pour recevoir des observations. Parmi les innovations technologiques les moins utilisées, figurent la consultation électronique sur la législation (16 %), l'e-consultation sur la politique (15 %) et la discussion en ligne (10 %). Le nombre des parlements recourant aux médias sociaux comme *Twitter* (12 %) et *Facebook* (13 %) était également faible.⁸⁹

Il faut noter qu'il existe aussi une disparité persistante entre les parlements concernant le recours aux outils d'Internet ; le Rapport de l'e-Parlement mondial souligne ainsi le lien étroit entre la présence des parlements sur Internet et leur revenu national brut par habitant (RNB).⁹⁰ Il n'est guère surprenant de constater que les pays les moins développés ont tendance à utiliser davantage la radio et la télévision pour diffuser les travaux parlementaires. Pourtant, lorsque la couverture Internet est mauvaise, les innovations les plus intéressantes proviennent de l'utilisation des téléphones portables. L'ONG *Gov2U* rapporte ainsi : « L'envoi de messages textes est le service de transmission de données le plus utilisé dans le monde, avec 6,1 milliards de messages textes envoyés dans le monde entier en 2010. Dans les pays en développement, deux personnes sur trois ont un abonnement de téléphone portable. 45 millions de personnes sur terre ont des téléphones portables, mais ne disposent pas de l'électricité.

87 Coleman, 2005.

88 Centre mondial pour les TIC dans les Parlements, 2010.

89 Ibid, p. 32.

90 Ibid, p. 35.

*En 2012, 1,7 milliard de personnes auront des téléphones portables, mais n'auront pas de compte bancaire ».*⁹¹

L'accroissement de l'usage du téléphone portable dans les îles du Pacifique a été qualifié de « révolution Digicel » qui, combinée à l'augmentation du nombre de stations de radio proposant des émissions de débats, a fait évoluer le ton du débat politique. Comme le notent les auteurs du document régional commandé pour les besoins de ce rapport, les voix des personnes ordinaires se font entendre plus clairement grâce à ces outils : « *Les responsables politiques, habitués à un certain statut en tant que dirigeants, s'efforcent de faire face à ce phénomène. La « révolution Digicel » [...] modifiera, à long terme, le système politique. Une telle communication permet aux communautés de comparer leur sort, de partager leurs réflexions, de voir ce qui est fait dans la capitale, mais pas dans leur île, et de se focaliser plus facilement sur leurs difficultés communes ».*⁹²

En Ouganda, où l'utilisation d'Internet ne dépasse pas 8 % dans l'ensemble du pays, un projet novateur a tenté d'utiliser la téléphonie mobile pour permettre aux citoyens de communiquer directement avec leurs représentants. Le « système de communication parlementaire » (SCP) permet aux citoyens d'envoyer des messages, par SMS ou messagerie vocale, à leurs parlementaires. Ces derniers peuvent ensuite se connecter à un système de suivi en ligne pour vérifier et assurer le suivi des demandes des citoyens. Bien que le projet soit encore ses débuts, les parlementaires semblent apprécier cette plus grande interaction, et au cours du projet pilote, 88 % des participants ont dit qu'ils étaient prêts à utiliser de nouveau le système.⁹³

Bien que l'utilisation d'Internet et des technologies virtuelles soit plus répandue dans les pays riches, la propagation rapide de ces technologies signifie que les parlements, dans toutes les régions du monde, anticipent une utilisation beaucoup plus grande d'Internet dans les années à venir. Les exemples de cette section tendent donc à se focaliser sur des régions spécifiques, mais leurs expériences, et les principes qui les sous-tendent, ont un écho beaucoup plus large.

En réponse à l'enquête menée par l'UIP pour les besoins de ce rapport, presque tous les parlements ont souligné le fait

91 *Gov2U.org* Blog, 2011.

92 Nakamura, Clements et Hegarty, 2011.

93 Sacramone-Lutz, Grossman et Humphreys, 2010, p. 5.

que leur site Internet avait été réorganisé au cours de ces dernières années, ou était en voie de l'être, afin de rendre la documentation plus accessible aux électeurs. Plusieurs de ces améliorations concernent les possibilités de recherche offertes par les bases de données parlementaires, comme celle de la Diète japonaise, dont la base de données relative aux comptes rendus remonte à 1947. D'autres, comme celles du Riksdag suédois ou du Rajya Sabha indien, ont cherché à rendre les informations sur leurs sites plus utilisables et accessibles. Le site du Riksdag a été remanié en 2006 pour inclure des rubriques telles qu'un résumé de recueils législatifs, des articles en « suédois facile » (écrits dans un style plus informel) et des films sur le rôle et la fonction du Parlement. Le site accueille désormais en moyenne 3,5 millions de visites par an, contre 400 000 avant son remaniement.

Cette technologie a également accru la capacité des parlements à diffuser leurs travaux, bien au-delà de ce que rendaient possibles la télévision et la radio. La diffusion en ligne semble être le secteur de croissance le plus dynamique des sites Internet parlementaires – si environ 43 % des sites Internet retransmettent actuellement les séances plénières et 20 % les auditions des commissions, ces chiffres sont appelés à augmenter respectivement jusqu'à 70 % et 50 % dans les prochaines années.⁹⁴ Cette évolution peut s'expliquer en partie par la possibilité, sur Internet, de cibler les flux d'informations et les travaux parlementaires. Alors que la télévision propose une diffusion générale, les sites Internet se développent au moyen d'une « diffusion ciblée ». L'intérêt que présente Internet pour les parlements réside en partie dans le volume d'informations qu'ils peuvent maintenant transmettre, mais aussi dans la capacité à cibler ces informations, répondant ainsi à l'intérêt d'un public spécifique avec des informations, une analyse et une couverture détaillées.

Cependant, le problème auquel les parlements ne tarderont toutefois pas à être généralement confrontés n'est pas simplement de fournir des informations, mais de choisir, structurer et présenter ces informations. Les parlements sont en concurrence avec de nombreuses autres sources d'informations et les individus peuvent facilement chercher ailleurs ce qu'ils ne trouvent pas sur le site Internet du Parlement. Toutefois, trier toutes ces informations, préparer des résumés ou proposer des articles intéressants pose des difficultés aux

administrations parlementaires. Comme le formule un membre du personnel du parlement britannique : « *Qui décide de ce qui mérite l'attention du Parlement ? Se posent immédiatement des problèmes d'ordre d'importance qui nous entraînent dans une réflexion d'ordre politique* ».

Les parlements trouvent toutefois de plus en plus de solutions techniques permettant aux électeurs de décider eux-mêmes des questions qu'ils souhaitent suivre. Certains parlements relèvent mieux ce défi que d'autres. À l'échelon territorial, le Parlement de Catalogne a créé un portail général, décrit comme un « guichet unique » comportant des rubriques telles que « Mon assemblée », pour suivre les commentaires et vérifier son abonnement, « Le Président répond », pour partager des questions et des idées avec le président du Parlement, et « Questions de citoyens », pour traiter de questions relatives à la fonction parlementaire, ainsi que des liens donnant accès aux blogs des parlementaires, à des fils *Twitter* et des services éducatifs.⁹⁵

C'est en Amérique latine que les innovations sont les plus nombreuses. *Vota por tu parlamentario*, en Bolivie, permet aux citoyens d'évaluer la performance des parlementaires, tandis qu'au Pérou, le *Parlamento virtual Peruano* donne des informations sur le processus législatif, favorise le débat sur les projets de loi en cours d'examen, et sert de forum pour que les citoyens expriment leur opinion. De même, le *Senador Virtual* du Chili crée un espace pour permettre aux visiteurs du site Internet parlementaire de voter sur les projets de loi en cours d'examen et de soumettre des propositions à l'analyse de la commission. Au Costa Rica, des bureaux d'« Initiative du Peuple » ont été mis en ligne, permettant aux citoyens de soumettre des propositions de loi par Internet.

Le site Internet de La Chambre des Représentants du Brésil permet aux citoyens de « rendre visite » automatiquement à chacun des parlementaires, sur la page *Acompanhe seu Deputado*, et de recevoir automatiquement des bulletins sur leurs activités. Un utilisateur du site rapporte : « *Pour évaluer cet outil, je me suis enregistré le 11 mai 2010 et j'ai choisi au hasard de suivre le député M. J'ai reçu peu après trois bulletins par courriel concernant les travaux législatifs de M., dont chacun était détaillé, bien organisé, et pour autant que je puisse dire, présenté sans parti pris. Chaque bulletin fournissait les renseignements suivants : les votes émis par M. au scrutin*

94 Ibid, p. 31-3.

95 *Hansard Society*, 2010, p. 17-8

par appel nominal, ainsi qu'une liste de ses discours au Parlement, avec des liens vers les comptes rendus et vers les radios parlementaires ou les clips TV correspondants (ainsi que les comptes rendus qui s'y rapportent) ».⁹⁶

Comme Cristiano Faria l'écrit dans le « *Personal Democracy Forum* », « les TIC peuvent agir comme des stéroïdes, permettant de stimuler les expressions individuelles, ainsi que de favoriser une interaction accrue et plus directe entre la société et les parlements. Un exemple de ce genre de vitamine participative à technologie avancée est le projet e-Democracia au Brésil ». ⁹⁷ L'objectif principal du site est de faciliter l'accès des individus aux arcanes du processus décisionnel, en particulier pour les jeunes et les membres des minorités, qui ne sont pas liés aux grands intérêts, lesquels, traditionnellement, « bénéficient d'un accès au cœur du pouvoir à Brasilia ». Le portail « Wikilegis » a attiré une grande diversité de voix, dont, notamment, le chef des jeunes d'une tribu indigène de la jungle amazonienne – montrant ainsi la portée que peut avoir la technologie.

Moins d'un an après sa création au mois de juin 2009, le portail s'était déjà développé au point d'englober cinq communautés législatives thématiques (CLT), 23 forums virtuels, 106 sujets, 624 contributions et 3 151 participants inscrits. *E-Democracia* a ainsi servi de catalyseur pour quatre projets de loi, dont des textes relatifs au changement climatique, à l'exploration spatiale et à la politique en faveur des jeunes. La Chambre a fait la promotion du site à travers les médias traditionnels, mais a aussi atteint un public plus ciblé à travers les blogs d'actualité et des réseaux sociaux, notamment *Facebook*, *Twitter*, et la plateforme brésilienne *Orkut*. *E-Democracia* s'est distingué d'autres initiatives similaires par le lien établi entre les contributions du public et les résultats législatifs qui en découlent : « *Un problème important qui entrave normalement la participation numérique est l'absence de lien entre les contributions des individus et la manière dont les lois sont réellement rédigées. Écrire un texte juridique est techniquement très complexe. E-Democracia a réduit cette difficulté en sollicitant l'aide de consultants législatifs, qui servent essentiellement de « traducteurs techniques » tout au long du processus participatif* ». ⁹⁸

En Europe du Sud-Est, l'Assemblée nationale de l'ex-République yougoslave de Macédoine a été présentée

comme un exemple dont s'inspirer lors de la Conférence mondiale 2009 sur l'e-Parlement. Jani Makraduli, vice-président de l'Assemblée et l'un des parrains du programme, a expliqué que la stratégie du Parlement en matière de TIC « couvre le processus législatif tout entier, y compris l'automatisation du travail du Président de l'Assemblée, du Secrétaire général, des parlementaires, des groupes parlementaires et des commissions, mais aussi les séances parlementaires et les questions des parlementaires. Le système d'e-Parlement comprend également le portail Internet public, la télévision en ligne du Parlement, des tableaux de bord et des indicateurs clés de performance ».

La valeur réelle de ces initiatives semble venir de l'intégration des informations, combinée à la réactivité. Makraduli a proposé que les 75 bases de données utilisées pour suivre les dossiers dans les circonscriptions soient centralisées, afin de s'assurer que les doléances des citoyens sont prises en considération et traitées efficacement. Il envisage éventuellement la synchronisation de ces bases de données avec le calendrier législatif et le compte rendu des débats, afin que les citoyens puissent voir quand et comment les contributions présentées aux parlementaires dans leurs districts d'origine ont ensuite été examinées au sein du Parlement – un système qui relierait directement la circonscription au travail législatif. Grâce à une initiative déjà en cours, les députés pourront, en 2012, se connecter à distance aux bases de données relatives au suivi des dossiers dans les circonscriptions, à partir de n'importe quel appareil accédant à Internet, et pourront ainsi avoir accès aux opinions et préoccupations des citoyens, à la maison, en voyage, ou même lors des séances au Parlement.⁹⁹

Le site du Parlement permet également aux citoyens de voter virtuellement pour ou contre les textes de loi en cours de discussion. S'agissant du bien-fondé d'un programme aussi étendu, Makraduli explique :

« *Aujourd'hui, le système de l'e-Parlement donne aux citoyens les moyens d'intervenir dans la démocratie représentative. Cette solution permet de mettre en relation les électeurs et les élus afin de voter sur les projets de lois et les décisions en cours d'examen. En même temps, les citoyens, les parlementaires et les fonctionnaires du Gouvernement peuvent comparer les votes en ligne aux*

96 Arnold, 2012 (à paraître).

97 Faria, 2010.

98 Ibid.

99 Lors de la rédaction du présent rapport, cette fonctionnalité était encore en cours d'élaboration par l'Institut pour le développement parlementaire (IDP).

votes réels. Cela permet des décisions plus rapides et moins de bureaucratie, grâce à des systèmes d'information offrant un accès à l'information à n'importe qui, n'importe où, et à partir de n'importe quel appareil».

En conclusion, les possibilités d'utiliser la technologie pour mobiliser les citoyens et les faire participer à l'activité parlementaire permettent d'envisager un dialogue permanent. Ici encore, pourtant, comme dans d'autres domaines liés aux activités de communication, il est difficile de tirer des conclusions définitives, à la fois parce que de nombreuses innovations n'en sont encore qu'à la phase expérimentale, que les objectifs stratégiques de ces initiatives sont souvent vagues et qu'il est difficile de trouver des évaluations qualitatives. Dans certains cas les citoyens ont, sans aucun doute, eu une plus grande influence, comme indiqué précédemment. Mais ces cas sont rares.

Les possibilités d'utiliser la technologie pour mobiliser les citoyens et les faire participer à l'activité parlementaire permettent d'envisager un dialogue permanent.

Les parlements semblent faire face à trois défis principaux dans l'utilisation des nouvelles technologies pour faire participer le public. D'abord, comme expliqué précédemment, la quantité d'informations maintenant disponible publiquement sur les parlements est plus importante qu'auparavant, grâce aux sites Internet parlementaires. Toutefois, la question de la hiérarchisation et du filtrage de ces informations pour l'utilisateur entraîne l'administration parlementaire sur un terrain politique délicat. Dans certains cas, les instances d'observation du travail parlementaire peuvent jouer un rôle complémentaire (comme indiqué dans le chapitre suivant) pour interpréter ces informations pour le compte des parlements.

Deuxièmement, les taux d'utilisation restent faibles. En Amérique latine, en dépit de toutes les innovations et bonnes intentions, la majorité des citoyens n'est pas encore informée de ces technologies. Comme le note un universitaire, alors que plusieurs parlements de la

région vantent la possibilité qu'ils offrent aux citoyens de soumettre des propositions législatives sur leurs sites Internet, « de nombreux citoyens ignorent leur existence ». ¹⁰⁰ Bien que six parlements latino-américains aient prévu un mécanisme permettant aux citoyens de prendre des initiatives législatives, pas une seule n'a été enregistrée entre 1980 et 2008, selon une étude qui a constaté que, sur « 31 événements nationaux directement liés au processus démocratique ayant eu lieu en Amérique latine » au cours de cette période, tous sauf 9, étaient des référendums obligatoires portant sur des questions prévues par la Constitution, ou étaient le fruit « d'une initiative gouvernementale ». ¹⁰¹ Par ailleurs, selon l'enquête de Latinobarometro de 2008, une majorité de citoyens dans tous les pays de la région, à l'exception du Brésil et du Paraguay, ont indiqué qu'ils « n'auraient jamais contacté un membre du Parlement pour résoudre les problèmes qui affectent la [leur] communauté ». ¹⁰² De même, un ancien membre d'une instance d'observation du travail parlementaire chilienne, interrogé pour les besoins de ce rapport, n'a pas hésité à dire de *Senador virtual* : « C'est une excellente idée, mais, en plus d'un an de suivi des discours des parlementaires au Parlement, je n'ai encore vu personne faire référence aux contributions des citoyens recueillies sur le site ».

Bien que les nouvelles technologies de la communication élargissent de façon spectaculaire les possibilités de consultation et de dialogue avec les citoyens, elles demeurent des moyens au service d'une fin, et non une fin en soi. Elles permettent d'atteindre un éventail beaucoup plus large de personnes, ainsi que de développer des systèmes permettant un dialogue véritable et permanent entre le Parlement et les citoyens. Toutefois, rien ne peut fonctionner sans volonté politique. L'utilisation de la technologie a plus de chances de réussir lorsqu'elle fait partie d'un engagement beaucoup plus général du Parlement visant à impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques. En d'autres termes, ces mécanismes ne représentent pas une alternative aux autres formes de consultation, mais doivent être intégrés dans une stratégie plus large d'interaction avec la population.

¹⁰⁰ Arnold, 2012 (à paraître).

¹⁰¹ Breuer, 2011.

¹⁰² *Latinbarometro*, 2008.

2.7. Conclusion : quels sont les exemples de réussite ?

Ce chapitre a cherché à couvrir le large éventail d'initiatives actuellement mises en œuvre par les parlements pour améliorer l'information du public, sa compréhension et sa participation. Il n'a, forcément, pu que survoler les nombreux efforts engagés par les parlements, mais en général, il semble que ceux-ci répondent à la demande du public, qui va dans le sens d'un meilleur accès et d'un surcroît d'informations, en adoptant une série de mécanismes permettant de dialoguer avec un plus grand nombre de personnes. De l'utilisation des Journées Portes ouvertes et des Centres de visiteurs à la diffusion des débats parlementaires et aux sites Internet, ces techniques deviennent de plus en plus inventives. En outre, elles trouvent un public : tant l'offre que la demande semblent être en augmentation exponentielle. La quantité d'informations offertes est stupéfiante. Comme Denis Marshall, l'ancien Secrétaire général de l'Association parlementaire du Commonwealth, l'a noté : « *Il est doit être possible de surveiller un parlement en session 24 heures sur 24* ». ¹⁰³ Le changement, même au cours des dix dernières années seulement, est remarquable. John Clerc, ancien Secrétaire général adjoint du Parlement suisse, a indiqué, concernant son pays, que « *l'intérêt public pour le Parlement a changé au fil du temps. Le Parlement suisse ne publiait pas de comptes rendus de ses débats avant 1891 de peur que les gens ne les lisent dans les cafés. Aujourd'hui, ils sont disponibles sur Internet* ». ¹⁰⁴

Les indications fournies par l'enquête de l'UIP sur les parlements, l'analyse de nombreux plans stratégiques parlementaires, ainsi que les réponses des administrations parlementaires et des élus, révèlent un changement qualitatif dans l'interaction des parlements avec le public. Comme la *Hansard Society* britannique l'a bien noté dans une étude mondiale sur les stratégies de sensibilisation :

« Au cours de ces dix dernières années, les parlements, qui étaient autrefois des institutions très introverties, axées uniquement sur la prestation de services à leurs membres et sur le soutien au processus législatif et au contrôle, ont dû faire face à des défis politiques plus larges. Le désengagement politique croissant, les mécanismes de responsabilisation diffus, l'accroissement

de la complexité politique et législative et le déclin de la couverture des parlements par les médias traditionnels ont tous contribué au sentiment d'un déficit démocratique et d'un manque d'informations sur le travail des parlements. De plus en plus souvent, ces institutions ont donc dû passer du statut de prestataires de services tournés vers leurs propres besoins, à celui de fournisseurs de services au public, à l'extérieur du Parlement. Les Parlements sont devenus les promoteurs des valeurs et du fonctionnement de la démocratie parlementaire, entraînant un changement de culture et d'opinion au sein de chaque assemblée, changement fondé sur le constat que la population est leur principal partenaire, autant, sinon plus, que les parlementaires ». ¹⁰⁵

Cependant, dans cet effort incessant pour améliorer leur communication, les parlements doivent être beaucoup plus clairs sur les objectifs qu'ils essaient d'atteindre. La communication implique deux éléments complémentaires, mais distincts, à savoir informer et éduquer, d'une part, et consulter et écouter, de l'autre. Ces deux approches sont également essentielles dans la volonté de faire participer le public, mais elles sont souvent inspirées par des intérêts institutionnels et politiques très différents. La plus grande partie de ce chapitre a examiné les stratégies institutionnelles visant à faire participer le public, qui sont principalement mises en œuvre par le personnel professionnel et l'administration du Parlement (quoique toujours avec le soutien des responsables politiques). Pourtant, nombre de conséquences de ces initiatives sont ouvertement politiques par nature. Bien que la décision sous-tendant la mise en place d'un exercice de consultation puisse être administrative, l'impact de cette consultation et la mesure dans laquelle elle influence les décisions ultérieures relève finalement d'une décision politique. Le défi pour tous les parlements est de savoir jusqu'à quel point ils peuvent élaborer et mettre en œuvre une stratégie qui concilie bien les deux formes d'intérêts.

Le manque de données précises et d'analyse dans ce domaine rend difficile de tirer des conclusions définitives. Même en mettant de côté l'aspect consultatif de la participation, de nombreux parlements ne disposent pas de véritable stratégie, ont peu d'indicateurs, et, par conséquent, peu d'idées sur ce qui caractérise une communication parlementaire réussie. La plupart des parlements, lorsqu'ils sont interrogés,

103 Raine et Bresnahan, 2003, p. 5.

104 ASGP, IPU, et EBU-UER, 2006, p. 21.

105 *Hansard Society*, 2010, p. 68.

voient dans l'augmentation du nombre de visiteurs le signe que leur stratégie de communication fonctionne. Comme l'a répondu un parlement au sondage de l'UIP, « *il n'y a pas eu de recherches ni d'études sur l'impact de ces investissements, mais au vu des statistiques on peut dire que la communication réussit plutôt bien* ». Cette réponse est assez révélatrice des réponses obtenues, même si d'autres parlements n'ont pas admis de façon aussi ouverte qu'ils n'ont pas évalué le succès de leurs initiatives. Cependant, même lorsque les parlements cherchent à évaluer leur efficacité, les problèmes qu'ils tentent de résoudre (la compréhension de la fonction parlementaire par le public, la confiance à l'égard du parlement et la perception de l'institution) ont des origines multiples. Il est donc réaliste de partir du principe qu'une stratégie parlementaire ne pourra avoir qu'un effet partiel sur ces indicateurs et qu'il est difficile de distinguer l'impact d'une stratégie de communication réussie de tous les autres facteurs ayant pu influencer sur les résultats. Néanmoins, l'absence d'objectifs clairs et identifiables pour évaluer ces programmes demeure un problème persistant.

Le plus difficile est sans doute de faire en sorte que les consultations du public soient suivies de réponses institutionnelles et politiques. Bien qu'il soit difficile de trouver un responsable politique qui dénierait l'intérêt d'une plus grande concertation, le défi pour les parlements consiste à mettre ce principe en pratique d'une façon qui permette véritablement au public de participer, en tant que partenaire, à l'élaboration des politiques. La promesse d'une plus grande consultation doit être suivie de la perception d'effets tangibles. Sans doute, les parlements font aujourd'hui plus qu'ils n'ont jamais fait pour consulter et faire participer le public. Cependant, il faut mener une recherche constante d'équilibre entre les initiatives institutionnelles et les initiatives politiques. Comme cela a été souligné dans ce chapitre, la façon dont la population perçoit la consultation dépend surtout des questions traitées, du temps consacré à l'exercice et des informations concernées, ainsi que du suivi par les responsables politiques. Dans ce domaine, les résultats restent, au mieux, mitigés.

Il y a sans doute des exemples de consultation et de participation citoyenne efficaces dans différentes régions du monde, mais leur réussite semble avoir surtout dépendu de l'existence d'une impulsion politique significative, qu'elle vienne des responsables politiques ou de l'opinion publique. En outre, le danger pour de nombreux parlements est que la promesse d'une plus grande influence ne renforce les attentes du public sans que celles-ci ne soient ensuite satisfaites, nuisant ainsi à la confiance placée dans le processus parlementaire. La dichotomie apparaît en Amérique latine, où l'accent a effectivement été mis sur la participation des citoyens. Comme le souligne un auteur : « *l'Amérique latine semble avoir pris, au cours de la dernière décennie, des mesures extraordinaires pour donner aux citoyens la maîtrise de l'élaboration de la législation. Dans certains cas, les constitutions attribuent spécifiquement aux citoyens une quantité inhabituelle de pouvoirs pour établir le programme de travail du Parlement. Toutefois, les « initiatives populaires » ont tendance à s'enliser, à moins que les parlementaires n'en fassent une priorité. C'est seulement en Uruguay qu'il y a eu une véritable législation « partant de la base ».*¹⁰⁶

L'avenir de la représentation politique sera probablement caractérisé par un dialogue accru entre les peuples et les parlements. La teneur des réformes mentionnées dans ce chapitre indique que les parlements tendent, en général, à dialoguer davantage et – comme les deux prochains chapitres le montreront – que les parlementaires, pris individuellement, font preuve d'une plus grande réactivité à l'égard de leurs électeurs. Cette évolution est en partie due au renforcement des attentes, à des motivations électorales, mais aussi à la prolifération et à la rapidité des technologies de la communication. Cependant, ce dialogue ne peut aboutir que si l'on revoit en profondeur l'organisation des parlements. Le renforcement du rôle central du Parlement et le dialogue avec le public supposera de gérer des priorités institutionnelles et politiques parfois contradictoires concernant les modalités de la représentation. Ces questions sont examinées plus en détail dans les deux prochains chapitres.

106 Arnold, 2012 (à paraître).



RÉACTIVITÉ ET RESPONSABILITÉ

3.1. Comment mon représentant a-t-il travaillé ? l'évolution des fiches d'évaluation des parlementaires

les « fiches d'évaluation des parlementaires » ougandais ont été publiées pour la première fois en 2006. Outre les renseignements factuels en rapport avec la composition du Parlement et ses membres contenus dans la publication initiale, l'ONG Initiative pour le leadership africain (AFLI) tentait également d'y évaluer le rendement individuel des parlementaires, en énumérant le nombre de fois où ils avaient été impliqués dans 17 activités parlementaires différentes – telles que le nombre de questions posées, le nombre de motions ou de propositions de loi présentées, et le nombre de déclarations faites. L'ensemble des contributions a été rassemblé dans une fiche, et chaque parlementaire a reçu une note allant de A (pour ceux qui avaient fait plus de 16 contributions) à F (pour ceux qui n'avaient apporté aucune contribution). Les résultats ont été accablants. 7 parlementaires seulement ont reçu un A, alors que 65 (21 %) ont reçu un F. Le rapport a mis en

évidence que 237 des 305 parlementaires (77 %) avaient apporté moins de six contributions au total¹⁰⁷.

La réaction des parlementaires soumis pour la première fois à un tel examen était hostile, comme on pouvait s'y attendre et les parlementaires, toutes tendances confondues, ont contesté les motivations et la méthodologie du rapport, ainsi que le droit d'une ONG de noter des parlementaires qui n'avaient de comptes à rendre qu'à leurs électeurs. Pourtant, les années suivantes, l'AFLI a continué à publier des rapports annuels sur la performance des parlementaires, qui font de plus en plus partie du paysage politique ougandais.

Cette persistance semble être due à trois facteurs. Le premier est le fait que David Pulkol, responsable de l'AFLI, est lui-même ancien parlementaire et ancien ministre, mais aussi qu'il était, à la tête de l'ESO, l'agence de renseignements du Gouvernement, « l'espion en chef » de l'État. Grâce à ses mandats parlementaires, il

¹⁰⁷ Africa Leadership Institute, 2007.

anticipait les défis propres au Parlement et les probables réactions des parlementaires. Mais, en homme ne se laissant pas facilement intimider, il ne s'est pas excusé d'avoir pris cette initiative, comparant la publication des fiches d'évaluation au « *jet d'un objet dans une ruche, qui pousse toutes les abeilles à tenter de vous piquer* ». Ce qui est positif, clame-t-il, c'est que les attaques personnelles émanent de parlementaires de tous bords, et « *qu'être attaqué par les deux camps prouve e que l'on a raison* ». ¹⁰⁸

Ensuite, bien que l'AFLI soit prête à se confronter à ses détracteurs, elle les écoute également. La méthodologie de la fiche d'évaluation a continué d'évoluer en réponse aux observations des parlementaires, des journalistes, des universitaires et du public. L'AFLI a une réelle volonté de rendre la fiche d'évaluation équitable et transparente, et a travaillé avec les Universités de *Columbia* et *Stamford* aux États-Unis pour en améliorer la méthodologie. Au départ rapport rudimentaire, la fiche d'évaluation offre, désormais, l'une des analyses sans doute les plus sophistiquées de l'activité parlementaire. Outre les informations de base qu'elle fournit sur chaque parlementaire (circonscription, parti, commission, etc.), la fiche suit maintenant le travail des parlementaires en session plénière, en commission et dans leur circonscription. Par ailleurs, l'activité au cours de la session plénière n'est pas seulement évaluée à l'aune du nombre de questions ou de discours, mais aussi de l'impact de ces interventions et du suivi qui en est fait. Les auteurs de la fiche ont en outre eu l'intelligence d'y insérer une évaluation par les pairs, dans laquelle les parlementaires sont notés par leurs collègues, ce qui donne à penser que de nombreux parlementaires sont désormais favorables à l'initiative.

Enfin, la fiche d'évaluation, en tant qu'initiative visant à améliorer la qualité des informations fournies au public, a recueilli les faveurs de ce dernier. Comme le souligne la préface du premier rapport, pour que la démocratie se développe, les électeurs ont besoin d'informations fiables sur leurs parlementaires, qu'il est sinon impossible, voire difficile de trouver. L'AFLI estime combler une lacune, qui répond aux préoccupations plus générales concernant la responsabilité des parlementaires. La fiche d'évaluation tente donc de résumer et présenter l'information de façon conviviale, afin d'aider les électeurs à

prendre des décisions éclairées. En outre, l'AFLI met maintenant ce principe en pratique en travaillant sur un programme de sensibilisation et en organisant dans les circonscriptions des ateliers sur les thèmes et le contenu des fiches elles-mêmes, en général avec le soutien actif des parlementaires locaux.

L'intérêt de l'expérience de l'AFLI est qu'elle est révélatrice d'une tendance beaucoup plus générale. Il existe maintenant à travers le monde plus de 190 instances d'observation du travail parlementaire, qui ont pour but de combler le fossé perçu entre les parlements et les citoyens. Elles fournissent toutes aussi bien des informations sur le parlement qu'une évaluation de sa performance. En outre, elles rencontrent non seulement l'oreille attentive de l'opinion publique, mais aussi, de plus en plus, des parlementaires eux-mêmes. Leur développement est, en partie, le reflet du fait que le désir du public d'obtenir davantage d'informations et de réactivité de la part des parlementaires semble modifier l'architecture de la responsabilité politique dans le monde. Alors que le chapitre II décrit les efforts délibérés des parlements pour informer et mobiliser le public, les chapitres III et IV examinent la manière dont ces attentes du public changent la pratique de la représentation parlementaire.

3.2. Introduction : représentation et réactivité

L'exigence du public d'une plus grande responsabilisation des parlementaires est au cœur du débat sur la représentation politique. Il s'agit de la façon dont les parlementaires, individuellement et collectivement, interagissent et répondent aux exigences de leurs électeurs. Pourtant, les discussions sur la nature de la représentation parlementaire sont bien antérieures à toutes les tendances dominantes identifiées dans ce rapport. S'adressant aux électeurs de Bristol en 1774, Edmund Burke, le philosophe politologue et parlementaire anglais, affirmait qu'il n'était pas lié par l'opinion de ses électeurs, mais avait choisi de se forger sa propre opinion et de réfléchir à l'intérêt national. Ses propos ont suscité un débat qui n'a pas encore connu d'épilogue. Les responsables politiques et universitaires du monde entier apportent différentes réponses quant

108 Kisangala, 2009.

à savoir si le véritable rôle du parlementaire est d'agir comme un « délégué », reflétant l'opinion des électeurs, ou comme un « dépositaire » de l'intérêt national – la plupart des parlementaires se situant entre les deux extrêmes.

Au cours des deux siècles écoulés depuis le discours de Burke, d'autres tendances ont encore contribué à atténuer cette distinction, notamment l'évolution des partis politiques de masse dans la plupart des régimes parlementaires. Au cours des dernières décennies, la combinaison d'un individualisme grandissant, de l'omniprésence des médias et de l'immédiateté des nouvelles technologies de la communication a continué à transformer la vision de la représentation politique du public. La justification et la signification du développement technologique sont de mettre les citoyens en situation d'exercer davantage de maîtrise. Dans le même temps, les citoyens ont trouvé de nombreux moyens d'exprimer leurs convictions politiques, depuis l'appartenance à des organisations militantes et à de nouvelles formes de démocratie directe, jusqu'à l'achat de biens dans des magasins ou chez des fabricants spécifiques en fonction de leurs pratiques de production et de gestion. A une telle époque comme la nôtre, la notion de représentation indirecte – qui implique d'élire une personne chargée de relayer notre opinion – paraît de plus en plus étrangère.

L'effet cumulatif de ces tendances a été que le public a demandé à ce que les parlementaires soient beaucoup plus responsables et réactifs. Les électeurs semblent être moins enclins à faire confiance aux parlementaires, et veulent davantage d'explications et de contrôle sur le travail des législateurs. Dans ce chapitre, on étudie quatre caractéristiques de ces changements. En se penchant sur la théorie et la pratique du mandat parlementaire, la première section examine la remise en question, par l'opinion publique et en raison de l'évolution des partis eux-mêmes, du rôle joué par les partis politiques – et de leur contrôle sur les parlementaires. La deuxième section évoque le lien entre la pression du public et les restrictions apportées au mandat parlementaire lui-même (à savoir les réformes qui encadrent ce que les parlementaires peuvent et ne peuvent pas faire, notamment les limites posées aux mandats, les incompatibilités et les codes de conduite). La troisième section analyse la montée des instances d'observation du travail parlementaire, telle que l'AFLI,

qui surveillent le travail des responsables politiques tout en agissant comme un arbitre externe. La dernière partie examine brièvement la manière dont les technologies de la communication offrent de nouvelles formes d'explication et de responsabilité publiques.

Les parlementaires doivent de plus en plus souvent se justifier devant un électorat sceptique, ce qui a des conséquences aussi bien positives que négatives, en favorisant une plus grande responsabilité, mais aussi en limitant potentiellement la portée de la représentation.

L'orientation essentielle de ces réformes consiste à aller vers une régulation accrue de l'activité des parlementaires. Le mandat parlementaire est précisé, et les parlementaires sont obligés de fournir une explication et une description beaucoup plus détaillées de ce qu'ils font. En bref, les parlementaires doivent de plus en plus se justifier devant un électorat sceptique, ce qui a des conséquences aussi bien positives que négatives, en favorisant une plus grande responsabilité, mais aussi en limitant potentiellement la portée de la représentation. La dernière section indique que, bien que les réformes puissent modifier les conceptions traditionnelles de la représentation parlementaire, la combinaison de la régulation et de l'explication permet de valoriser la position du Parlement et des responsables politiques dans la sphère publique, à condition que les parlements soient prêts à tirer parti de ces possibilités.

3.2.1 Le mandat parlementaire dans la pratique

la nature de la relation entre les électeurs et leurs représentants élus est au cœur de tout système de démocratie parlementaire. Pourtant, la définition des personnes à représenter, et de ce que les parlementaires doivent représenter, varie d'un parlement à l'autre. Lorsque les constitutions définissent le mandat parlementaire,

elles ont tendance à refléter l'idée générale de représentation de la Nation ; par exemple, la Constitution de la Namibie déclare que les membres de l'Assemblée nationale « *doivent être représentatifs de l'ensemble du Peuple et doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, être guidés par les objectifs de la présente Constitution, par l'intérêt public et par leur conscience* ». ¹⁰⁹

Dans certains modes de scrutin basés sur un découpage par circonscriptions, les parlementaires sont élus pour représenter une région particulière, mais il ne s'agit pas d'une forme contraignante de représentation. En effet, l'idée d'un mandat « impératif » (tenant les parlementaires comptables et directement responsables devant un électeur spécifique) est rejetée par un certain nombre de constitutions. La Constitution du Rwanda, notamment, affirme : « *Chaque parlementaire représente la Nation tout entière, et pas seulement ceux qui l'ont élu ou désigné, ou l'organisation politique sous l'étiquette de laquelle il ou elle s'est présenté(e) aux élections. Tout mandat impératif est nul et non avenue* ». ¹¹⁰

L'accent mis sur la représentation de la Nation tout entière reflète en partie l'histoire conflictuelle récente du Rwanda ; cependant, d'autres pays, dont l'Allemagne, ont des clauses comparables. La Constitution allemande exige des députés du *Bundestag* qu'ils agissent selon leur conscience et ne soient liés par aucun ordre ou instruction. Des dispositions similaires existent aussi en Bulgarie, en Croatie, au Danemark, en République de Corée et en Espagne.

Le but de ces dispositions est de préserver l'indépendance des parlementaires et d'assurer qu'ils ne défendent pas des intérêts particuliers. Selon cette conception, les élus ne sont pas obligés de soutenir leur parti ou des décisions prises par leur groupe au Parlement. Cela signifie également qu'il ne peut être mis prématurément fin au mandat par destitution ni référendum. ¹¹¹ Dans la pratique, la grande majorité des pays s'écartent dans une certaine mesure de cette théorie. De plus en plus, les réformes visant à étendre la responsabilité des parlementaires limitent la portée de ce « mandat de représentation libre ».

Une partie du problème vient du fait que le mandat parlementaire par nature ne donne que peu

d'indications sur les personnes à représenter ou la manière dont les parlementaires devraient exercer leur fonction représentative. Il part du principe que les parlementaires eux-mêmes doivent décider de la « bonne » approche. Cela signifie toutefois que les parlementaires – même au sein du même Parlement – définiront leur rôle de manière très différente. Une enquête récemment menée par Samara, une ONG, sur des anciens responsables politiques au Canada, a montré un niveau élevé d'incompréhension et de désaccord entre eux concernant les personnes qu'ils devaient représenter et la manière dont ils devaient s'y prendre pour y parvenir. Le rapport a mis en évidence différents types de parlementaires – depuis les « géographes » qui voyaient leur travail principalement comme une représentation à l'échelle de leur région, jusqu'à ceux qui se considéraient surtout comme des représentants de partis, en passant par les « philosophes » qui se considéraient avant tout, comme des représentants de l'intérêt national. ¹¹²

Être un responsable politique élu est l'une des rares professions pour lesquelles il n'existe aucune description des tâches ; cette diversité d'opinion et l'absence de consensus sur ce sujet se retrouvent dans presque tous les parlements du monde entier. Les recherches menées par le Projet sur les législatures africaines révèlent des différences d'opinion comparables au sein des parlements africains. En Namibie, plus de la moitié des parlementaires estimaient que leur principal objectif était l'intérêt national, mais il s'agit du seul pays où une majorité de parlementaires a adopté la même position. Au Malawi, près de la moitié des parlementaires considéraient la circonscription comme la plus importante, mais près de 30 % d'entre eux qualifiaient le parti de principale source de représentation. Enfin, au Kenya, l'opinion était également plus divisée, 40 % des parlementaires mettant en avant l'intérêt national et 35 % mentionnant la circonscription comme plus importante. ¹¹³

Dans la pratique, il est rare que les parlementaires, pris individuellement, entrent parfaitement dans une catégorie ou une autre, mais ils sont conscients du fait qu'ils ont pour rôle de représenter des intérêts divers. La réponse apportée par un homme politique algérien

109 Constitution de la Namibie, article 45.

110 Constitution du Rwanda, article 64.

111 Van Der Hulst, 2000, p. 9.

112 Samara, 2010.

113 Barkan et al., 2010, p. 17-19.

à la question de savoir envers qui il se sentait le plus responsable met en évidence certains de ces conflits :

« De façon générale, mes concitoyens, ma région et le pays tout entier... Il y a de grands projets qui représentent l'ensemble du pays – l'Algérie est presque un continent en soi, le plus grand pays d'Afrique. Je représente également la région parce que ce sont ces électeurs qui m'ont élu, ainsi que mon parti politique. Mais surtout les citoyens, ils viennent en premier ».

Le fait qu'il n'existe pas de réponse définitive concernant les personnes représentées par les parlementaires est prévisible et peut être considéré comme sain dans une démocratie moderne. La tâche des Parlements est de fédérer l'opinion publique et de refléter l'intérêt national. Les membres du Parlement, pris individuellement, peuvent donc être élus pour représenter des intérêts particuliers, tels qu'un parti politique, une classe sociale, une appartenance ethnique ou une localité, mais devraient également chercher un équilibre entre les intérêts respectifs de chacun des groupes qu'ils représentent et l'intérêt national dans son ensemble. Il s'agit d'une recherche constante d'équilibre de la part du représentant. En somme, cette flexibilité, tout comme la capacité à délibérer, réfléchir et trancher les questions posées, font partie intégrante de la démocratie parlementaire.

L'argument opposé est que l'absence d'attention particulière accordée à la représentation peut aussi être interprétée comme une ambiguïté dangereuse. Comme l'indique le rapport de Samara, les parlementaires eux-mêmes ne sont pas d'accord sur leur rôle précis et il n'est donc pas surprenant que le public lui-même ne possède souvent pas une vision claire de ce rôle. Reste à savoir dans quelle mesure cette vision imparfaite du public est liée à la définition du rôle des parlementaires. Dans un récent sondage, 69 % des électeurs tanzaniens considéraient que la principale mission du parlementaire était la « représentation », par opposition à l'« offre de services », au vote des lois et au contrôle, mais il est difficile de dire ce que ce terme de « représentation » recouvrait pour les personnes interrogées.¹¹⁴

Partout dans le monde, le mouvement de réforme semble aller dans le sens d'une définition plus précise du rôle des parlementaires, limitant ainsi le champ de leurs activités. Dans les pays où la confiance accordée aux parlementaires et aux partis est déjà faible, les cas de corruption ou d'abus servent souvent d'arguments justifiant d'exiger de la classe politique qu'elle rende davantage compte au peuple qui l'élit, et de réglementer de façon plus stricte son comportement. Mais de façon plus générale, l'inquiétude manifestée par le public semble soumettre les parlementaires à une obligation accrue de rendre compte de leurs actions de multiples façons. Les trois sections suivantes examinent 1) la manière dont ces débats font évoluer le rôle joué par les partis politiques dans les parlements du monde entier, 2) les réformes directement conçues pour rendre les parlementaires plus responsables, et 3) la multiplication des instances d'observation du travail parlementaire.

3.2.2 La représentation collective par opposition à la représentation individuelle : le rôle des partis politiques

La source la plus évidente de conflit pour la plupart des parlementaires vient de l'opposition entre les politiques du parti qu'ils représentent et d'autres intérêts, locaux et nationaux. La plupart des études universitaires qui cherchent à déterminer si les parlementaires représentent bien les électeurs se penchent sur les suffrages précédemment exprimés par les parlementaires (tel est notamment le cas dans les sciences politiques aux États Unis) en vérifiant dans quelle mesure ces suffrages rejoignent les préférences politiques de leurs électeurs. Cette analyse est fondée sur l'hypothèse d'une représentation individuelle, à savoir l'étude de la mesure dans laquelle chacun des parlementaires reflète les opinions des électeurs. Dans la pratique, bien sûr, la majorité des parlementaires dans la plupart des pays sont élus en tant que membres d'un parti politique, afin de promouvoir des politiques données, et alors sont jugés par les électeurs sur la capacité de ce parti à mettre en œuvre son programme, ce qui, en d'autres termes, est un système de représentation collective. Toutefois, étant donné la diversité de l'ensemble des exigences que les parlementaires sont appelés à refléter, les attentes en rapport avec la responsabilité individuelle

114 Note d'information d'Afrobaromètre, No. 59.

peuvent fréquemment aller à l'encontre de celles qui concernent la responsabilité collective.

Cette contradiction est exacerbée par le fait que les partis politiques sont confrontés à des problèmes de pertinence et de légitimité dans le monde entier. Le présent rapport n'a pas pour vocation d'analyser dans le détail la situation des partis politiques, notamment parce qu'elle varie énormément d'une région à l'autre. Toutefois, en termes généraux, les problèmes rencontrés entrent en général, dans les démocraties récentes, dans l'une des trois catégories qui suivent. Tout d'abord, dans certaines régions, le système des partis politiques est caractérisé par une forte instabilité et une fragmentation élevée des partis, qui ont tendance à apparaître et disparaître assez rapidement et ont peu d'ancrage dans l'électorat. Cette tendance vaut notamment dans des pays tels que la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Pérou, les Philippines, la Pologne, les Iles Salomon, la Thaïlande et Vanuatu. A l'autre extrémité, on trouve des pays qui sont caractérisés par la domination du parti unique et contrôlés par un parti politique très organisé et centralisé, qui bloque l'entrée à tout nouvel arrivant. De nombreux pays d'Amérique du Sud, d'Afrique sub-saharienne et de l'ex-Union soviétique fonctionnent sur à ce modèle. Enfin, ce qui vaut pour les deux modèles précédents, de nombreux partis sont centrés sur un dirigeant, imposent leurs décisions d'en haut, défendent des intérêts partisans et agissent sans base électorale, idéologie ni programme politique clairs.¹¹⁵

Dans de nombreuses régions du monde, en particulier dans les démocraties établies depuis longtemps, les faibles niveaux de confiance et d'activisme politique, et le déclin de l'intérêt que les électeurs ressentent pour la politique révèlent un autre ensemble de problèmes caractérisant les partis politiques en tant que moyens de représentation. Au début des années 50, époque à laquelle les partis politiques britanniques rassemblaient le plus d'adhérents, les Conservateurs et le Parti travailliste revendiquaient respectivement environ 3 millions et 1 million de membres. En 2010, ces chiffres s'élevaient respectivement à environ 250 000 et 166 000 membres. Le *World Values Survey* a montré que le pourcentage de ceux qui n'avaient que peu ou pas confiance dans les partis était passé de 51 % en

1990 à plus de 72 % en 2008.¹¹⁶ Ces tendances s'observent également dans d'autres parlements existant de longue date, y compris ceux des États-Unis, d'Europe occidentale et d'Australie; et d'autres exemples existent également ailleurs. Par exemple, au Maroc, qui a le réseau de partis le plus développé du monde arabe, un sondage effectué en 2001 a mis en évidence que seulement 8,7 % du public éprouvait de la sympathie pour l'un de ces partis politiques.¹¹⁷

Les partis politiques ont évolué et se sont développés parce qu'ils étaient considérés comme un mécanisme efficace de représentation de l'intérêt public. Mais dans les démocraties, tant anciennes que nouvelles, ils sont de plus en plus perçus comme une entrave, plutôt qu'une aide à une représentation efficace. Les électeurs ne semblent tout simplement pas se retrouver dans la façon dont beaucoup de partis politiques cherchent à les représenter au Parlement. Le public semble croire que les partis limitent la liberté des parlementaires à représenter leurs intérêts. Le Sondage mondial sur la tolérance politique (*World Public Opinion on Political Tolerance*), mené en 2009, a montré que dans 20 des 23 pays couverts par l'enquête, les électeurs estimaient que les parlementaires n'étaient pas capables de s'écarter de la ligne de leur parti politique. Dans un pays seulement (le Chili), une majorité d'entre eux les considérait comme libres d'exprimer leurs propres avis.¹¹⁸

Dans la pratique, l'aptitude des parlementaires à s'écarter de la ligne de leur parti varie énormément d'un pays à l'autre. Une étude a révélé que, dans les démocraties en place depuis 1945, la discipline de parti était généralement élevée, en dépit de différences à l'intérieur des pays et entre eux.¹¹⁹ Toutefois, des études réalisées dans des pays spécifiques, notamment les récentes analyses menées au Royaume-Uni, révèlent que la probabilité que les parlementaires se rebellent n'a jamais été aussi élevée¹²⁰. Cette diversité est également évidente dans les nouvelles démocraties, comme en attestent les données de l'*African*

115 Carothers, 2006.

116 *World Values Survey*, compilation de quatre séries de Values Studies.

117 Carothers, 2006, p. 40.

118 *World Public Opinion.org* et UIP, 2009.

119 Sieberer, 2006, p. 150-78.

120 Voir les travaux de Philip Cowley sur www.revolve.co.uk, précisément Cowley et Stuart, 2010 (<http://www.revolve.co.uk/Wobbly%20Wings.pdf>)

legislatures project. À l'une des extrémités du spectre, 91 % des parlementaires kenyans ont dit qu'ils désobéiraient au parti si une politique était rejetée par leur circonscription ou allait à l'encontre des intérêts de celle-ci. À l'autre extrémité, 88 % des parlementaires mozambicains ont dit qu'ils voteraient avec le parti (cette situation s'expliquant toutefois en grande partie par le fait qu'au Mozambique, il existe un système de scrutin de liste, ce qui fait davantage dépendre la réélection des parlementaires de l'avis des dirigeants du parti que des électeurs). Pourtant, même au sein du même système électoral, les avis divergent. Au Malawi, les résultats du sondage donnent 31 % de parlementaires soutenant le parti et 49 % se ralliant aux circonscriptions, tandis qu'en Zambie, les chiffres sont également répartis, avec 40 % des parlementaires dans chaque camp.¹²¹ Un parlementaire macédonien interrogé dans le cadre de ce rapport fait l'expérience particulière de se présenter aux élections dans les deux systèmes, uninominal majoritaire d'une part, et de scrutin de liste, de l'autre. Concernant leurs effets respectifs sur son comportement, il a déclaré : « *Dans le cadre du système majoritaire, nous étions au service des citoyens. Maintenant, nous sommes les esclaves du parti. J'ai voté contre mon parti trois fois seulement [au cours d'une décennie de service]. Je sais que ce n'est rien. Nous sommes tout simplement devenus des machines à voter : le Gouvernement appuie sur le bouton rouge et l'opposition, sur le vert* ».

La représentation politique des partis se ressent aussi d'une autre tendance : le phénomène du changement de camp de certains parlementaires. Bien que relativement rare dans les démocraties en place, ce phénomène était monnaie courante dans des pays tels que le Brésil, la Colombie, l'Équateur, l'Indonésie, le Japon, certains pays d'Europe centrale et orientale et la majeure partie de la région des Îles du Pacifique.¹²² Un nombre croissant d'États, estimé au nombre de 40, a adopté des lois contre le changement de parti, y compris des clauses constitutionnelles qui pénalisent les membres du Parlement qui quittent leur groupe parlementaire.¹²³

De telles lois ont pour objectif d'imposer une certaine discipline et cohésion internes, et visent

principalement à étayer un réseau de partis fragile. Elles sont souvent adoptées en réaction au changement de camp fréquent de parlementaires à la recherche de protection, d'influence ou de fonctions. Une étude brésilienne a par exemple constaté que la principale raison pour laquelle les parlementaires changeaient de camp était « *la chasse aux fonctions nationales et aux maroquins ministériels* ». ¹²⁴ En Inde, la loi luttant contre la « transhumance politique » a été adoptée pour enrayer « *la défection généralisée [de parlementaires] attirés par la perspective de fonctions ou autres offres alléchantes*, »¹²⁵ après les changements d'appartenance politique avaient provoqué la chute de 32 gouvernements et permis à 212 transfuges d'obtenir un portefeuille ministériel en récompense.¹²⁶ En Afrique du Sud, la disposition constitutionnelle qui interdisait de changer d'affiliation politique a été abrogée en 2002, et de tels mouvements ont été autorisés pendant deux périodes de 15 jours, mais une étude a révélé que ce changement a eu pour seul effet de renforcer la prédominance du parti au pouvoir, l'ANC.¹²⁷

Dans de nombreuses démocraties émergentes, la cohésion doit être renforcée à l'intérieur des partis, mais dans ces mêmes pays, certains craignent aussi que les lois de lutte contre le changement d'affiliation politique ne limitent l'indépendance politique des parlementaires. La grande majorité des États interdisent expressément la notion de mandat impératif et seuls six pays interdisent dans leur constitution tant le changement de camp que le vote contre la ligne du parti.¹²⁸ En d'autres termes, les parlementaires peuvent encore, en théorie, exercer leur droit de voter librement. Cependant, l'existence de lois luttant contre le changement d'affiliation politique renforce de toute évidence le pouvoir des dirigeants des partis et rend plus coûteux pour un parlementaire de dévier de la ligne du parti.

L'efficacité des partis politiques est le gage du bon fonctionnement du parlement. Les partis sont la base autour de laquelle s'organisent les activités parlementaires. Ce sont les négociations entre les

121 Barkan et al., 2010, p. 17-19.

122 Owens, 2003.

123 Nikolenyi, 2011 ; Janda, 2009.

124 Janda, 2009, p. 9.

125 IANS/ India eNews, 2009..

126 PRS blog, 2011.

127 Masemola, 2007.

128 Nikolenyi, 2011, p. 13.

partis qui déterminent les priorités législatives, la composition des commissions et souvent les ressources du Parlement. Dans un parlement très fragmenté, qui compte de nombreux partis et dans lequel les niveaux de discipline interne aux partis sont faibles, il est difficile de parvenir ne serait-ce qu'au plus élémentaire des accords. Mais un parlement dominé par un seul parti, sans opposition, est susceptible de subir le problème inverse, en ce qu'il n'autorise quasiment aucun contrôle du Gouvernement ou de la législation.

En résumé, les partis et les parlementaires doivent démontrer qu'ils sont réactifs à l'opinion publique, mais ils ont aussi besoin d'une certaine cohésion leur permettant d'exercer une représentation collective. De nombreux pays ont du mal à se débarrasser de l'idée que les parlementaires sont sous la coupe de leur parti et souffrent du manque de confiance dans les partis en général. Peu d'efforts semblent avoir été déployés pour tenter de venir à bout de ces préjugés. La réponse institutionnelle s'est davantage concentrée sur les problèmes de discipline à l'intérieur des partis en tentant d'améliorer le contrôle exercé par les partis sur les parlementaires. Beaucoup de parlements n'ont pas encore réussi à trouver un équilibre entre la loyauté due au parti et l'attention prêtée aux électeurs.

3.3 Durcir les conditions du mandat parlementaire

La deuxième évolution importante découlant du souhait que semble manifester le public de rendre les parlementaires plus responsables a en général concerné la portée du mandat lui-même. Comme indiqué au début de ce chapitre, le règlement intérieur des parlements et les dispositions constitutionnelles parlent très peu de la portée souhaitée de la fonction représentative, de la population que les parlementaires doivent représenter et des moyens à leur disposition. Les membres du Parlement en ont tiré avantage et entreprennent maintenant un éventail d'activités entrant dans le cadre général de la représentation. Cependant, la baisse des niveaux de confiance dans les parlementaires, les partis et les parlements, associée au fait que le public pressent (souvent à juste titre) l'existence d'une corruption généralisée, a conduit à un durcissement des conditions grevant ce mandat.

Les réformateurs ont mis davantage de pression sur les membres du Parlement pour qu'ils rendent compte de leur travail, les réformes tendant à se répartir en trois grandes catégories. La première série de réformes vise à limiter la durée du mandat parlementaire, soit en interdisant la réélection, soit en soumettant les parlementaires à des votes de confiance de la part du public, ou en les exposant à la destitution. La deuxième série de réformes vise à éliminer les conflits d'intérêts potentiels en limitant les activités extra-parlementaires, en particulier les revenus externes, et en définissant des incompatibilités avec les fonctions publiques. La troisième série de réformes se traduit par l'augmentation du nombre de parlements ayant adopté des codes de conduite visant à régir le fonctionnement du Parlement et le comportement des parlementaires. Toutes ces réformes, cependant, modifient la nature du mandat et pourraient avoir pour effet de limiter la capacité des parlements et des parlementaires à agir.

3.3.1. Les référendums révocatoires et les limites imposées aux mandats

Le premier chapitre du rapport a mis en évidence la montée en puissance des instruments de la démocratie directe auprès des citoyens et des ONG. C'est peut-être à l'échelon des assemblées parlementaires des États composant les États-Unis, où un nombre croissant de réformes a eu pour effet de soumettre de plus en plus les responsables politiques aux caprices populaires, que ce phénomène a pris la plus grande ampleur. En conséquence, 19 États peuvent désormais restreindre le mandat des parlementaires en organisant un référendum révocatoire en fonction de la performance du législateur et 15 déclarent désormais imposer des limites à la durée du mandat de leurs législateurs. Le but de ces réformes est d'obliger les responsables politiques à rester à l'écoute des besoins de leurs électeurs et d'empêcher l'émergence d'une catégorie de responsables politiques qui ne se consacraient qu'à la politique. Dans le meilleur des cas, le succès rencontré par de tels efforts est bien évidemment resté mitigé.

Ailleurs, relativement peu de parlements imposent de telles limites à leurs responsables politiques. Les meilleurs exemples de pays utilisant la révocation sont notamment le Venezuela, Kiribati, les Philippines, 6 des

26 cantons en Suisse, et la province de la Colombie-Britannique au Canada. Des variantes de dispositions référendaires existent aussi en Argentine, en Bolivie, en Corée du Sud et en Ouganda, entre autres.¹²⁹ Des propositions concernant la destitution ont également été discutées par le Mouvement mondial pour la Démocratie et examinées dans certains pays, tels que l'Inde et le Royaume-Uni. En Inde, cette proposition, avancée en réponse aux préoccupations du public concernant les niveaux de corruption au sein des pouvoirs publics, exigerait une pétition rassemblant entre 100 000 et 500 000 signatures pour déclencher de nouvelles élections.

Les limites imposées aux mandats nuisent à la mémoire institutionnelle des parlements. Du fait de l'interdiction de la réélection, chaque Congrès nouvellement élu est rempli de novices. Les parlementaires sont souvent peu préparés pour mettre sous pression le président, examiner sérieusement la législation et représenter les électeurs.

À cette même fin, d'autres pays imposent des limites au mandat détenu par les parlementaires. L'exemple le plus évident est celui du Mexique, où tous les représentants élus, à tous les niveaux de responsabilité, ne peuvent être élus que pour un mandat. Ces restrictions, initialement introduites en 1932, visaient à affaiblir le contrôle des partis politiques et à rendre les parlementaires plus représentatifs de la population. Dans la pratique, cette réforme a eu l'effet contraire. Le fait que les parlementaires ne puissent pas briguer un nouveau mandat ne les incite pas à prêter attention

aux demandes ou aux aspirations de leurs électeurs. En bref, les citoyens n'ont pas la possibilité de sanctionner les parlementaires inefficaces en votant contre leur renouvellement. En revanche, la réforme a renforcé la hiérarchie au sein des partis politiques. Pour poursuivre une carrière politique, les parlementaires se déplacent d'un niveau de responsabilité à un autre et dépendent ainsi des postes qui leur sont confiés par les chefs de parti. Comme l'a déclaré une responsable politique mexicaine, la nécessité de chercher à être réélue l'obligerait à rendre davantage de comptes, et « *la possibilité de la réélection donne davantage de pouvoir aux citoyens* ».

Toutefois, le fait que les limites imposées aux mandats restreignent la mémoire institutionnelle des Parlements est tout aussi dommageable. Du fait de l'interdiction de la réélection, chaque nouveau Congrès est rempli de novices. Parce qu'il existe peu de hiérarchie institutionnelle, et qu'ils manquent d'expérience, les parlementaires sont souvent mal outillés pour mettre sous pression le président, examiner la législation et représenter les électeurs correctement. Dans de nombreux parlements récents, le taux de renouvellement des parlementaires est très élevé, ce qui affaiblit le fonctionnement de l'institution. Il est significatif que le *Manuel des assemblées législatives nationales*, publié en 2009 dans le but d'identifier les forces et faiblesses respectives des parlements du monde entier, ait retenu comme l'un de ses critères la réélection d'un nombre suffisant de parlementaires pour préserver l'expérience au sein de l'institution. Comme l'ont fait valoir ses auteurs, « *la somme de l'expertise totale disponible dans l'assemblée concernant les questions de politique, la procédure législative et la manière de résister aux ingérences du pouvoir exécutif dépend en partie de l'expérience des membres* ».¹³⁰

3.3.2. La restriction des intérêts extérieurs

Les préoccupations du public au sujet de la probité et de l'intégrité des parlementaires se sont généralement manifestées sous la forme d'un nombre croissant de restrictions apportées à ce que les parlementaires peuvent faire en dehors de leur travail parlementaire, particulièrement dans le cadre des mesures visant à

129 Coleman, 2011 ; Twomey, 2011.

130 Fish et Kroenig, 2009, p. 13.

lutter contre la corruption. Le but de ces restrictions est de supprimer les conflits d'intérêts potentiels, c'est à dire les situations où les intérêts privés d'un homme politique pourraient entrer en conflit avec les intérêts publics de ceux qui l'ont élu pour les représenter. En conséquence, dans la plupart des parlements il existe des règles en matière d'incompatibilité, qui empêchent les parlementaires d'occuper en même temps d'autres postes ou emplois. Les incompatibilités concernent généralement le travail dans des professions sensibles, telles que les forces armées, les services de sécurité, la fonction publique, ou encore la magistrature, où il existerait un conflit évident.

Les débats sur la légitimité d'interdire aux parlementaires d'avoir de quelconques « intérêts extérieurs » mettent en lumière les interrogations soulevées, dans de nombreux pays, sur la nature de la représentation politique et la question de savoir si le fait d'être un responsable politique devrait constituer une activité exclusive.

Au cours de ces dernières années, le champ de ces incompatibilités a semblé s'élargir, au nom de la responsabilité publique. Souvent, elles comprennent les postes occupés dans une entreprise qui pourrait bénéficier de contrats gouvernementaux ou d'autres aides de l'État. Dans d'autres cas, cependant, être élu représentant interdit d'occuper tout autre emploi. La Constitution iraquienne, par exemple, prévoit qu'« *il n'est pas permis de combiner l'appartenance au Conseil des représentants avec un travail ou un autre poste officiel* ». ¹³¹ De même, les membres du Sénat rwandais doivent renoncer à tout autre emploi au cours de leur unique mandat de sept ans, et les restrictions pesant sur les membres de la chambre basse sont considérables.

131 Constitution iraquienne, Article 49.6.

Toutefois, les débats sur la légitimité d'interdire aux parlementaires d'avoir de quelconques « intérêts extérieurs » mettent en lumière les interrogations soulevées, dans de nombreux pays, sur la nature de la représentation politique et la question de savoir si le fait d'être un responsable politique devrait constituer une activité exclusive. Dans la plupart des parlements en place depuis longtemps, la politique s'est développée comme une activité à temps partiel, dans laquelle les parlementaires gagnent leur vie grâce à leur propre profession et se consacrent à la politique pendant leur temps libre. Il demeure quelques pays, tels que la Suisse et Malte, où le travail parlementaire est encore une activité à temps partiel, mais ils sont de plus en plus rares. Un récent rapport suisse a révélé que les parlementaires occupant des emplois externes sont de plus en plus nombreux à occuper des postes dans des domaines d'activité en relation avec leur emploi principal de responsable politique ; il s'agit notamment d'emplois dans les affaires publiques, ce qui pourrait conduire à un conflit d'intérêts direct. ¹³² À Malte, le Président du Parlement a récemment évoqué le fait qu'il est inéluctable que la politique devienne un emploi à plein-temps car la charge de travail augmente et a estimé que de l'octroi d'un « salaire indépendant » aux parlementaires devrait avoir pour objectif de diminuer l'influence que les lobbyistes exercent sur eux. ¹³³

Dans la plupart des pays, être responsable politique est un travail à plein temps. Sur ce point, le débat tend à diviser l'opinion. Certains y voient les dangers d'une catégorie naissante de « responsable politique professionnel », composée de parlementaires n'ayant jamais travaillé que dans la politique et apportant peu d'expérience externe au poste. Selon les tenants de cette approche, les parlementaires qui exercent une autre profession sont en mesure de rester en contact avec la « vie réelle » à l'extérieur du Parlement. L'argument contraire est que, si les parlementaires font leur travail correctement, ils devraient être en contact régulier avec les citoyens, que ce soit dans leurs circonscriptions ou à travers leur travail dans les commissions, pour comprendre la manière dont les politiques gouvernementales affectent la population. Les partisans de ce point de vue font remarquer que lorsque les parlementaires ont d'autres emplois, ces emplois sont rarement mal payés ou en

132 *Swissinfo*, 2004.

133 Debono, 2011.

lien avec « vraie vie », mais sont souvent directement liés au Parlement (par exemple le conseil aux grandes entreprises sur la stratégie politique et les affaires publiques) ou sont exercés dans des professions telles que le droit ou le journalisme.

Les parlementaires sont eux-mêmes divisés. Une sénatrice rwandaise a expliqué le dilemme d'avoir eu à abandonner son cabinet d'avocate pendant son mandat parlementaire de sept ans et la difficulté à le remettre sur pied lorsque son mandat a pris fin. Cela, disait-elle, la poussait à tenter de bâtir une carrière politique à long terme comme alternative. Un autre parlementaire d'Europe de l'Est se lamentait du « gel » de son emploi et rêvait d'un « dégel » qui lui permettrait de travailler au moins à temps partiel. Dans d'autres pays, les députés suggèrent que leurs intérêts privés ont financé les services qu'ils ont rendus aux électeurs. Dans les pays africains et arabes, par exemple, plusieurs parlementaires ont décrit la manière dont ils ont utilisé leur cabinet juridique comme une permanence, en employant souvent le personnel juridique pour répondre aux besoins des électeurs.

Il est difficile de trouver un autre métier que la politique où être qualifié de « professionnel » serait considéré comme une sorte d'insulte. Les parlements doivent admettre explicitement le fait que l'ère du « citoyen-responsable politique » est maintenant révolue, dans la plupart des pays où la charge du travail parlementaire et les demandes des électeurs signifient qu'être parlementaire est, inévitablement, un emploi à temps plein. Alors que le public semble vouloir que les parlementaires soient suffisamment représentatifs et « des personnes comme les autres », il semble également vouloir que ses représentants élus se consacrent à plein temps à leur mandat. De ce fait, les restrictions entravant la capacité des parlementaires à faire des choix par eux-mêmes semblent se multiplier.

3.3.3. Les codes de conduite

La tendance la plus récente à l'échelle mondiale pour renforcer le contrôle des activités des parlementaires a été l'apparition de codes de conduite parlementaire. Le nombre de parlements disposant d'un code de conduite est en constante augmentation. De tels codes établissent un régime régissant les incompatibilités et les conflits d'intérêts, ce régime comprenant

généralement un ensemble de normes guidant la conduite parlementaire, ainsi qu'un cadre réglementaire destiné à faire respecter ces normes.

Dans presque tous les parlements, les parlementaires sont tenus de respecter certains principes, qui, invariablement, sont antérieurs à un quelconque code de conduite. Ceux-ci sont parfois contenus dans la Constitution ou les règlements parlementaires. Par exemple, la Constitution du Belize stipule :

« Les parlementaires ne doivent pas mener des actions qui :

- compromettent le juste exercice de leurs devoirs publics ou officiels ;
- rabaisent leur fonction ou leur poste ;
- remettent en question leur intégrité ;
- nuisent à l'intégrité de l'État ou diminuent le respect ou la confiance dont il bénéficie. »

Au Canada, les parlementaires doivent « reconnaître que la fonction de parlementaire repose sur la confiance publique », « préserver la confiance du public et sa foi en l'intégrité des parlementaires » et « rassurer le public sur le fait que les parlementaires [...] mettent l'intérêt public avant leurs intérêts privés ». En Ethiopie, le Règlement du Parlement dispose qu'un parlementaire doit « servir avec loyauté et probité, et être un bon exemple pour le peuple éthiopien [...], en protégeant et en respectant les intérêts nationaux et publics ». ¹³⁴

Néanmoins, l'inquiétude du public à l'égard des écarts de conduite des parlementaires, et le niveau faible de la confiance ont porté à l'adoption de codes de conduite destinés à renforcer et mieux préciser le mandat parlementaire. En général, ces codes font leur apparition pour l'une des trois raisons citées ci-dessous. En premier lieu, certains pays ont introduit de nouveaux systèmes en réaction directe à des cas d'atteintes aux règles existantes de la part des députés. Le Royaume-Uni, par exemple, a connu deux épisodes d'atteintes aux règles politiques depuis le milieu des années 1990. Dans le premier cas, il a été révélé que plusieurs parlementaires avaient été payés pour représenter des intérêts privés au Parlement, en violation des règles précédemment adoptées, ce qui a mis en évidence les faiblesses du système d'autorégulation existant.

134 Power, 2009, p. 18.

Le second cas, en 2009, concernait la façon dont les parlementaires interprétaient leur droit à réclamer le remboursement de leurs frais parlementaires, et mettait en lumière des cas d'activités criminelles et de fraude. À ces deux occasions, un nouveau système de réglementation plus complet, destiné à resserrer et renforcer les règles régissant la conduite éthique, a été introduit en réponse aux préoccupations politiques, publiques et médiatiques.

De plus en plus, [...] les parlements considèrent l'éthique et les codes de conduite comme des moyens de renforcer la procédure parlementaire, le protocole et l'étiquette dans l'assemblée, ainsi que le travail des commissions et mêmes les échanges avec les électeurs.

En second lieu, la nécessité d'une éthique et d'un code de conduite nouveaux a été évoquée en réponse à une préoccupation plus générale du public concernant le comportement des parlementaires et les normes qui leur sont applicables. Il peut souvent s'agir de réactions à des cas précis de parlementaires détournant leurs responsabilités publiques à des fins privées, mais l'éthique et les codes de conduite sont considérés comme le moyen de promouvoir le respect général de normes collectives. En Australie, par exemple, le débat sur la nécessité d'un code de conduite a fait suite à de nombreux cas de détournements de fonds publics et à la baisse des niveaux de confiance du public à l'égard des parlementaires. En fait, il fut un temps où seuls 7 % des Australiens considéraient que les parlementaires se conformaient à des règles exigeantes d'honnêteté et d'éthique.¹³⁵ Dans de telles circonstances, le but de l'éthique et des codes de conduite consiste principalement à tenter de rétablir la confiance que le public accorde aux responsables politiques.

135 Roy Morgan Research, 1998.

Enfin, bien que l'éthique et les codes de conduite aient traditionnellement été utilisés pour lutter contre la corruption et les comportements contraires à la déontologie, leur portée est en train de s'étendre pour couvrir d'autres formes d'abus perturbant le fonctionnement des parlements. Dans les démocraties émergentes, la façon dont l'éthique et les codes de conduite pourraient être utilisés dans un nouveau parlement pour conforter l'autorité – notamment celle du président de l'assemblée – fait l'objet d'un intérêt particulier. Au cours des premières années d'une législature, il n'est pas rare que l'interprétation du règlement intérieur donne lieu à des divergences ou des difficultés. En fait, ces règles sont très contestées par les parlementaires, ce qui rend les débats houleux et remet fréquemment en cause l'autorité du président. La bataille porte sur le type d'institution que les membres du Parlement souhaitent créer – une question qui concerne directement tous les parlementaires. Le taux élevé de renouvellement des parlementaires à chaque élection prolonge ce processus de remise en question. De plus en plus, de tels parlements considèrent l'éthique et les codes de conduite comme des moyens de renforcer les procédures parlementaires, le protocole et l'étiquette dans l'assemblée, ainsi que le travail des commissions et mêmes les échanges avec les électeurs.

Les codes de conduite mettent généralement l'accent sur le renforcement de la transparence entourant les intérêts des parlementaires, notamment en rendant leurs budgets publics, en définissant davantage les incompatibilités et en proscrivant certaines activités et professions exercées à l'extérieur du Parlement. Ils comprennent également un cadre réglementaire et un régime d'application, qui repose soit sur un comité parlementaire, soit sur un commissaire indépendant, soit, dans une minorité de cas, sur une instance judiciaire. Dans de nombreux cas, de tels codes de conduite sont indispensables pour lutter contre la corruption et l'idée que les citoyens s'en font. Néanmoins, la proportion que ces codes commencent à prendre et leur capacité à atteindre les buts qui leur avaient été fixés soulèvent certaines inquiétudes. Certains affirment que les niveaux de transparence dépassent maintenant ce qui serait attendu dans toute autre profession et pourraient, en réalité, limiter le nombre de personnes souhaitant se porter candidats aux élections.

3.3.4 L'équilibre entre les restrictions et la réactivité

les trois tendances décrites ci-dessus reflètent les réponses institutionnelles dominantes au désir du public que les parlementaires soient plus réactifs. Le but commun sous-tendant des initiatives telles que les limites imposées aux mandats, la mise en place d'incompatibilités et la création de codes de conduite est de rendre les parlementaires plus responsables envers ceux qui les élisent, et dans de nombreux cas il s'agit de réponses appréciées à des problèmes de confiance politique insuffisante. Il est peut-être inévitable qu'en tant que réponses institutionnelles ils aient pour effet d'étendre la réglementation, ou d'imposer des restrictions aux activités des parlementaires. Bien que les parlementaires soient responsables devant les citoyens lors des élections, la teneur de ces réformes montre que le public considère de plus en plus les urnes comme un mécanisme de contrôle insuffisant. Résumant ce sentiment, le sénateur australien Gary Humphries affirme : «*Nous atteignons un stade où nous devons remettre en question l'idée, vieille de plusieurs siècles, que nous élisons des représentants et les envoyons dans un certain endroit, appelé « parlement », et qu'ils y resteront jusqu'aux élections suivantes, prévues quelques années plus tard. [...] Dans 50, ou 70 ou 100 ans, les gens considéreront comme étonnante et dépassée cette époque où les parlements ne rendaient pas de comptes entre les élections* ». ¹³⁶ Les réformes visent ainsi à donner aux électeurs un pouvoir plus important pour restreindre le mandat des parlementaires (par exemple par la destitution populaire et les limites imposées aux mandats) ou les obliger à rendre compte plus pleinement de leurs activités entre les élections (par exemple par l'identification des conflits d'intérêts et l'élaboration de codes de conduite).

Il est pourtant indiscutable que de telles réformes parviennent à améliorer la confiance que le public accorde aux parlementaires. Reste à déterminer si la destitution populaire et les limites imposées aux mandats entament la capacité des parlementaires à faire leur travail correctement. Par ailleurs, l'opinion parlementaire est divisée sur les mérites d'une réglementation accrue. Bien que de nombreux pays aient

introduit des codes de conduite, les parlementaires font souvent valoir que ceux-ci renforcent l'impression que des actes répréhensibles seraient commis. Tel est souvent le cas des codes qui sont mis en œuvre en réponse aux préoccupations exprimées par le public quant aux règles en vigueur au sein du Parlement. De telles réformes sont souvent essentielles pour prévenir une récurrence des délits ou lutter contre la corruption. Cependant, leur mise en œuvre prend souvent du temps et exige de longues délibérations publiques. Une couverture médiatique répétée du processus pourrait, non seulement éveiller les soupçons du public à l'égard du Parlement, mais aussi donner l'impression que le problème serait répandu chez les parlementaires.

La tâche qui attend de nombreux parlements consiste à trouver des moyens pour équilibrer des restrictions plus importantes par des réformes qui renforcent le rôle représentatif du parlementaire. Le point fondamental souligné par un parlementaire de la Nouvelle-Zélande concernant ces questions est qu'il n'existe pas de mécanisme susceptible d'éliminer tous les conflits d'intérêts potentiels. Les conflits d'intérêts sont inévitables pour les responsables politiques – les parlementaires sont constamment appelés à arbitrer entre des intérêts différents, tels que la région, l'ethnie, le sexe, la religion et le parti politique. L'existence d'un conflit d'intérêts, cependant, n'est pas la même chose qu'un comportement corrompu ou contraire à l'éthique. Les responsables politiques doivent être capables de faire la différence et de prendre la bonne décision. La santé de la démocratie parlementaire a probablement davantage à gagner d'une prise de conscience accrue de cette différence que de tentatives visant à en venir à bout par la législation. En somme, un renforcement de la réglementation pourrait se révéler nécessaire, mais la culture politique qui accompagne la mise en œuvre de ces règles est souvent plus importante encore.

Cette culture politique n'est pas simplement façonnée par les restrictions institutionnelles. Deux autres évolutions influent sur les fonctions représentatives des parlementaires, à savoir l'accroissement des instances d'observation du travail parlementaire et l'impact des nouvelles technologies de la communication, qui font l'objet des deux prochaines sections.

¹³⁶ Assemblée législative du Territoire de la Capitale australienne, 2001, p. 3289.

3.4 L'apparition d'instances d'observation du travail parlementaire

l'accroissement du nombre d'instances d'observation du travail parlementaire constitue l'un des développements récents les plus importants en réponse aux exigences de réactivité des parlements et de leurs membres. Un rapport, publié par le *National Democratic Institute* (NDI) vers la fin de 2011, a identifié plus de 191 de ces instances dans le monde entier, qui surveillent les activités de plus de 80 parlements nationaux, la majorité de ces instances étant située en Amérique latine (42) et en Europe centrale et orientale (28).¹³⁷

Bien que l'on puisse se demander si la création de telles instances résulte directement d'une exigence du public, celles-ci, une fois créées, sont incontestablement la résultante d'un désir public (et populiste) latent d'exiger des responsables politiques qu'ils rendent des comptes. Elles sont invariablement considérées par les médias comme une « bonne chose », en partie parce qu'elles fournissent aux journalistes une source régulière d'anecdotes, mais aussi parce qu'elles sont perçues comme apportant un éclairage indépendant et non partisan sur les parlementaires, quelle que soit leur tendance politique. Ces instances ont leurs forces et leurs faiblesses mais, surtout, elles semblent constituer aux yeux du public un nouveau mode de validation externe de la représentation parlementaire. En outre, même si les parlementaires pourraient résister à de telles évaluations, il semble peu probable qu'elles soient appelées à disparaître ; en effet, ces instances d'observation pourraient même améliorer l'image des parlements auprès du public.

Le terme d'« instance d'observation du travail parlementaire » recouvre un vaste éventail d'organismes dont l'action vise à suivre l'activité parlementaire, afin de sensibiliser la population et de favoriser une meilleure compréhension du travail parlementaire. Il s'agit notamment de la *Fundacion Directorio Legislativo* en Argentine, du Centre d'études politiques Al-Quds en Jordanie et du Groupe de contrôle parlementaire en Afrique du Sud. D'autres organismes, comme le *Regards Citoyens* français et l'*Opendata Network*

allemand, mettent l'accent sur la collecte et la publication novatrices des données disponibles, afin d'éclairer l'évolution politique sous un jour nouveau.¹³⁸

Indépendamment de leur approche spécifique, les activités de ces instances d'observation tendent à se répartir en trois grandes catégories. D'abord, certaines ont pour vocation de à soutenir les activités législatives et de contrôle en réalisant des recherches et des analyses. Le rapport du NDI indique que 48 % de ces organismes effectuent des formes de recherche et d'analyse qui relèveraient d'un service de recherche dans les parlements en place depuis longtemps.¹³⁹

Ensuite, dans de nombreux pays, ces instances d'observation jouent un rôle déterminant dans l'éducation du public, l'engagement citoyen et, plus généralement, la promotion du Parlement. Au niveau le plus élémentaire, elles sont chargées de la collecte et de la publication d'informations sur l'activité parlementaire et les responsables politiques. Près de la moitié des instances d'observation publie des profils individuels de parlementaires et 41 % d'entre elles des résumés des activités conduites par un parlement au cours de la session ou de l'année. Selon l'enquête du NDI, 56 % des instances d'observation du travail parlementaire considèrent la diffusion d'informations comme une fonction importante¹⁴⁰. Mais de nombreuses instances cherchent également à intéresser les électeurs au processus parlementaire, plus du tiers d'entre elles menant des activités de sensibilisation, tandis que d'autres offrent aux électeurs la possibilité de commenter la législation ou de communiquer des avis aux parlementaires.

Cependant, c'est la troisième catégorie d'activités (qui consistent à évaluer le travail des parlementaires) qui suscite le plus d'intérêt et semble être la caractéristique dominante de ces instances d'observation. Plus de la moitié d'entre elles (56 %) considèrent l'évaluation comme étant l'une de leurs principales fonctions, les deux tiers d'entre elles procédant à une publication des évaluations du travail parlementaire et 86 % d'entre elles effectuant un suivi de l'efficacité de chaque

137 Mandelbaum 2011, p.18-23.

138 Ibid, p. 31-33.

139 Ibid, p. 20-21.

140 Ibid.

parlementaire¹⁴¹. Cette activité est souvent inspirée par la volonté de rendre chaque élu plus directement responsable de ce qu'il fait, et bien que ces parlementaires puissent être d'abord réticents à reconnaître la validité de ces évaluations, ils peuvent rarement se permettre de les ignorer. De tels classements de parlementaires font en général l'objet d'une forte couverture médiatique et, même si les parlementaires pourraient en rejeter la méthodologie ou les résultats, ils estiment souvent qu'ils méritent d'être expliqués à leurs électeurs.

L'exemple de l'AFLI, en tête de chapitre, a mis en lumière l'expérience ougandaise, mais celle-ci se retrouve dans de nombreux autres pays. Des titres comme « *Les leaders de la Fédération bosniaque présentés comme paresseux* »¹⁴², « *des responsables politiques indiens allergiques au travail* »¹⁴³ et « *Les députés travaillent trois fois moins dur que les citoyens ordinaires* »¹⁴⁴ sont caractéristiques, et soulignent le fait que c'est cet aspect de leur travail qui suscitera toujours le plus de publicité. Comme pour tous les classements de ce type, ces rapports sont parfois déformés au profit de partis politiques ou par des journalistes peu scrupuleux, et les résultats peuvent parfois être trompeurs. Mais la plupart des instances d'observation soulignent leur volonté d'être équitables et ouvertes dans leur notation et insistent sur le fait que le suivi et l'évaluation des parlementaires ne constituent qu'une partie de leur travail, qui doit être analysée en tenant compte d'un objectif plus large de promotion et de soutien du Parlement.

L'évolution de la Recherche législative du PRS en Inde, par exemple, est révélatrice de la manière dont sa combinaison d'activités a permis au Parlement d'être plus efficace et de mieux rendre compte de ses activités. Créé en 2005, cet organisme n'a pas pour principale vocation de contrôler le Parlement, mais d'effectuer des recherches de haute qualité, fiables et indépendantes à l'intention des membres de *Lokh Sabah*. Il est le fruit de l'initiative prise par deux anciens spécialistes des services de banque d'affaires désireux de renforcer la qualité du débat au sein du Parlement et d'améliorer l'engagement citoyen. L'approche de l'organisme consistait principalement à fournir des

notes d'information succinctes de quatre à six pages sur la législation, en soulignant les points clés et le contexte des projets de loi.

Bien que traité avec méfiance par les parlementaires au premier abord, cet organisme fournit désormais des notes d'information directement à l'ensemble des 790 parlementaires, et environ 300 d'entre eux se tournent maintenant régulièrement vers le PRS pour des documents de recherche spécifiques. Son travail a également été élargi pour inclure un programme d'Assistance législative aux membres du Parlement (LAMP), qui propose aux jeunes diplômés des fonctions de chercheurs dans les bureaux des parlementaires, la formation de 800 journalistes sur la façon de suivre le travail des parlementaires, et un travail continu avec les organisations de la société civile à travers l'Inde pour les aider à participer au processus parlementaire.

La supervision et l'évaluation des parlementaires sont parties de ce postulat, à savoir de la volonté de donner au public plus d'informations sur ce que font ses représentants. Selon un membre de la direction du PRS, plutôt que de combattre la publication de ces évaluations, les parlementaires l'ont généralement bien accueillie : « *Les parlementaires nous appellent pour demander s'ils ont été efficaces – pour les bons parlementaires cela peut être quelque chose à mettre à leur crédit au moment des élections* ».

Ce membre du personnel de PRS estime que l'impact le plus évident d'une telle activité est observable à deux échelons. Tout d'abord, la couverture médiatique du Parlement s'est considérablement améliorée, s'éloignant des ragots et traitant de questions de fond. Parce que les notes d'information parlementaires sont envoyées tant aux journalistes qu'aux parlementaires, les articles de presse ne reposent pas seulement sur une meilleure information, mais les journalistes ont également changé la manière ils collaborent avec les parlementaires sur les questions de politique.

Ensuite, la façon dont les parlementaires eux-mêmes utilisent leur temps au Parlement a changé. Comme dans de nombreux autres pays, et surtout ceux dans lesquels les niveaux de pauvreté sont élevés, les électeurs sont davantage concernés par « les problèmes quotidiens de pénurie d'eau et d'électricité, d'emploi des jeunes et de criminalité ». Dans un tel contexte, et en l'absence tant de personnel les assistant dans leurs recherches que

141 Ibid.

142 *Balkan Insight*, 2008.

143 *India Report*, 2011.

144 *Index.hr*, 2010.

d'une analyse des projets de textes juridiques complexes, la plupart des parlementaires considéraient le fait de légiférer comme « un luxe », une activité secondaire par rapport à leur rôle principal consistant à rendre des services aux électeurs. Cependant, du fait de la combinaison des services de recherche et de la publication des contributions législatives des parlementaires, la plupart d'entre eux prennent désormais cette partie de leur rôle beaucoup plus au sérieux.

Le rapport du NDI indique que les instances d'observation du travail parlementaire ont obtenu des résultats prometteurs en matière de renforcement d'un grand nombre de composantes de la gouvernance démocratique, de stimulation des exigences populaires pour un Parlement plus efficace, de relance de l'engagement citoyen et d'amélioration de la responsabilité des parlements envers les électeurs. Toutefois, la qualité de leurs méthodes de travail reste médiocre et, dans certains cas, ces instances peuvent même renforcer le cynisme du public. Le point essentiel est que les instances d'observation du travail parlementaire semblent combler une lacune ressentie dans la façon dont les parlementaires rendent compte de leur activité. Par ailleurs, leur augmentation indique que les attentes de la population à l'égard de ses représentants sont en train d'évoluer.

Alors que la confiance accordée aux parlementaires, aux parlements et aux partis demeure faible, l'existence d'une instance indépendante mettant en évidence les forces et les faiblesses du Parlement peut être bénéfique. Il semble que les instances d'observation du travail parlementaire peuvent renforcer la position du Parlement et des parlementaires dans l'esprit du public. Un interlocuteur de la branche Recherches législatives de PRS, relevant que les parlementaires commencent à voir quels avantages présente la surveillance, a déclaré : *« Ils peuvent se prévaloir du fait qu'un organisme de bonne réputation, externe et impartial, a indiqué qu'ils ont eu une activité positive au sein du Parlement ».*

Bien que cette forme de validation externe pour les parlements et les parlementaires remette en cause de nombreuses notions traditionnelles en matière de représentation politique, elle répond clairement aux préoccupations du public. L'émergence et la multiplication de ces classements sont révélatrices de l'aspiration plus générale à bénéficier de davantage d'informations et d'un degré accru de transparence de

la part des responsables politiques. L'apparition de ces instances révèle l'évolution que sont en train de subir la représentation et la responsabilité parlementaires. Compte tenu de la complexité de la représentation politique mise en évidence dans ce rapport, le public semble se réjouir des instances intermédiaires qui peuvent déchiffrer, récapituler et évaluer l'activité de leurs représentants politiques. Même si de nombreux parlementaires commencent par résister à une tentative externe de noter leurs activités, les instances d'observation du travail parlementaire sont potentiellement un allié précieux dans le processus de renforcement et de promotion des parlements.

3.5 La représentation par l'explication ?

La multiplication des nouvelles formes de technologies de la communication constitue la dernière dimension du changement de nature de la réactivité et de la responsabilité parlementaires. Les parlementaires semblent être la cible de la plupart des tendances décrites ci-dessus, parfois à contrecœur. Ils ont cependant adopté avec enthousiasme les nouveaux médias pour communiquer avec leurs électeurs, phénomène qui semble changer le ton et le contenu de la communication politique. Les recherches et les entretiens avec les parlementaires réalisés pour le rapport ont montré à quel point ceux-ci utilisaient les nouvelles technologies de la communication pour échanger directement avec leurs électeurs et leur expliquer leur position sur diverses questions politiques. Cette forme d'explication semble combler l'écart entre les représentations individuelle et collective, permettant aux parlementaires de rendre compte de leur activité en utilisant des sites de réseaux sociaux et le courriel pour personnaliser leurs communications avec un large éventail d'électeurs.

De nombreuses recherches confirment que le courrier électronique, en particulier, a considérablement augmenté le volume de correspondance que les parlementaires ont à traiter. Le rapport mondial 2010 sur l'e-Parlement relevait que 85 % des parlements avaient indiqué que la communication avait augmenté en raison des nouvelles technologies, avec 78 % des parlementaires au niveau mondial qui utilisaient le courriel, et plus de la moitié qui utilise désormais des sites

Internet¹⁴⁵. Le rapport a également révélé que la participation était inégale selon le niveau de richesse des pays, ceux dont les revenus sont les plus élevés utilisant bien davantage les TIC. Une autre enquête, menée auprès de parlementaires européens, fait ressortir la manière dont cette augmentation était perçue, en sondant les raisons pour lesquelles les parlementaires utilisent les TIC et les défis auxquels ils font face. Un parlementaire suédois a fait le commentaire suivant : « *Le principal inconvénient est la surcharge de travail. Cela devient parfois excessif – et on ne peut pas faire face à tous ces contacts, toutes ces questions, ni à toutes les choses à faire* », tandis qu'un parlementaire néerlandais a déclaré : « *Le principal point négatif est que l'on a trop peu de temps pour répondre à tous les courriels, faire son travail, mettre à jour le site Internet et informer les gens de tout ce que l'on fait* ». Ou, pour reprendre les termes d'un parlementaire autrichien : « *Le courriel est une promesse qui se brise lorsque tout le monde commence à l'utiliser* ».¹⁴⁶

Il ressort de nos discussions avec les parlementaires que les groupes de pression utilisent beaucoup le courrier électronique. Un parlementaire australien a signalé qu'il n'était pas rare pour lui d'arriver au bureau après le week-end et de trouver 12 000 courriels. À de tels niveaux, les parlementaires ne peuvent guère répondre à tout le monde, « *il y a parfois cinq ou six campagnes en cours, alors je dois mettre en place une réponse automatique disant « Merci de me contacter, si votre problème concerne le changement climatique, le mariage homosexuel, l'euthanasie, etc. [...] Allez sur mon site où vous pouvez voir notre position* ». Aux USA, les membres du Congrès américain avaient tendance à ne répondre aux e-pétitions que lorsqu'elles atteignaient plusieurs milliers de personnes. Cela témoigne de l'essor de ces techniques de campagne électronique.

Cependant, les parlementaires font la distinction entre les courriels organisés des groupes de campagne, et les demandes individuelles des électeurs. Le problème est que le courriel a créé une attente d'immédiateté – c'est-à-dire que les parlementaires sont non seulement tenus de donner une réponse sur le fond, mais aussi de répondre presque instantanément. Les parlementaires déclarent qu'ils sont invités à répondre sur un large éventail de

sujets, « *parce qu'envoyer des courriels est facile* », « *les gens me demandent de faire des choses qui touchent leur vie – non pas des questions politiques* ». Mais beaucoup de parlementaires prennent le temps de répondre, comme cela a été expliqué par un parlementaire français :

« *Pendant des décennies, les gens ont pris le temps de réagir. Quand vous prenez le temps de les lire et les considérez avec sérieux, les messages sont très importants. J'utilise souvent ce qui est dit dans mes courriels pour influencer sur des mesures législatives – les citoyens mettent très souvent le doigt sur les conséquences ou les inconvénients de la loi* ».¹⁴⁷

« *Je dois aller sur Facebook ce soir. Si je n'écris rien pendant deux ou trois jours, je reçois une montagne de messages me demandant où je suis et ce que je fais* ».

L'utilisation par les parlementaires des sites de réseaux sociaux a augmenté les voies permettant de communiquer avec les électeurs, mais a aussi la pression qui s'exerce sur les parlementaires. Comme un parlementaire en Irak nous l'a dit, « *Je dois aller sur Facebook ce soir. Si je n'écris rien pendant deux ou trois jours, je reçois alors une montagne de messages me demandant où je suis et ce que je fais* ». L'avantage de ces nouvelles technologies est qu'elles donnent aux parlementaires un accès direct à l'électorat. Un responsable politique suédois nous a dit subir beaucoup de pressions pour être sur Facebook et Twitter chaque jour, mais que :

« *Les réseaux sociaux sont un bon moyen pour corriger les inexactitudes. J'ai participé la semaine dernière à une émission de télévision et mes réponses ont été présentées selon le sens qu'on voulait leur donner. J'ai rectifié sur mon blog, en expliquant ce qui m'avait été demandé et ce que j'avais répondu. J'ai reçu beaucoup de commentaires indiquant combien*

145 Centre mondial pour les TIC dans les Parlements, 2010.

146 Coleman et Nathanson, 2005, p. 13-4

147 Ibid, p. 17.

ma publication était appréciée. Par l'utilisation de Facebook et Twitter, je commente en permanence ce que je fais. Aujourd'hui, les gens comprennent mieux à quel point nous sommes occupés. Maintenant qu'ils voient le nombre de réunions auxquelles je prends part, les motions que je rédige, les débats auxquels je participe... Ils ont accès à une large part de mon travail. Ils n'en savaient pas grand-chose auparavant ».

D'autres parlementaires nous ont raconté des histoires similaires, en expliquant leurs positions politiques et la raison pour laquelle ils prenaient une certaine position par leurs votes au sein du Parlement. À cet égard, l'utilisation des TIC, et notamment des réseaux sociaux, semble créer une nouvelle forme de responsabilité individuelle, permet aux parlementaires un accès direct à un groupe élargi d'électeurs pour rendre compte de leurs positions politiques, ainsi que de leur façon de voter au Parlement. Cependant, partout dans le monde, les parlementaires semblent être aux premiers stades de l'apprentissage de l'utilisation de la technologie.¹⁴⁸

3.6 Conclusion – renouveler le mandat

Les évolutions décrites dans ce chapitre révèlent que la pression publique est en train de transformer la fonction représentative des parlementaires. Tous les changements examinés ici sont des réponses aux préoccupations du public, aux faibles niveaux de confiance et aux attentes populaires en matière de responsabilité politique. Le public semble de plus en plus partir du principe que les représentants politiques doivent rendre compte publiquement de leurs actions sur une base régulière et systématique entre les élections. Cela marque un changement important par rapport aux idées traditionnelles de « mandat de représentation libre », qui permettait théoriquement aux parlementaires de décider eux-mêmes quels groupes ils devaient représenter et comment, et de s'en remettre aux urnes pour juger des résultats de leur travail. Dans la pratique, bien sûr, les parlementaires ont toujours été plus réactifs que cela. Comme l'enquêteur américain Dick Morris l'a souligné, la nature du discours politique tenu ces dernières décennies, combinée aux chaînes d'information continue

148 Voir, pour exemple : Golbeck et al., 2010 ; Jackson et Lilleker, 2009.

et à la prolifération des technologies de communication, montre qu'il n'est plus suffisant de tenir des élections tous les quatre ou cinq ans pour définir le champ d'action du gouvernement, du parlement et des responsables politiques. Il faut au contraire que les parlementaires renouvellent de plus en plus fréquemment leur mandat (parfois sur une base quotidienne) par l'interaction et le dialogue avec le public, ainsi qu'en suscitant son appui.¹⁴⁹

Pour ce qui est des parlementaires, les changements visant à renforcer leur degré de responsabilité personnelle comportent trois caractéristiques principales. D'abord, certaines réformes imposent une ouverture et une transparence plus importantes, notamment en ce qui concerne les intérêts politiques et privés des parlementaires. Ensuite, un accent croissant est mis sur la validation externe des travaux parlementaires, à travers l'activité des instances d'observation du travail parlementaire et d'autres formes de régulation ou de destitution populaire. Enfin, les électeurs attendent des parlementaires qu'ils s'expliquent plus souvent – peut-être en permanence –, soit volontairement par leurs propres communications, soit parce qu'ils y sont obligés par des règles telles que les codes de conduite.

Dans tous les pays, certains responsables politiques regimbent devant ces tendances, et surtout résistent à l'évolution vers une plus grande régulation des activités parlementaires. Pourtant, il semble hautement improbable que l'on puisse revenir en arrière. Les pressions pesant sur les parlementaires en faveur d'un surcroît d'ouverture, de réglementation et d'explication devraient plutôt augmenter. Elles leur offrent la possibilité de renforcer leur rôle représentatif dans l'esprit du public. Le développement des instances d'observation du travail parlementaire en est un bon exemple. Bien que ces instances aient souvent, à leurs premiers stades, été considérées comme un défi à l'autorité des parlements et de leurs membres, les parlementaires semblent maintenant non seulement les accepter, mais également les accueillir en se réjouissant de l'appui d'organismes externes indépendants. Bien que les instances d'observation aient tendance à faire parler d'elles en mettant en évidence les mauvaises pratiques, elles remplissent également une fonction utile en promouvant le travail des parlements et de leurs membres.

149 Morris, 2001.

Reste à déterminer si les changements auront un effet important sur l'opinion publique et la confiance politique. Il se peut que, comme l'introduction l'a montré, les parlements soient condamnés à de faibles niveaux de confiance en raison de la nature même de leur travail. Les parlements existent pour refléter l'hétérogénéité, et ils donc sont susceptibles de diviser l'opinion. L'ironie est que, bien que les niveaux de confiance dans les parlements semblent susciter plus de préoccupation publique qu'auparavant, les parlements et leurs membres n'ont jamais été soumis à des niveaux de surveillance aussi élevés qu'aujourd'hui. Les parlementaires sont désormais plus responsables et plus réactifs envers leurs électeurs qu'ils ne l'ont été à aucun autre moment de l'histoire. En outre, la mise

en œuvre des changements énoncés dans le présent chapitre montre que la plupart des parlementaires et des parlements sont extrêmement sensibles à l'opinion publique. Les changements impliquent que cette sensibilité se renforce à l'avenir, et non qu'elle diminue. La création de nouvelles technologies de la communication offre notamment des possibilités de nouvelles formes de représentation créant une relation beaucoup plus étroite et directe entre représentants et représentés. L'exploitation de ces opportunités dépend de la capacité des parlementaires et des parlements à les reconnaître et à les faire fructifier dans le cadre de stratégies qui renforcent le rôle central du Parlement. Ces thèmes sont développés dans le dernier chapitre.



TRAVAIL DE CIRCONSCRIPTION ET SERVICES À LA POPULATION

4.1. De la main tendue aux coups de main : l'évolution du travail de circonscription

Chowdury Saber est un parlementaire élu dans une circonscription de Dacca, la capitale du Bangladesh, dont le district rassemble près de 400 000 électeurs, pour une population totale d'un million de personnes. À l'instar de nombreux responsables politiques de communautés pauvres, ses électeurs se tournent vers lui non seulement pour qu'il joue un rôle de premier plan et représente leurs intérêts au Parlement, mais aussi pour qu'il les aide matériellement. Selon ses propres mots, « *les électeurs me voient surtout comme un agent de développement et pas comme un législateur et s'attendent à ce que je les aide. Ils veulent de l'aide pour trouver un emploi, pour l'éducation de leurs enfants, la remise en service de leur ligne téléphonique, ou la réparation d'une route.* » Au Bangladesh, comme dans de nombreux pays, on attend du parlementaire qu'il aide ses

électeurs en mettant la main à la poche. C'est une attente que peu de parlementaires peuvent satisfaire et qui, dans certaines régions du monde, les rend vulnérables à la corruption du fait de leur recherche de ressources pour leur région.

Toutefois, plutôt que de traiter les cas un par un, Chowdury cherche des solutions collectives et, ce faisant, aide les gens à s'aider eux-mêmes. L'innovation majeure a été la mise sur pied, par le biais de sa permanence, d'un système de micro-finance : la coopérative de crédit des petits épargnants qu'il a mise en place parmi la population de Dacca compte désormais environ 25.000 membres, qui bénéficient tous de taux d'intérêt compétitifs pour leur épargne. Celle-ci est ensuite utilisée pour financer des prêts accordés à des personnes présentant des projets intéressants et qui, sans ce système, peineraient à emprunter de l'argent auprès d'une banque classique. La coopérative de crédit, qui appartient aux particuliers, dispose d'un conseil d'administration décidant de l'attribution des crédits. En

2011, environ 20 000 prêts ont été accordés pour aider à créer des entreprises, dans des domaines allant de la vente itinérante de thé à l'exportation de saris.

Pour Chowdury, les avantages sont évidents. « *Quand les gens viennent vous demander de l'aide, vous ne pouvez leur offrir qu'une assistance ponctuelle. Avec ce système cependant, ils sont obligés de faire preuve d'esprit d'initiative. Vous créez un vivier d'entrepreneurs sociaux, ce qui procure des avantages beaucoup plus importants à la communauté* ». Mais cette approche du travail de circonscription a d'autres avantages. Elle donne un statut plus élevé au parlementaire, et change la dynamique entre le responsable politique et les populations. « *Le défi fondamental pour un parlementaire, dans un endroit peuplé comme Dacca, consiste à savoir comment aider les gens, comment être accessible et comment créer des liens. Avec une telle approche, vous touchez les populations et transformez leur vie* ».

Ce responsable politique a utilisé un modèle similaire pour développer des soins de santé à faible coût pour ses électeurs, ainsi qu'un programme d'éducation aux TIC destiné aux jeunes de sa circonscription. Dans ces deux cas, les personnes s'inscrivent moyennant une contribution unique, et peuvent ensuite bénéficier de consultations ou suivre des cours à des tarifs peu élevés. Chowdury est toujours confronté aux demandes habituelles dans une circonscription, et reçoit pendant une journée entière, un jour par semaine, pendant lequel n'importe qui peut se présenter et demander de l'aide. (Même quand il est en voyage, il s'assoit devant son ordinateur portable pour parler aux électeurs via Skype ; il explique qu'« *Il y a quelque chose qui manque s'ils sentent qu'ils n'ont pas vu ton visage* »). Cependant, Chowdury fait la distinction entre les problèmes « individuels » et ceux « de la collectivité » : « *La question essentielle est de savoir comment avoir le plus d'impact. Je voulais surtout aider les populations défavorisées des zones urbaines dans ma communauté, qui sont souvent négligées. Les gens sont confrontés à des problèmes très similaires. Plus on réussit à trouver des solutions collectives, plus on est efficace* ».

4.2. L'augmentation du travail de circonscription

Partout dans le monde, il s'avère que les responsables politiques peinent à répondre aux attentes sans cesse

croissantes de leurs électeurs. Il résulte d'éléments probants provenant de pays à travers le monde que les responsables politiques n'ont pas principalement à rendre compte des activités législatives ou du contrôle du pouvoir exécutif qu'ils effectuent, mais qu'ils sont plutôt jugés en fonction des avantages tangibles qu'ils sont en mesure d'offrir aux électeurs. Bien que généralement qualifiée de « travail de circonscription », il est évident que cette activité, sous certaines formes, existe aussi dans les systèmes électoraux à scrutin de liste, et qu'elle est partout en constante progression. Les discussions avec les responsables politiques révèlent combien leurs capacités à fournir ces services ont atteint leurs limites, et à quel point ils interfèrent avec leurs fonctions parlementaires. Les résultats de l'enquête sur les parlementaires menée pour les besoins de ce rapport ont révélé qu'il s'agissait de la part la plus accaparante de leur travail. Cependant, il est toutefois évident que cette fonction est extrêmement importante, aussi bien pour les citoyens que pour les hommes politiques ; elle constitue de fait une part reconnue et acceptée du travail. De nombreux sondages réalisés dans différentes régions du monde montrent que le public considère les différentes formes de travail de circonscription comme la fonction la plus importante d'un parlementaire, tandis que les parlementaires eux-mêmes voient à l'évidence l'intérêt de satisfaire les besoins de leurs électeurs, et ce pour diverses raisons, dont la moindre n'est pas la probabilité d'accroître leurs chances d'être réélus.

En résumé, les parlementaires de toutes les régions du monde semblent faire face aux mêmes types de problèmes que ceux auxquels Saber Chowdury est confronté. Les attentes des électeurs sont fortes et semblent augmenter. La capacité du parlementaire à y répondre est mise à mal par le nombre et la diversité des cas qui lui sont soumis, et le niveau d'appui (souvent financier) que les citoyens demandent. Ce chapitre décrit les différentes manifestations de cette difficulté dans le monde et les réponses qu'y apportent les hommes politiques. Il commence par examiner les niveaux d'attente du public, la diversité même des activités attendues des parlementaires dans leur circonscription, et les raisons pour lesquelles le travail de circonscription a augmenté. Dans ce cadre, il fait valoir qu'il ne s'agit certes pas seulement d'une réponse à la demande des citoyens, mais aussi d'une conséquence de la recherche de ce type d'interaction de la part des hommes politiques, désireux d'améliorer leur image publique. La

deuxième partie du chapitre examine la manière dont les parlements et les hommes politiques ont réagi à cet accroissement de leur charge de travail, surtout en ce qui concerne les ressources allouées aux parlementaires, et étudie deux phénomènes récents, à savoir la recrudescence des fonds de développement des circonscriptions (FDC) et l'apparition de permanences parlementaires. Ce chapitre conclut que le défi que représente le travail de circonscription ne pourra sans doute être relevé que si les parlementaires changent de perspective. Le travail de circonscription est perçu comme vital tant par les électeurs que les parlementaires et, quoiqu'il advienne, il ne disparaîtra pas. Toutefois, les députés doivent trouver des solutions collectives et injecter dans le processus parlementaire l'expertise acquise dans leur circonscription.

4.2.1. Enterrements, développement et clientélisme : ce que les électeurs attendent de leurs parlementaires

L'enquête mondiale sur les responsables politiques menée par l'UIP pour les besoins de ce rapport a montré que, lorsqu'on leur demande ce que, selon eux, les citoyens considèrent comme leur principal rôle, près d'un tiers des parlementaires cite « *la résolution des problèmes des électeurs* ». Le sondage a également révélé le volume horaire que représente le travail de circonscription : un cinquième des responsables politiques a affirmé consacrer plus de 40 heures chaque semaine uniquement à aider les électeurs, tandis qu'un autre tiers y a consacré entre 21 et 40 heures chaque semaine. En outre, interrogés sur les obstacles qui les ont empêchés d'être efficaces en tant que parlementaires, la plainte la plus fréquente citée par près de 36 % des répondants a été le manque de ressources pour mener à bien le travail de circonscription, y compris les fonds nécessaires pour faire fonctionner les permanences, le personnel pour y travailler et les moyens permettant de voyager.

Cette enquête, mais aussi les entretiens individuels avec des responsables politiques, ont mis en évidence à quel point le travail de circonscription accapare la vie professionnelle de nombreux parlementaires. Bien que la recherche dans ce domaine soit relativement limitée, les attentes des électeurs et le travail de circonscription dans les pays en développement ne sont apparemment pas les mêmes que dans les parlements en place depuis longtemps. Dans les premiers,

les parlementaires sont censés pourvoir aux besoins matériels de leurs électeurs et agir comme les principaux agents de développement de la zone, tandis que, dans les seconds, les citoyens ont tendance à vouloir que les députés intercèdent en leur faveur pour leurs doléances, et, dans certains pays, qu'ils trouvent des fonds gouvernementaux pour leur région.

Les citoyens demandent « aux parlementaires de s'occuper de leurs routes, de leurs écoles ou de leur enterrement, même si cela n'entre pas dans le cadre des pouvoirs dévolus au Parlement ».

Les parlementaires de nombreux pays en développement témoignent du fait que les électeurs veulent souvent qu'on pourvoie à leurs besoins essentiels. Comme nous l'a dit une parlementaire du Gabon, les citoyens demandent « *aux parlementaires de s'occuper de leurs routes, de leurs écoles ou de leur enterrement, même si cela n'entre pas dans le cadre des pouvoirs dévolus au Parlement. Chaque jour, des gens meurent et les parlementaires sont priés de contribuer financièrement et physiquement aux funérailles. D'autres viennent solliciter le parlementaire, parce qu'ils n'ont rien à mettre dans leur assiette* ». On s'attend souvent à ce que les parlementaires trouvent les moyens de payer de telles dépenses de leur propre poche. Par exemple, comme l'a relevé une parlementaire du Malawi, « *Les électeurs sollicitent notre aide pour les enterrements, les sources d'eau potable, le transport [...] L'argent pour les cercueils ou le transport vient de nos poches. Nous avons également souvent payé des frais de scolarité. Ce n'est pas notre travail, mais nous devons le faire pour des raisons humanitaires et pour gagner la sympathie des électeurs* ». Un parlementaire de Papouasie-Nouvelle-Guinée a fait une observation similaire : « *Les électeurs pensent que les parlementaires sont riches, mais en fait, j'étais beaucoup plus riche quand je travaillais comme médecin. À présent que je suis parlementaire, même si je gagne un peu plus que ce que je gagnais auparavant, cela ne fait aucune différence parce que mon salaire n'appartient pas à ma famille – il appartient à l'ensemble de mon électoral* ».

Les parlementaires de beaucoup de pays ont également souligné l'envahissement par le travail de circonscription de presque tous les aspects de leur vie, et le fait que les électeurs veulent être en mesure de les contacter à tout moment. Au cours d'une discussion avec des parlementaires du Bahreïn, leurs téléphones mobiles sonnaient constamment parce que les électeurs leur téléphonaient, dans l'espoir de pouvoir leur parler directement de leurs préoccupations. En conséquence, les parlementaires portaient deux, voire trois téléphones leur permettant d'identifier les appels personnels. Une parlementaire de Thaïlande a indiqué avoir tenu 33 réunions différentes avec des électeurs en une seule journée. D'autres soulignent que les citoyens partent du principe qu'ils peuvent tout simplement s'inviter chez eux. La parlementaire du Gabon nous a indiqué :

« Les citoyens sont tellement exigeants que je n'ai souvent même pas le temps de manger : ils attendent à la porte de mon appartement, sans avoir pris rendez-vous. Je peux les rencontrer à l'Assemblée nationale ou dans un bureau, mais 80 % des rencontres ont lieu chez moi. En Afrique, les gens ne font pas de différence entre la vie professionnelle et la sphère privée, entre votre vie en tant que parlementaire et votre vie en tant que personne privée. Par conséquent, il n'est pas surprenant de trouver quelqu'un qui a attendu pendant des heures chez vous, ou de voir quelqu'un qui attend déjà sur votre terrasse le matin, quand vous vous réveillez et ouvrez vos rideaux ».

Dans les pays où la démocratie parlementaire est en place depuis longtemps, comme au Royaume-Uni, au Canada, en Australie et aux États-Unis, le travail de circonscription semble également absorber un volume croissant du temps des hommes politiques. Des enquêtes menées au Royaume-Uni montrent que, en 1996, une fraction déjà importante (40 %) du temps des parlementaires était consacrée au travail de circonscription, mais que, en 2006, le chiffre donné par les nouveaux parlementaires s'élève à 49 %.¹⁵⁰ Au Canada, le travail de circonscription prend plus de temps que n'importe quelle autre activité, et le parlement suspend toutes les quatre ou cinq semaines ses travaux, pour permettre aux parlementaires de passer plus de temps avec leurs électeurs.¹⁵¹

150 Norton, 2012 (à paraître).

151 Franks, 2007, cité dans Arter, 2011, p. 148.

De nombreuses analyses révèlent que ce travail atteint un volume particulièrement élevé dans les modes de scrutin uninominaux par circonscription (ou les systèmes à scrutin plurinominal préférentiel, comme le vote unique transférable utilisé en Irlande). Cependant, ce type d'activité semble augmenter aussi dans le cadre des scrutins de liste. En Turquie, par exemple, on estime que les parlementaires consacrent à peu près la moitié de leur temps à écouter les doléances des électeurs.¹⁵² En Europe centrale et orientale, les parlementaires sont souvent appelés pour intervenir et aider des électeurs individuellement (la Lituanie arrivant en tête concernant cette activité dans la région).¹⁵³ Une étude du Congrès du Honduras a montré qu'un quart des parlementaires passait du temps individuellement avec des électeurs, et que plus d'un quart menait des services « personnalisés » en faveur des électeurs. Même aux Pays-Bas, où les parlementaires ont tendance à concevoir leur fonction de représentation en termes de parti plutôt que d'électeurs, plus du tiers de la semaine est consacré à des réunions externes, et les contacts individuels avec les citoyens ont augmenté entre 2001 et 2006.

Les électeurs de toutes les régions du monde se tournent de plus en plus vers leurs représentants pour obtenir de l'aide concernant une variété croissante de problèmes, qu'ils soient directement liés ou non au Parlement. Ils considèrent que les parlementaires ont accès au pouvoir, à l'influence et aux ressources, et peuvent ainsi résoudre presque n'importe quel problème. Une parlementaire suédoise a raconté l'histoire d'un homme en instance de divorce, qui lui a demandé si elle pourrait l'aider à retrouver sa femme, tandis qu'un parlementaire britannique a rappelé avoir été appelé par un électeur parce que la voirie avait laissé sa poubelle au milieu du chemin. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi il avait téléphoné au parlementaire, l'homme a répondu qu'il avait déjà essayé le bureau du Premier ministre, qui lui avait dit de téléphoner au parlementaire.¹⁵⁴

Bien qu'il couvre un large éventail d'activités potentielles, le travail de circonscription peut être classé en quatre rubriques. Tout d'abord, le soutien aux individus, qui va

152 Kim et al., 1984 et Hazama, 2005, cité dans Hazama, Genckaya et Genckaya, 2007, p. 246.

153 Ilonszki, 2011, p. 6-9.

154 Flynn, 1997.

de l'aide légitime pour trouver du travail ou élargir ses perspectives, à des comportements plus clientélistes, de toute évidence conçus pour acheter le soutien des électeurs concernés. Ensuite, la réponse aux doléances, lorsque les citoyens ont un problème particulier dans leurs relations avec une administration, pour l'obtention de prestations d'aide sociale, ou encore pour faire face à la bureaucratie. Le parlementaire agit comme un ami influent pour aider à résoudre de tels problèmes, même si ce parlementaire n'a aucune légitimité officielle pour ce faire dans bien des cas. Ensuite, la prise de position politique, lorsque les électeurs tentent de solliciter l'avis ou d'influencer l'opinion des parlementaires sur des questions particulières, notamment pour les votes au Parlement. Bien que n'exigeant pas un travail énorme de la part des parlementaires, l'attention portée à l'opinion des groupes clés au sein de la circonscription implique l'organisation de réunions et manifestations publiques. Enfin, le soutien aux projets exige des responsables politiques qu'ils se mettent à la recherche de fonds pour le développement préférentiel de la région ou la promotion de l'économie locale en sollicitant des « faveurs politiques », processus dans lequel les députés utilisent leur fonction pour obtenir des subventions publiques.

« Quand les gens demandent une nouvelle route ou l'électricité dans un village, je dois faire pression sur le Gouvernement pour m'assurer que le message est bien passé, qu'un budget a été alloué et que des mesures ont bien été prises. »

Le contenu semble varier entre les parlements en place depuis longtemps, où les électeurs attendent une aide dans leurs relations avec les administrations gouvernementales, et les pays à l'histoire plus récente, souvent plus pauvres, où les citoyens considèrent que le parlementaire doit fournir ces services lui-même. Ce qui est commun aux deux, cependant, est la recherche de « faveurs politiques », à savoir de fonds publics pour soutenir la localité. Le Congrès

américain est probablement l'exemple le plus évident de cette tendance, car il permet aux parlementaires d'insérer dans la législation existante des dispositions attribuant une partie d'une subvention fédérale à des projets réalisés dans la circonscription de certains parlementaires particuliers. Ce processus « d'affectation » a considérablement augmenté au cours des dernières décennies. En 1970 par exemple, la législation du Congrès sur le financement des autoroutes prévoyait des affectations pour trois projets spécifiques. En 1987, ce chiffre était passé à 155 projets et en 2005, il y en avait 6 371, pour une enveloppe de 23 milliards de dollars¹⁵⁵ (De gros efforts ont été fournis au cours de ces dernières années pour limiter et réformer ces affectations de ressources.) Au Honduras, plus de la moitié des responsables politiques est directement engagée dans la recherche de fonds pour leur région, et on constate des tendances similaires au Brésil, au Mexique et en Argentine. En Afrique, de nombreux parlementaires ont indiqué qu'ils étaient considérés comme des « agents de développement » qui seront jugés sur les améliorations qu'ils auront apportées aux infrastructures et à l'économie locales. Un parlementaire du Bénin nous a brossé un tableau parlant :

« Quand les gens demandent une nouvelle route ou de l'électricité dans un village, je dois faire pression sur le Gouvernement pour m'assurer que le message est bien passé, qu'un budget a été alloué et des mesures prises. C'est comme une course – les citoyens veulent la même maternité que dans le village d'à côté, et vous savez, en tant que parlementaire, qu'il s'agit d'une course d'obstacles de quatre à huit ans ».

4.3. Les moteurs du travail de circonscription : satisfaction, avantages électoraux et attentes des électeurs

l'augmentation de cet aspect de la charge de travail des parlementaires semble provenir au moins en partie des exigences des électeurs. Malheureusement, rares sont les analyses qui permettent de savoir si les exigences des électeurs ont augmenté et dans quel sens. Il est évident que les électeurs attendent des parlementaires

¹⁵⁵ Mezey, 2008, p. 98.

qu'ils pallient la rareté, voire l'absence de services publics. Comme indiqué précédemment, en Afrique, tout le monde part du principe qu'un parlementaire doit mettre des biens et des services à la disposition de ses électeurs. Tel est toutefois aussi le cas dans d'autres régions du monde. Dans l'ensemble du monde arabe, les mouvements islamistes ont adopté une stratégie électorale efficace consistant à proposer aux citoyens et aux collectivités des services sinon inexistantes.¹⁵⁶ Des témoignages de parlementaires dans la plupart des pays indiquent que les exigences des électeurs augmentent. Un collaborateur travaillant dans la permanence d'un parlementaire chilien a estimé que près de 95 % de la correspondance des électeurs étaient liés à des demandes de faveurs personnelles ou de fonds destinés à financer des projets locaux.¹⁵⁷

Le chapitre précédent a mis en évidence la manière dont les nouvelles technologies de la communication ont également conduit à une augmentation de la communication. Toutefois, l'exigence d'aide ne constitue qu'une partie de l'équation. Il est évident que la fourniture d'aide a également augmenté. Les parlementaires ne sont pas seulement disposés à assumer de telles responsabilités, mais sollicitent activement les électeurs pour qu'ils leur confient des dossiers lors de réunions publiques et de consultations organisées dans les circonscriptions et les mairies. Toutes les activités de ce type sont conçues pour informer les électeurs et les inciter à venir présenter leurs problèmes aux parlementaires. Des entretiens individuels avec des parlementaires permettent d'obtenir un éventail de réponses sur les causes de cette situation, qui se répartissent en général en trois catégories. D'abord, les parlementaires semblent apprécier ce travail, ensuite, ils considèrent qu'il leur est électoralement avantageux et, enfin, ils estiment indispensables d'être vus comme des partenaires actifs à l'échelon local du fait de la pression induite par les attentes des électeurs.

4.3.1. Satisfaction et récompense

Bien que de nombreux parlementaires se plaignent de certains des cas qui leur sont soumis, ils sont nombreux

à considérer cette partie de leur travail comme la plus enrichissante. Une partie de leur satisfaction vient du fait que ces activités sont totalement différentes du travail réalisé à l'intérieur du Parlement. Au sein de leur circonscription, on attend des parlementaires qu'ils remplissent certaines fonctions, et ceux-ci sont considérés comme d'importantes personnalités locales, traités avec respect et perçus comme influents. Au sein du Parlement, en revanche, ils ne représentent qu'un élu parmi de nombreux autres, disposant d'une influence individuelle limitée sur la législation ou le Gouvernement.

Dans certains pays, une partie de la priorité accordée aux circonscriptions peut s'expliquer par le fait que le Parlement n'a que relativement peu de pouvoir. Les parlementaires exercent donc une influence limitée sur les décisions clés. Dans chaque parlement offre un nombre limité d'occasions d'intervenir dans les débats. La nature même du travail parlementaire donne rarement à la grande majorité des parlementaires le sentiment d'avoir réalisé quelque chose de tangible.

En revanche, traiter directement d'un problème de logement, d'éducation ou de vie quotidienne donne aux responsables politiques le sentiment d'être utiles et d'œuvrer concrètement. Même une activité banale peut permettre de se sentir personnellement utile. Souvent, les électeurs veulent seulement savoir si les autorités étudient leur dossier et le parlementaire peut très facilement leur apporter cette assurance. Comme un parlementaire britannique l'a indiqué, « *C'est la seule chose concrète sur laquelle on dispose d'un certain contrôle et dont on retire une certaine satisfaction personnelle [...]. Souvent, il suffit simplement d'obtenir une réponse expliquant ce qui s'est passé, mais c'est quelque chose que l'électeur n'aurait pas obtenu autrement* ».

Plusieurs études confirment ce point. Au Honduras, 75 % des parlementaires ont cité la satisfaction personnelle comme élément clé de leur implication dans ce travail.¹⁵⁸ De même, 69 % des parlementaires interrogés au Kenya ont estimé que ce travail était de loin la fonction la plus populaire et, dans d'autres États africains, plus de la moitié de l'ensemble des parlementaires l'ont considérée comme la partie la plus satisfaisante de leurs fonctions. La seule exception était la Namibie, où 41 % seulement des parlementaires ont considéré cette activité comme étant

156 Ottaway et Hamzawy, 2009.

157 Mezey, 2008, p. 113.

158 Taylor-Robinson, 2011.

la partie la plus satisfaisante de leur travail – un pourcentage qui demeure malgré tout nettement plus élevé que celui obtenu pour la seconde fonction jugée la plus satisfaisante, la représentation (24 %).¹⁵⁹

4.3.2. Le filon électoral

Il ne s'agit toutefois pas de prétendre que les députés examinent des cas uniquement par abnégation. Le travail de circonscription, surtout celui qui améliore l'image du parlementaire, est considéré comme un atout électoral. Cela semble vrai dans les deux sens. Pour certains, il semble qu'une grande partie de cette activité n'est pas simplement dictée par le fait d'obtenir un avantage, mais que s'il apparaissait qu'ils ne s'y impliquent pas, ils seraient sanctionnés à travers les urnes. D'autres parlementaires considèrent que le travail de circonscription leur vaudra les faveurs des électeurs lors du scrutin. Pour cette raison, la plupart des responsables politiques qui s'engagent dans le travail de circonscription s'assurent également que le public entend parler de ce qu'ils font au moyen de bulletins, d'envois massifs de messages, de sites Internet et de réunions publiques. De telles activités visent généralement deux objectifs, mettre en évidence les cas où les parlementaires ont atteint leur objectif et attirer des cas à traiter en faisant la publicité des services disponibles dans le cadre de la circonscription. Bien que les universitaires soient sceptiques quant à la capacité des parlementaires à susciter des faveurs personnelles, il est évident que les parlementaires estiment que cela fonctionne. Un parlementaire canadien, élu avec seulement 39 voix d'avance en 1997, mais en ayant dégagé 16 000 de plus en 2008, a expliqué sa réussite par la façon dont il avait aidé ses électeurs. Comparant son approche de la circonscription à une opération commerciale, il a remarqué qu'il avait spécialisé du personnel qui « *sait très bien qu'il est payé au même titre que le personnel d'une entreprise. Nous traitons nos électeurs comme nos clients – si nous ne les traitons pas bien, ils peuvent aller voir ailleurs* ».

Même dans les scrutins de liste, certains parlementaires pensent que le travail de circonscription peut les aider. En Turquie, par exemple, une étude a révélé que les parlementaires estiment que le fait de développer les investissements dans une région et de satisfaire les exigences des électeurs constitue les deuxième et troisième variables les

plus importantes après le soutien au parti.¹⁶⁰ En Afrique du Sud, où le mode de scrutin est un scrutin de liste national à la proportionnelle, le Congrès National Africain (ANC) affecte à chacun de ses parlementaires une circonscription dont il doit s'occuper entre deux élections. Tout donne à penser que l'opinion des militants et des électeurs locaux sur la performance des parlementaires à l'échelon local peut influencer sur le rang que ces derniers occupent sur la liste lors de l'élection suivante.

Un sondage réalisé en Afrique appuie cette impression. Dans un échantillon de six pays africains (Kenya, Malawi, Zambie, Afrique du Sud, Namibie et Mozambique), les électeurs ont régulièrement classé le travail de circonscription et la représentation de la circonscription comme les aspects les plus importants de l'activité d'un parlementaire¹⁶¹. En Tanzanie, un autre sondage a montré que 64 % des électeurs voteraient pour le candidat le plus apte à fournir des biens et des services à la communauté locale.¹⁶² En effet, dans de nombreux pays, tout porte à croire que les électeurs n'ont que peu de connaissances de l'activité parlementaire. « L'élaboration des lois » a été considérée comme la fonction la plus importante par seulement un petit quart des électeurs, et la fonction de contrôle du Gouvernement n'a pas recueilli plus de 10 % des sondages dans chacun des pays.¹⁶³ Rares sont les parlementaires, s'il en existe, qui considèrent qu'ils sont tenus de rendre compte aux électeurs de leur activité législative ou de contrôle. Les parlementaires du Ghana, par exemple, ont évoqué la pression qu'ils subissent de la part des électeurs pour ce qui est des comptes à rendre au sujet de leur travail de circonscription, mais aucun d'eux n'a évoqué de pressions l'obligeant à rendre compte de son travail parlementaire, sauf lorsqu'il est lié à la circonscription.¹⁶⁴

4.3.3. Les attentes des électeurs : gérer l'ingérable?

Dans de nombreuses régions du monde, cependant, les parlementaires témoignent du fait que les attentes des électeurs dépassent de loin leur capacité à les satisfaire. Dans les réponses recueillies lors des entretiens et

159 Barkan *et al.*, 2010.

160 Hazama, Genckaya et Genckaya, 2007, p. 11.

161 Barkan *et al.*, 2007, p. 5.

162 Document de travail d'Afrobaromètre, No. 59, p. 3.

163 Barkan *et al.*, 2007, p. 5.

164 Lindberg, 2010, p. 137.

des enquêtes, les parlementaires de toutes les régions du monde ont attiré l'attention sur l'écart qui existe entre leurs fonctions officielles et les attentes des électeurs liées à ces fonctions. Comme une parlementaire du Gabon nous l'a dit, lorsque les parlementaires ne disposent pas des fonds nécessaires pour soutenir des projets, ils puisent dans leur propre salaire, bien que « *ce ne soit pas conforme à la fonction institutionnelle du parlementaire* » et même si la responsabilité en incombe à l'État. Néanmoins, les parlementaires acceptent encore d'apporter un tel soutien – et cette tendance ne se limite pas aux systèmes parlementaires récents. Une analyse menée au Royaume-Uni suggère que la grande majorité des dossiers que les parlementaires acceptent de traiter sort du cadre de leurs compétences officielles.¹⁶⁵ Malgré une activité de circonscription accrue,

*« La plupart des lettres de parlementaires n'aboutissent pas à un changement de décision ou à un nouveau cours de l'action poursuivie (...) Les fonctionnaires rédigent des lettres sur la base d'orientations claires ou d'un précédent établi ; dans certains cas, le ministre ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire. Un parlementaire a estimé que sans doute moins de 5 % des dossiers ont abouti à des changements de décision ».*¹⁶⁶

La difficulté, pour de nombreux parlementaires, est qu'ils seront jugés sur leurs résultats dans des domaines où ils ont relativement peu d'influence. Comme un parlementaire kényan l'a dit, les électeurs se tournent vers les parlementaires pour tout, « *de l'électricité jusqu'aux hôpitaux (...) Et dans la plupart des cas, lorsqu'ils n'obtiennent pas satisfaction, ils rendent le parlementaire responsable de tous les maux, même si cela relève de la responsabilité du pouvoir exécutif* ». De même, un parlementaire sénégalais a souligné :

« Le principal défi réside dans le fait que les demandes des citoyens relèvent souvent de la compétence du pouvoir exécutif et transforment ainsi les parlementaires en intermédiaires, sinon en « mendiants » [...] Les parlementaires se retrouvent donc dans une position peu enviable, car ils ne sont pas reconnus pour ce qu'ils peuvent faire, mais on leur demande d'agir par procuration pour le compte d'autres acteurs institutionnels, sur lesquels ils n'exercent pas de contrôle direct et ils sont jugés au regard de leur

capacité à réussir quelque chose dans ce domaine-là ».

Cette confusion des rôles résulte en partie de la confusion entre la fonction du parlementaire et les fonctions traditionnelles du chef local, situation dans laquelle le chef finissait invariablement par aider la population locale. Au Kenya, elle est alimentée par la pratique des *harambees*, qui consiste à réaliser des collectes destinées à répondre aux besoins essentiels des plus démunis dans la communauté. Au Ghana, un auteur a décrit la façon dont la fonction traditionnelle de « chef de famille » est venue se greffer sur la fonction du parlementaire, ce qui « *soumet les élus à des pressions énormes pour qu'ils prennent en compte les besoins et les priorités des électeurs* ».¹⁶⁷

De même, les parlementaires de la région du Pacifique ont tendance à se considérer comme des dirigeants plutôt que des représentants. Dans le document commandé pour les besoins de ce rapport, Nakamura, Clements et Hegarty mettent cette tendance sur le compte d'une conception traditionnelle de la fonction de dirigeant, mais aussi de l'accent important mis sur le rôle que jouent les parlementaires en tant qu'agents de développement. Ainsi que l'a fait remarquer un responsable politique des Samoa aux auteurs, « *l'opinion que les électeurs ont de leurs parlementaires est déterminée par des valeurs et pratiques traditionnelles, qui veulent que toute personne aspirant à des fonctions dirigeantes doit avoir le dos suffisamment large* ».¹⁶⁸ Ce constat a été confirmé par un parlementaire de Papouasie-Nouvelle-Guinée avec lequel nous sommes entretenus. Celui-ci nous a expliqué : « *Lorsque nous sommes entrés au Parlement, la tradition voulait que les parlementaires s'occupent de leurs électeurs. Il est difficile, aujourd'hui, d'aller trouver les gens pour leur dire que vous ne pouvez faire que certaines choses, et que, pour le reste, ils doivent se débrouiller* ».

Bien que la dynamique soit très différente dans les systèmes parlementaires plus anciens, la constante du témoignage apporté par les responsables politiques est que le volume et la diversité du travail de circonscription prennent des proportions telles qu'il est impossible pour les parlementaires d'y faire face. Pourtant, ils ne se montrent guère enclins à dire non. Un parlementaire

165 Hall, 1999, p. 8.

166 Norton et Wood, 1993, p. 49-50.

167 Lindberg, 2010, p. 136.

168 Ibid, p. 23

a indiqué qu'il trouvait difficile de tourner le dos aux électeurs, quel que soit le caractère incongru de leurs demandes. « *Ils viennent me voir avec leur déclaration d'impôt, mais je n'y connais pas grand-chose. Alors je souris et leur prête une oreille attentive et les mets en contact avec quelqu'un qui peut les aider* ». Un parlementaire de Papouasie-Nouvelle-Guinée a aussi indiqué que, bien qu'il ne puisse dire non aux électeurs, il ne pouvait pas non plus leur répondre favorablement : « *Mes administrés attendent de moi que je paie leurs frais de scolarité, le coût de leurs funérailles, leurs frais de transport [...]. Je sais que je ne peux pas leur donner ce qu'ils veulent, car ce n'est pas la procédure parlementaire. Mais que puis-je faire ? Si je dis non, mon siège au Parlement est menacé* ».

Cependant, comme ce parlementaire l'a indiqué, cette situation résulte en partie des parlementaires eux-mêmes. Ceux-ci ont créé une série de problèmes auxquels il est nécessaire de faire face – « *En tant que dirigeants, nous devons parler vrai à nos concitoyens et leur dire ce qui est bien et ce qui ne l'est pas. Si nous nous contentons de fuir, les difficultés vont prospérer. Il est important que nous informions les citoyens sur notre rôle et sur celui du Parlement* ». Ce défi semble s'adresser aux parlementaires dans toutes les régions du monde. Il est difficile pour les parlementaires d'atteindre un équilibre entre leur désir de donner aux électeurs des espoirs réalistes sur ce qu'un parlementaire peut faire et leur volonté de s'assurer qu'ils seront réélus, bien qu'il y ait des éléments montrant que, dans certains cas, les parlementaires vont dans cette direction.

4.4. L'avenir du travail de circonscription : faire moins, mais mieux ?

Bien que le travail de circonscription semble écrasant pour les parlementaires dans de nombreux pays, il est peu probable qu'il disparaisse ou même diminue dans un proche avenir. Il est au cœur des attentes du public à l'égard de leurs représentants et de la perception qu'ont les parlementaires de leur propre rôle. De manière plus peut-être significative, les parlementaires apprécient cette partie de leur travail et estiment qu'elle présente un avantage électoral. Cependant, en dehors du fait que les parlementaires ont bien du mal à répondre aux attentes des électeurs, le volume de temps consacré

à la circonscription et dépensé aux dépens du travail des parlementaires au sein du Parlement, de l'examen de la législation et de contrôle des gouvernements, constitue une source d'inquiétude croissante. La tâche qui attend bon nombre de parlementaires exige la gestion des attentes des électeurs, la régulation de leur propre charge de travail et la recherche d'un équilibre entre les différentes fonctions au sein et en dehors du

La tâche de bon nombre de parlementaires consiste à répondre aux attentes des électeurs, gérer leur propre charge de travail et concilier leurs différentes fonctions au sein du Parlement et en dehors.

Parlement. La seconde moitié de ce chapitre porte sur quelques-unes des réponses institutionnelles apportées à ce défi, sous la forme des fonds de développement de circonscription et des permanences parlementaires dans les circonscriptions. Le reste de cette section relève brièvement que le volume et la diversité du travail de circonscription peuvent inciter les parlementaires à adopter deux stratégies : 1) s'efforcer d'orienter les attentes des électeurs de la sphère individuelle vers la sphère collective et 2) tenter d'intégrer l'expérience acquise dans les circonscriptions dans leur travail parlementaire.

4.4.1. Œuvrer pour la collectivité à l'échelon de la circonscription

L'un des défis les plus importants auxquels sont confrontés les responsables politiques dans de nombreuses sociétés, surtout celles qui ont une conception traditionnelle de l'exercice du pouvoir ou celles où le népotisme et le clientélisme prédominent, est lié à l'évolution des attentes des électeurs concernant ce que les responsables politiques peuvent et doivent fournir. L'essentiel du travail de circonscription est toujours effectué au coup par coup, les parlementaires offrant des services spécifiques aux individus. Quant au clientélisme politique, il implique la promesse d'une récompense évidente et immédiate au profit de celui qui vote pour un candidat en particulier,

alors qu'avec les solutions collectives les avantages sont souvent moins évidents et plus diffus. Pourtant, comme on l'a vu dans l'exemple de Chowdury Saber au début de ce chapitre, dans certains pays, les parlementaires semblent tenter de déplacer l'axe de leur travail vers la fourniture collective de services.

Au Ghana, par exemple, des travaux effectués par M. Staffan Lindberg révèlent que, bien que le clientélisme soit omniprésent et que les électeurs comptent souvent sur le soutien personnel de leur parlementaire, la pression est telle que, dans de nombreux cas, cette approche n'est pas viable et pousse les parlementaires vers des solutions collectives. Comme le dit M. Staffan Lindberg, « *les pressions considérables exercées pour payer les factures d'hôpital des personnes débouchent sur un système national d'assurance maladie, les demandes incessantes de paiement de frais de scolarité entraînent la mise en place de systèmes de bourses, et ainsi de suite* ». ¹⁶⁹ En d'autres termes, l'incapacité des parlementaires à répondre aux exigences des individus les contraint à rechercher des solutions stratégiques qui s'avèrent beaucoup plus avantageuses.

D'autres témoignages confirment que les parlementaires admettent de plus en plus fréquemment que cette approche est la plus viable pour aller de l'avant. Dans le cadre d'une initiative similaire à celle de Chowdury, une parlementaire indonésienne a décrit les efforts qu'elle a entrepris pour favoriser l'autonomisation des citoyens à l'échelon local. Son initiative portait à l'origine sur la formation des individus désireux de créer leur propre petite entreprise, avant de se transformer ensuite en programme de microcrédits fournissant des fonds pour le démarrage de projets. Le programme de microcrédits lui permettait également de lancer une initiative consistant à offrir des produits à prix réduits aux personnes les plus démunies de sa circonscription. Ce système prévoit de remettre aux personnes les plus pauvres des coupons qu'elles peuvent échanger localement contre des denrées de première nécessité, comme le riz et l'huile, à des prix extrêmement réduits.

Des études semblent indiquer que, même si les électeurs peuvent attendre de leur parlementaire qu'il leur fournisse des biens personnels, ils reconnaissent

de toute évidence le rôle que celui-ci assume dans l'amélioration de la situation collective des électeurs de sa circonscription. En Ouganda, les électeurs semblent fonder leur appréciation du parlementaire sur la contribution de celui-ci aux projets communautaires, plutôt qu'en raisonnant individuellement en tant que simples électeurs. ¹⁷⁰ Une étude conduite au Kenya et en Zambie indique que les électeurs sont davantage intéressés par les avantages collectifs offerts par les parlementaires, et davantage susceptibles de voter pour un parlementaire sur cette base. ¹⁷¹

Les parlementaires eux-mêmes voient les avantages évidents qui s'attachent au fait d'avancer dans cette direction, et insistent sur le rôle que les fonds de développement de circonscription (FDC) pourraient jouer pour faciliter l'exercice de leurs fonctions. Une députée du Gabon a indiqué que la hausse du FDC permettrait aux parlementaires d'aider les populations plus efficacement grâce à des projets d'envergure au niveau local, qui à leur tour « *donnent plus de visibilité à la fonction du député, et rendent moins probable le fait que les députés doivent saupoudrer l'argent sur de multiples petites activités, comme l'achat de médicaments ou de cercueils pour des funérailles* ». Il n'est pas sûr que cela soit le début d'une évolution plus large, mais cela montre que les parlementaires prennent conscience de leur besoin d'examiner des alternatives au travail individuel de circonscription.

4.4.2. La circonscription en tant que ressource pour l'élaboration des politiques

L'autre dimension du travail de circonscription consiste à s'assurer que l'expérience locale est intégrée dans l'élaboration des politiques nationales. Grâce à leurs échanges avec les électeurs, les parlementaires disposent d'une expertise considérable quant à l'impact local des politiques et de la législation. Cette expérience directe est souvent bien supérieure à celle des fonctionnaires et des ministres chargés de concevoir et de mettre en œuvre la législation, mais il est rare qu'elle soit utilisée par les parlements de façon systématique pour adapter les lois. Au contraire, c'est le plus souvent l'initiative individuelle des responsables politiques qui permet de faire fructifier

169 Lindberg, 2010, p. 137.

170 AFLI, 2007, p. 31.

171 Young, 2009, p. 8.

politiquement l'expérience des citoyens. Par exemple, un certain nombre de parlementaires en Afrique nous ont expliqué comment les récits poignants de femmes, au sein de leurs circonscriptions, leur ont fait faire campagne pour mettre fin à l'excision, en utilisant le Parlement pour plaider en faveur d'une législation allant dans ce sens. Au Mexique, un parlementaire nous a raconté comment, à la suite d'une visite dans la circonscription, elle s'est occupée du cas d'un enfant doué, plaidant pour des changements dans la politique éducative qui permettraient d'accélérer la scolarité des enfants talentueux en tenant compte de leurs capacités plutôt que de s'en tenir à leur âge. Une parlementaire thaïlandaise nous a parlé de ses efforts visant à protéger les homosexuels et les jeunes hommes transsexuels des persécutions de l'armée, et la manière dont elle a réussi à faire évoluer la loi définissant leur aptitude à servir dans l'armée. Un parlementaire indonésien, frappé par le taux élevé de mortalité maternelle qui sévissait dans sa circonscription, a coopéré avec les autorités sanitaires et ses collègues parlementaires pour élaborer un programme national de soins.

D'autres parlementaires nous ont raconté qu'ils organisent régulièrement des réunions locales pour s'enquérir auprès des citoyens de leurs priorités politiques et de leurs idées de nouvelle législation. Il ressort des discussions que nous avons eues avec des parlementaires que la population est très friande de tels événements. En général, un parlementaire invite de 20 à 100 électeurs de sa circonscription à venir discuter d'idées politiques. Ces idées peuvent inciter le parlementaire à prendre des initiatives locales destinées à améliorer les infrastructures locales ou le logement, mais elles le poussent également souvent à aborder la législation au niveau national. Une députée du Gabon a expliqué avoir été invitée, pendant une réunion de ce type, à proposer une loi visant à faire augmenter la proportion des filles dans l'enseignement secondaire et améliorer leurs possibilités d'emploi. De même, une parlementaire du Kenya a expliqué que ces réunions locales ont permis de fixer un ensemble d'objectifs locaux, inspirés des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et mettant l'accent sur les écoles, la santé et le bien-être des enfants.

Même si les exemples d'expérience locale ayant débouché sur des initiatives politiques sont variés, nous avons eu du mal à trouver des exemples de parlements cherchant avec énergie à valoriser, dans le processus législatif, l'expertise

locale des parlementaires. Beaucoup de parlements ont prévu des dispositions en ce qui concerne les doléances, les débats lancés par les parlementaires, les questions et les motions qui mettent souvent en lumière les préoccupations locales, mais elles sont souvent limitées sur le fond et la forme et, tout en soulevant souvent des questions spécifiques à la circonscription dans le parlement entretiennent peu de liens directs avec la fonction du Parlement qui consiste à trouver des solutions collectives à travers la législation ou la surveillance du gouvernement. Les parlements pourraient faire beaucoup plus pour intégrer les importantes préoccupations des circonscriptions dans le parlement, afin de trouver des solutions stratégiques à des problèmes communs. Les exemples d'innovations tendent à être *ponctuels*, l'initiative venant de parlementaires individuels plutôt que du Parlement lui-même, ce qui est peut-être logique. Comme pour d'autres exemples de réforme parlementaire, l'efficacité visible des parlementaires pousse les autres à reproduire leurs méthodes tout en incitant éventuellement l'institution parlementaire à réagir. La section suivante présente deux exemples récents de réponses institutionnelles à l'augmentation du travail de circonscription, tandis que, dans le chapitre final, la réflexion porte sur l'impact qu'une telle évolution pourrait avoir, à l'avenir, sur le rôle joué par les circonscriptions.

4.5. Réponses institutionnelles à l'augmentation du travail de circonscription

l'impact le plus évident du travail de circonscription concerne la charge de travail des parlementaires et, partant, les ressources dont ils ont besoin pour le mener à bien. Il est difficile de prouver que le renforcement des pressions exercées par les électeurs ont conduit à une hausse des moyens à la disposition des parlementaires. Toutefois, au cours de ces dernières années, les parlementaires de nombreux pays ont exigé de bénéficier de salaires plus élevés et d'un soutien accru dans l'exercice de leurs fonctions, le cas le plus frappant étant celui du Kenya, où les salaires sont passés de 10 000 shillings kenyans en 2002 à 200 000 en 2009,¹⁷² et où l'indemnité de circonscription a été portée de 5 200 shillings

172 Une augmentation d'environ 126 dollars E.-U. en 2002 à 2 500 dollars en 2009, selon www.oanda.com.

kenyans en 2002 à 50 000 shillings kenyans en 2007.¹⁷³

Il est également intéressant de mentionner brièvement la professionnalisation par laquelle les personnels parlementaires sont passés ces dernières années. L'enquête auprès des parlements menée pour les besoins de ce rapport a souligné que les parlements avaient répondu à la charge de travail croissante des élus en professionnalisant à la fois leurs services internes et les procédures parlementaires. Le personnel parlementaire et les responsables politiques ont cherché à améliorer les procédures internes et à former le personnel afin qu'il puisse soutenir les parlementaires dans tous les aspects de leur travail. Cependant, il existe des différences énormes quant au niveau de prestation ainsi assuré, entre d'un côté les États-Unis, dont le parlement emploie près de 16 000 personnes (pays suivi par le Japon et l'Indonésie avec près de 4 000 personnels parlementaires) et, à l'autre extrême, des pays comme Djibouti, la Mauritanie et Malte, dont le parlement emploie environ 50 personnes, ou moins encore. Cependant, il semble que, quel que soit l'effectif du personnel parlementaire, les parlementaires restent persuadés qu'ils peuvent utiliser davantage de personnel.

Deux autres tendances méritent d'être pesées, à savoir l'utilisation des FDC et la création, par les parlements, de permanences non partisans dans les circonscriptions. Ces deux initiatives apportent un appui institutionnel au travail de circonscription en favorisant une plus grande interaction entre les parlementaires et leurs électeurs. Cependant, elles ont aussi une incidence sur cette activité et possèdent donc, en tant que telles, leurs forces et leurs faiblesses.

4.5.1. Fonds de Développement des Circonscriptions (FDC)

L'accroissement des FDC a été spectaculaire au cours des deux dernières décennies. Selon une étude, le nombre de FDC nationaux a été porté de trois en 1990 à 19 en 2010, dans des pays aussi différents que le Bhoutan, l'Inde, la Jamaïque, le Ghana, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Philippines.¹⁷⁴ La logique de ces fonds est séduisante, parce qu'il s'agit d'allouer des sommes d'argent qui peuvent être investies au niveau local pour promouvoir le développement écono-

mique, s'attaquer aux problèmes d'infrastructures et faire participer les groupes locaux et les individus. La décentralisation de la prise de décision prévue dans le cadre de tels projets devrait permettre aux FDC de prendre beaucoup mieux en compte les besoins locaux que des projets similaires gérés directement par le gouvernement central. En conséquence, ils comblent une lacune de développement qui persisterait à défaut, en particulier dans les pays pauvres.

Toutefois, ces fonds sont sujets à controverses pour des raisons diverses. Des doutes et des inquiétudes existent concernant leur transparence et leur efficacité, quant à savoir s'ils ne font que renforcer les réseaux d'influence existants, ou encore s'ils transforment les parlementaires en décideurs au niveau exécutif, les détournant ainsi de leur fonction parlementaire de contrôle de l'action du pouvoir exécutif. Nombre de ces préoccupations tournent autour des fonctions remplies par les parlementaires et du contrôle direct ou de l'influence qu'ils exercent sur l'allocation des dépenses.

Bien que les fonds diffèrent dans leur structure exacte, ils visent un but pour une large part similaire, à savoir, la promotion du développement. Le FDC jamaïcain a par exemple été créé dans le but de « *promouvoir le développement humain et les infrastructures aux niveaux de la communauté et de la circonscription* » avec la reconnaissance par le Gouvernement du fait que le FDC était « *une partie importante de notre filet de sécurité sociale* ». ¹⁷⁵ Le FDC kenyan a été créé pour « *garantir qu'une partie déterminée du budget national de l'année est consacrée aux circonscriptions pour le développement et, en particulier, la lutte contre la pauvreté au niveau de la circonscription* ». ¹⁷⁶

Le principe de la lutte contre la pauvreté et de promotion du développement est donc central à l'existence de tous ces fonds, mais il convient d'attribuer, ne serait-ce qu'en partie, leur augmentation à la volonté des parlementaires d'augmenter les ressources mises à leur disposition. Par exemple, en Ouganda, le FDC a notamment été le fruit d'une promesse faite par le président Yoweri Museveni d'accorder des fonds aux parlementaires pour aider au développement de leurs circonscriptions, mais aussi « *pour éviter que les*

173 Une augmentation d'environ 66 dollars E.-U. en 2002 à 740 dollars en 2007, selon www.oanda.com.

174 Baskin, 2010.

175 Parti du Travail de Jamaïque, 2008, cité dans Baskin, 2010, p. 15.

176 Loi sur les Fonds de développement des circonscriptions de 2003, cité dans Baskin 2010, p. 22.

électeurs n'accablent les parlementaires de demandes relatives à des projets de développement, obligeant ceux-ci à mettre la main à la poche, devenant encore plus pauvres et corrompus dans leurs efforts pour joindre les deux bouts ». ¹⁷⁷ Une analyse des FDC kényans a abouti à la même conclusion, la raison principale du soutien manifesté par les parlementaires au projet de loi de 2003 n'étant pas « qu'ils aimaient davantage leurs électeurs [...] Ils l'ont soutenu parce qu'ils redoutaient encore cinq ans d'interminables harambees pour des projets de développement sans fin dans leurs circonscriptions ». ¹⁷⁸ Dans certains cas, les FDC ont été expressément conçus pour renforcer la position du parlementaire. En Jamaïque, l'initiative visait à « permettre aux membres du Parlement de répondre aux besoins et aux priorités définies par leurs électeurs ». ¹⁷⁹

Les responsables politiques et les universitaires

Le bien-fondé et le fonctionnement des FDC suscitent des réserves importantes. Ils confortent les électeurs dans l'idée que le développement fait partie intégrante du travail incombant aux parlementaires et que c'est à cette aune qu'il convient de les juger.

émettent toutefois des réserves importantes concernant le bien-fondé et le fonctionnement des FDC. En premier lieu, non seulement ils confortent les électeurs dans l'idée que le développement fait partie intégrante du travail incombant aux parlementaires et que c'est à cette aune que les électeurs doivent les juger, mais ils renforcent en outre le syndrome de « l'homme important ». Comme indiqué plus haut, nombreux sont les pays dans lesquels les perspectives de réélection des parlementaires dépendent davantage de leur capacité à offrir des prestations locales que de leurs

activités législatives et de contrôle. L'analyse du FDC entreprise par l'AFLI en Ouganda a conclu que les électeurs fondaient leur évaluation des parlementaires sur leur contribution aux projets communautaires et sur les avantages matériels, en concluant que : « la fonction législative du parlementaire était de toute évidence peu reconnue, ou ne bénéficiait pas de l'importance qu'elle méritait ». ¹⁸⁰ Les détracteurs soutiennent que conférer aux députés locaux un pouvoir financier dans la prise de décision estompe la distinction fondamentale entre le rôle du député en tant que responsable exerçant une surveillance sur le gouvernement et lui demandant des comptes et la fonction exécutive des ministres et des fonctionnaires.

L'utilisation des FDC pour les campagnes électorales suscite également des préoccupations. Dans la région du Pacifique, il existe de nombreux exemples d'utilisation de ces fonds à des fins partisans, qui renforcent la vision stéréotypée du public concernant ses dirigeants. On cite le cas, aux îles Salomon, d'un parlementaire ayant fait creuser un puits et permettant uniquement à ceux qui l'avaient soutenu d'y boire. ¹⁸¹ De même, un parlementaire en Papouasie-Nouvelle-Guinée nous a avoué avec une certaine candeur que son objectif principal était d'être réélu, et que les fonds y avaient contribué. Toutefois, le principal impact des FDC a été de renforcer l'impression du public que ce parlementaire était un dirigeant capable d'obtenir des résultats concrets.

« Privilégions-nous le service rendu aux populations ou l'image du Parlement ? Pour ma part, j'opterai pour le service rendu aux populations aussi longtemps que j'aurai besoin de leur appui politique. Je ne vais pas perdre mon temps à mettre de l'argent dans une région favorable à mon concurrent. Je l'investirai plutôt dans l'un de mes bastions et pourrai ainsi conforter mon image. C'est comme ça, que ça nous plaise ou non. C'est comme ça que fonctionne la politique en Papouasie-Nouvelle-Guinée ».

Un autre parlementaire de Papouasie-Nouvelle-Guinée a partagé cette analyse, attribuant directement la création du FDC à la culture politique dominante. Il déclare ainsi :

« La Papouasie-Nouvelle-Guinée a sa propre conception

¹⁷⁷ African Leadership Institute, 2007, p.8.

¹⁷⁸ Okungu, 2006.

¹⁷⁹ Document d'orientation, BPM : Fonds de Développement de Circonscription, cité dans Baskin, 2010, p.15.

¹⁸⁰ African Leadership Institute, 2007, p. 32.

¹⁸¹ Nakamura, Clements et Hegarty, 2011, p.14.

de la politique, que les étrangers ne comprendront jamais et qui explique les agissements et le comportement de nos élus (...) Les attentes manifestées par la population à l'égard de nos responsables politiques, considérés comme des « personnes importantes », ont incité les gouvernements successifs à mettre en place, dans le contexte du budget annuel, ce que l'on qualifie habituellement de « caisses noires des parlementaires » ou de « fonds discrétionnaires », qui sont utilisés par tous les parlementaires pour répondre aux attentes de leurs électeurs ».

En d'autres termes, le fait que les fonds soient utilisés à des fins politiques était prévu et convenu.

Ces conceptions ont nourri les critiques à l'égard de nombreux FDC. Les éléments d'information recueillis dans différents pays révèlent que le facteur clé permettant de déterminer qu'un FDC atteint ses objectifs dépend de ses modalités de fonctionnement. Autrement dit, *« les mécanismes de gouvernance qui régissent le fonctionnement des FDC sont le critère déterminant permettant de savoir si les FDC stimulent finalement le développement local, sont rendus inefficaces ou, dans le pire des cas, favorisent des situations de rente et de « faveurs politiques » »*.¹⁸²

Le modèle que Nakamura qualifie de « modèle politico-local », semble être le plus vulnérable aux dérives décrites ci-dessus, car il tend à être caractérisé par une structure de gouvernance très relâchée, qui laisse toute latitude au parlementaire local et requiert relativement peu de transparence concernant les dépenses.¹⁸³ Les FDC ougandais se sont constitués sur ce premier modèle, ce qui explique sans doute en partie la magnitude des problèmes rencontrés et son abandon courant 2011 (même si des rumeurs prétendent qu'il sera réinstauré). Ses partisans soutiennent que le principal inconvénient de ce FDC était que le fonds n'avait jamais été assez important pour répondre aux attentes des électeurs et que les sommes qu'il contenait étaient trop faibles pour régler tous les problèmes locaux d'importance. Cet argument n'est pas dépourvu de bien-fondé, dans la mesure où ce fonds allouait un peu plus de 5 000 dollars par an à chaque parlementaire, ce qui en faisait ainsi, de loin, le moins bien doté des fonds de ce type (l'enveloppe atteignant un plus de

20 000 dollars au Malawi, 420 000 dollars en Inde, près de 800 000 dollars au Kenya et un peu plus de 4 millions de dollars aux Philippines).¹⁸⁴

Toutefois, le FDC ougandais était également révélateur, au sens où les fonds étaient versés directement sur les comptes bancaires des parlementaires et, à en croire la plupart des études, n'étaient soumis qu'à très peu de vérifications et de contrôles. L'évaluation du FDC réalisée par l'AFLI a révélé une mauvaise gestion très importante des fonds, parce qu'aucun signataire indépendant n'autorisait les dépenses sur le compte, ce qui laissait une totale discrétion aux parlementaires à leur sujet. Le facteur clé dans la mauvaise gestion des fonds a donc été le fait que le FDC a été créé dans le cadre de *« lignes directrices, de dispositions législatives et de dispositions en matière de responsabilité sommaires et provisoires »*¹⁸⁵, et qu'il *« sa gestion ne semblait tomber sous le coup qu'aucune loi ni réglementation »*.¹⁸⁶

À l'inverse, le FDC de la Jamaïque relève d'un modèle plus professionnel et réglementé. Le fonds alloue environ 230 000 dollars individuellement aux parlementaires, qui sont obligés d'élaborer un plan de développement quinquennal. Au cours de ce processus, ils sont tenus de consulter les groupes locaux, les particuliers et les ONG, de sorte que la *« responsabilité de la sélection et de la hiérarchisation des idées de projet incombe aux électeurs et non au parlementaire »*.¹⁸⁷ Le plan quinquennal et le plan du projet sont soumis au bureau en charge des FDC au sein des services du Premier ministre, puis à une commission parlementaire non partisane pour approbation définitive. Le suivi et l'évaluation se font à travers les agences d'exécution, la Commission de contrôle du projet de circonscription, la Commission parlementaire et les parlementaires eux-mêmes. Grâce à cette combinaison de planification stratégique quinquennale et de mesures de contrôle rigoureuses, FDC a produit des résultats tangibles, tels que la création de centres sociaux, la formation des chômeurs et l'amélioration du réseau routier.

En résumé, le développement des FDC est une innovation importante, qui a transformé la collaboration entre les

182 Baskin et Draman, 2011, p. 116.

183 Nakamura, 2011.

184 Baskin et al., 2011.

185 AFLI, 2007, p. 9

186 Baskin, 2010, p. 28

187 Baskin, 2010, p. 17.

responsables politiques et leurs électeurs, en particulier dans les pays en développement. Bien que les avis concernant les FDC soient très variés, ces derniers sont, de toute évidence, extrêmement populaires auprès des parlementaires et de la population. Leur mode de gestion est essentiel à leur succès, et dans certains pays, les FDC font l'objet de réformes et d'ajustements, notamment au Kenya où, ils seront soumis en 2012 à des contrôles plus stricts dans le cadre d'une initiative de décentralisation de grande ampleur. Cependant, ils sont généralement considérés comme un outil adapté pour combattre la pauvreté. Il est difficile de tirer des conclusions plus tranchées à leur sujet, notamment parce qu'ils divisent généralement l'opinion. Le meilleur résumé de la situation est sorti de la bouche de Robert Nakamura, qui évoque quatre points : 1) en raison du soutien dont ils bénéficient parmi les parlementaires, la suppression complète des FDC est peu probable, 2) le nombre de FDC est en augmentation et le modèle en train de s'étendre, 3) des différences importantes se sont développées dans leur conception et dans leurs conditions de mise en œuvre, et 4) « *ils favorisent des activités qui ont des conséquences tant positives que négatives* ». ¹⁸⁸

4.5.2. Les permanences parlementaires

La seconde évolution concerne la création de permanences dans les circonscriptions. Ces initiatives ont souvent été prises en charge par les bailleurs de fonds et les organismes internationaux dans le but de promouvoir une plus grande collaboration entre les responsables politiques et les électeurs (en particulier dans les systèmes de liste proportionnels), et de promouvoir un rôle de soutien non partisan, en particulier dans les situations d'après-conflit. Des permanences de ce type ont été testées dans des régions comme les Balkans, l'Irak, et, avec des variantes, l'Indonésie.

Le cas de l'Ex-République yougoslave de Macédoine offre un exemple intéressant. Initialement lancée en 2003 sous la forme d'un petit programme pilote, l'initiative prise par le pays concernant les permanences dans les circonscriptions s'est progressivement étendue à 75 permanences, qui servent aujourd'hui aux parlementaires de plate-forme de communication privilégiée

avec leurs électeurs. Le modèle visait à mettre en place des bureaux dans les bâtiments municipaux afin de souligner que le travail de circonscription était non partisan. En outre, ces permanences sont maintenant dotées d'assistants recrutés par un concours ouvert ; ces assistants sont également soumis à un programme de formation destiné à s'assurer qu'ils savent comment traiter les dossiers qui leur sont présentés et qu'ils sont bien équipés pour soutenir les parlementaires. ¹⁸⁹

Selon les analystes locaux, l'impact sur la compréhension de l'activité des parlementaires par la population locale et sur l'interaction entre les parlementaires et les électeurs a été significatif. Au départ, les électeurs portaient du principe que rencontrer un parlementaire offrait l'occasion de faire pression pour obtenir un soutien direct et individuel, par exemple un emploi. Toutefois, le système a évolué et les citoyens ont intégré la manière de l'utiliser plus efficacement. Désormais les dossiers entrent dans trois catégories. En premier lieu, ces permanences permettent aux populations de se repérer dans la bureaucratie des administrations et d'accéder à des prestations telles que des pensions ou autres indemnités. En second lieu, concernant les projets d'infrastructure liés aux routes et aux chemins de fer, lorsque les organisations de la société civile ou les groupes d'individus mettent en évidence des problèmes locaux spécifiques, il est attendu des parlementaires qu'ils fassent jouer leurs contacts avec les ministres pour accélérer le déblocage de fonds publics en faveur de ces projets. Enfin, concernant les questions liées aux services publics, telles que la santé et l'éducation, les parlementaires travaillent avec les autorités locales et leurs collègues pour résoudre les problèmes.

L'intérêt de ce système est qu'il aide les individus à dialoguer avec l'État ; en conséquence, le système n'est plus anonyme. Il crée en outre une meilleure interaction entre les populations et les parlementaires et les responsables politiques. Parce que les permanences sont situées de telle sorte qu'aucun citoyen n'en est éloigné de plus de 30 km et

¹⁸⁹ Ce programme, dont la création a été rendu possible grâce à l'appui d'USAID et l'assistance technique du Gouvernement canadien, a été mis en œuvre en partenariat avec le NDI. Il a par la suite été élargi, en partie grâce à l'appui supplémentaire offert par l'Agence suisse pour le développement et la coopération, et est actuellement mis en œuvre avec l'assistance technique de l'Institut pour la démocratie parlementaire (IDP), l'organisation locale héritée du NDI.

¹⁸⁸ Nakamura, Clements et Hegarty, 2011, p. 3.

que la majorité de la population est à moins de 5 km d'une permanence, plus de 60 % des électeurs les connaissent.

En outre, ces permanences ont également eu un effet sur la culture politique, et l'opinion des parlementaires à l'égard de telles activités. Du fait de l'importance accordée par les parlementaires aux permanences, le vendredi est désormais considéré comme un jour consacré aux circonscriptions, pendant lequel le Parlement ne siège pas. En outre, l'activité menée dans les circonscriptions est de plus en plus valorisée dans le cadre des activités parlementaires, les parlementaires se fondant sur les préoccupations des électeurs pour interpeler les ministres au Parlement. Enfin, ce qui est peut-être plus significatif, ces bureaux mettent en évidence la nature non partisane du travail réalisé et sont considérés comme un outil précieux pour promouvoir l'intégration sociale, la législation reconnaissant maintenant officiellement le travail mené dans les circonscriptions par les parlementaires.

Des initiatives comparables ont été mises en œuvre ailleurs. Par exemple, un projet en Zambie a créé les mêmes permanences dans chacune des 150 circonscriptions, là encore sur une base non partisane, en les dotant de personnel qualifié. Une étude locale révèle là aussi un taux élevé de participation, avec une permanence qui, à elle seule, a fait l'objet de plus de 300 visites en l'espace d'un mois. En Indonésie, un travail a été lancé voici un certain temps pour créer des *Rumah Aspirasi* régionales (ou « chambre des aspirations »).¹⁹⁰ L'intention était de mettre en place des bureaux régionaux qui recenseraient les aspirations des citoyens pour inspirer les propositions de politiques formulées par les parlementaires. L'espoir était de trouver ainsi un moyen de relier l'expérience acquise dans les circonscriptions au processus décisionnel. Toutefois, le projet a échoué, en raison de préoccupations du public concernant les sommes consacrées à ces permanences ; même si elles restent au service des membres de la chambre haute du Parlement, l'analyse de leurs performances est limitée.

La création de permanences parlementaires dans les circonscriptions semble être une réponse aux défis qui se présentent dans certains contextes politiques. Dans les pays où le travail de circonscription absorbe

déjà une large part du temps des parlementaires, créer de tels bureaux est peut-être moins utile. Toutefois, les principes qui les sous-tendent – le caractère non-partisan de l'aide offerte, l'accent mis sur les solutions stratégiques plutôt que la prestation de services individuels, et la mise à disposition de personnel convenablement formé – sont convaincants et trouvent à s'appliquer dans presque tous les contextes politiques.

4.6. Conclusion : une approche stratégique de la gestion de l'offre et de la demande

En dépit du fait que le travail de circonscription semble augmenter dans le monde entier et que la grande majorité des parlementaires se plaint de son incapacité à répondre aux attentes des électeurs, ni les parlementaires ni la population ne semblent prêts à y renoncer. Le travail de circonscription offre aux parlementaires un élément enrichissant et satisfaisant dans leur travail, en particulier dans les contextes dans lesquels le Parlement n'a éventuellement pas assez de pouvoir formel pour exiger des comptes du gouvernement. Les parlementaires estiment aussi tirer un avantage électoral d'une telle activité, tout en répondant par ce biais à un réel besoin des électeurs. Les citoyens s'attendent pour leur part à ce que les parlementaires répondent à leurs besoins, en considérant le travail de circonscription comme partie intégrante de leurs activités voire, dans de nombreux cas, l'aspect essentiel. Dans de nombreux pays, l'apport local des parlementaires a clairement plus d'influence sur le choix des électeurs que leur travail à l'échelle nationale.

L'analyse a beaucoup porté sur les effets néfastes de l'ampleur prise par le travail de circonscription, c'est-à-dire la mesure dans laquelle ce travail empêche les élus d'assumer leurs fonctions au Parlement, favorise le clientélisme local (et peut-être la corruption) et absorbe trop de ressources. Pourtant, il existe peu de réponses stratégiques ou institutionnelles permettant de contrer ces risques. Les réponses apportées se sont souvent concentrées sur l'augmentation des ressources requises pour faire face à des attentes accrues. Bien qu'il soit difficile de tirer une conclusion définitive sur les mérites des fonds de développement des circonscriptions, leur popularité parmi les

¹⁹⁰ Le programme *Rumah Aspirasi* a été lancé grâce à un financement de la Banque mondiale.

parlementaires s'explique par le fait qu'ils fournissent des ressources financières supplémentaires à des responsables politiques tenus par des budgets très serrés. Bien sûr, leur utilisation par les responsables politiques à des fins partisans ou au service d'un véritable développement dépend du système en place, mais de toute façon, la plupart des parlementaires les apprécient et veulent qu'ils soient renforcés.

Le danger consiste, comme le montre le témoignage du parlementaire de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, à se contenter de « nourrir la bête ». La mise à disposition de ressources additionnelles peut avoir pour seul effet d'augmenter les attentes des électeurs en matière d'aide individuelle. Dans de nombreuses régions du monde, le travail de circonscription offre de toute évidence une réponse individuelle et précise aux problèmes personnels des électeurs. En ce sens, il peut être une réponse évidente à l'évolution des attentes du public en faveur d'une représentation politique axée sur l'individu plutôt que le collectif. Pourtant, certaines indications donnent à penser que le volume et la diversité des cas traités modifient l'idée que les parlementaires se font des circonscriptions.

Les exemples pris en Afrique et ailleurs révèlent que la pression des demandes de soutien individuel pousse les parlementaires à trouver des solutions collectives et stratégiques. De façon plus significative, les sondages indiquent maintenant que les électeurs jugent les parlementaires, tant au regard de ce qu'ils offrent à la région, qu'au regard de ce qu'ils offrent aux électeurs. En Macédoine et en Europe centrale et orientale, la création de permanences a montré que les

électeurs apprennent à utiliser le système de la façon la plus efficace. Bien que les électeurs puissent d'abord penser à demander des faveurs, le système aide à orienter ces attentes vers un soutien plus large.

Dans la majeure partie des cas, toutefois, cette approche reste ponctuelle et sporadique. Ce sont les idées de parlementaires innovants tels que Saber Chowdury qui débouchent sur les initiatives les plus intéressantes. Rares sont les exemples de mise en évidence de bonnes pratiques et les efforts visant à tirer des enseignements à l'échelon national, sans parler de l'échelle internationale.

Le défi pour les parlements du monde entier ne se limite pas à offrir davantage de ressources, mais à intégrer le travail de circonscription de trois façons : en passant a) du particulier au stratégique, afin de trouver des solutions politiques aux problèmes courants plutôt que de traiter chaque cas isolément, b) de l'individuel au collectif, afin de trouver des réponses qui profitent à un groupe de personnes à l'échelon local plutôt qu'à des personnes isolées et c) de l'échelle locale à l'échelle nationale, pour trouver des façons d'intégrer beaucoup plus systématiquement l'expérience acquise dans les circonscriptions dans le travail parlementaire et l'élaboration des politiques. Les exemples cités de ce chapitre donnent des idées de la façon de procéder, mais la mise en œuvre de l'ensemble de ces enseignements exige que les parlementaires, l'administration parlementaire et les parlements s'emparent de ces initiatives et les déclinent plus largement.



CONCLUSION – RÉFORME PARLEMENTAIRE : RÉSILIENCE ET RENOUVEAU

5.1 Introduction : réactivité parlementaire et attentes du public

L'objectif de ce rapport était d'examiner l'évolution des relations entre les citoyens et les parlements, en montrant comment les parlements du monde entier répondent aux attentes du public. Le chapitre II du rapport a mis l'accent sur la réponse institutionnelle, en analysant les efforts déployés par les parlements pour améliorer l'accessibilité et la transparence, ainsi que pour impliquer le public dans les activités législatives et de contrôle. Les chapitres III et IV du rapport ont porté sur la pression exercée par le public et l'influence qu'elle exerce sur le travail des membres du Parlement au regard de leur rôle de représentation, ainsi que de leur réponse aux préoccupations individuelles des électeurs.

Dans la plupart des régions du monde, les Parlements semblent avoir conscience de la nécessité de trouver

des solutions pour améliorer leur image publique et mettent en œuvre une série d'initiatives conçues pour améliorer leur relation avec les électeurs. Ces initiatives se caractérisent généralement par la volonté de renforcer l'ouverture du Parlement, ainsi que sa transparence et sa capacité à refléter l'ensemble de l'opinion publique, tout en permettant à la population de mieux comprendre et apprécier le rôle du Parlement. Plusieurs facteurs expliquent ce souhait accru de faire participer le public. Dans de nombreux cas, cette évolution a répondu à une crise politique, au peu de confiance accordée par la population, ou à un changement de majorité parlementaire. Les responsables politiques eux-mêmes, toujours sensibles à l'opinion publique, ont aussi cherché des moyens d'améliorer la communication avec les électeurs, ainsi que leur capacité à les satisfaire. Toutefois, plus profondément, ce changement reflète l'évolution du paysage politique entourant le travail parlementaire. Comme le révèle le chapitre d'introduction, nombre de sources traditionnelles de légitimité ont diminué au

cours des dernières décennies et les parlements sont concurrencés par de multiples formes de représentation alternatives. Enfin, les parlements continuent à avoir beaucoup de difficulté à convaincre le public de l'utilité de leur rôle, de leur efficacité et des résultats qu'ils obtiennent.

Cependant, la vigueur de la représentation parlementaire reflète la capacité de ces institutions à s'adapter et à évoluer pour prendre en compte les attentes du public et trouver une nouvelle légitimité. Les réponses des parlements et des responsables politiques contenues dans ce rapport indiquent qu'ils sont sensibles à ces pressions. Toutefois, dans de nombreux parlements – voire la plupart – la capacité à mettre en œuvre les changements nécessaires est entravée par le manque de coordination, de stratégie et d'organisation. Le changement est plutôt intervenu de façon *ponctuelle* et disparate qu'été la résultante d'une réflexion articulée autour d'objectifs primordiaux. Une telle situation est peut-être inévitable. Au Parlement, l'évolution, fruit de négociations et de compromis, se fait souvent incertaine et imprévisible, ce qui reflète la nature même des parlements.

Ce chapitre, divisé en trois parties, résume certains des enseignements et principes qui ont sous-tendu ce processus d'évolution parlementaire. La première passe en revue les facteurs qui favorisent une meilleure réactivité parlementaire à l'égard de la population, et évoque les limites des réponses institutionnelles. La deuxième envisage des solutions permettant aux parlements de mieux tirer profit de certaines de leurs idées pour élaborer des stratégies et tirer parti de la pression en faveur des réformes. La troisième met en lumière quelques-unes des caractéristiques des programmes de réforme qui ont abouti et la nécessité que différents groupes, tant à l'intérieur et qu'à l'extérieur du Parlement, soient associés aux propositions de changement.

5.1.1. Comprendre les réponses institutionnelles

L'objectif principal du rapport était d'analyser la réponse apportée par les parlements aux pressions du public en faveur du changement. Dans la pratique, cette demande populaire se manifeste sous des formes nombreuses et variées en fonction des pays. Les réponses des parlements à l'enquête menée par l'UIP pour les besoins de ce rapport mettent en évidence la difficulté de déterminer une réponse au défi de la perception du public,

étant donné la multitude de facteurs pouvant influencer sur l'opinion publique et le fait qu'un grand nombre des facteurs contribuant à façonner l'opinion ne dépendent tout simplement pas des parlements eux-mêmes. Les différents chapitres du rapport ont toutefois mentionné les principales réponses parlementaires, en mettant en évidence tant les innovations que les similitudes constatées. Presque tous les parlements et les élus interrogés ont évoqué les mesures visant à améliorer leurs sites Internet, diffuser leurs travaux, consulter davantage, encourager une plus grande responsabilité politique et consacrer davantage de moyens au travail de circonscription.

Cependant, l'interprétation donnée aux origines de l'inquiétude manifestée par le public et les réponses qui y ont été apportées ont souvent été liées à des facteurs politiques plus profonds et à la place occupée par le Parlement dans la structure de gouvernement. Dans plusieurs pays, par exemple, force a été de constater que la faiblesse de la confiance accordée par la population s'expliquait par les lacunes du Parlement et que la première étape pour nouer une relation avec les électeurs devait consister à améliorer les performances du Parlement lui-même. En Inde, Rajya Sabha notait, dans ses observations, que les perceptions du public étaient liées aux préoccupations mondiales concernant « *le déclin de la moralité dans la vie publique, la corruption des fonctionnaires, l'utilisation du pouvoir de l'argent et de la force lors des élections législatives, etc.* » et associées à des problèmes propres au Parlement, notamment « *les règles appliquées lors des débats, la participation des parlementaires aux travaux de leur assemblée, la qualité de la législation, la pertinence des procédures de protection sociale, la baisse du nombre de sessions parlementaires, l'image du Parlement et [...] des écarts de conduite et des abus de la part des parlementaires* ».

Dans ce contexte, les mesures visant à renforcer la confiance de la population comprenaient notamment le renforcement du système des commissions pour développer le contrôle de l'application des lois, la création d'une commission des doléances publiques, la création de fonds de développement des circonscriptions et l'application plus stricte du code de conduite du Parlement pour améliorer le comportement parlementaire. Toutefois, ces mesures ont également porté sur des aspects plus généraux en matière de communication parlementaire, notamment l'amélioration du site Internet

des Parlements, la retransmission télévisée des travaux parlementaires, ainsi que la numérisation des comptes rendus parlementaires.

Dans le même registre, les faibles niveaux de soutien populaire en Bulgarie sont en grande partie à mettre sur le compte du comportement adopté par les parlementaires et, spécifiquement, à la fréquence de leurs absences du Parlement ou au vote au nom de leurs collègues absents. Dans la contribution de ce Parlement, il était noté que : « *Certains parlementaires sont constamment absents des séances plénières, sans raison, ne craignant pas les sanctions, qu'elles soient financières ou qu'elles conduisent à divulguer leurs noms* ». Cette contribution considérait également comme des causes supplémentaires de cette situation la mauvaise qualité de la législation et l'insuffisance des contacts entre les parlementaires et les électeurs, tout en ajoutant que « *les fonctions et le travail essentiels du Parlement demeurent flous et incompris par le grand public* » et que les populations avaient tendance à attribuer au Parlement la responsabilité d'un grand nombre de leurs problèmes personnels, allant du chômage aux trous dans les routes.

D'autres parlements ont réfléchi, au moment de la transition de leur pays à la démocratie, à la nécessité de faire évoluer l'opinion du public concernant l'institution parlementaire. Par exemple, un témoignage indonésien a souligné la nécessité, pour le Parlement, de s'attaquer à l'idée, répandue dans la population, que le Parlement n'est qu'une « *simple chambre d'enregistrement* », ayant pour seule fonction de donner force de loi aux décisions gouvernementales. Il faut donc que le Parlement lutte contre l'impression qu' « *il n'a pas entièrement soutenu les mesures en faveur de la bonne gouvernance, surtout celles qui étaient destinées à l'éradiquer la corruption* ». Son principal défi est donc de renforcer la confiance en instaurant un meilleur contrôle du Gouvernement et une meilleure législation, ainsi qu'en encourageant ce dernier à lutter contre la corruption.

Au Kenya, l'effort parlementaire pour améliorer les relations avec le public est formulé en termes de changement constitutionnel plus large. En soulignant encore une fois que le manque de connaissances du public constitue l'une des origines de la situation, la communication parlementaire a cherché à démystifier l'institution, en renforçant son accessibilité, en diffusant ses travaux, en ouvrant ses commissions au public et en créant des

bureaux de circonscription pour chaque parlementaire. La contribution adressée par ce parlement indiquait qu'il avait ainsi tenté de répondre à l'intérêt accru du public, mais que cet intérêt plus prononcé était lui-même le résultat d'un accroissement de la liberté des citoyens, de la liberté d'expression et de la sensibilisation du public à l'importance des « droits fondamentaux » et de l'existence d'une société civile dynamique.

Les exemples font ressortir deux points montrant la façon dont le contexte politique influe sur les approches retenues par les parlements pour améliorer leurs relations avec les citoyens. Tout d'abord, lorsqu'il y a des faiblesses politiques notoires, les parlements doivent mener des réformes visant à renforcer la responsabilité du gouvernement, améliorer l'examen de la législation et montrer au public que le Parlement est plus efficace. David Beetham a déclaré : « *Si le problème vient du fait que les parlements n'ont pas la capacité ni la volonté de demander des comptes au pouvoir exécutif lorsque c'est important, alors communiquer plus efficacement les informations relatives à leurs activités ne va guère rétablir la confiance du public dans leur utilité* ». ¹⁹¹ En réalité, à court terme, de telles mesures peuvent même avoir l'effet inverse ; alors que le fait de mettre l'accent sur une meilleure communication, une plus grande ouverture et une transparence accrue est sans aucun doute une bonne chose, rendre les électeurs plus conscients du travail réalisé par les parlementaires est également susceptible de renforcer leurs attentes. Un parlementaire tanzanien indique que, depuis que le Parlement a commencé à retransmettre en direct ses débats, « *les populations tanzaniennes s'expriment davantage et sont beaucoup plus exigeantes qu'elles l'étaient autrefois (...). Les électeurs nous appellent après un débat difficile pour nous dire si nous avons été bons* ». ¹⁹²

Ensuite, la mise en œuvre de réformes pour améliorer la performance parlementaire devrait être prise en compte dans tous les efforts en faveur du dialogue, mais il est rare que les parlements abordent la réforme de façon aussi stratégique et coordonnée. Les parlements avaient tendance à accorder davantage de poids, dans leur analyse, aux causes auxquelles ils étaient prêts à s'attaquer. Cela peut paraître évident, mais la qualité et la portée de la réponse institutionnelle dépendront de la manière dont le problème aura été posé. En outre, bien que de nombreuses contributions

191 Beetham, 2011, p. 132.

192 Stapenhurst et al., 2011, p. 93.

reçues aient comporté des analyses pertinentes des défis auxquels les parlements font face, celles-ci ont rarement été transformées en stratégie.

Les parlements ont au contraire souvent présenté les problèmes dans des termes permettant d'y apporter des réponses institutionnelles. Bien que beaucoup de parlements aient reconnu que les causes étaient multiples, la plupart d'entre eux (ce qui peut être compréhensible) a mis en avant des défis qui pourraient être relevés par les mesures qu'ils avaient déjà mises en œuvre, telles que les stratégies de communication, les codes de conduite pour les parlementaires et l'augmentation des moyens mis à la disposition des circonscriptions. En outre, tous les parlements ont dressé la liste des initiatives prises au fil des ans pour améliorer leurs relations avec les citoyens, qui couvraient souvent différents aspects des préoccupations du public. Cependant, ce n'est qu'à posteriori que ces aspects étaient reconnus comme les différents éléments d'un même problème. Dans la pratique, de nombreuses initiatives ont été prises en tant que tentatives isolées de faire face à des problèmes spécifiques, plutôt qu'en tant que mesures complémentaires s'inscrivant dans une stratégie plus large.

Enfin, les parlements ont montré une aptitude limitée à élaborer une stratégie globale encadrant ces mesures. Il y a eu de notables exceptions, dans lesquelles l'amélioration de la communication s'inscrivait dans un programme institutionnel à long terme. Cependant, la plupart du temps, peu d'éléments ont révélé un effort concerté visant à aborder simultanément plusieurs aspects du problème posé par l'opinion publique. Comme l'a indiqué l'enquête internationale menée par la *Hansard Society* du Royaume-Uni sur la communication parlementaire : « *Le problème concernant le dialogue avec le public est qu'il est diffus par nature et englobe beaucoup d'aspects qui dépassent nécessairement les frontières organisationnelles internes* ». Une coopération entre services et une direction stratégique sont donc requises ce qui, dans la plupart des cas, « *ne correspond pas à la réalité institutionnelle du Parlement* ». ¹⁹³

Il se peut que la nature de l'institution parlementaire rende impossible la conception et la mise en œuvre de stratégies globales, ce qui ne devrait toutefois pas empêcher les parlements de tenter de mener une analyse beaucoup plus stratégique des causes et des facteurs propices au

changement. Bien que nombre de parlements pensent faire le maximum, leurs réponses sont parfois limitées par leur propre analyse et l'évaluation des facteurs déclenchant les réformes. Une analyse plus complète pourrait permettre aux parlements de mieux comprendre les causes et les conséquences de l'évolution de l'opinion publique. Plus important encore peut-être, elle permettrait d'évaluer réaliste ce qui peut être accompli au sein du Parlement, de comprendre à quel moment une aide extérieure serait nécessaire et d'en mesurer l'efficacité. Ces thèmes sont abordés dans la section suivante.

5.2. Mettre les exigences de changement au service des stratégies de réforme

La partie principale du présent rapport a discuté non seulement des réponses apportées par les parlements aux demandes du public, mais aussi du fait qu'ils sont, pour la plupart, sensibles à l'opinion publique et réactifs aux demandes de changement. Cependant, la structure du rapport a également mis en évidence les deux dimensions sous-tendant leur action. Le chapitre II s'est penché sur les réponses institutionnelles – autrement dit, sur les mesures que les parlements pourraient mettre en œuvre directement, en modifiant leurs structures ou leur procédure pour entrer en relation avec les citoyens et nouer un dialogue plus étroit avec eux.

En revanche, les chapitres III et IV ont porté sur l'incidence que peuvent avoir l'évolution et l'augmentation des attentes du public à l'égard des parlementaires sur les fonctions assumées par ces derniers. Cela résulte en partie des réformes de procédures conçues pour renforcer la responsabilité individuelle des parlementaires (notamment les codes de conduite), ainsi que du surcroît de surveillance externe (grâce à l'accroissement des instances d'observation du travail parlementaire, par exemple). Toutefois, la fonction évolue également, puisque les parlementaires eux-mêmes répondent directement aux pressions du public, comme le montre le développement du travail de circonscription ou l'accroissement de la communication entre les parlementaires et les citoyens que les nouvelles technologies de la communication ont rendu possible. Cet accroissement de la charge de travail a, à son tour, souvent nécessité d'autres réponses institutionnelles, les parlements étant sollicités par les

193 *Hansard Society*, 2010, p. 69.

parlementaires désireux de bénéficier de davantage de ressources et de soutien et, parfois, des changements dans le calendrier parlementaire (par exemple pour que les parlementaires aient davantage de temps à consacrer au travail de circonscription).

Les initiatives parlementaires visant à améliorer les relations avec les électeurs doivent non seulement reposer sur ce que le Parlement peut faire pour accroître la confiance du public, mais aussi sur une compréhension de la façon dont évolue le rôle des parlementaires.

Pour la grande majorité des électeurs, le parlementaire est le point de contact le plus important avec le Parlement. La perception par le public du rôle du parlementaire détermine dans une large mesure l'opinion du public à l'égard du Parlement et des responsables politiques. Les réformes institutionnelles, souvent par inadvertance, renforcent ou transforment ensuite cette perception. Par exemple, bien que de nombreux parlements aient adopté des codes de conduite, ces codes constituent souvent une réaction défensive à un scandale public, plutôt qu'une mesure stratégique visant à renforcer la confiance. Il est possible qu'il existe des exemples de codes de conduite mis en œuvre dans le cadre d'une stratégie plus large destinée à accroître la participation, mais nous n'en avons trouvé aucun exemple. Dans ce domaine, une analyse plus stratégique est nécessaire pour exploiter certaines des pressions s'exerçant en faveur du changement, afin que la réforme conforte dans l'esprit public le rôle des parlementaires et celui du Parlement lui-même. Ces réponses stratégiques pourraient revêtir de nombreuses formes, mais le présent rapport a fait ressortir trois défis spécifiques.

En premier lieu, les réformes doivent renforcer la fonction du représentant et améliorer la compréhension que le public peut avoir de l'action parlementaire, tant au sein du Parlement qu'en dehors. Par exemple, la réponse institutionnelle habituelle aux plaintes des parlementaires

quant au manque de moyens disponibles pour le travail de circonscription consiste le plus souvent à leur offrir davantage de moyens en créant des permanences parlementaires dans les circonscriptions, en instaurant des fonds de développement des circonscriptions, ou en augmentant les indemnités parlementaires.

Bien que l'attribution de moyens supplémentaires puisse constituer une réponse évidente aux attentes des électeurs, elle risque de faire augmenter les attentes à l'égard des activités locales des parlementaires. La demande dépasse constamment l'offre, à moins que les moyens supplémentaires ne soient accompagnés d'un changement stratégique dans la façon d'aborder le travail. Le chapitre IV a montré que beaucoup de parlementaires tentent de trouver des solutions collectives aux demandes individuelles d'aide et qu'en dépit de la fréquence du clientélisme, les électeurs de certains pays jugent de plus en plus les responsables politiques en fonction de ce qu'ils font pour la communauté plutôt que pour les particuliers. De même, l'utilisation des fonds de développement des circonscriptions semble être plus efficace lorsqu'ils encouragent l'offre de services collectifs et l'entraide plutôt que lorsqu'ils opèrent comme des dons.

En résumé, la réponse la plus évidente aux demandes de moyens supplémentaires formulées par les parlementaires pourrait ne pas être la meilleure à long terme pour leurs relations avec les citoyens. Toute réponse devrait aussi chercher à influencer sur la façon dont ce travail est réalisé, pour réduire la charge du travail de circonscription, et sur la compréhension par le public de la fonction représentative du parlementaire.

En second lieu, les réformes visant à améliorer la participation et le contrôle du public sur le Parlement doivent veiller à renforcer le rôle de ce dernier, plutôt que le miner. Le Chapitre III a montré que les réformes successives ont eu pour effet de restreindre progressivement la portée du mandat parlementaire, souvent à très juste titre et toujours en réponse aux pressions du public. Cependant, le défi consiste à équilibrer les appels à une responsabilité accrue et la nécessité de laisser aux parlementaires suffisamment de latitude pour réfléchir, délibérer et décider. La population aimerait que les parlementaires soient tenus de rendre compte plus régulièrement de leurs activités, mais ceux-ci sont élus pour agir au nom des électeurs, et les réformes doivent renforcer cette délégation d'autorité.

De même, le chapitre IV a montré que la lourdeur croissante du travail de circonscription suscitait de nombreuses préoccupations liées au fait qu'il pourrait éloigner les élus de leurs responsabilités parlementaires. Toutefois, compte tenu de la forte motivation des parlementaires et de la satisfaction que le travail de circonscription donne aux électeurs, il serait impossible (et peu souhaitable) de faire fi de cet aspect de leur fonction, et il est peu probable qu'il perde de l'importance dans les années à venir. Les parlements devraient, tout en encourageant les parlementaires à adopter une approche plus stratégique dans leur travail, tenter de développer les contacts entre la circonscription et le Parlement. Leur travail dans les circonscriptions permet aux parlementaires d'apprécier par eux-mêmes l'effet des politiques sur les individus et les collectivités. Cette expérience pratique pourrait s'avérer précieuse pour les ministres et les fonctionnaires dans le cadre de l'élaboration des politiques. Cependant, il existe très peu d'exemples de parlements cherchant activement à tirer parti de l'expérience acquise dans les circonscriptions en organisant des débats spécifiques, des auditions en commission ou des séances de questions. Les réformes devraient chercher à encourager les parlementaires à exploiter ces connaissances pour trouver des solutions au Parlement et à aider la population à mieux comprendre la façon dont le Parlement prend en compte les préoccupations des individus.

Enfin, les parlements doivent, pour renforcer leurs liens avec le public, avoir conscience du rôle que jouent les organisations extérieures et collaborer plus étroitement avec elles. Le rapport a montré à plusieurs reprises le rôle joué par des tiers pour influencer l'opinion publique à l'égard des responsables politiques et des parlements. La relation entre les parlements et les citoyens n'est plus (pour autant qu'elle l'ait jamais été) directe et franche. Il existe maintenant beaucoup d'organes de médiation qui commentent et interprètent les activités parlementaires, retransmettent les travaux parlementaires et évaluent l'efficacité de chaque parlementaire au sein et en dehors du Parlement. La représentation parlementaire est donc plus complexe et indissociable que jamais des organisations extérieures.

La réaction à ce qui est perçu comme une « ingérence » dans le travail parlementaire a souvent été hostile, du moins au début. En outre, les instances d'observation du travail parlementaire peuvent accroître le cynisme

du public en présentant les résultats de leurs recherches de manière provocatrice ou en se focalisant uniquement sur les aspects négatifs du Parlement. Toutefois, le développement de ces instances reflète le fait qu'elles sont en phase avec les préoccupations du grand public à l'égard des parlements, des responsables politiques et de la représentation de manière plus générale. Compte tenu du soutien que la population apporte à de telles initiatives, celles-ci offrent de nouvelles voies au Parlement pour interagir avec les électeurs et favoriser une meilleure compréhension de leur rôle et de leur travail. Il est révélateur que, dans beaucoup de pays, les instances d'observation du travail parlementaire soient maintenant considérées comme des alliées par les parlementaires, qui reconnaissent l'intérêt de bénéficier d'une validation indépendante et externe de leurs activités, renforçant leur aspiration à représenter les électeurs.

Leur travail dans les circonscriptions permet aux parlementaires d'apprécier par eux-mêmes l'effet des politiques sur les individus et les collectivités. Les réformes devraient viser à encourager les parlementaires à exploiter ces connaissances pour trouver des solutions au sein du Parlement.

La collaboration avec d'autres organismes permet aussi de toucher un public plus vaste. Nombre de parlements établissent des partenariats avec des chaînes afin de diffuser à la télévision les travaux parlementaires, et utilisent *YouTube* et les sites de réseaux sociaux pour améliorer leur accessibilité. L'organisation d'événements en collaboration avec d'autres organisations aide aussi les parlements à toucher de nouveaux publics.

En résumé, alors que les parlements semblent être assez forts pour élaborer des stratégies destinées à faire participer le public, ils négligent parfois le fait que c'est ce qui dépasse le cadre d'une telle « communication » qui est le plus

susceptible d'avoir un impact à long terme sur la confiance que le public ressent envers le Parlement. L'évolution des attentes du public à l'égard de leurs représentants offre des possibilités immenses pour renforcer le rôle du Parlement dans la sphère publique, mais les parlements doivent être sensibles à ces changements.

5.3. Caractéristiques des réformes ayant abouti

La dernière pièce du puzzle de la réforme consiste à se pencher sur la manière dont se produit le changement au sein des parlements. Il est évidemment important d'admettre les demandes de changement et d'élaborer une stratégie pour en tirer parti, mais l'étape la plus difficile reste de trouver des façons de mettre en œuvre ces idées. Toutefois, trois caractéristiques différencient les parlements de la plupart des autres organisations et rendent particulièrement difficile leur évolution stratégique.

En premier lieu, l'un des problèmes les plus importants auquel se heurte qui tente de comprendre comment le parlement est dirigé concerne le fait que la responsabilité est partagée. Diverses personnalités politiques et institutionnelles gèrent différents aspects de l'activité parlementaire. Ainsi, bien que le président soit officiellement responsable de la procédure et du maintien de l'ordre, il entre en concurrence, sur le plan de l'influence, avec les dirigeants des partis politiques, des personnalités administratives telles que le chef de l'administration ou le secrétaire général, et des hauts responsables de commissions ou d'autres responsables politiques de haut rang, dont le pouvoir ne repose pas sur les mêmes bases. Alors que dans la plupart des organisations, la personnalité dirigeante exerce son pouvoir selon une stratégie fondée sur sa vision du changement, il n'y a pas de situation équivalente au sein d'un parlement.

En second lieu, les parlements agissent rarement, voire jamais, en tant qu'institutions collectives. Contrairement à d'autres organisations unies par une vision et une mission clairement définies, rares sont les circonstances dans lesquelles les parlementaires cherchent à atteindre les mêmes objectifs. Au contraire, les parlements (surtout les parlements de création récente) sont souvent en transformation permanente, des intérêts concurrents et changeants cherchant sans cesse à influencer sur la manière

dont l'institution est gérée et dont elle prend (ou évite de prendre) des décisions. Les parlements devraient être conçus comme des ensembles d'individus ayant des intérêts très variés, qui s'unissent en une série de coalitions changeantes, en fonction de questions particulières et des motivations dans leur travail.

Enfin, tenter d'imposer un programme de changement exige de créer des alliances d'intérêts, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement. Les raisons pour lesquelles les uns et les autres soutiennent le changement différent, et le processus de réforme parlementaire est de ce fait souvent complexe, confus et aléatoire. Un universitaire américain a suggéré que les réformateurs, pour convaincre, présentent le problème sous un angle attirant les parlementaires intéressés par d'autres questions que les motivations initiales de ces changements. Le changement prend donc la forme d'une somme d'innovations inspirées par des motivations concurrentes. De nouvelles structures viennent s'ajouter aux structures précédentes, qu'il est difficile d'abolir totalement. Et souvent, les réformes provoquent de la part de leurs opposants une réaction inverse, qui, au fil du temps, produit des réformes contradictoires. En conséquence, le développement de l'institution parlementaire est un « *processus continu et ouvert. L'interaction de coalitions promouvant des objectifs contradictoires produit des institutions qui sont des champs de bataille où la tension est forte, plutôt que des solutions stables et cohérentes* ». ¹⁹⁴

À cet égard, il ressort de ce rapport que quatre facteurs caractérisent le succès des réformes visant à améliorer la participation parlementaire. En premier lieu et fort logiquement, les réformes qui durent sont celles qui présentent des avantages concrets pour le public et les membres du Parlement. L'exemple le plus évident cité dans le rapport concerne l'instauration de FDC dans différents pays. Le public apprécie l'existence de fonds spécifiquement conçus pour promouvoir la croissance et le développement au niveau local, en partie parce que cela peut lui permettre d'en bénéficier de façon directe et concrète. Simultanément, les FDC constituent pour les parlementaires une ressource supplémentaire, qui leur donne du poids et une influence plus importants à l'échelon local. Comme indiqué dans le chapitre IV, la raison invoquée pour justifier le bien-fondé de certains FDC a justement été d'« *autonomiser le parlementaire local* » en lui donnant plus

194 Schickler, 2001, p. 17-8.

de pouvoir pour répondre aux besoins des populations locales. Cependant, les FDC séduisent aussi les parlementaires parce qu'ils les aident à se faire réélire, et, pour cette raison parmi d'autres, demeurent controversés.

Il est également clair que les initiatives visant à rapprocher les citoyens du Parlement, à diffuser les travaux parlementaires, à améliorer la consultation et à renforcer la responsabilité des parlementaires fonctionnent mieux lorsque les parlementaires et les citoyens sont convaincus de leurs avantages.

En second lieu, la combinaison d'une pression interne et externe en faveur du changement augmente la probabilité que les réformes soient adoptées. Nous estimons que les parlements se sont montrés généralement sensibles aux pressions du public. Toutefois, dans certaines circonstances, les réformes qui ont vu le jour constituaient une solution adoptée pour résoudre un problème que personne ne contestait mise en œuvre en réponse à une crise politique ou à une perte de confiance du public en raison de pressions exercées en dehors du Parlement, avant d'être reprises et relayées par les parlementaires eux-mêmes. L'augmentation du nombre de codes de conduite au sein des parlements reflète cette tendance. Dans la plupart des cas, ces codes sont le résultat, soit des répercussions de la corruption, soit d'un élan en phase avec les préoccupations du public face à une dérive générale des pratiques politiques. La nécessité de « faire quelque chose » a donc le plus souvent conduit les parlementaires et le public à mettre l'accent sur un durcissement du régime applicable à l'activité des parlementaires.

Par ailleurs, la dynamique interne du changement est impulsée par une coalition d'intérêts divers et donne donc souvent de meilleurs résultats lorsque plusieurs questions sont abordées conjointement. Dans son travail sur le changement parlementaire en Afrique, Joel Barkan a indiqué que le succès du renforcement parlementaire suppose de bâtir une coalition pour le changement associant « réformateurs » et « opportunistes », c'est-à-dire ceux qui croient sincèrement en la nécessité d'un parlement plus fort et plus réactif et ceux dont le soutien peut être acquis en faisant appel à leurs intérêts personnels (par exemple, en augmentant leurs moyens, leur salaire et le personnel à leur service). Les programmes de réforme qui ont abouti associent plusieurs changements à la fois, plutôt qu'un seul, de sorte que l'ensemble des mesures attire le plus large éventail possible de parlementaires.

Enfin, les réformes qui ont le plus d'impact sont celles qui influent non seulement sur la structure institutionnelle, mais aussi sur les comportements. L'objectif de toutes les initiatives décrites dans ce rapport est de modifier l'interaction entre la population et le Parlement, ce qui implique de modifier le comportement du public et les responsables politiques. Une telle observation devrait aller de soi, mais un trop grand nombre de réformes parlementaires sont axées sur le processus plutôt que sur les résultats souhaités. Il est inutile de se contenter d'offrir au public des possibilités d'implication accrue dans le processus parlementaire, d'augmenter la quantité d'informations disponibles ou de mettre en place des permanences parlementaires dans les circonscriptions si ces possibilités ne sont pas exploitées par le public. Les stratégies devront donc prendre en compte les tendances reflétées par les attentes des électeurs, le caractère évolutif de la représentation politique et le développement des organismes extérieurs qui commentent publiquement le rôle et le travail des parlements. En fin de compte, les relations à long terme entre les parlements et les citoyens dépendront moins des réformes institutionnelles et des initiatives de communication que de l'établissement de nouvelles normes de comportement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parlements.

5.4 Perspectives d'avenir pour les parlements : réactivité, résilience et renouveau

Nous avons souligné l'effet des politiques sur les individus que le but de cette analyse n'était pas de tenter de tirer une conclusion définitive sur la situation des parlements en général. L'intention était de se pencher sur l'évolution des relations entre les parlements et les citoyens en illustrant la manière dont les parlements et les responsables politiques réagissent face aux pressions du public en faveur d'un accroissement de l'information, de la participation, de responsabilité et du service rendu. Nous nous sommes concentrés sur des exemples, des innovations et des expériences concernant chacun de ces domaines, dans le but de montrer comment ces pressions se manifestent et comment la représentation parlementaire évolue.

Même dans ce champ d'investigation limité, les expériences parlementaires sont extrêmement diverses. Nous sommes

également conscients du fait que nombreux sont les pays dans lesquels les parlements font face à des problèmes importants. Comme nous l'avons indiqué dans ce chapitre, il ne suffit pas, pour convaincre le public du rôle et de la pertinence des parlements, de disposer d'une stratégie de communication efficace ; ce résultat dépend étroitement de la capacité du Parlement à s'opposer au Gouvernement et à influencer sur ses décisions. La difficulté ne consiste pas seulement à améliorer la façon dont les parlements communiquent avec les électeurs, mais aussi à mettre en évidence la fonction singulière des parlements, qui les distingue des multiples autres instances de participation et de recours existant actuellement et, partant, à convaincre les électeurs que la représentation parlementaire est le moyen le plus efficace de garantir que leur voix sera entendue et leurs intérêts protégés.

Malgré ces défis, nous ne devons pas perdre de vue le fait que, comparés à leur situation cinquante ans plus tôt, les parlements sont, en général, plus ouverts et accessibles, gérés de façon plus professionnelle, mieux dotés et plus efficaces. Nous devons également reconnaître que les citoyens, à juste titre, exigent davantage de ces institutions, attendent des réponses parlementaires crédibles à leurs problèmes et exigent plus qu'à tout autre moment de l'histoire de ces institutions le respect de normes en matière de probité, de responsabilité et de bonne conduite. Leur défi est de satisfaire le public en faisant preuve de réactivité et de constance, et en renouvelant sans cesse leur lien avec les citoyens.

Le rapport révèle surtout que les parlements tiennent compte de l'opinion publique. Toutes les contributions recueillies dans le cadre de l'enquête de l'UIP ont indiqué que ces institutions sont sensibles à la façon dont la population perçoit leurs travaux et mettent en œuvre des changements destinés à améliorer la compréhension et la participation du public. Bien que la qualité des analyses et de l'optique adoptée par nos interlocuteurs ait varié, la façon dont les parlements s'adressent aux citoyens est de toute évidence en train de subir un changement en profondeur. Comme le montre par ailleurs le rapport, les parlements semblent désormais conscients du fait qu'il est aussi important pour le Parlement (sinon plus) de répondre aux besoins de la population qu'à ceux de ses membres.¹⁹⁵

195 Hansard Society, 2010, p. 68.

Par ailleurs, le rapport montre que, malgré les préoccupations et les difficultés auxquelles se heurte leur fonction, les parlements demeurent au centre du processus de représentation. Dans les sondages, on lit que les citoyens ont un avis mitigé concernant le Parlement, mais la quantité de courriers, de contacts et de demandes d'aide qui sont adressés aux parlementaires augmente plutôt qu'elle ne diminue. La multiplicité des voies de représentation qui s'offre aujourd'hui aux citoyens oblige les parlements à défendre leur territoire contre la concurrence, dans un espace public de plus en plus encombré. Cependant, leur résistance reflète le fait qu'il y a encore des fonctions que seuls les parlements peuvent exercer, et que les individus continuent à reconnaître l'importance de l'institution parlementaire.

La difficulté ne consiste pas seulement à améliorer la façon dont les parlements communiquent avec les électeurs, mais aussi [...] à convaincre les électeurs que la représentation parlementaire est le moyen le plus légitime et efficace de garantir que leur voix sera entendue et leurs intérêts protégés.

Cependant, et en conclusion, la résilience de l'institution parlementaire est en partie à mettre sur le compte de sa capacité à évoluer et à s'adapter à des périodes et attentes changeantes. Le paysage dans lequel elle évolue est désormais plus complexe et se transforme plus vite qu'auparavant, alors même que les sources traditionnelles de légitimité sur lesquelles elle s'appuyait autrefois ont disparu. Conforter la légitimité des parlements aux yeux du public implique de les adapter sans cesse au contexte politique, économique et social dans lequel ils travaillent. Il s'agira d'un processus permanent de renouvellement, mais la plupart des parlements semblent conscients de l'ampleur de la tâche.

RÉFÉRENCES

Parlements ayant contribué au rapport

Afghanistan (Chambre des Anciens)	Grèce (Parlement hellénique)
Afrique du Sud (Assemblée Nationale)	Hongrie (Assemblée Nationale)
Algérie (Assemblée Nationale Populaire et Conseil de la Nation)	Inde (Chambre du Peuple et Conseil des États)
Allemagne (Bundestag allemand)	Indonésie (Chambre des Représentants)
Andorre (Conseil Général)	Israël (Parlement)
Argentine (Chambre des Députés)	Italie (Chambre des Députés)
Australie (Chambre des Représentants et Sénat)	Jamaïque (Chambre des Représentants)
Autriche (National Council)	Japon (Chambre des Représentants et Chambre des Conseillers)
Bélarus (Chambre des Représentants et Conseil de la République)	Kenya (Assemblée Nationale)
Belgique (Chambre des Représentants et Sénat)	Lettonie (Parlement)
Bulgarie (Assemblée Nationale)	Lituanie (Parlement)
Burkina Faso (Assemblée Nationale)	Luxembourg (Chambre des Députés)
Burundi (Assemblée Nationale et Sénat)	Malaisie (Chambre des Représentants)
Cameroun (Assemblée Nationale)	Malawi (Assemblée Nationale)
Canada (Chambre des Communes et Sénat)	Maldives (Majlis du peuple)
Chili (Chambre des Députés)	Mali (Assemblée Nationale)
Chypre (Chambre des Représentants)	Malte (Chambre des Représentants)
Colombie (Sénat)	Maurice (Assemblée Nationale)
Congo (Assemblée Nationale)	Mexique (Chambre des Députés et Sénat)
Costa Rica (Assemblée Législative)	Namibie (Assemblée Nationale)
Croatie (Parlement Croate)	Nicaragua (Assemblée Nationale)
Danemark (Parlement)	Nigéria (Assemblée Nationale et Sénat)
Espagne (Congrès des Députés et Sénat)	Norvège (Parlement)
Estonie (Parlement)	Pakistan (Sénat)
États-Unis d'Amérique (Chambre des Représentants et Sénat)	Pays-Bas (Chambre des Représentants)
Ex-République yougoslave de Macédoine (Assemblée de la République)	Pologne (Sejm)
Fédération Russe (Conseil de la Fédération)	Portugal (Assemblée de la République)
Finlande (Parlement)	République de Corée (Assemblée Nationale)
France (Assemblée Nationale et Sénat)	République dominicaine (Chambre des Députés)
Géorgie (Parlement)	République tchèque (Chambre des Députés et Sénat)
Ghana (Parlement)	Roumanie (Chambre des Députés et Sénat)
	Royaume Uni (Chambre des Communes)
	Rwanda (Chambre des Députés)
	Slovaquie (Assemblée Nationale)

Slovénie (Assemblée Nationale)
Suède (Parlement)
Suisse (Conseil National et Conseil des États)
Thaïlande (Chambre des Représentants)

Togo (Assemblée Nationale)
Trinité-et-Tobago (Chambre des Représentants)
Zambie (Assemblée Nationale)

Travaux cités

Africa Leadership Institute, 2007. *Development or Politics of Patronage ?*, Kampala, Africa Leadership Institute.

Africa Leadership Institute, 2007. *Parliamentary Scorecard 2006-2007 : Assessing the Performance of Uganda's Legislators*, Kampala, AFLI.

Afrobaromètre, 2005-2006 (Round 4). *Enquêtes d'Afrobaromètre*. [En ligne]
Consulter : <http://www.afrobarometer.org/>

Afrobaromètre, 2008. *Document de travail d'Afrobaromètre 94*, s.l.: s.n.

Afrobaromètre, 2009. *Document d'information d'Afrobaromètre No. 59*, s.l.: s.n.

Anastasia, F. & Inácio, M., 2011. *Document de référence – Pays d'Amérique du sud*, Genève, Union interparlementaire.

Arnold, 2012 (à paraître). *Parliaments and Citizens in Latin America*. *Journal of Legislative Studies*.

Arter, D., 2011. The Michael Marsh Question : How do Finns do Constituency Service. *Parliamentary Affairs*, 64(1), pp. 129-152.

Association des Secrétaires Généraux des Parlements, Union interparlementaire et Union Européenne de Radio-Télédiffusion, 2006. *Le Défi de la diffusion des travaux parlementaires*, Genève, UER.

Baker, T., 2011. *Rapport de l'UIP sur le développement parlementaire mondial : Les Balkans*, Genève, Union interparlementaire.

Balkan Insight, 2008. *Bosnia Federation Leaders Panned As Lazy*. [En ligne]
Consulter : <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-federation-leaders-panned-as-lazy>
[Visité en septembre 2011].

Barkan, J. D. ed., 2009. *Legislative Power in Emerging African Democracies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Barkan, J., Mattes, R., Mozaffar, S. & Smiddy, K., 2010. *The African Legislatures Project : First Findings ; Document de travail de CSSR 277*. [En ligne]
Consulter : <http://www.cssr.uct.ac.za/publications/working-paper/2010/277>
[Visité en octobre 2011].

Baskin, Mark, 2010. *Constituency Development Funds (CDFs) as a Tool of Decentralized Development*, SUNY/CID Overview Paper. [En ligne]
Consulter : <http://www.cid.suny.edu/publications1/CDF%20-%20CPA%20Background%20Paper.pdf>

Baskin, M. & Draman, R., 2011. Providing Services to the Community- Constituency Development Funds. Dans : F. Staphenurst , et al. eds. *African Parliamentary Reform*. Londres, Routledge.

Baskin, M., Gumpfer, P., Li, H. & Pampinella, S., 2011. *Can Pork Be Kosher ? A Comparative Assessment of Constituency Development Funds*. s.l., SUNY/CID presentation.

Beetham, D., 2011. Do Parliaments Have a Future? Dans S. Alonso, J. Keane & W. Merkel, eds. *The Future of Representative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 124-143.

Consulter : <http://socialcapital.wordpress.com/2011/11/09/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/>
[visité en décembre 2011].

Breuer, A., 2011. Obstacles to Citizen Participation by Direct Democracy in Latin America : A Comparative Regional Analysis of Legal Frameworks and Evidence from the Costa Rican Case. *Democratization*, 18(1).

Brierly, S., 2010. Ghana Country Report. *Center for Social Science Research*.

Carothers, T., 2006. *Confronting the Weakest Link : Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, DC, Carnegie Endowment.

Church, C. H., 2004. *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Citizens for Public Justice, 2010. [En ligne].

Coleman, C., 2011. *Recall Elections*. [En ligne]

Consulter : <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf>
[Visité en novembre 2011].

Coleman, S., 2005. New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New Media Society*, 7(1).

Coleman, S. & Nathanson, B., 2005. *Learning to Live with the Internet : How European Parliamentarians are Adapting to the Digital Age*. EPRI Knowledge project (prepared by Polpit Ltd). [En ligne]

Consulter : <http://www.epri.org/epriknowledge/contents/Home.php>

Cowley, P. & Stuart, M., 2010. *A Coalition with Wobbly Wings : Backbench Dissent since May 2010*. [En ligne]

Consulter : <http://www.revols.co.uk/Wobbly%20Wings.pdf>

Crouch, C., 2004. *Post-Democracy*. Cambridge, Polity Press.

De Soto, H., 2001. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London : Random House.

Debono, J., 2011. *Defending the honour of the House : Michael Frendo ; Malta Today*. [En ligne]

Consulter : <http://maltatoday.com.mt/en/newsdetails/news/interview/Defending-the-honour-of-the-House-Michael-Frendo>
[Visité en 2011].

Economist Intelligence Unit, 2011. *Democracy Index*. [En ligne]

Consulter : http://www.eiu.com//public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011
[Visité en Novembre 2011].

Eduskunta, 2011. *Parliament of Finland: Committee for the Future*. [En ligne]

Consulter : <http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm>
[Visité en 2011].

Etymonline.com, 2011. [En ligne]

Consulter : <http://www.etymonline.com/>
[Visité en Novembre 2011].

Commission Européenne, 2011. *Eurobaromètre Standard 75: L'Opinion publique dans l'Union Européenne*. [En ligne]
Consulter : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_anx_en.pdf
[Visité en 2011].

Commission Européenne, 2004. *Eurobaromètre sur les Pays Candidats*. [En ligne]
Consulter : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb2_en.htm
[Visité en 2011].

Faria, C. F., 2010. *Can People Help Legislators Make Better Laws?*. [En ligne]
Consulter : http://www.ictparliament.org/sites/default/files/legislative_e-democracy_in_brazil-cristianofaria_techpres.pdf
[Visité en 2011].

Fish, S., 2006. Stronger Legislatures, Stronger Democracies. *Journal of Democracy*, 17(1), pp. 5-20.

Fish, S. & Koenig, M., 2009. *The Handbook of National Legislatures : A Global Survey*. Cambridge, Cambridge University Press.

Fundacion Directorio Legislativo, 2010. *Consenso Agroindustrial*. [En ligne]
Consulter : http://www.unprimerpaso.org/Consenso_agroindustrial.pdf
[Visité en 2011].

Centre mondial pour les TIC dans les parlements, 2010. *Rapport mondial 2010 sur le-Parlement*, Rome, Nations Unies et Union interparlementaire]

Golbeck, J., Grimes, J. M. & Rogers, A., 2010. Twitter Use by the US Congress. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61(8), pp. 1612-1621.

Gov2U, 2011. *Government To You*. [En ligne]
Consulter : <http://gov2u.org/>
[Visité en 2011].

Groombridge, B., 2006. Parliament and the Future : Learning from Finland. *The Political Quarterly*, 77(2), pp. 273-280.

Hall, W., 1999. *Rethinking Representation : MPs as Civic Entrepreneurs*. London, Institute for Public Policy Research.

Hamilton, A. & Stapenhurst, F., 2011. *The State of Parliaments in Sub-Saharan Africa*, Genève, Union Interparlementaire.

Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, 2001. *The Challenge for Parliament : Making Government Accountable*, Londres, Vacher Dod Publishing Ltd.

Hansard Society, 2010. *Lessons From Abroad : How Parliaments Around The World Engage With Their Public*. [En ligne]
Consulter : <http://www.ipu.org/splz-e/asgp10/UK.pdf>
[Visité en 2011].

Hansard Society, 2010. *Audit of Political Engagement 7*. [En ligne]
Consulter : http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament_and_government/archive/2010/03/02/audit-of-political-engagement-7.aspx
[Visité en 2011].

Hazama, Y., Genckaya, O. F. & Genckaya, S., 2007. Parliamentary Questions in Turkey. *The Journal of Legislative Studies*, 13(4), p. 539-557.

Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E., 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

- IANS / India eNews, 2009. *Does Anti-Defection Law 'Stifle' MPs ?*. [En ligne]
 Consulter : http://www.thaindian.com/newsportal/politics/does-anti-defection-law-stifle-mps_100286642.html
 [Visité en Octobre 2011].
- Ilonszki, G., 2011. *Parliaments and Citizens. Report on East Central Europe*. Genève, Union Interparlementaire.
- Index.hr, 2010. *Saborski Zastupnici Rade Tri Puta Manje od Ostalih Gradjana*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.index.hr/vijesti/clanak/saborski-zastupnici-rade-tri-puta-manje-od-ostalih-gradjana/528734.aspx>
 [Visité en Septembre 2011].
- India Report, 2011. *Indian Politicians Who Hardly Work Hard*. [En ligne]
 Consulter : <http://onlineindiareport.blogspot.com/2011/10/indian-politicians-who-hardly-work-hard.html>
 [Visité en Septembre 2011].
- IDEA International, 2008. *Démocratie Directe : Le Manuel International d'IDEA*, Stockholm, International IDEA.
- Union interparlementaire, 2006. *Parlement et démocratie au XXIe siècle : Guide des bonnes pratiques*. Genève, Union interparlementaire
- Union interparlementaire, 2011. *Base de données PARLINE de l'UIP sur les Parlements nationaux*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>
 [Visité en octobre 2011].
- Union interparlementaire, 2011b. *Journée Internationale de la démocratie*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.ipu.org/dem-e/idd/overview.htm>
 [Visité en octobre 2011].
- Jackson, N. A. & Lilleker, D. G., 2009. *Building an Architecture of Participation ? Political Parties and Web 2.0 in Britain*. *Journal of Information Technology & Politics*, 6(3), pp. 232 - 250.
- Janda, K., 2009. *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments; The Legal Regulation of Political Parties - Working Paper 2*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>
- Jones, K. & Gleaner, J., 2009. s.l.: s.n.
- Karpowitz, C., 2005. *Context Matters: A Theory of Local Public Talk and Deliberative Reform*. Washington, D.C., Document présenté lors de la réunion annuelle de l'Association américaine de sciences politiques.
- Keane, J., 2009. *The Life and Death of Democracy*. Londres, Simon & Schuster.
- Khmelko, I. S., Wise, C. R. & Brown, T. L., 2010. Committees and Legislative Strengthening : The Growing Influence of Committees in Ukraine's Legislative Process. *The Journal of Legislative Studies*, 1(16), pp. 73-95.
- Kisangala, O., 2009. *The Independent*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.independent.co.ug/column/interview/961-scorecard-is-bitter-pill-for-mps-to-take--pulkol>
 [Visité en Octobre 2011].
- Latinobarometro, 2010. *Rapport annuel*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.latinobarometro.org>
 [Visité en 2011].

- Latinobarometro, 2008. *Enquête de Latinobarometro*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>
 [Visité en 2011].
- Assemblée Législative du Territoire de la Capitale Australienne, 2001. *Débats*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.hansard.act.gov.au/hansard/2001/pdfs/20010823.pdf>
 [Visité en 2011].
- Lindberg, S. I., 2010. What Accountability Pressures do MPs in Africa Face and How Do They Respond ? Evidence from Ghana. *Journal of Modern African Studies*, 48(1), pp. 117-142.
- Loewenberg, G., 2010. *On Legislatures : The Puzzle of Representation*. Boulder : Paradigm Publishers.
- Majiwa, M., 2010. *Mzalendo-Eye on Parliament. Strangers no more – the new constitution and citizen access to Parliament*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.mzalendo.com/tag/kenya-parliament/>
 [Visité en 2011].
- Assemblée Nationale du Malawi, 2010. *Plan Stratégique 2010-2015 du Parlement du Malawi*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.parliament.gov.mw/pubs.php>
 [Visité en 2011].
- Mandelbaum, A., 2011. *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information : A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organisations*. Washington DC, National Democratic Institute and World Bank Institute.
- Martin, J. E., 2011. *Parliament - Parliament and the Public*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.TeAra.govt.nz/en/parliament/5>
 [Visité en 2011].
- Masemola, N. P. K., 2007. *Floor Crossing and its Political Consequences in South Africa*. EISA Occasional Paper, Johannesburg, EISA.
- Mathews, J. & Paul, M., 2010. *California Crackup : How Reform Broke the Golden State and How We Can Fix It*. Berkeley, University of California Press.
- Mezey, M. L., 2008. *Representative Democracy: Legislators and Their Constituents*. Lanham, Md. : Rowman & Littlefield.
- Morris, D., 2001. Direct Democracy and the Internet. *Loyola of Los Angeles Law Review*, Volume 34, pp. 1033-1053.
- Musoni, E., 2011. *Parliament to hold Open Day; The New Times*. [En ligne]
 Consulter : <http://mail.newtimes.co.rw/index.php?issue=14767&article=45801>
 [Visité en 2011].
- Nakamura, R., 2011. *The Implementation of Constituency Development Funds in Emerging Democracies. For delivery at the Midwest Political Science Association Meeting 31/3/11-3/4/11*.
- Nakamura, R., Clements, Q. & Hegarty, D., 2011. *Parliaments and Representation in the Pacific Region*, Genève, Union interparlementaire.
- Assemblée Nationale de la République de Gambie, 2009. *Développement Stratégique et Plan d'Investissement de l'Assemblée Nationale 2009-2014*.

National Democratic Institute, 2010. *In Angola, Radio Program Connects 'Parliament and Me'*. [En ligne]

Consulter : <http://www.ndi.org/node/16428>

[Visité en 2011].

Le Parlement de la Nouvelle-Zélande, 2011. *Service Parlementaire*. [En ligne]

Consulter : <http://www.parliament.nz/en-NZ/ParlSupport/Agencies/PS/CorpDocs>

[Visité en 2011].

Newport, F., 2009. *Americans' Trust in Legislative Branch at Record Low*. [En ligne]

Consulter : <http://www.gallup.com/poll/122897/americans-trust-legislative-branch-record-low.aspx>

[Visité le 6 décembre 2011].

Nikolenyi, C., 2011. *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World ; Paper prepared for Oslo-Rome Workshop on Democracy*. [Online]

Consulter : <http://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Rome-Nikolenyi.pdf>

Norton, P., 2005. *Parliament in British Politics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Norton, P., 2012 (à paraître). *Parliament and Citizens in the United Kingdom*.

Norton, P. & Wood, D. M., 1993. *Back from Westminster : British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington, University Press of Kentucky.

Núñez Vargas, E., 2011. *Synthetic Review of Regional Parliamentary Trends : Central America*, Genève, Union interparlementaire..

Okungu, J., 2006. *The Beauty and Shame of Kenya's Constituency Development Fund*. [En ligne]

Consulter : <http://www.afroarticles.com/article-dashboard/Article/The-Beauty-and-Shame-of-Kenya-s-Constituency-Development-Fund---CDF/6337>

[Visité en novembre 2011].

Ottaway, M. & Hamzawy, A., 2007. *Getting to Pluralism: Political Actors in the Arab World*. Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.

Owens, J. E., 2003. Part 1: Cohesion. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4), pp. 12-40.

Parlement des Iles Salomon, 2011. *Parlement National des Iles Salomon - Plan Stratégique 2012-2016*. [En ligne]

Consulter : <http://www.parliament.gov.sb/files/Parliament%20Strategy/National%20Parliament%20Strategic%20Plan%202012-2016.pdf>

[Visité en 2011].

Parlement de la République d'Afrique du Sud, 2004. *Plan Stratégique 2009-2014*. [En ligne]

Consulter : <http://www.parliament.gov.za/content/Strat%20Plan%20V1.1%20Final%2020%20June%202011.swf>

[Visité en 2011].

Parlement de l'Ouganda, 2007. *Investissement Stratégique Parlementaire et Plan de Développement 2007-2012*.

[En ligne]

Consulter : <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Parliamentary%20Strategic%20Plan,%20Uganda%202007-2012.pdf>

Centre parlementaire, 2009. *La Commission des Comptes Publics du Parlement du Ghana*, Accra, Centre parlementaire.

Pew Research Center, 2011. *Pew Global Attitudes Project*. [En ligne]

Consulter : <http://www.pewglobal.org/wp-content/themes/pew-global/indicators-database/database/?indicator=38&group=6>

[Visité en 2011].

Power, G., 2009. *Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct : A Guide for Parliamentarians*. Londres, GOPAC-WFD.

Blogue du PRS, 2011. Politics of Defection. [En ligne]

Consulter : <http://www.prsindia.org/theprsblog/2011/03/01/politics-of-defection/>

[Visité en Octobre 2011].

Roy Morgan Research, 1998. *Politicians Fall To Low Levels Of Honesty and Ethics - Only Car Salesmen Rate Lower*. [En ligne]

Consulter : <http://www.roymorgan.com/news/polls/1998/3088/>

[Visité en 2011].

Sacramone-Lutz, Grossman & Humphreys, 2010. *Report on the Pilot of the Ugandan Parliamentary Call System*. [En ligne]

Consulter : <http://guygrossman.com/wp-content/uploads/2011/02/Columbia-PCS-Pilot-Report-FINAL.pdf>

[Visité en 2011].

Sallas-Mensah, S., 2010. *Transparency in Public Financial Management in Developing Countries ; Discussion Paper Presented at International Consortium on Governmental Financial Management Conference in Miami, May 2008*. [En ligne]

Consulter : <http://www.scribd.com/doc/3167441/Day-1-1100-Theme-1b-Hon-SallasMensah-Presentation>

Samara, 2010. *Welcome to Parliament: A Job with no Description*. s.l.:s.n.

Sawi, A., 2011. *State of Parliaments in the Arab States*, Genève, Union interparlementaire.

Schickler, n.d. 2001, s.l.: s.n.

Searing, D. D., 1978. Measuring politicians' values: Administration et Evaluation d'une Technique de Classement dans la Chambre des Communes Britannique. *American Political Science Review*, Volume 72, pp. 65-79.

Comité spécial sur la modernisation de la Chambre des Communes, 2004. *Connecting Parliament with the Public*. [En ligne]

Consulter : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf>

[Visité en 2011].

Comité spécial sur la modernisation de la Chambre des Communes, 2009. *Rebuilding the House. HC 1117*, Londres, The Stationery Office Limited.

Services des Affaires Européennes, Assemblée Nationale, 2011. s.l.: s.n.

Siddique, H., 2011. *Mob rule : Iceland crowdsources its next constitution ; The Guardian*. [En ligne]

Consulter : <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/09/iceland-crowdsourcing-constitution-facebook>

[Visité en 2011].

Sieberer, U., 2006. Party Unity in Parliamentary Democracies : A Comparative Analysis. *Journal of Legislative Studies*, 12(2), pp. 150-178.

Sigmundsdottir, A., 2011. *Tech-savvy Iceland online for new constitution*. [En ligne]

Consulter : http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-iceland-constitution-online_n.htm

[Visité en 2011].

- Siroros, P. & Haller, K. J., 2000. Thai Public Hearings: Smokescreen or Ceremony ?. *Thammasat Review*, 5(1), pp. 147-164.
- Smith, D. A. & Garrett, E., 2005. Election Law Journal. *American Politics Research*, 4(4), pp. 295-328.
- Blog du Capital Social, 2011. *Trust/Approval of Federal Government Hits All-time Low*. [En ligne]
 Consulter : <http://socialcapital.wordpress.com/2011/11/09/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/>
 [Visité en Décembre 2011].
- Stapenhurst, F. et al., 2011. *African Parliamentary Reform*. Londres, Routledge.
- swissinfo.ch, 2004. *Swiss politicians provide good value for money*. [En ligne]
 Consulter : http://www.swissinfo.ch/eng/Home/Archive/Swiss_politicians_provide_good_value_for_money.html?cid=4068866
 [Visité en 2011].
- Taylor-Robinson, M. M., 2000. *How Deputy Roles Affect Legislative and Constituency Service Behavior in Nascent Democracies : The Case of the Honduran Congress*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.uh.edu/democracy/taylor-robinsonp.pdf>
 [Visité en 2011].
- Twomey, A., 2011. *Second Thoughts – Recall Elections for Members of Parliament*. [En ligne]
 Consulter : http://sydney.edu.au/law/cru/documents/2011/Recall_Report.pdf
- USAID, 2011. s.l.: s.n.
- Van Der Hulst, M., 2000. *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study*. Genève, Union interparlementaire.
- Williamson, A. & Fung, A., 2005. *Mapping public deliberation*, A report for the William and Flora Hewlett Foundation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- World Public Opinion.org et Union interparlementaire, 2009. *World Public Opinion on Political Tolerance*, Washington DC, World Public Opinion.org.
- World Public Opinion.org, 2008. *World Publics Say Governments Should Be More Responsive to the Will of the People*. [En ligne]
 Consulter : http://worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=btgov&pnt=482&nid=&id
 [Visité en 2011].
- World Values Survey, 2011. *Online Data Analysis*. [En ligne]
 Consulter : <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAalyzeStudy.jsp>
 [Visité en Novembre 2011].
- Young, D. J., 2009. *Is Clientelism at Work in African Elections? A Study of Voting Behavior in Kenya and Zambia ; Afrobarometer Working Paper No. 106*. [En ligne]
 Consulter : www.afrobarometer.org
- Zuboff, S. & Maxmin, J., 2004. *The Support Economy : Why Corporations are Failing Individuals and the Next Episode of Capitalism*. New York : Penguin Books.

ANNEXE AU RAPPORT PARLEMENTAIRE MONDIAL

À PROPOS DE L'ANNEXE	105
DONNÉES DE BASE SUR LES PARLEMENTS DANS LE MONDE	106
Quels sont les parlements les plus répandus : les parlements monocaméraux ou les parlements bicaméraux ?.....	106
Combien le monde compte-t-il de parlementaires ?.....	108
Quelle est la proportion de femmes parlementaires ?.....	110
Quel est le nombre d'habitants par parlementaire ?.....	112
De quel budget les parlements disposent-ils ?.....	114
Quels sont les effectifs de l'administration de chaque parlement ?.....	117
Combien de fois les parlements se réunissent-ils en séance plénière ?.....	120
Quel est le nombre de commissions de chaque parlement ?.....	122
Quelle est l'âge moyen des parlementaires ?.....	123
Quels sont les métiers exercés par les parlementaires ?.....	125
ENQUÊTE AUPRÈS DES PARLEMENTAIRES SUR LES RELATIONS ENTRE LES CITOYENS ET LE PARLEMENT	126
À propos de l'enquête.....	126
Le Parlement communique-t-il efficacement ses activités au public ?.....	126
Comment les parlementaires conçoivent-ils leur rôle ? Comment pensent-ils qu'il est perçu par les citoyens ?.....	127
Quelle est la fonction parlementaire la plus importante ?.....	128
Quels sont les entraves à l'efficacité ?.....	129
GROUPES RÉGIONAUX	130

À PROPOS DE L'ANNEXE

L'annexe contient des données, des graphiques et des chiffres qui illustrent quelques-unes des caractéristiques les plus fondamentales des parlements et des parlementaires. Elle est destinée à mieux faire connaître les similitudes et les différences entre les parlements du monde.

La plupart des données ont été recueillies directement auprès des parlements. De ce fait, le nombre de parlements couverts dans chaque section varie. La taille de l'échantillon et la source des données sont indiquées sur chaque graphique. Sauf indication contraire, les données sont censées être correctes au 30 septembre 2011.

129 parlements ont fourni des données sur leurs caractéristiques de base, ce qui représente 68 % de tous les parlements dans le monde. La liste des parlements qui ont fourni des données et les regroupements régionaux figurent à la fin de la présente annexe. Le taux de réponse pour chaque région était de plus de 50 %, à l'exception des États arabes (39 %). Les données couvrent 166 assemblées parlementaires (62 % du total des 267 assemblées parlementaires dans le monde). Certains parlements bicaméraux ont fourni des données sur les deux chambres, d'autres sur une chambre seulement.

Note sur les parlements bicaméraux : les cartes et tableaux figurant dans les sections 1 à 6 s'ajoutent aux données des chambres basse et haute pour donner un seul chiffre pour le Parlement. Lorsqu'il manque des données concernant l'une des chambres, le parlement a été exclu de l'analyse. Les cartes et graphiques des sections 7 et 8 ne couvrent que les parlements monocaméraux et les chambres basses.

663 parlementaires ont participé à un sondage recensant leurs avis sur les relations entre les citoyens et les parlements, dans le cadre des recherches effectuées pour le rapport. Un résumé des principales conclusions de l'enquête est inclus dans les sections 8 à 15 de la présente Annexe.

L'annexe fournit seulement une sélection des données recueillies pour les besoins de ce rapport. L'ensemble des données peut être consulté et téléchargé en ligne sur les sites www.ipu.org/gpr, www.undp.org/governance et www.agora-parl.org/globalparliamentaryreport. Des données supplémentaires sont disponibles dans PARLINE¹, la base de données de l'UIP sur les parlements nationaux.

Pour tout commentaire, correction ou suggestion, veuillez contacter

UIP : postbox@mail.ipu.org, +41 22 919 41 50

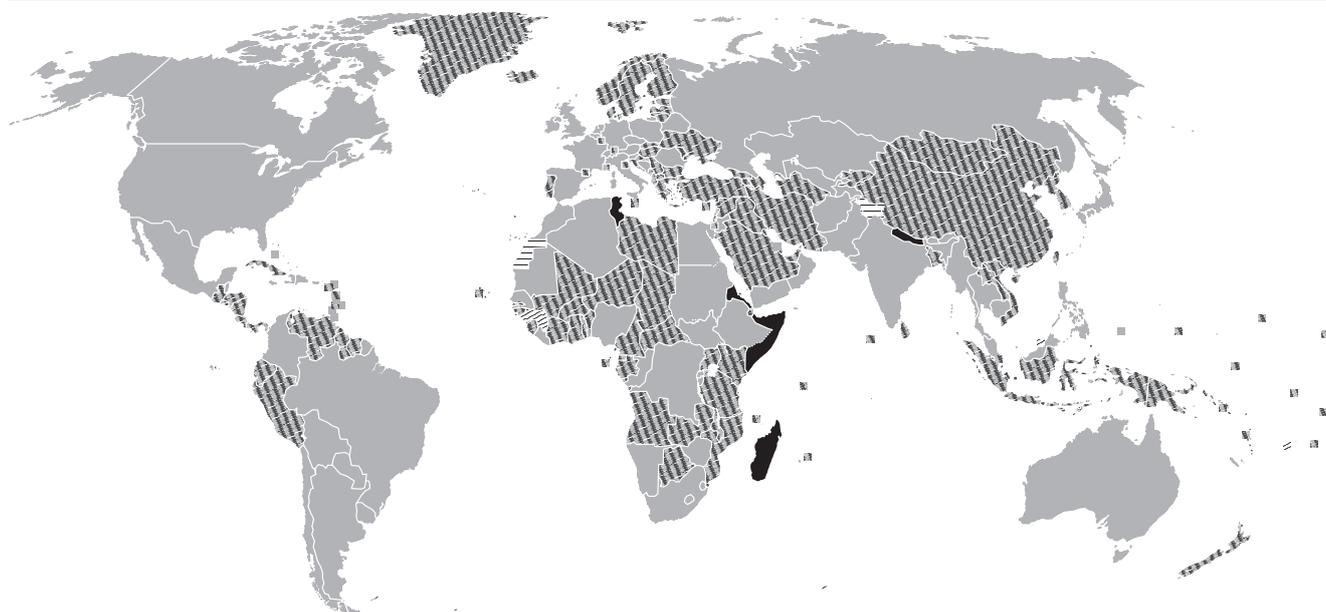
PNUD : cedric.jurgensen@undp.org, +1 646 781 4346

DONNÉES DE BASE SUR LES PARLEMENTS DU MONDE

Quels sont les parlements les plus répandus : les parlements monocaméraux ou les parlements bicaméraux ?

110	Parlements monocaméraux dans le monde
75	Parlements bicaméraux dans le monde
5	Parlements en transition (Erythrée, Madagascar, Népal, Somalie, Tunisie)
3	Pays n'ayant pas de parlement (Brunei Darussalam, Fidji, Guinée)

Type de parlement



Type de parlement	Nombre de pays
monocaméral	110
bicaméral	75
transitionnel	5
pas de parlement (Brunei D., Fidji, Guinée)	3

Source : Union interparlementaire, 30 septembre 2011

Cette carte illustre la répartition entre parlements monocaméraux et bicaméraux.

Taille de l'échantillon: 190 parlements (100 %)

Source des données: PARLINE, données sur la population des Nations Unies^{2,3}

La taille de la population compte. Le parlement des pays ayant une population moins nombreuse est plus souvent monocaméral. 75 % des parlements dans les pays ayant moins d'1 million d'habitants sont monocaméraux, tandis que 76 % de ceux de plus de 50 millions d'habitants sont bicaméraux. La proportion de parlements monocaméraux et bicaméraux des pays

ayant une population comprise entre 10 millions et 50 millions est à peu près équivalente.

Les parlements monocaméraux sont généralement de plus petite taille que les parlements bicaméraux. 69,2 % des parlements comprenant moins de 245 membres sont monocaméraux.

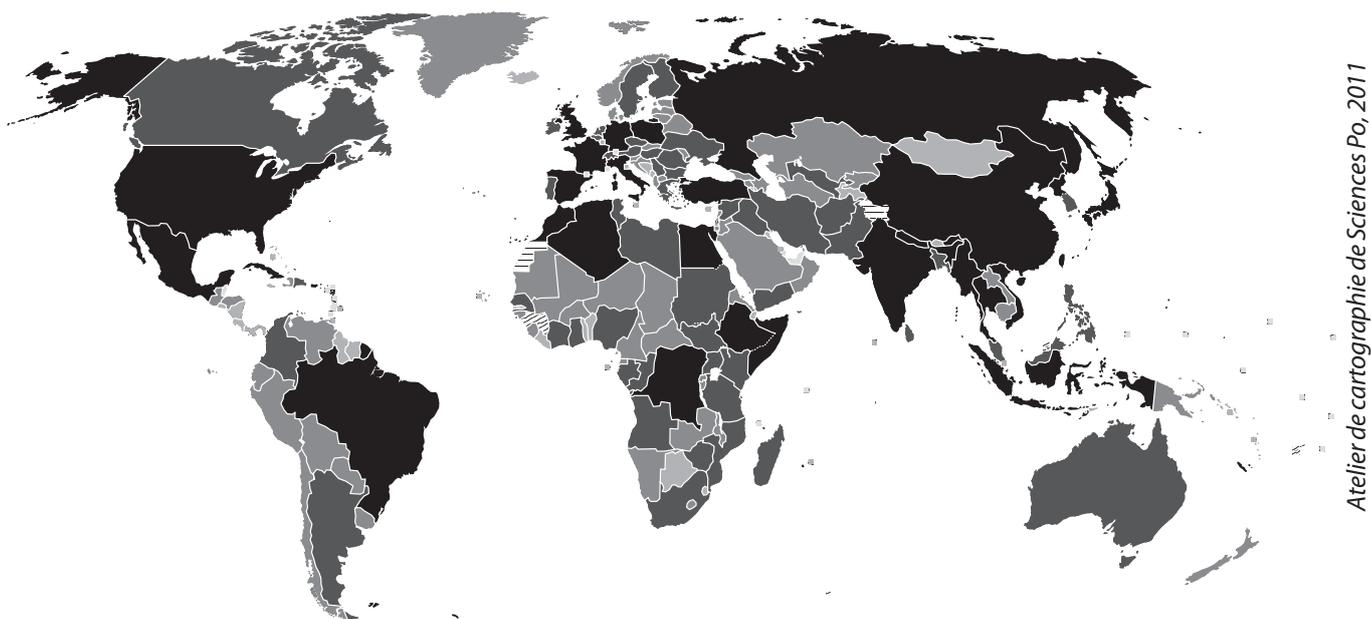
Type de parlement selon la taille de la population

Population	Monocaméral	%	Bicaméral	%	En Transition	%	Total
Au-dessous de 1 million	30	75 %	10	25 %	0	0 %	40
1 à 5 millions	26	66,67 %	13	33,33 %	0	0 %	39
5 à 10 millions	20	64,52 %	9	29,03 %	2	6,45 %	31
10 à 50 millions	28	50,91 %	24	43,64 %	3	5,45 %	55
Plus de 50 millions	6	24,00 %	19	76,00 %	0	0 %	25
Total	110		75		5		190

Combien le monde compte-t-il de parlementaires ?

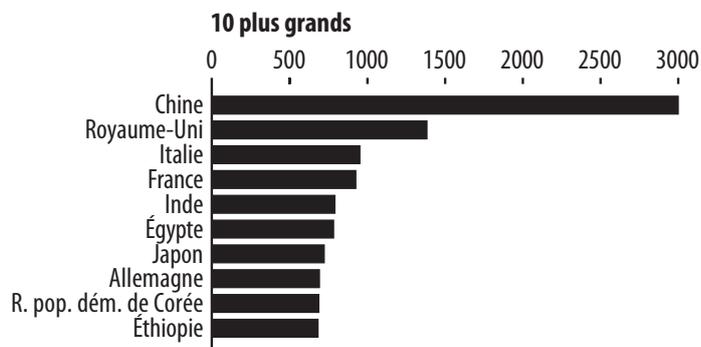
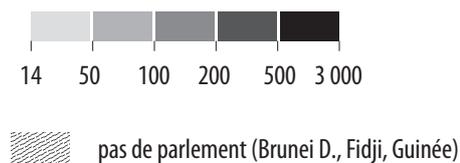
46 552	Nombre réglementaire de parlementaires dans le monde
3 000	Membres du plus grand parlement au monde, l'Assemblée populaire nationale de la République Populaire de Chine
14	Membres du plus petit parlement du monde, Le Congrès des États fédérés de Micronésie

Nombre de parlementaires par pays



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Nombre de parlementaires
situation au 30 septembre 2011



Source : Union interparlementaire, 30 septembre 2011

Cette carte illustre la taille des parlements dans le monde.

Taille de l'échantillon : 190 parlements (100 %)

Source des données : PARLINE

Remarque :

Dans les pays dont le parlement est bicaméral, le nombre de parlementaires des deux chambres est additionné pour obtenir un seul chiffre.

Les chiffres représentent le nombre réglementaire de parlementaires inscrit dans la constitution ou les autres lois fondamentales.

Le nombre actuel de parlementaires peut être inférieur au nombre réglementaire. Par exemple, les 24 sièges réservés à la communauté turque de Chypre sont vacants depuis 1974 pour des raisons politiques.

La moyenne mondiale de parlementaires par pays est de 245. Les parlements de 130 pays (68,42 %) comptent moins de membres que la moyenne mondiale. 22 parlements (11,58 %) ont moins de 50 membres.

Répartition des parlements en fonction du nombre réglementaire de parlementaires qu'ils comprennent

Nombre réglementaire de parlementaires	Nombre of parlements concernés	Pourcentage
En dessous de 50	22	11,58 %
50 - 99	37	19,47 %
100 - 199	54	28,42 %
200 - 499	50	26,32 %
Plus de 500	27	14,21 %

Huit des 10 plus grands parlements sont bicaméraux, à l'exception de ceux de la République populaire de Chine et de la République Populaire Démocratique de Corée.

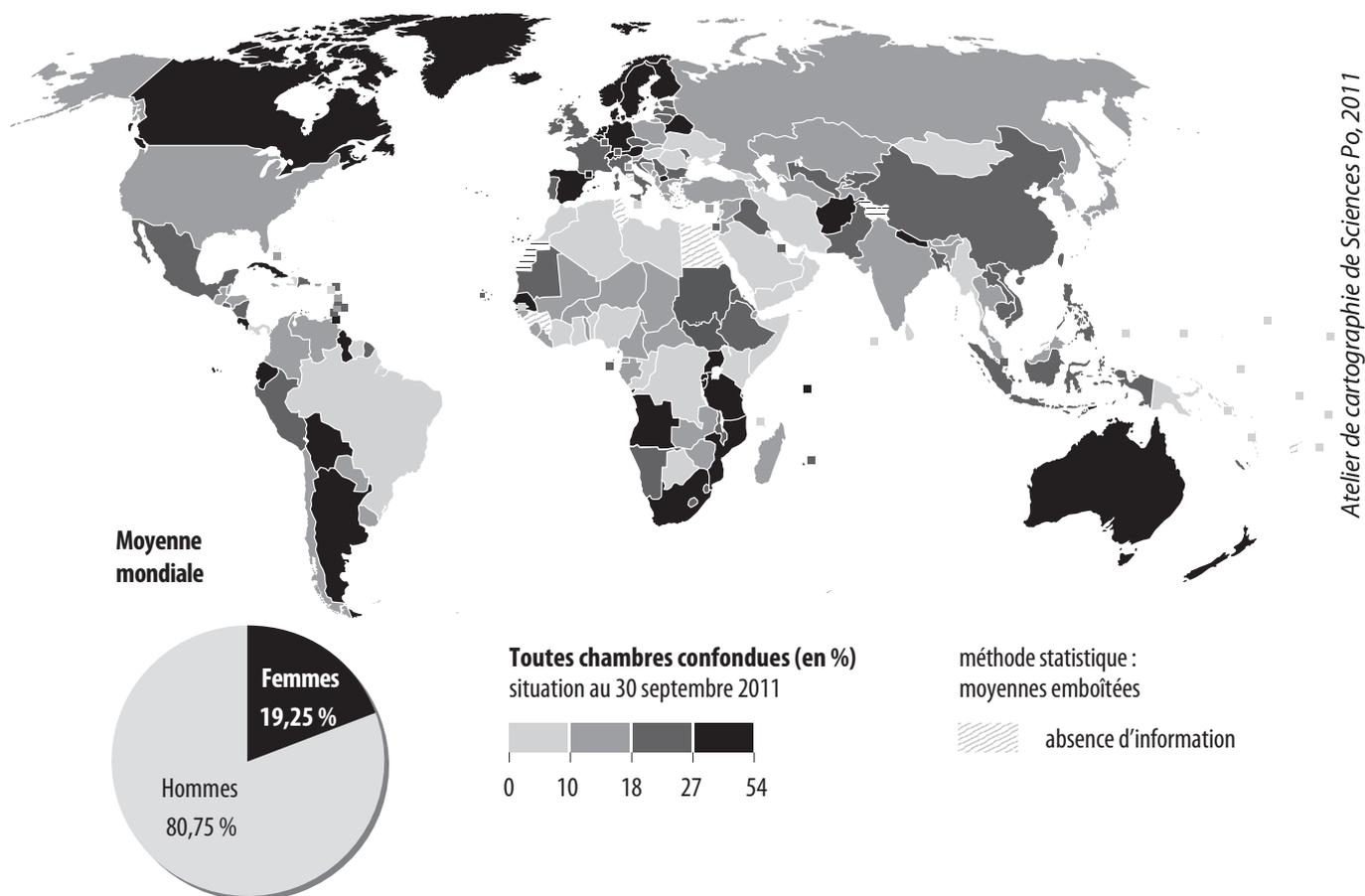
Nombre de parlementaires par région

Région	Moyenne	Nombre réglementaire total de parlementaires
Afrique	206	9,462
Amériques	169	5,902
États Arabes	270	4,867
Asie-Pacifique	325	12,338
Europe	264	13,983
Monde	245	46,552

Quelle est la proportion de femmes parlementaires ?

8 716	Nombre de femmes parlementaires dans le monde
19,25 %	Pourcentage de femmes parlementaires dans le monde
17,05 %	Proportion des assemblées parlementaires comprenant plus de 30 % de femmes

Part des femmes chez les parlementaires



Source : Union interparlementaire, 30 septembre 2011

Cette carte illustre le pourcentage de femmes parlementaires dans chaque pays.

Taille de l'échantillon; 190 parlements (100 %)

Source des données : PARLINE

Remarque:

Dans les pays dont le parlement est bicaméral, le nombre de femmes parlementaires est la somme du nombre de femmes parlementaires des deux chambres.

Données au 30 septembre 2011. L'UIP publie des mises à jour mensuelles du nombre de femmes parlementaires à l'adresse suivante : <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

La Chambre des Députés du Rwanda a le pourcentage le plus élevé de femmes au monde (56,25 %). Elle est suivie par le Conseil général d'Andorre (53,57 %).

45 des 264 assemblées parlementaires du monde (soit 17,05 % d'entre elles) comprennent plus de 30 % de parlementaires de sexe féminin. 20,45 % des assemblées

comptent moins de 10 % de femmes.

Le pourcentage de femmes dans les parlements monocaméraux (19,57 %) et les chambres basses (19,30 %) est supérieur au pourcentage de femmes membres de la chambre haute des parlements bicaméraux (17,83 %).

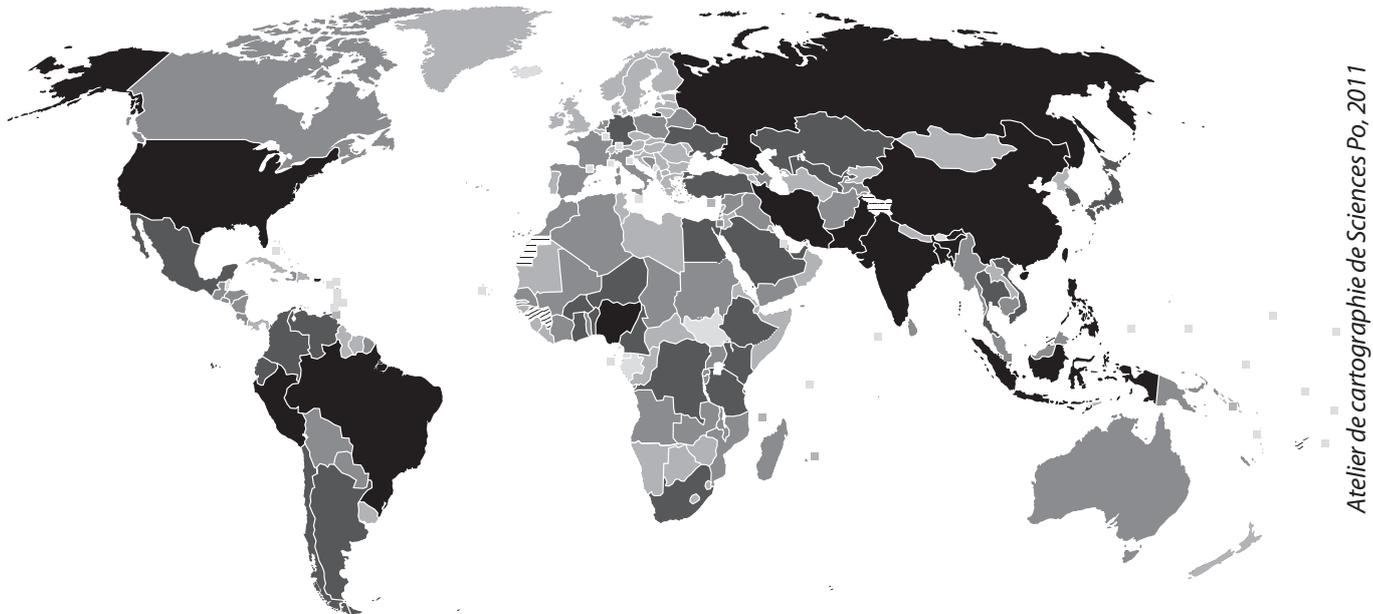
Pourcentage de femmes parlementaires selon le type d'assemblée

Pourcentage de femmes	Parlement monocaméral	Chambre basse	Chambre haute	Toutes les assemblées
0 %	4,46 %	3,95 %	0,00 %	3,03 %
De 0 à 10 %	27,68 %	11,84 %	18,42 %	20,45 %
De 10 à 20 %	33,93 %	40,79 %	36,84 %	36,74 %
De 20 à 30 %	17,86 %	31,58 %	21,05 %	22,73 %
Plus de 30 %	16,07 %	11,84 %	23,68 %	17,05 %
Total	19,57 %	19,30 %	17,83 %	19,25 %

Quel est le nombre d'habitants par parlementaire ?

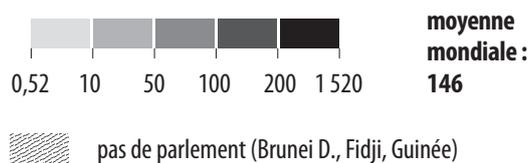
146 000	Nombre moyen d'habitants par parlementaire à l'échelle mondiale
1 500 000	Nombre moyen d'habitants par parlementaire en Inde
517	Nombre moyen d'habitants par parlementaire à Saint-Marin

Nombre d'habitants pour un parlementaire

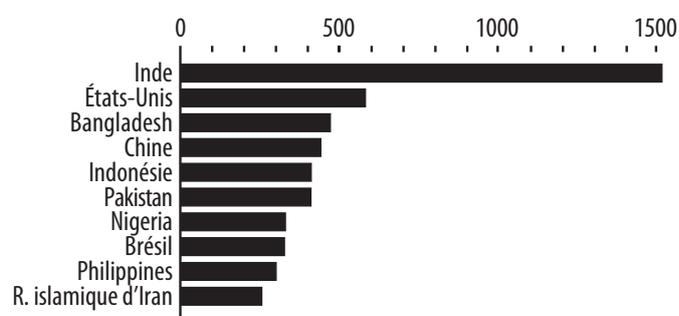


Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Nombre d'habitants pour un parlementaire (en milliers) situation au 30 septembre 2011



Effectifs des 10 plus grands parlements (en milliers)



Source : Union interparlementaire, 30 septembre 2011

Cette carte illustre le nombre d'habitants par parlementaire.

Taille de l'échantillon : 190 parlements (100 %)

Source des données : PARLINE, données démographiques des Nations Unies

Remarque :

Dans les pays dont le parlement est bicaméral, le nombre de parlementaires est la somme du nombre de parlementaires des deux chambres.

La moyenne mondiale est d'environ 146 000 habitants par parlementaire. Ce chiffre recouvre des réalités très différentes.

L'Inde est de loin le cas le plus extrême, puisqu'elle ne compte qu'un parlementaire à l'échelle nationale pour 1,5 millions d'habitants.

À l'autre extrémité de l'échelle, chacun des 60 parlementaires de Saint-Marin (pays de 31 000 habitants) représente 517 habitants. Ce chiffre est beaucoup plus faible que celui de leurs homologues micronésiens, chacun d'entre eux représentant 7 929 habitants.

Nombre moyen d'habitants par parlementaire selon les régions

Région	Nombre total de parlementaires	Nombre d'habitants par parlementaire (<i>en milliers</i>)
Afrique	9 462	83,43
Amériques	5 902	156,73
États arabes	4 867	67,28
Asie-Pacifique	12 338	313,25
Europe	13 983	63,25
Monde	46 552	145,88

De quel budget les parlements disposent-ils ?

5 120 000 000 dollars E.-U.	Budget du Congrès américain, le plus gros budget parlementaire
0,49 %	Pourcentage moyen, à l'échelle mondiale, du budget alloué au parlement par l'État
5,77 dollars PPA	Coût moyen du parlement par habitant dans le monde (en dollars PPA)

Budget des parlements

Montant (en millions de dollars PPA)	Par habitant (en dollars PPA)	Part dans les dépenses gouvernementales (en %)
---	----------------------------------	---

Pays d'environ 5 millions d'habitants

106	Norvège	22,1	0,10
63	Costa Rica	13,7	0,53
39	Émirats arabes unis	8,6	0,31
38	Croatie	8,6	0,12
33	Singapour	7,1	0,05

Pays d'environ 10 millions d'habitants

246	République dominicaine	24,3	1,30
124	Hongrie	12,5	0,10
115	République tchèque	11,1	0,14
30	Rwanda	3,1	0,82
29	Bélarus	3,0	0,08

Pays d'environ 50 millions d'habitants

625	République de Corée	12,9	0,25
310	Colombie	6,8	0,29
258	Ukraine	5,6	0,27
204	Espagne	4,6	0,07
155	R.-Unie de Tanzanie	3,5	0,60

Pays de plus de 90 millions d'habitants

1 345	Japon	10,6	0,15
1 117	Mexique	10,2	0,25
311	Philippines	3,4	0,75
79	Pakistan	0,4	0,08
43	Bangladesh	0,3	0,09

Source : Union interparlementaire, 2011

Ces graphiques comparent le budget de parlement dans un échantillon de pays. Tous les graphiques et tableaux utilisent des données fournies par les parlements

Taille de l'échantillon : 110 parlements (58 %)

Sources des données : Parlements, Banque mondiale

Remarques:

Dans les pays où les parlements sont bicaméraux, le budget englobe celui des chambres haute et basse. Lorsque les données disponibles ne concernent qu'une chambre d'un parlement bicaméral, ce parlement n'est pas inclus dans cette analyse. Tous les chiffres sont en dollars en « parité de pouvoir d'achat » (PPA)⁴ pour permettre la comparaison internationale. Les chiffres ont été fournis par les parlements en monnaie locale et convertis en dollars PPA en utilisant les tableaux de conversion de la Banque mondiale. Les chiffres se rapportent aux budgets parlementaires de 2010⁵ et incluent les salaires des parlementaires et du personnel parlementaire.

Le budget total du Parlement est généralement plus élevé dans les pays les plus peuplés, tandis que le montant consacré au parlement par habitant est généralement plus élevé dans les petits pays.

Le budget du Congrès américain est deux fois plus important que celui du parlement arrivant en seconde position.

17 pays consacrent plus de 1 % du budget de l'État au parlement. Ce chiffre est inférieur à 0,5 % dans 67 (63,81 %) des parlements interrogés, et inférieur à 0,1 % dans 9 pays.

L'Afrique est la région qui consacre le pourcentage le plus élevé du budget de l'État au Parlement, avec 0,77 %.

Le coût moyen des parlements bicaméraux (0,44 % du budget de l'État) est légèrement inférieur à celui des parlements monocaméraux (0,52 %).

Les parlements coûtent en moyenne 5,77 dollars PPA par habitant. Le chiffre le plus faible par habitant est celui de l'Inde (0,25 dollar PPA). Le chiffre d'Andorre (219,12 dollars PPA) inclut les fonds dévolus à la construction du nouveau siège du Parlement, mais n'en resterait pas moins le plus élevé si cet investissement était exclu.

Six pays dépensent moins de 1 dollar PPA par habitant pour leur Parlement, tandis que quatre pays dépensent plus de 50 dollars PPA par habitant pour leur parlement.

Budget parlementaire en fonction de la population

Population	Budget moyen en dollars PPA	Budget par habitant	Pourcentage du budget de l'État
En dessous de 1 million	11 243 339	31,69	0,650
1 à 5 millions	43 833 819	14,35	0,418
5 à 10 millions	75 814 937	9,98	0,452
10 à 50 millions	174 536 804	7,05	0,568
Plus de 50 millions	1 019 255 241	4,89	0,233

Budget par habitant : les 5 derniers et les 5 premiers

Pays	Budget par habitant (en dollars PPA)
Inde	0,25
Bangladesh	0,26
Éthiopie	0,28
Pakistan	0,44
République Populaire Démocratique du Laos	0,97
Islande	49,47
Maldives	52,82
Luxembourg	64,28
Liechtenstein	83,80
Andorre	219,12

Budget en dollars PPA : les 5 plus gros et les 5 plus petits

Pays	Budget en dollars PPA
États-Unis d'Amérique	5 120 000 000
Nigéria	2 043 739 537
Japon	1 345 138 700
Mexique	1 116 543 848
France	998 863 436
Micronésie (États fédérés de)	4 234 737
Seychelles	3 035 667
Liechtenstein	3 016 975
Tonga	2 596 322
Saint-Vincent - et - les - Grenadines	1 816 299

Pourcentage du budget de l'État

Pourcentage du budget de l'État	Nombre de pays	Pourcentage de pays
< 0,25 %	33	31,43 %
De 0,25 % à 0,5 %	34	32,38 %
De 0,5 % à 1,0 %	21	20,00 %
> 1,0%	17	16,19 %

Budget par région du monde

Région	Pourcentage du budget de l'État	Budget par habitant (en dollars PPA)
Afrique	0,77	3,71
Amériques	0,57	13,89
Asie-Pacifique	0,53	1,91
États Arabes	0,38	4,45
Europe	0,28	10,93

478 710 629 dollars PPA	Budget parlementaire moyen en dollars PPA des pays de l'OCDE
44 091 077 dollars PPA	Budget moyen en dollars PPA des PMA
0,22 % contre 0,89 %	Pourcentage du budget de l'État alloué respectivement au parlement dans les pays de l'OCDE et dans les PMA

Budget des parlements

Montant (en millions de dollars PPA)	Par habitant (en dollars PPA)	Part dans les dépenses gouvernementales (en %)
Pays de l'OCDE		
5 120 États-Unis	16,3	0,20
999 France	16,0	0,23
625 R. de Corée	12,9	0,25
518 Turquie	6,9	0,16
204 Espagne	4,6	0,07
124 Hongrie	12,5	0,10
Pays les moins avancés		
91 Cambodge	6,2	1,44
49 Malawi	3,2	1,00
43 Bangladesh	0,3	0,09
43 Bénin	4,8	0,90
30 Rwanda	3,1	0,82
18 Timor-Leste	16,2	0,09

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Source : Union interparlementaire, 2011

Ces graphiques font la comparaison entre le budget de parlements choisis dans des pays de l'OCDE et celui de pays choisis parmi les moins avancés (PMA). Tous les graphiques et tableaux sont fondés sur des données fournies par les parlements.

Le coût moyen du parlement par habitant dans les pays de l'OCDE est de 13,06 dollar PPA, comparé à 2,07 dollars PPA dans les PMA. Cependant ce chiffre diffère dans chaque groupe. Parmi les pays de l'OCDE, le Mexique est celui qui dépense le plus : 64,28 dollars PPA, soit plus de 14 fois plus que l'Espagne (4,55 dollars PPA).

Parmi les PMA, Sao-Tomé-Et-Principe figure en tête de la liste, avec 27,65 dollars PPA, soit 106 fois plus que le Bangladesh (0,26 dollars PPA).

Quels sont les effectifs de l'administration de chaque parlement ?

862	Moyenne mondiale de l'effectif de l'administration parlementaire par pays
3,76	Nombre moyen de fonctionnaires parlementaires par parlementaire
15 097	Effectif de l'administration du Congrès américain

Administration parlementaire

Effectifs par pays

Effectifs pour un parlementaire

Pays de l'OCDE

Effectifs par pays	Effectifs pour un parlementaire
15 907 Etats-Unis	29,7 États-Unis
2 696 Turquie	Turquie 4,9
2 381 France	France 2,6
1 454 République de Corée	R, de Corée 4,9
844 Espagne	Espagne 1,4
603 Hongrie	Hongrie 1,6

Pays les moins avancés

1 692 Cambodge	Cambodge 9,2
766 Bangladesh	Bangladesh 2,2
300 Bénin	Bénin 3,6
151 Malawi	Malawi 0,8
115 Rwanda	Rwanda 1,1
91 Timor-Leste	Timor-Leste 1,4

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Source : Union interparlementaire, 30 septembre 2011

Ces graphiques illustrent les variations des effectifs de l'administration parlementaire dans les pays ayant des populations de taille comparable.

Taille de l'échantillon : 112 parlements (59%)

Source de données : Parlements

Remarques:

Dans les pays ayant des parlements bicaméraux, l'effectif englobe le personnel des chambres haute et basse.

Les chiffres se réfèrent à l'effectif du personnel permanent travaillant à plein temps dans l'administration parlementaire. Ils n'incluent pas les collaborateurs personnels des parlementaires.

Les chiffres excluent le personnel employé à la bibliothèque dans les pays où cette dernière est nationale et est également à la disposition de l'ensemble du public (Japon, République de Corée et États-Unis). Il en va de même pour le personnel employé par le médiateur parlementaire en Finlande.

Plus de 60 % des parlements comptent moins de 500 employés. Les 10 parlements ayant les plus gros budgets⁶ emploient en moyenne 4 268 personnels permanents, tandis que les 10 parlements ayant les plus petits budgets⁷ emploient en moyenne 70 personnes.

Effectifs de l'administration parlementaire selon la population du pays

Population	Effectifs de l'administration	Effectifs par parlementaire
En dessous de 1 million	50	1,05
De 1 à 5 millions	378	3,48
De 5 à 10 millions	399	2,25
De 10 à 50 millions	802	2,64
Plus de 50 millions	3,995	5,92
Toutes catégories confondues	862	3,76

Effectifs de l'administration parlementaire par région du monde

	Effectifs	Effectifs par parlementaire
Afrique	242	1,60
Amériques	2 120	9,55
États Arabes	517	2,59
Asie-Pacifique	1 136	4,70
Europe	665	3,26

Nombre de parlements en fonction de l'importance des effectifs de leur administration parlementaire

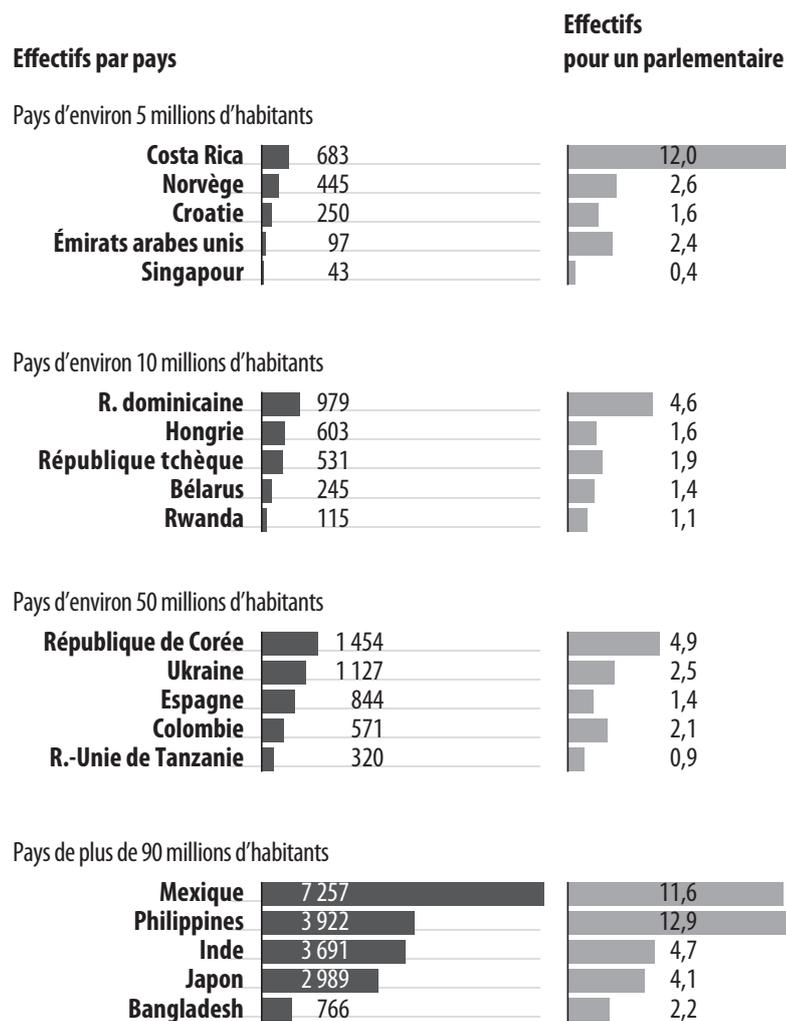
	Nombre de parlements	Pourcentage
En dessous de 50	13	11,61 %
De 51 à 100	13	11,61 %
De 101 à 200	12	10,71 %
De 201 à 500	30	26,79 %
De 501 à 1000	22	19,64 %
De 1001 à 2000	9	8,04 %
Plus de 2000	13	11,61 %
Total	112	

Effectifs de l'administration parlementaire : les 5 plus petits effectifs et les 5 plus gros

Pays	Effectifs Total	Effectifs par parlementaire
Tuvalu	5	0,33
Liechtenstein	7	0,28
St. Vincent-et-les-Grenadines	8	0,38
Andorre	15	0,54
Nauru	18	1,00
Inde	3,691	4,67
Indonésie	3,734	6,67
Philippines	3,922	12,90
Mexique	7,257	11,56
États-Unis d'Amérique	15,907	29,73
Moyenne mondiale	862	3,76

Du point de vue des moyennes régionales, c'est aux Amériques que l'administration parlementaire dispose des plus gros effectifs. Cette moyenne est faussée par le Congrès américain, dont l'effectif est deux fois plus important que celui du parlement arrivant en deuxième position sur ce plan. À l'inverse, c'est à que l'effectif par parlementaire est le plus faible (0,20).

Administration parlementaire



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Source : Union interparlementaire, 30 septembre 2011

Ces graphiques comparent les effectifs de l'administration parlementaire entre certains pays de l'OCDE et certains des pays les moins avancés (PMA).

Comme on pouvait s'y attendre, les parlements de l'OCDE ont davantage de ressources humaines que ceux des PMA, aussi bien du point de vue des effectifs que du nombre de collaborateurs administratifs par parlementaire. Dans les pays membres de l'OCDE, les effectifs de l'administration parlementaire sont deux fois plus élevés que la moyenne mondiale (sur la base des données disponibles). L'effectif moyen de l'administration parlementaire des PMA se situe aux alentours de 34 % de la moyenne mondiale.

Effectifs moyens de l'administration parlementaire par groupe économique

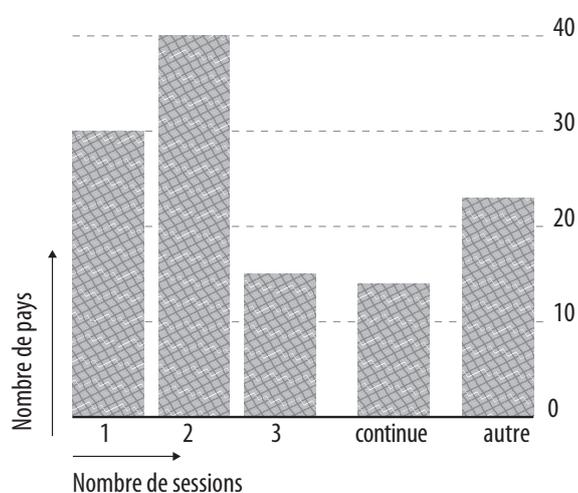
	Effectif total	Effectif par parlementaire
OCDE	1 734	4,78
PMA	291	1,63
Moyenne mondiale	862	3,76

Combien de fois les parlements se réunissent-ils en séance plénière?

32,79	Pourcentage de parlements monocaméraux et de chambres basses tenant deux sessions par an
75.52	Nombre moyen de jours de plénière des parlements monocaméraux et des chambres basses en 2010
58.20	Nombre moyen de jours de plénière des chambres hautes en 2010

Sessions parlementaires

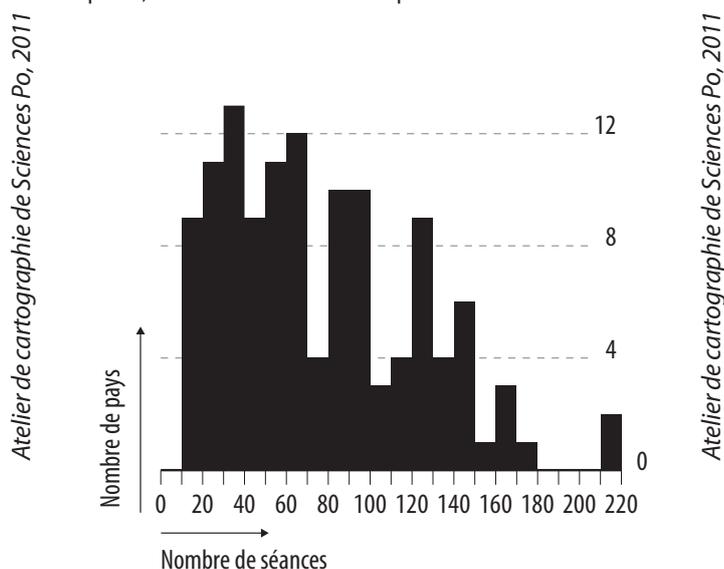
Nombre de pays selon le nombre de sessions parlementaires par an, dans les chambres basses et parlements monocaméraux.



Source : Union interparlementaire, 2011

Séances plénières du Parlement

Nombre de pays selon le nombre de jours de séances plénières par an, dans les chambres basses et parlements monocaméraux.



Source : Union interparlementaire, 2011

Ces graphiques illustrent le nombre de jours de sessions parlementaires et de séances plénières des parlements monocaméraux et des chambres basses des parlements. Aux fins de cette comparaison, ces graphiques excluent les chambres hautes des parlements bicaméraux.

Taille de l'échantillon : 163 chambres parlementaires (61 %)

Source: Parlements

Remarques:

Ces chiffres ne comptabilisent pas les jours où les parlements ne se réunissent pas en plénière, même si les commissions se réunissent ces jours-là.

La configuration la plus courante dans tous les parlements, quel que soit leur type, est la tenue de deux sessions par an.

Près d'une chambre sur cinq siège "en permanence", ce qui signifie qu'il n'y a pas alors d'interruption formelle des travaux parlementaires.

Les parlements monocaméraux et les chambres basses se réunissent plus souvent (75,52 jours en 2010) en séance plénière que les chambres hautes (58,20 jours). Ce chiffre est comparable à la moyenne relevée en 2000-2010.

Le nombre de jours de séance va de 8 jours au Cambodge (Sénat) à 217 jours au Brésil (Sénat).

Sessions parlementaires par type d'assemblées

Nombre de sessions	Parlements monocaméraux et chambres basses	Chambres hautes
Une	24,59 %	29,27 %
Deux	32,79 %	31,71 %
Trois	12,30 %	9,76 %
Permanent	11,48 %	12,20 %
Autres	18,85 %	17,07 %

Les types les plus courants sous la rubrique « autres » sont les sessions tenues à dates fixes (sur une base hebdomadaire ou mensuelle) et celles qui comprennent quatre ou cinq sessions par an. Dans plusieurs parlements, la session dure toute la législature.

Jours de séance plénière en 2010

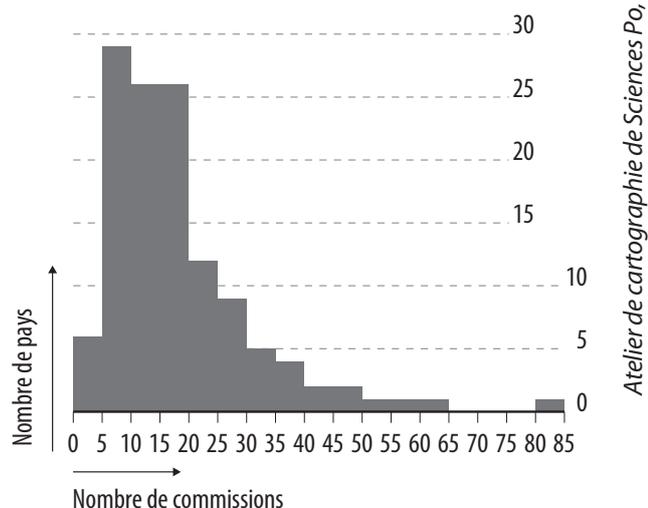
Jours de séance plénière	Parlements monocaméraux et chambres basses	Chambres hautes
Moins de 21	7,38 %	24,39 %
De 21 à 40	22,95 %	21,95 %
De 41 à 60	13,93 %	19,51 %
De 61 à 80	14,75 %	9,76 %
De 81 à 100	14,75 %	7,32 %
De 101 à 150	20,49 %	12,20 %
Plus de 150	5,74 %	4,88 %

Quel est le nombre de commissions de chaque parlement ?

17,17	Nombre moyen de commissions par assemblée parlementaire
70,24 %	Pourcentage des assemblées parlementaires ayant moins de 20 commissions
84	Nombre de commissions de la Chambre des Représentants du Nigeria

Commissions permanentes du Parlement

Nombre de pays selon le nombre de commissions, dans les chambres basses et parlements monocaméraux.



Source : Union interparlementaire, 2011

Ce graphique illustre le nombre de commissions permanentes dans les parlements monocaméraux et les chambres basses des parlements. Aux fins de cette comparaison sont exclues les chambres hautes et commissions mixtes des parlements bicaméraux. Taille de l'échantillon : 168 assemblées parlementaires (63 %) Source : Parlements

Remarques :

Les chiffres font référence aux commissions permanentes mises en place pour la durée de la législature.

La grande majorité des assemblées parlementaires comptent entre 5 et 20 commissions. Les chambres hautes des parlements bicaméraux ont en général moins de commissions que les parlements monocaméraux et les chambres basses. 41,86 % des chambres hautes avaient moins de 10 commissions, contre 28 % pour les parlements monocaméraux et les chambres basses. Aux deux extrémités du spectre, Saint-Vincent–Grenadines n'a que 2 commissions parlementaires, tandis que la Chambre des Représentants du Nigeria en compte 84. Les Sénats du Mexique, du Nigeria et du Pakistan comptent respectivement 59, 57 et 42 commissions.

Nombre de commissions selon le type d'assemblée parlementaire

	Chambres basses et parlements monocaméraux		Chambres hautes		Ensemble des assemblées parlementaires	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moins de 10	35	28,00 %	18	41,86 %	53	31,55 %
De 10 à 19	52	41,60 %	13	30,23 %	65	38,69 %
De 20 à 29	21	16,80 %	8	18,60 %	29	17,26 %
De 30 à 39	9	7,20 %	1	2,33 %	10	5,95 %
Plus de 39	8	6,40 %	3	6,98 %	11	6,55 %
Total	125	100 %	43	100 %	168	100 %
Moyenne	17,52		16,52		17,17	

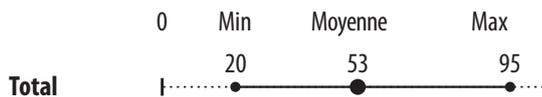
Nombre moyen de commissions par région du monde

États arabes	Afrique	Europe	Amériques	Asie –Pacifique
10,80	15,50	16,63	19,73	20,16

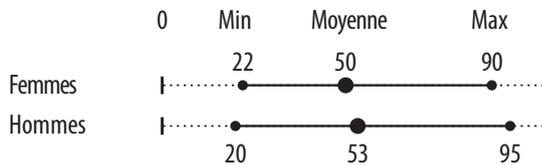
Quel est l'âge moyen des parlementaires ?

53	Âge moyen des parlementaires à l'échelle mondiale
50	Âge moyen des femmes parlementaires
49	Âge moyen des parlementaires en Afrique sub-saharienne

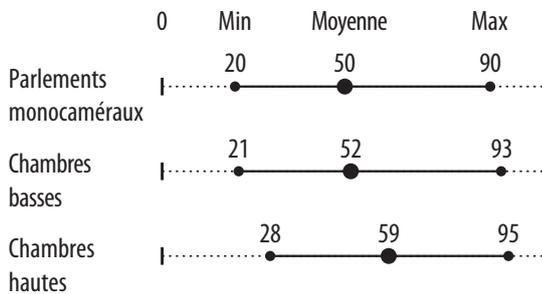
Âges des parlementaires



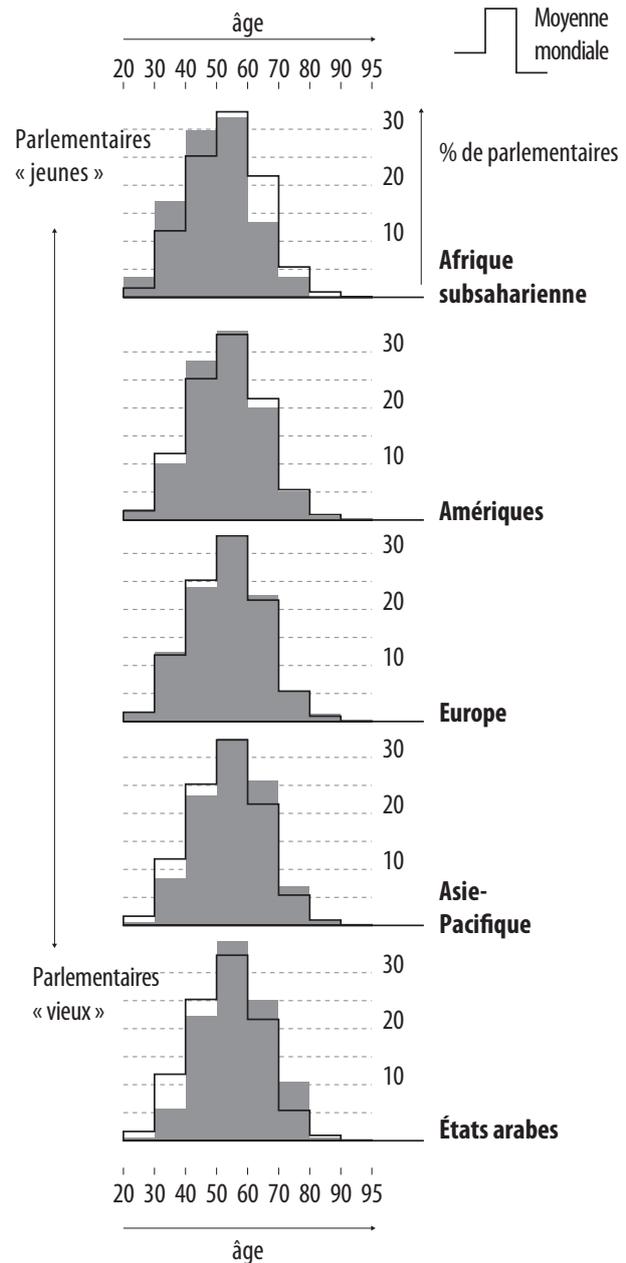
Selon le sexe



Selon la structure parlementaire



Âges des parlementaires par région



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Source : Union interparlementaire, 2011

Ces graphiques illustrent la moyenne d'âge des parlementaires dans le monde, des plus jeunes aux plus âgés.

Taille de l'échantillon : 19 782 parlementaires (42,5 % du total mondial)

Source : Parlements

L'âge moyen des parlementaires dans le monde est de 53 ans. Plus de 80 % des parlementaires ont entre 40 et 60 ans. À titre de comparaison, l'âge médian de la population du monde en 2009 était de 28,4 ans⁸.

Les femmes parlementaires sont en moyenne de 3 ans plus jeunes que leurs homologues masculins.

Les membres des chambres hautes sont en moyenne de 7 ans plus âgés que leurs homologues des chambres basses et des parlements monocaméraux.

L'Afrique subsaharienne compte les plus jeunes parlementaires. En 2011, les parlements des États arabes étaient ceux dont les membres étaient les plus âgés.

Âge moyen des parlementaires par région

Afrique	Amériques	Europe	Asie-Pacifique	États arabes
49,22	52,31	52,94	54,51	55,37

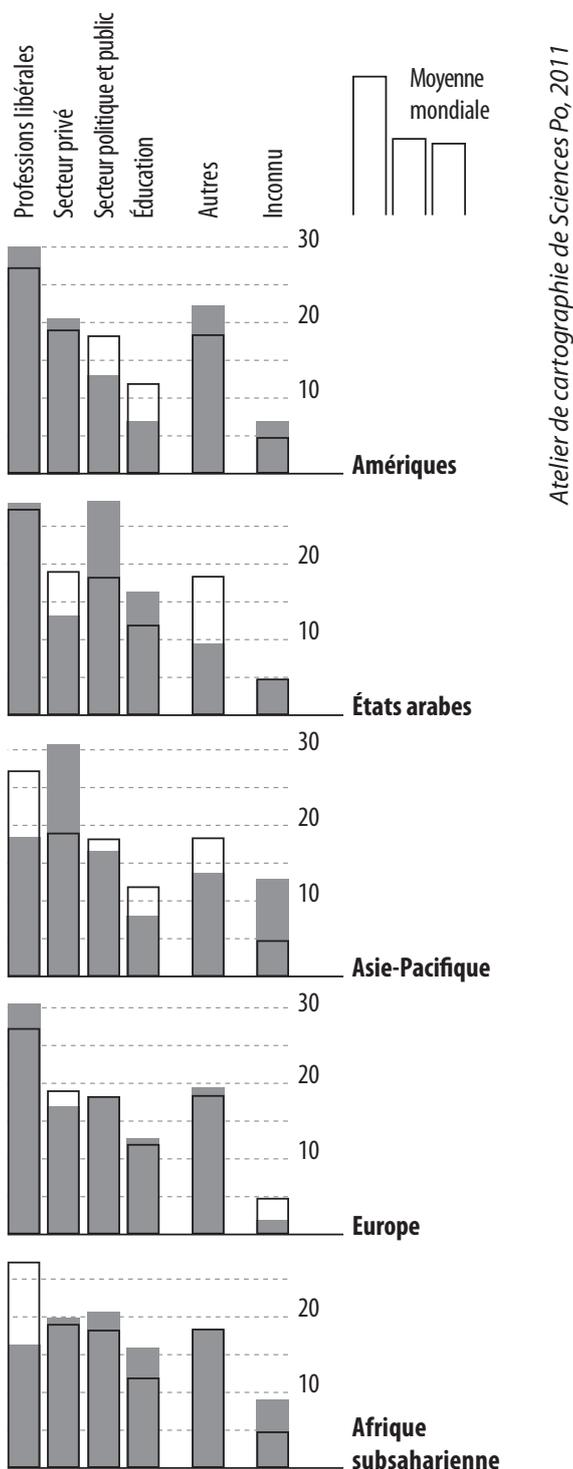
Nombre de parlementaires par tranche d'âge

Tranche d'âge	Nombre	%
20 ans	326	1,65 %
30 ans	2 348	11,87 %
40 ans	4 990	25,22 %
50 ans	6 552	33,12 %
60 ans	4 286	21,67 %
70 ans	1 071	5,41 %
80 ans	188	0,95 %
90 ans	21	0,11 %
Total	19 782	100 %

Quels sont les métiers exercés par les parlementaires ?

Professions des parlementaires par région

En % (l'ordre des colonnes est celui de la moyenne mondiale)



Fuente : Unión Interparlamentaria, 2011

Ces graphiques illustrent les métiers exercés par les parlementaires par région.

Taille de l'échantillon : Les données couvrent 96 chambres parlementaires dans 82 pays. Le nombre de parlementaires concerné est de 15 455, soit environ 33 % du total mondial.

Sources : Parlements, PARLINE

L'analyse comparative des métiers exercés par les parlementaires est une tâche particulièrement ardue, notamment en raison de l'hétérogénéité des catégories professionnelles utilisées par chaque parlement pour recense la profession des parlementaires, mais aussi du fait qu'un parlementaire peut déclarer de multiples professions. Très peu de parlements précisent quelle a été la dernière profession exercée par les parlementaires avant leur entrée au Parlement.

Aux fins du présent rapport, quatre grandes catégories professionnelles⁹, qui couvrent à elles seules 77 % des parlementaires dans le monde, ont été définies. Elles donnent une image approximative du profil professionnel des parlementaires à l'échelle mondiale en s'appuyant sur les données disponibles.

Métiers exercés par les parlementaires, moyenne mondiale		
Catégorie	Nombre	Pourcentage
Politique et fonction publique	2 830	28 %
Secteur privé	2 949	19 %
Professions libérales	4 223	18 %
Éducation	1 851	12 %
Autres	2 852	18 %
Inconnu	750	5 %

Dans les États arabes, la catégorie « Politique et secteur public » est surreprésentée, au détriment du secteur privé. En Asie-Pacifique et en Afrique sub-saharienne, la catégorie des professions libérales est moins représentée qu'à l'échelon mondial. En Afrique sub-saharienne et dans les États arabes, la catégorie « éducation » est plus représentée qu'à l'échelle mondiale. En revanche, dans les Amériques, seulement 7 % des parlementaires déclarent avoir exercé un métier relevant de la catégorie « éducation ».

ENQUÊTE AUPRÈS DES PARLEMENTAIRES SUR LES RELATIONS ENTRE LES CITOYENS ET LE PARLEMENT

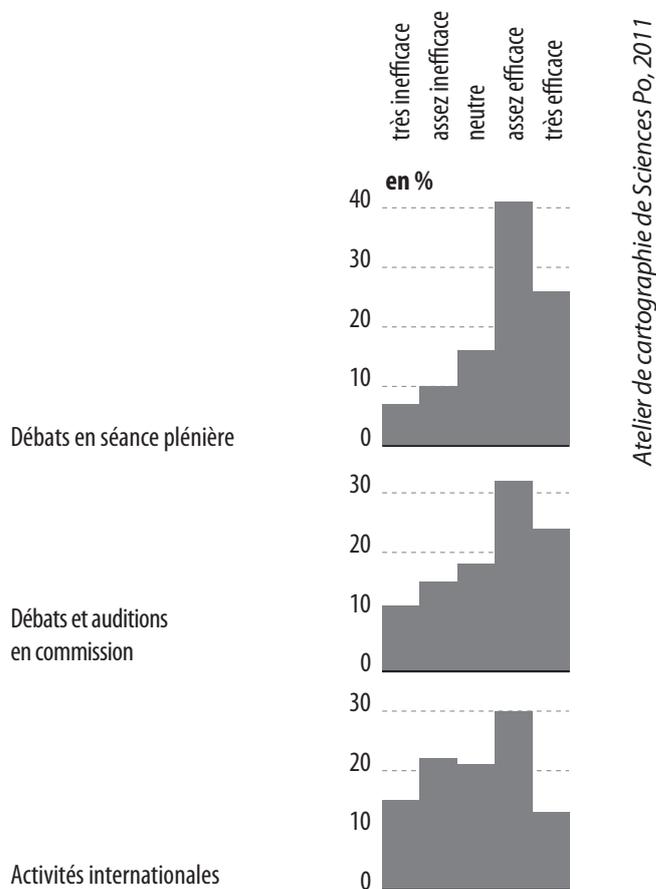
À propos de l'enquête

663 parlementaires choisis au hasard ont été interrogés, entre les mois de janvier et avril 2011, dans le cadre de la recherche menée pour le Rapport parlementaire mondial. Les enquêtes ont été réalisées par le biais d'entretiens en tête à tête au parlement et lors de conférences parlementaires. 183 femmes (soit 27,6 %) figuraient parmi les personnes interrogées. 385 parlementaires (soit 58,1 %) appartenaient au parti au pouvoir et 228 à l'opposition. 505 personnes interrogées (soit 76,2 %) sont entrées au Parlement pour la première fois après l'an 2000 et 449 (soit 67,8 %) ont déclaré avoir l'intention de se présenter à nouveau lors des prochaines élections.

L'enquête comportait neuf questions destinées à recueillir l'avis des parlementaires sur les relations entre les citoyens et le Parlement. L'annexe présente un résumé des principales conclusions.

Les parlementaires ont été interrogés sur l'efficacité dont fait preuve le Parlement pour communiquer ses activités au public. Les personnes interrogées ont généralement l'impression que le Parlement réussit à communiquer efficacement. 67,6 % des parlementaires ont déclaré que les parlements étaient très efficaces ou assez efficaces en matière de communication concernant les débats en plénière, contre 56 % en ce qui concerne le travail des commissions et 42,9 % les activités internationales du Parlement.

Le Parlement communique-t-il efficacement ses activités au public ?



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Source : Union interparlementaire, avril 2011

Comment les parlementaires perçoivent-ils leur rôle ? Comment pensent-ils qu'il est perçu par les citoyens ?

Les parlementaires ont été interrogés sur l'importance des sept fonctions énumérées dans le tableau ci-dessous : (1) de leur perspective de parlementaires et (2) de la perspective des citoyens.

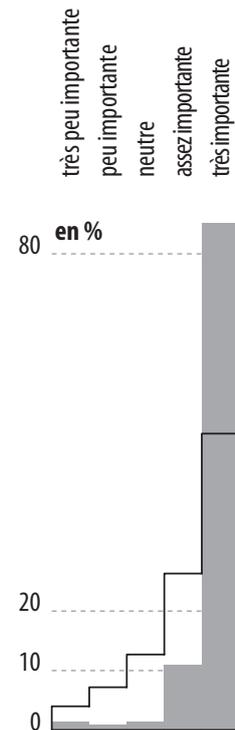
La fonction pour laquelle l'écart est le plus important est l'élaboration des lois. Alors que 85,2 % des parlementaires interrogés ont répondu que l'élaboration des lois était une fonction très importante pour eux, 49,8 % seulement estimaient que cette fonction était considérée comme très importante par les citoyens.

60 % des parlementaires ont qualifié de très importante « la résolution des problèmes des électeurs », tandis que 71,3 % estiment que les citoyens considèrent cette fonction comme très importante.

Cet écart dans la perception met les parlementaires face à une contradiction qu'ils doivent essayer de résoudre chaque jour. En concentrant leurs efforts sur ce qu'ils considèrent comme leur fonction principale (l'élaboration des lois), ils risquent de négliger les priorités des personnes qui ont voté pour eux (la recherche de solutions aux problèmes des électeurs), et vice versa. Le travail d'un parlementaire est une recherche permanente d'équilibre entre ces priorités et intérêts contradictoires.

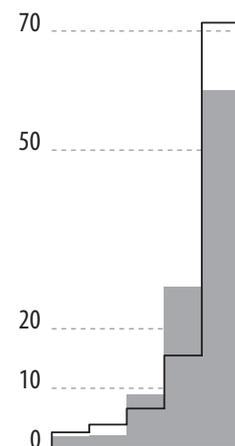
Quelle est l'importance de l'élaboration de la loi ?

■ En tant que parlementaire
□ Selon l'opinion publique



Quelle est l'importance de la résolution des problèmes des électeurs ?

■ En tant que parlementaire
□ Selon l'opinion publique

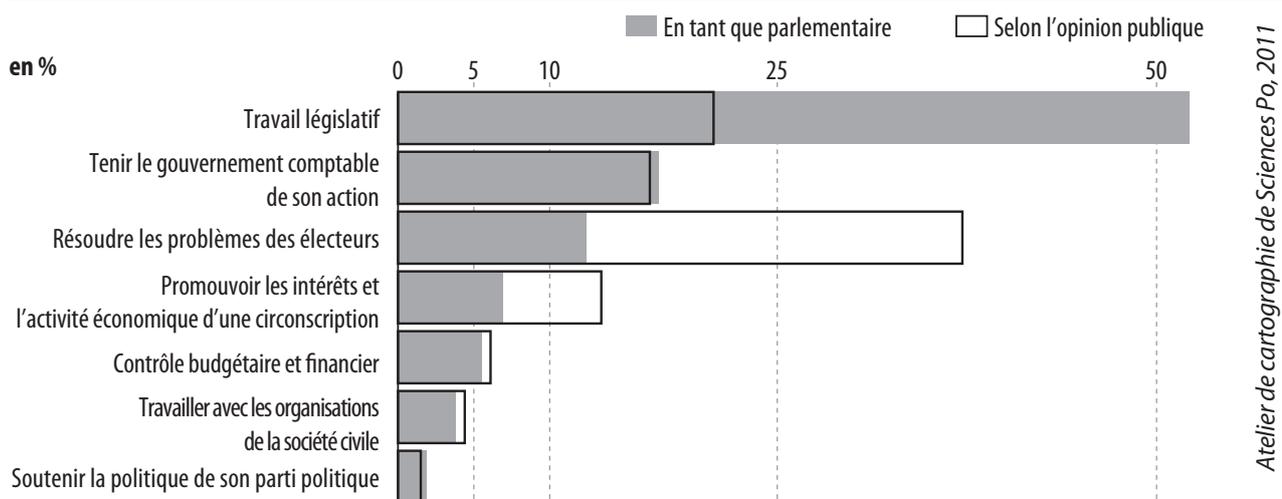


Source : Union interparlementaire, avril 2011

Quelle est l'importance des fonctions suivantes ?

Fonction	En tant que parlementaire		D'après l'opinion du publique		Différence en points de pourcentage (1)-(2)
	Très importante (1)	Assez importante	Très importante (2)	Assez importante	
Légiférer	85,2 %	11,0 %	49,8 %	26,3 %	35,4
Demander des comptes au Gouvernement	71,3 %	22,1 %	52,8 %	28,1 %	18,5
Contrôler les finances publiques	66,8 %	23,3 %	48,1 %	27,7 %	18,7
Soutenir la ligne politique du parti	41,4 %	37,0 %	25,5 %	27,1 %	15,9
Résoudre les problèmes des électeurs	60,0 %	27,0 %	71,4 %	15,5 %	-11,4
Défendre les intérêts, notamment matériels, de la circonscription	49,8 %	31,2 %	56,9 %	27,6 %	-7,1
Collaborer avec les organisations de la société civile	47,0 %	36,1 %	33,2 %	28,4 %	13,8

Quelle est le plus important des rôles du parlementaire ?



Source : Union interparlementaire, avril 2011

Le graphique montre la différence entre ce que les parlementaires considèrent comme leur fonction la plus importante et la fonction qu'ils considèrent la plus importante aux yeux des citoyens.

Ils considèrent que leur fonction la plus importante est, de loin, l'élaboration des lois (52,2 % des parlementaires interrogés), suivie du contrôle de l'action gouvernementale (17,2 %) et de la résolution des problèmes des électeurs (12,4 %).

Toutefois, interrogés sur ce qu'ils considèrent comme leur fonction la plus importante aux yeux des citoyens, les parlementaires décrivent une réalité bien différente. Ils croient qu'aux yeux des citoyens la résolution des problèmes des électeurs est la fonction la plus importante des parlementaires (37,2 %), suivie de l'élaboration des lois (20,8 %), du contrôle de l'action gouvernementale (16,6 %) et de la défense des intérêts,

notamment matériels, de la circonscription (13,4 %).

Impact des systèmes électoraux

Les résultats de l'enquête indiquent que le mode de designation – scrutin majoritaire ou représentation proportionnelle (RP) – influe sur la manière dont les parlementaires perçoivent leur rôle. Les parlementaires élus au scrutin majoritaire plaçaient beaucoup plus haut que leurs pairs élus au scrutin proportionnel les actions consistant à « promouvoir les intérêts et l'activité économique d'une circonscription » et à « résoudre les problèmes des électeurs ». Davantage de parlementaires élus au scrutin proportionnel considèrent qu'il est important, aux yeux des citoyens, de « travailler avec les organisations de la société civile ».

Remarque : Cette analyse ne porte pas sur les pays utilisant un mode de scrutin mixte ou autre

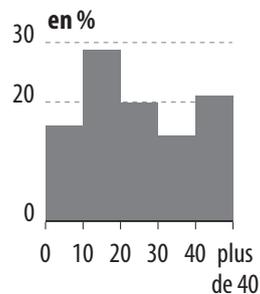
Quelles sont les entraves à l'efficacité ?

Lorsqu'on leur a demandé de nommer les entraves à leur efficacité, les parlementaires ont considéré le manque de moyens disponibles pour mener à bien le travail de circonscription comme la difficulté majeure, quel que soit leur mode de désignation. Les parlementaires élus au scrutin majoritaire sont plus nombreux que leurs homologues élus à la proportionnelle à considérer « la rémunération des parlementaires » comme une difficulté importante.

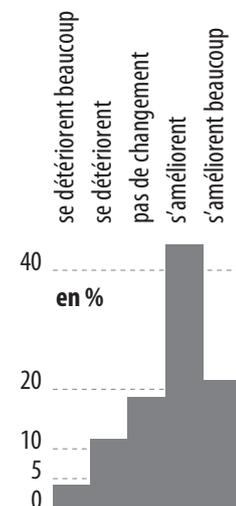
Dans quelle mesure les problèmes suivants empêchent-ils les parlementaires d'être efficaces ?

	Beaucoup	Assez	Beaucoup et assez (%)
Ressources disponibles pour le travail de circonscription	37,2 %	27,9 %	65,1 %
Dotation en moyens et en personnel de chaque parlementaire	30,1 %	31,7 %	61,8 %
Ressources et dotation du parlement en personnel	31,0 %	28,7 %	59,7 %
Manque d'expérience parlementaire ou de connaissances techniques	25,4 %	30,2 %	55,6 %
Manque de temps pour les activités de contrôle	22,5 %	30,5 %	53,0 %
Manque de pouvoir constitutionnel ou parlementaire	30,7 %	21,2 %	51,9 %
Le parti politique ou le mécanisme des groupes parlementaires	19,9 %	28,4 %	48,3 %
Organisation inadaptée de la procédure législative	20,7 %	26,1 %	46,8 %
Rémunération des parlementaires	16,8 %	22,5 %	39,3 %

Combien d'heures par semaine consacrez-vous à travailler avec les citoyens (entretiens, suivi de dossiers soumis par des citoyens, etc.) ?



Par rapport à vos débuts de parlementaire, est-ce que les relations entre le Parlement et les citoyens s'améliorent ou se détériorent ?



Atelier de cartographie de Sciences Po, 2011

Source : Union interparlementaire, avril 2011

Les parlementaires consacrent une large part de leur temps à travailler directement avec les citoyens. 28,7 % d'entre eux consacrent de 11 à 20 heures par semaine aux problèmes des citoyens, et 21 % des parlementaires y passent plus de 40 heures par semaine, un volume de temps considérable compte tenu de la multiplicité de leurs responsabilités.

Les moyens disponibles pour le travail de circonscription conditionnent l'aptitude capacité des parlementaires à répondre aux attentes des citoyens. Ils sont donc contraints de consacrer une part importante de leur temps et de leur énergie aux questions concernant leur circonscription, ainsi qu'au financement public requis pour assurer le fonctionnement efficace du Parlement.

GROUPES RÉGIONAUX

Les parlements qui ont fourni des données pour l'annexe figurent **en gras**. Quelques parlements bicaméraux ont fourni des données limitées à une seule chambre

Amériques

Antigua-et-Barbuda, **Argentine**, Bahamas, **Barbade**, Belize, Bolivie, **Brésil**, **Canada**, **Chili**, **Colombie**, **Costa Rica**, **Cuba**, Dominique, Equateur, **États-Unis d'Amérique**, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, **Jamaïque**, **Mexique**, **Nicaragua**, Panama, Paraguay, Pérou, **République dominicaine**, Saint-Kitt-et-Nevis, Sainte-Lucie, **Saint-Vincent-et-Grenadines**, **Suriname**, **Trinité-et-Tobago**, **Uruguay**, **Venezuela**.

États arabes

Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, **Djibouti**, Egypte, **Émirats Arabes Unis**, Iraq, **Jordanie**, **Koweït**, **Liban**, Libye, Maroc, Oman, Qatar, **Soudan**, République arabe syrienne, Tunisie, Yémen

Asie-Pacifique

Afghanistan, **Australie**, **Bangladesh**, **Bhoutan**, **Cambodge**, Chine, **Inde**, **Indonésie**, Iran (République islamique d'), **Israël**, **Japon**, Kiribati, **Malaisie**, **Maldives**, **Iles Marshall**, Iles Salomon, **Micronésie (États fédérés de)**, Mongolie, Myanmar, **Nauru**, Népal, **Nouvelle-Zélande**, **Pakistan**, **Palaos**, Papouasie-Nouvelle-Guinée, **Philippines**, **République de Corée**, **République démocratique populaire lao**, République populaire démocratique de Corée, Samoa, **Singapour**, **Sri Lanka**, **Thaïlande**, **Timor-Leste**, **Tonga**, **Tuvalu**, Vanuatu, Viet Nam.

Europe

Albanie, **Allemagne**, **Andorre**, **Arménie**, **Autriche**, **Azerbaïdjan**, **Bélarus**, **Belgique**, **Bosnie-Herzégovine**, **Bulgarie**, **Croatie**, **Chypre**, **Danemark**, **Espagne**, **Estonie**, **Ex-République yougoslave de Macédoine**, **Finlande**, **France**, **Géorgie**, **Fédération de Russie**, **Grèce**, **Hongrie**, **Islande**, Irlande, Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, **Lettonie**, **Liechtenstein**, **Lituanie**, **Luxembourg**, **Malte**, **Monaco**, **Monténégro**, **Norvège**, **Ouzbékistan**, **Pays-Bas**, **Pologne**, **Portugal**, **République de Moldova**, République tchèque, **Roumanie**, **Royaume-Uni**, Saint-Marin, Serbie, **Slovaquie**, **Slovénie**, **Suède**, **Suisse**, **Tadjikistan**, **Turquie**, Turkménistan, **Ukraine**.

Afrique sub-saharienne

Afrique du Sud, **Angola**, **Bénin**, Botswana, **Burkina Faso**, **Burundi**, **Cameroun**, Cap-Vert, Comores, **Congo**, Côte d'Ivoire, **Djibouti**, **Guinée équatoriale**, Erythrée, **Ethiopie**, Gabon, **Gambie**, **Ghana**, Guinée-Bissau, **Kenya**, **Lesotho**, Libéria, **Madagascar**, **Malawi**, **Mali**, **Mauritanie**, **Maurice**, Mozambique, **Namibie**, Niger, **Nigéria**, **Ouganda**, République centrafricaine, République démocratique du Congo, **République-Unie de Tanzanie**, **Rwanda**, **Sao-Tomé-et-Principe**, **Sénégal**, **Seychelles**, **Sierra Léone**, Somalie, Soudan du Sud, Swaziland, **Tchad**, **Togo**, **Zambie**, **Zimbabwe**.

Notes finales

- 1 Base de données PARLINE sur les parlements nationaux. www.ipu.org/parline
- 2 Division de la Population du Département des Affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU (2009), *World Population Prospects : The 2008 Revision. Highlights*, New York, Nations Unies. http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_text_tables.pdf
- 3 Avertissement concernant les chiffres relatifs à la population du Soudan et du Soudan du Sud : les données retenues pour ces deux pays sont des données préliminaires non officielles, qui n'ont pas été publiés et/ou approuvés par les Nations Unies.
- 4 Pour permettre la comparaison internationale, les budgets des parlements ont été convertis de la monnaie locale au taux de change du dollar en parité de pouvoir d'achat (PPA) figurant sur les tables de conversion de la Banque mondiale <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>
- 5 Lorsque le taux conversion en PPA n'était disponible pour 2010, le taux de 2009 a été appliqué. Le taux de conversion utilisé pour l'Espagne a également été appliqué à Andorre et celui de la Suisse au Liechtenstein.
- 6 Sur la base des données reçues, les 10 budgets parlementaires les plus élevés sont ceux des pays suivants : États-Unis, Japon, Mexique, France, Allemagne, République de Corée, Thaïlande, Turquie, Canada et Pologne.
- 7 Sur la base des données reçues, les 10 budgets parlementaires les plus faibles sont ceux des pays suivants : Saint-Vincent-et-Grenadines, Tonga, Liechtenstein, Seychelles, Micronésie (États fédérés de), Gambie, Sao Tomé-et-Principe, Malte, République démocratique populaire lao et Djibouti.
- 8 *CIA World Factbook* <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html>
- 9 Les catégories utilisées pour classer les métiers exercés par les parlementaires sont les suivantes:

La catégorie « Professions libérales » regroupent les avocats, les médecins, les ingénieurs, les architectes, les économistes, etc.

La catégorie « Secteur privé » regroupe les métiers du monde des affaires, de la finance, de la gestion, de l'entreprise, du commerce, ainsi que de l'agriculture et de l'agronomie.

La catégorie « Politique et fonction publique » regroupe les responsables de partis politiques et les fonctionnaires, ainsi que les personnes employées dans une entreprise publique.

La catégorie « Education » regroupe les universitaires, les chercheurs et les enseignants à tous les degrés de l'enseignement. Bien que ces professions puissent relever de la fonction publique, ces métiers ont été regroupés dans une catégorie distincte en raison de l'importante proportion de parlementaires qui les exercent.

La catégorie « Autres » regroupe toutes les autres professions et activités, notamment les journalistes, les écrivains, les artistes, les travailleurs sociaux, les militants de la société civile, les responsables syndicaux, les professions administratives/religieuses, les techniciens, les femmes au foyer, les professions de proximité, les étudiants et les chômeurs.

Nombre de parlements ont déclaré plusieurs activités professionnelles et professions par parlementaire. Dans de tels cas, seule la première profession déclarée a été analysée.



*De meilleurs parlements
pour des démocraties plus fortes.*

Union interparlementaire

5 chemin du Pommier
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Genève (Suisse)
Téléphone : +41 22 919 41 50
Fax: +41 22 919 41 60
E-mail: postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org

Imprimé au Danemark

Avril 2012—820



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le développement

Groupe de la Gouvernance Démocratique
Bureau des Politiques de Développement
304 East 45th Street, 10th Floor
New York, NY, 10017, États-Unis d'Amérique
Téléphone : +1 212 906 5000
Fax: +1 212 906 5857
www.undp.org
www.agora-parl.org

USD \$25

ISBN 978-92-1-226036-5



9 789212 260365