



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

Un rapport de l'Union interparlementaire (UIP) en collaboration avec la Campagne du Millénaire de l'ONU
Version provisoire, septembre 2010

Table des matières

Introduction	3
Méthodologie et conduite de l'étude	4
Mécanismes parlementaires – les règles ont leur importance.....	4
PARLEMENT ITALIEN - Vent contraire	9
La Sous-commission des OMD est ses relations avec l'exécutif	
Poursuivre la sensibilisation à l'aide au développement – un devoir parlementaire	
Dialogue parlementaire avec la société civile	
Ce qui reste à faire	
PARLEMENT SUD AFRICAIN - Une implication modeste	13
Engagement du Parlement vis-à-vis des OMD	
Engagement du quatrième Parlement sud-africain vis-à-vis des OMD	
PARLEMENT DU MOZAMBIQUE - La route est longue	16
Processus politique	
La route est encore longue	
Renouvellement de la chambre – une opportunité	
PARLEMENT KÉNYAN - Le choix d'un groupe parlementaire transversal	21
Organisation de l'exécutif en appui aux OMD	
Groupe parlementaire sur la pauvreté et les Objectifs du millénaire pour le développement	
Défis à venir	
ASSEMBLÉE NATIONALE NIGÉRIANE - Un modèle d'allègement de la dette.....	24
Etat de développement du Nigéria	
Les OMD dans la structure de l'Etat	
Engagement du Parlement vis-à-vis des OMD	
INDONÉSIE	
Construire la démocratie, la paix et le développement.....	27
Engagement du Parlement vis-à-vis des OMD	
Défis et possibilités d'avenir	
INDE	
Des droits de l'homme à des droits juridiques.....	30
Des droits de l'homme à des droits juridiques – principal rôle du Parlement vis-à-vis des OMD	
OMD et relations exécutif-assemblée	
Le Parlement et les OMD	
Défis à venir	
Conclusion et recommandations	34

Introduction

Ce rapport porte sur les mécanismes internes mis en œuvre dans les parlements à l'appui des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les enquêtes réalisées dans sept pays (Italie, Inde, Indonésie, Afrique du sud, Mozambique, Kenya et Nigéria) montrent que la mise en place et l'efficacité de ces mécanismes varient en fonction de plusieurs facteurs, parmi lesquels le système de commissions parlementaires et le contexte politique.

Les sept pays étudiés n'ont pas procédé de la même façon : dans certains pays, le parlement a constitué un groupe de travail, qui n'est pas une commission permanente et dont le but principal est de sensibiliser les parlementaires aux OMD, de susciter le débat et de coordonner le travail sur les OMD. Le groupe informel créé par le Parlement kenyan, par exemple, réunit des membres des commissions permanentes ayant un lien avec les OMD. Ce groupe est aussi une plateforme d'engagement de la société civile sur les questions liées au développement et aux OMD.

De façon similaire, le Parlement indonésien a mis en place un groupe d'action au sein de la Commission des relations internationales, qui a pour objectif de promouvoir le débat autour des OMD et d'inciter l'exécutif à rendre des comptes au parlement sur les OMD. Le groupe d'action prévoit parallèlement de sensibiliser les parlementaires aux questions liées aux OMD. Il travaille également à accroître la présence du Parlement indonésien sur la scène internationale, où les OMD font souvent l'objet de discussions sans l'apport des parlements.

Ces mécanismes parlementaires mis en place en Indonésie et au Kenya sont récents ; il leur incombe la lourde tâche de faire mieux connaître les OMD aux parlementaires qui sont en liaison avec les commissions permanentes pour les activités de soutien des OMD.

Le Parlement indien dispose d'une structure similaire sous la forme d'un groupe informel de parlementaires qui assure la liaison avec les organisations de la société civile pour les travaux sur les OMD. En Inde, le système des

commissions est toutefois très institutionnalisé et les questions de développement sont traitées par des commissions mixtes, communes aux deux chambres. Le programme de développement est l'une des priorités nationales depuis un certain temps déjà et il existe, de ce fait, une interaction bien établie entre exécutif et commissions parlementaires sur les questions de développement.

Deux des pays étudiés ont créé une commission des OMD – l'Italie et le Nigéria. Il est intéressant de noter que l'Italie, pays donateur, a créé une sous-commission des OMD qui relève de la Commission des affaires étrangères. Cette commission a été chargée d'une mission précise d'étude factuelle. L'importance accordée à cet aspect confirme la volonté du Parlement italien de savoir où le pays en est de ses engagements alors que l'on sait que l'Italie est loin d'avoir honoré ses promesses financières. La Sous-commission a rappelé au gouvernement italien ses engagements en la matière. Composée de parlementaires appartenant à tous les partis politiques, elle est devenue une véritable plateforme d'évaluation de la coopération internationale en rapport avec les OMD. Les décisions de la Sous-commission passent par la Commission des affaires étrangères en formation plénière, ce qui renforce son prestige au sein du Parlement.

Parmi les parlements étudiés, l'Assemblée nigériane est la seule à avoir créé une commission permanente des OMD. Cette commission est chargée de contrôler le travail de l'exécutif sur les OMD ainsi que l'allocation du fonds spécial réservé aux OMD. Ce fonds a été créé par un accord international portant sur l'annulation de la dette de ce pays en 2005. Le Nigéria a négocié l'annulation de sa dette et, dans ce cadre, s'est engagé à créer un fonds en faveur des OMD d'un montant égal à celui de la dette. C'est ainsi que le Parlement nigérian a mis en place une commission permanente des OMD qui a les mêmes pouvoirs que toutes les autres commissions permanentes.

Deux des pays étudiés ne se sont dotés d'aucun mécanisme parlementaire particulier en rapport avec les OMD. Il s'agit du Mozambique et de l'Afrique du Sud, dont les contextes nationaux et parlementaires sont toutefois sensiblement différents. En Afrique du Sud, la plupart des

cibles fixées dans le cadre des OMD ont été atteintes. Pour poursuivre le travail de développement, le Parlement sud-africain dispose d'un système de commissions calqué sur la composition du gouvernement, qui s'est affiné au fil des mandats électoraux; les questions de développement sont réparties entre les commissions permanentes et, partant, il n'a pas été jugé nécessaire de créer une structure informelle axée sur les OMD.

Au Mozambique, les commissions parlementaires sont chargées de la supervision de plusieurs ministères et les parlementaires ne font pas tous partie de ces commissions. Même s'il a enregistré une croissance économique constante ces dernières années, le Mozambique est un des pays les plus pauvres de la région. Il a traversé une longue période de guerre civile avant d'instaurer un régime pluraliste. Les premières législatures ont donc été consacrées à la consolidation du processus politique et de la paix, le problème du développement n'occupant que le second rang des objectifs parlementaires. L'exécutif a, quant à lui, donné la priorité au dialogue avec la société civile et les bailleurs de fonds, au détriment du renforcement du parlement. Aujourd'hui, après trois législatures et avec le renouvellement des présidents de la Chambre et de plusieurs commissions, il semble que le Parlement soit prêt à s'engager activement sur les questions de développement, et sur les OMD en particulier. Une telle volonté est en tout cas sensible chez les parlementaires mozambicains, ce qui présage bien de la participation active du parlement en faveur des Objectifs pour le développement.

Méthodologie et conduite de l'étude

Ce rapport fait suite à des visites de travail effectuées dans sept parlements: quatre en Afrique (Afrique du Sud, Nigéria, Mozambique et Kenya), deux en Asie (Inde et Indonésie) et une en Europe (Italie).

Le choix des pays s'est fait sur la base de trois critères: l'existence d'un parlement pluraliste, la nécessité d'inclure dans l'étude des pays

ayant des niveaux de revenu différents (l'échantillon comprend des pays classés à un niveau élevé, moyen ou bas en terme de développement humain) et la nécessité d'étudier à la fois des parlements qui se sont dotés d'un mécanisme parlementaire consacré à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement et des parlements qui ne l'ont pas fait.

L'étude a été coordonnée par la Chargée de programme pour le développement de l'UIP. Des consultants locaux ont été recrutés dans chacun des pays. La Chargée de programme pour le développement de l'UIP a participé au travail de terrain dans les sept pays et, aux côtés des consultants locaux, aux entretiens avec les parlementaires, le personnel parlementaire et des représentants de la société civile. Cette démarche a fait office de fil rouge entre les sept pays.

Les visites se sont déroulées avec la coopération des parlements qui avaient accepté de prendre part à l'étude. Il s'agissait là d'un point important pour la réalisation de l'étude. Les évaluations se sont déroulées entre mai et août 2010. L'étude par pays a également porté sur des analyses de documents, des reportages audiovisuels et des textes législatifs. Dans chaque pays, des entretiens ont été menés avec des membres du parlement, du personnel parlementaire et des membres des organisations de la société civile. La décision de faire appel à des consultants locaux plutôt qu'internationaux a été prise en raison de la disponibilité de personnes ressources sur place. Ce choix a permis de mieux comprendre le fonctionnement des parlements et d'en faire une analyse plus approfondie. Il nous a semblé logique, pour une étude sur les OMD, de recourir aux ressources locales plutôt que d'importer des compétences.

Mécanismes parlementaires – les règles ont leur importance

On entend par mécanisme parlementaire toute forme d'organe parlementaire, qu'il s'agisse

d'une commission, d'un groupe d'action ou d'un groupe de travail.

Les parlements s'organisent de différentes façons. Nombre d'entre eux ont des commissions dont le mandat correspond à celui d'un ministère (« commissions de portefeuille » : commission du budget ou de l'éducation, par exemple), qui sont régies par le règlement intérieur du parlement considéré. Les mêmes règles sont d'ailleurs applicables aux autres mécanismes. Dans certains parlements, les commissions de portefeuille peuvent créer des sous-commissions ; dans d'autres, des groupes de travail peuvent aussi être constitués. Les commissions parlementaires ont des pouvoirs étendus qui leur sont expressément conférés par le règlement intérieur de l'assemblée, voire par la constitution. En règle générale, les commissions sont notamment habilitées à convoquer les personnes de leur choix et à leur demander de faire des déclarations sous serment ou de produire des documents. Elles peuvent aussi demander à une institution ou à un particulier de lui faire rapport, sommer un particulier ou une institution de répondre à une assignation ou à une injonction, ou encore recevoir des requêtes, des représentations ou des soumissions émanant de particuliers ou d'institutions.

Divers types de mécanisme parlementaire ont été constitués en application de règles spécifiques. En Italie, la Chambre des députés a constitué une sous-commission des OMD au sein de la Commission des affaires étrangères.

Au Kenya, c'est un groupe de parlementaires qui a été chargé des OMD. Le Parlement nigérian a créé une commission permanente exclusivement consacrée aux OMD. En Inde, le Parlement a mis sur pied un groupe informel sur les OMD, tandis que le Parlement indonésien a créé un groupe d'action. L'Afrique du Sud et le Mozambique ne se sont, quant à eux, dotés d'aucun mécanisme parlementaire particulier pour s'occuper des OMD. Avant d'entamer une discussion sur les mécanismes et les travaux parlementaires consacrés aux OMD, il importe d'explicitier les règles qui régissent les commissions ou toute autre structure parlementaire dans les différents pays.

Il faut donc que l'analyse des mécanismes parlementaires liés aux OMD comprenne une étude des caractéristiques parlementaires des pays étudiés. Pour pouvoir interpréter l'analyse des approches suivies, il convient de mettre en perspective les différences institutionnelles qui existent entre les parlements étudiés.

Comme le montre la description qui suit, les règlements parlementaires ne sont pas partout les mêmes, tant s'en faut. Or, comme nous le verrons, les règles ont leur importance.

Pour mieux appréhender les différences de procédure et de dynamique en matière de participation aux commissions, nous suggérons au lecteur de se mettre à la place d'un élu et de se reporter aux tableaux ci-dessous pour se familiariser avec le fonctionnement institutionnel des parlements.

Tableau 1 - Comparaison des procédures parlementaires

Je suis parlementaire...	en Indonésie	en Inde	au Nigéria	en Italie	en Afrique du Sud	au Mozambique	au Kenya
Comment puis-je devenir membre d'une commission¹ ?	Ma participation sera décidée par la direction de mon groupe parlementaire ^[1] .	Je serai nommé par le président de ma chambre, (Lok Sabha ou Rajya Sabha), sur proposition de ma direction politique ^[2] . Les commissions sont en effet composées de membres des deux chambres.	Je serai nommé sur recommandation de mon parti politique. Toutefois, la décision politique sera prise par le président.	Je serai nommé par mon groupe parlementaire.	Je serai nommé par mon parti politique.	Je serai nommé par mon parti politique.	Je serai nommé par mon parti politique.
Quelle sera la durée de mon mandat au sein de la commission ?	Il sera de même durée que mon mandat parlementaire ^[3] .	Les commissions changent tous les ans mais les membres peuvent être reconduits.	Il sera généralement de la durée de la législature.	La composition des commissions change tous les deux ans mais les membres peuvent être reconduits.	Les membres sont nommés pour une législature (cinq ans) mais des changements peuvent intervenir dans l'intervalle.		La composition des commissions change tous les deux ans mais les membres peuvent être reconduits.
Puis-je faire partie de plus d'une commission ?	Je ne peux pas faire partie de plus d'une commission permanente.	Je peux être membre de deux commissions et membre d'une commission permanente liée à un secteur ministériel.	En moyenne, les députés appartiennent à quatre commissions, les sénateurs, à cinq.	Je ne peux pas faire partie de plus d'une commission permanente.	Je peux être membre de plus d'une commission.	Je ne peux être membre de plus d'une commission permanente mais je peux aussi faire partie d'une commission ad hoc ² .	Je peux être membre de plus d'une commission.

¹ Dans les sept pays, toutes les nominations sont officiellement prononcées par les présidents d'assemblée.

^[1] Parti politique ou coalition.

^[2] Par exemple, la Commission du bien-être des castes et tribus répertoriées comprend 20 élus de la Lok Sabha et 10 élus du Rajya Sabha.

^[3] Mon parti pourra cependant me retirer d'une commission à mi-mandat. Le groupe parlementaire, en tant qu'instrument des partis au parlement, peut procéder chaque année à l'évaluation de ses membres. Il a donc le pouvoir de m'assigner à une autre commission.

² Dans le parlement mozambicain, près de la moitié des parlementaires ne font pas partie de commissions.

Dès la première question (Comment puis-je devenir membre d'une commission ?), on constate que, dans les sept pays étudiés, la nomination à une commission dépend principalement de la volonté de la direction des partis ; au Nigéria, d'autres facteurs sont prédominants, du fait de l'organisation des partis. Dans les sept pays, c'est le président de l'assemblée qui formalise la nomination. Dans tous les pays, le nombre de sièges attribués dans les commissions est fonction du poids de chaque parti.

A la deuxième question « Quelle sera la durée de mon mandat ? », des différences plus importantes se font jour. Dans certains

parlements, l'élu siège en commission pendant toute la durée de son mandat électoral (quatre ou cinq ans) ; dans d'autres, comme en Inde, il ne peut le faire que pendant un an. La durée de ce mandat est, à l'évidence, un facteur déterminant de la façon dont les parlementaires travaillent en commission.

La troisième question nous permet de cerner une autre différence importante : dans certains pays, le parlementaire se consacre à une seule commission tandis que dans d'autres, il fait nécessairement partie de plusieurs d'entre elles.

Poursuivant l'analyse, le tableau ci-dessous traite de la création de nouvelles commissions.

Tableau 2 – Est-il possible de créer une commission ?

Indonésie	Inde	Nigéria	Italie	Afrique du Sud	Mozambique	Kenya
Toute proposition tendant à créer une nouvelle commission (commission spéciale ou équipe spécialisée, par ex.) doit être approuvée en plénière ou par le Président ou les dirigeants de la Chambre ³ .	Oui. Les commissions du règlement des deux chambres étudient la proposition et font le cas échéant des recommandations. La création d'une nouvelle commission entraîne une modification du Règlement intérieur et des articles régissant les débats des deux chambres.	Difficilement. Les des commissions sont pour la plupart déjà en place au début de la législature. De temps en temps, il est procédé à des ajouts (commissions permanentes ou commissions ad hoc) mais jamais à des suppressions. (les commissions ad hoc essaient souvent de devenir des commissions permanentes).	Non, s'agissant des commissions permanentes	La création d'une nouvelle commission de portefeuille (Assemblée nationale) ou d'une nouvelle commission mixte nécessite une décision de la Commission du règlement (moyennant accord entre les chefs des principaux partis politiques) et la confirmation de la chambre (ou des deux chambres dans le cas d'une commission mixte).	Les parlementaires doivent faire une proposition législative, ce qui nécessite le soutien de leur parti ou d'un groupe de parlementaires. La proposition doit être approuvée en plénière. En bref, il faut avoir l'appui d'une coalition.	Il est possible de créer une commission.

³ Les commissions spéciales sont généralement créées quand les circonstances l'exigent, par exemple pour examiner un projet de loi ou mener une enquête factuelle.

Dans les pays étudiés, la procédure de création de commissions permanentes n'est pas des plus faciles. Dans tous les pays, l'appui de la majorité est nécessaire (ce qui n'est pas toujours facile à obtenir). Il est toutefois important de rapporter le nombre des commissions à la taille du parlement car, d'une certaine façon, il est plus facile de créer une commission dans un pays

comme le Nigéria, où l'on compte 85 commissions parlementaires que dans un pays comme le Mozambique où il n'y en a que 10.

La question suivante porte sur la difficulté des démarches à entreprendre pour modifier les règles restreignant la création d'une commission.

Tableau 3 – Est-il facile de modifier le règlement pour changer les commissions ?

Indonésie	Inde	Nigéria	Italie	Afrique du Sud	Mozambique	Kenya
Il n'est pas facile de modifier le règlement pour apporter des changements aux commissions mais c'est possible.	Il n'est pas facile de modifier le règlement pour apporter des changements aux commissions. La Commission d'émancipation des femmes est la dernière commission à avoir été mise en place au Parlement, en avril 1997. Le processus avait commencé en mars 1996. Les deux chambres du Parlement ont voté une résolution identique sur la création d'une commission permanente des deux chambres. La résolution a ensuite été examinée par la Commission du règlement de la Lok Sabha, qui a présenté, en mars 1997, un rapport au Parlement recommandant la création de la Commission d'émancipation des femmes.	Il est assez facile d'apporter ces changements	Il n'est pas facile de modifier le règlement pour changer les commissions mais c'est possible.	C'est une question de majorité : même si une décision de la Commission du règlement ou de la Chambre est nécessaire, si un parti a la majorité, il lui est facile d'apporter les changements nécessaires.	Il n'est certes pas facile de modifier les règles pour apporter des changements aux commissions mais c'est possible. Pour ce faire, il faut réunir la majorité du quorum minimum (50%+1 MP).	Il est assez facile d'apporter ces changements.

Tableau 4 – Le parlement modifie-t-il les commissions après les élections ?

Indonésie	Inde	Nigéria	Italie	Afrique du Sud	Mozambique	Kenya
Cela dépend des décisions politiques prises par les membres qui peuvent décider d'apporter au règlement un changement ayant un impact sur la création des commissions.	Le fonctionnement des commissions étant régi par le Règlement intérieur, la procédure de constitution et de fonctionnement des commissions reste inchangée après les élections. De nouveaux membres sont toutefois nommés/élus aux commissions après les élections.	Les commissions (nombre et organisation) ne changent pas vraiment à chaque nouvelle législature, la grande majorité d'entre elles étant déjà en place. Seules la composition et la présidence des commissions peuvent changer.	Le mandat des commissions permanentes ne peut pas être changé.	Il est possible de constituer de nouvelles commissions pour refléter de nouveaux services ministériels. ⁴	Oui, elles peuvent changer mais il faut d'abord changer le règlement intérieur.	Il est possible de constituer de nouvelles commissions pour refléter de nouveaux services ministériels ⁵ .

⁴ Après les élections de 2009, les noms de certaines commissions ont changé et de nouvelles commissions ont été créées pour que l'Assemblée nationale dispose de commissions de portefeuille correspondant aux nouveaux ministères créés par le nouveau gouvernement.

⁵ Après les élections de 2009, les noms de certaines commissions ont changé et de nouvelles commissions ont été créées pour que l'Assemblée nationale dispose de commissions de portefeuille correspondant aux nouveaux ministères créés par le nouveau gouvernement.

Le tableau ci-dessus montre comment évolue la structure des commissions après les élections. De même que pour la modification des règles de constitution des commissions, les situations divergent : dans certains parlements les changements sont rares tandis que dans d'autres, même si la grande majorité des commissions sont reconduites, il est aussi possible d'en créer de nouvelles.

Les tableaux des pages précédentes ont été conçus pour donner un aperçu de la façon dont travaillent les membres des commissions et comparer la durée de leurs mandats. Pour avoir une idée plus précise du fonctionnement des commissions parlementaires, le lecteur se réfèrera au règlement intérieur du Parlement et à la Constitution des pays concernés. Les sept pays considérés dans le cadre de cette étude ont adopté des mécanismes différents pour leur travail sur les OMD. Comme le montrent les pages qui suivent, les différences sont imputables à divers facteurs, parmi lesquels le niveau de développement, la dynamique des partis et l'historique des politiques de développement de chaque pays.

Ces caractéristiques influent sur les choix des parlements. Les règles parlementaires, qui régissent les commissions, ont elles aussi un effet déterminant sur les travaux des parlementaires et les options d'orientation future de leurs travaux.

PARLEMENT ITALIEN

Vent contraire

La réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement dépendra des ressources allouées à cette tâche. L'Italie est un des pays donateurs dont la contribution est restée inférieure aux promesses. Dans un effort politique solidaire, le Parlement italien a exhorté le gouvernement à respecter les engagements pris par le pays dans le cadre des OMD. Cette démarche est un exemple de la façon dont un parlement peut réagir par vent contraire.

Ces dernières années, l'Italie a réduit les fonds qu'elle alloue à la coopération. Selon le rapport

2009 de l'OCDE⁶, l'aide publique au développement (APD) nette de l'Italie a atteint 4,85 milliards de dollars en 2008 (soit un rapport APD/RNB passant de 0,19 à 0,22). Compte tenu de sa performance passée en matière d'APD – et des réductions des dotations d'aide prévues pour 2009, 2010 et 2011 – l'Italie ne réalisera pas ses engagements et d'après les projections actuelles, son APD devrait se chiffrer à 4,03 milliards de dollars pour 2010 (0,19% du RNB). Pour atteindre l'objectif 2010, il faudrait que l'Italie accroisse son aide de 6 milliards de dollars (soit 124% du volume d'aide de 2008).

Le Parlement italien s'est efforcé d'exercer des pressions pour que l'exécutif respecte les engagements du pays en matière d'OMD. Ces efforts ont rassemblé des parlementaires de différents partis politiques. Le Parlement a favorisé diverses actions telles que la constitution d'une Sous-commission des OMD et la création au sein de la Commission permanente de la défense, à l'initiative de Mme Federica Mogherini Rabesani (PD), d'un groupe interparlementaire sur la coopération au développement. Il s'agit de tentatives institutionnelles pour exercer une pression sur l'exécutif en matière de développement.

Selon M. Fabio Evangelisti (IDV), membre de la Sous-commission des OMD, les OMD ne figurent pas dans les priorités du gouvernement, en particulier dans le contexte actuel de crise financière internationale. La plupart des parlementaires considèrent, comme M. Evangelisti, qu'il y a un hiatus entre les engagements pris et l'action effective de l'exécutif. Compte tenu des importantes baisses du budget consacré à l'aide, il sera très difficile d'atteindre une contribution de 0,7% du PIB d'ici 2015.

C'est dans ce contexte qu'a été créée, le 2 juin 2008, une Sous-commission des Objectifs du millénaire pour le développement, par décision unanime de la Commission permanente des affaires étrangères. La manifestation d'un tel intérêt pour les OMD est tout à fait inhabituelle de la part d'un pays donateur ; le mérite en

⁶ OCDE, *Italie (2009) Examen du CAD par les pairs*, consultable à l'adresse : http://www.oecd.org/document/60/0,3343,fr_2649_34603_44387452_1_1_1_1,00.html

revient à la Commission permanente, qui a décidé de mettre en place une sous-commission ad hoc pour mener une étude factuelle sur les OMD et soutenir ainsi l'action internationale du pays dans ce secteur. Soulignons que cette initiative a été prise au moment où l'Italie, qui assurait la présidence du G8, avait un rôle particulièrement important à jouer sur la scène internationale.

Présidée par M. Enrico Pianetta (Pdl), la Sous-commission est composée de 19 membres issus des sept groupes parlementaires siégeant à l'Assemblée. Selon M. Pianetta, la Sous-commission « est importante pour stimuler l'intérêt porté par les parlementaires à cette question délicate et témoigner de la pression active du Parlement sur le gouvernement pour l'inciter à porter toute l'attention nécessaire à ces questions ». M. Vernetti (*Alleanza per l'Italia*) a, quant à lui, déclaré : « la coopération au développement ne doit pas se comprendre uniquement en termes de responsabilité éthique ; elle peut aussi être un instrument d'intervention efficace pour réduire, au moins partiellement, les causes de l'émigration massive des pays en développement vers l'Europe. Cette interprétation est d'ailleurs sans doute l'une des raisons qui explique que la Sous-commission bénéficie généralement d'un soutien des parlementaires de la majorité comme de l'opposition ».

La Sous-commission est notamment chargée de contrôler les fonds d'aide à la coopération. Selon ses attributions consultatives, la Sous-commission définit un programme d'enquêtes, organise des auditions ouvertes à l'ensemble des parlementaires et soumet des rapports à la Commission en formation plénière. Elle est également chargée de préparer le rapport d'enquête. Au cours de ses travaux sur les OMD, la Sous-commission a recueilli un important volume d'informations et d'observations d'ordre politique dans le cadre d'auditions de représentants du gouvernement italien, d'ambassadeurs, de directeurs généraux, de représentants du ministère des affaires étrangères, d'institutions des Nations Unies, d'institutions financières internationales, d'ONG, des médias et du secteur privé⁷.

⁷ Au cours de cette enquête ont notamment été entendues des personnalités comme : Mme Evelyn Herfkens, Coordinatrice exécutive de la Campagne des

La Sous-commission a également réalisé une analyse des contributions italiennes aux banques multilatérales et aux fonds de développement, en commençant par examiner un rapport de 2008 du ministère des finances sur ces contributions.

La Sous-commission des OMD et ses relations avec l'exécutif

Selon un certain nombre de parlementaires, notamment de l'opposition, il n'est pas toujours facile d'obtenir des informations, en particulier sur l'administration de l'aide, compte tenu du grand nombre de canaux de distribution multilatéraux que compte le système de coopération italien. Les relations entre la branche législative et l'exécutif sont tendues en raison du recours répété au vote de confiance qui a suscité un sentiment d'impuissance chez de nombreux parlementaires, notamment en matière budgétaire. « La Sous-commission fait ce qu'elle peut en termes de travail parlementaire, indique Mme Mogherini Rabesani, mais le système ne nous permet pas d'aller plus loin ». Dans ce type de contexte, l'opinion publique peut jouer un rôle de soutien du parlement dans son effort de pression sur le gouvernement. De toute façon, comme le souligne M. Barbi, l'interaction avec le gouvernement n'est pas la prérogative de la Sous-commission, dont la fonction est surtout consultative ; il revient à la commission permanente de se confronter à l'exécutif.

La Sous-commission des OMD prévoit de jouer un rôle actif dans la réforme de la législation italienne sur la coopération au développement régie par la loi n° 49 de 1987. Cet instrument législatif qui pose le cadre légal et politique de la

Nations Unies pour les OMD ; M. Jason Nardi, Coordinateur de la Coalition italienne Social Watch et M. Cyril Muller, Représentant spécial pour l'Europe de la Banque mondiale, à propos de la nécessité d'atteindre le quota d'aide au développement de 0,7% du BIP et la contextualisation de la nécessité d'accroître l'efficacité de l'aide ; M. Mario Zupi, Directeur scientifique à CESPI, à propos de l'importance de la qualité de l'aide au développement et de l'opportunité de réviser les normes en vigueur ; Mme Elisabetta Belloni, Directrice Générale au ministère des affaires étrangères pour la coopération au développement, à propos de l'avancement actuel des OMD, de la santé maternelle et de l'Objectif n° 8 ; Mme Helen Clark, Administratrice du PNUD, 12 nov. 2009.

coopération italienne n'a pas changé depuis vingt ans, alors qu'en raison des changements de procédure, il n'est plus en phase avec les développements actuels. De plus, la stricte application du détail des articles de la loi n° 49 peut aussi être un handicap quand la rapidité de l'évolution des pays partenaires appelle une réponse prompte et souple. Par ailleurs, il faudrait étudier d'autres méthodes de fourniture de l'aide, par exemple par le biais de systèmes de pays-partenaire⁸.

L'initiative de la Sous-commission peut, de fait, être considérée comme un bon point de départ mais une ferme volonté politique autour de la coopération au développement reste nécessaire si l'Italie doit résoudre efficacement les problèmes structurels de son programme d'aide et si elle entend garantir les ressources financières indispensables à la réalisation de ses engagements internationaux en la matière.

Poursuivre la sensibilisation à l'aide au développement – un devoir parlementaire

Suite à un certain nombre de scandales qui ont secoué le pays au début des années 90, l'efficacité de l'aide à la coopération est un sujet particulièrement sensible pour l'opinion publique italienne ; c'est donc un domaine dont on considère qu'il doit faire l'objet d'un strict contrôle parlementaire et de toute l'attention de la Sous-commission. Au cours de la législature actuelle, cette question a suscité différentes initiatives parlementaires, qui, une fois encore ont été soutenues par la majorité comme par l'opposition. Deux motions ont, en particulier, été présentées, l'une exigeant du gouvernement qu'il honore ses engagements internationaux et l'autre s'inquiétant du respect des engagements des pays bénéficiaires⁹.

⁸ Un débat récurrent se poursuit à propos de la réforme éventuelle de la loi n° 49, qui vient d'être amendée par la Chambre des députés cette année. Le projet de loi a été approuvé par la Commission des affaires étrangères et est actuellement examiné par le Sénat.

⁹ Motion no. 1-00253, premier signataire : Quartiani Emilio Angelo (PD), 14/10/2009, et motion 1-00254, premier signataire : Boniver Margherita (PDL), 19/10/2009. Texte complet consultable à l'adresse : <http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_15/sho

« La déclaration de Paris devrait être considérée comme notre étoile polaire », a déclaré M. Pianetta, Président de la Sous-commission des OMD. Une fois encore, l'Italie se trouve confrontée au problème de trouver un accord au niveau parlementaire sur la question de la coopération au développement et du mode d'administration de l'aide.

Comme le souligne M. Tempestini, la Déclaration de Paris est régulièrement remise en cause par l'intervention dans les pays en développement de nouveaux pays donateurs qui ne respectent pas les principes de Paris. Pour que la Déclaration soit appliquée et pour garantir une meilleure coopération au niveau de l'aide internationale, l'Union européenne aurait pu s'affirmer davantage ; de plus, pour l'appui des systèmes bilatéraux des pays individuels, « l'Europe est un grand défi politique et un acteur de premier plan de la coopération internationale dont les Européens eux-mêmes devraient reconnaître la grande importance ». Parmi ses nouvelles priorités, l'Italie est confrontée au besoin de définir une conception nationale et consensuelle de la coopération au développement et de fixer un but commun à toutes les institutions concernées. Comme l'indique Natalia Lupi (de l'association AIDOS et membre de la Coalition italienne contre la pauvreté, GCAP), « L'Italie doit changer son approche de la coopération au développement car l'aide n'est pas considérée comme une composante de la politique étrangère mais plutôt comme une action charitable ». De ce point de vue, les travaux de la Sous-commission des OMD et des parlementaires individuels¹⁰ représentent un précieux outil qui permettra d'attirer l'attention à long terme sur la nécessité d'un développement efficace et d'une transparence accrue. S'agissant de la prévisibilité de l'aide, il pourrait être suggéré au

wXhtml.asp?idAtto=19072&stile=6&highLight=1&paroleContenute=><http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.asp?highLight=0&idAtto=17319&stile=6>

¹⁰ Sur ce point, cf. les questions parlementaires présentées individuellement. Un exemple en est la question parlementaire urgente posée par Mme Mogherini Rabesan sur le financement du barrage Gibe III sur la rivière Omo en Ethiopie (Question parlementaire urgente 2-00786, présentée par Federica Mogherini Rabesani, 6 juillet, 2010. Séance n° 348).

gouvernement de réfléchir sérieusement aux objectifs effectivement réalisables d'ici 2015.

« La coopération au développement pourrait être un outil d'unification, contribuant à renforcer le rôle international de l'UE. Une coordination forte est vraiment nécessaire et l'Europe pourrait peut-être œuvrer en ce sens », précise M. Pianetta.

Considérant la Déclaration de Paris, la date butoir de 2015, et le prochain sommet des Nations Unies à New York en septembre 2010, la troisième Commission permanente des Affaires étrangères a voté le 29 juillet une résolution rappelant au gouvernement ses engagements internationaux et son devoir de soutien des Objectifs du millénaire.

Dialogue parlementaire avec la société civile

La création d'une Sous-commission spécialisée fournit pour la première fois un interlocuteur institutionnel direct à la société civile, favorisant la coopération entre les acteurs. La plupart des délégués de la société civile déplorent cependant que le recours répété du gouvernement au vote de confiance ait limité le pouvoir du Parlement et affaibli la Sous-commission. Les groupes de la société civile considèrent la Sous-commission sous l'angle de la durée et jugent positif son rôle de sensibilisation des parlementaires à la question de la coopération au développement.

La Sous-commission est très appréciée des représentants de la société civile italienne qui appellent de leurs vœux une réforme de l'administration de l'aide. L'utilisation de fonds civils pour le financement de missions militaires a suscité une attention particulière car elle expose les ONG et les intervenants civils au risque d'être perçus comme des « occupants » par les populations locales, ce qui compromettrait sérieusement leur travail. L'expérience en matière de contrôle de l'aide est mince et l'administration multilatérale complique sensiblement les possibilités d'intervention.

La perception générale des activités de la Sous-commission est positive comme le déclare

Mme Farida Bena (Ucodep-Oxfam et membre de GCAP) : « Nous nous situons toujours à un niveau de sensibilisation ; c'est tout ce qu'il est possible de faire pour le moment mais à l'avenir il faudra rechercher des résultats plus concrets ».

Ce qu'il reste à faire

Avec la constitution en 2008 de la Sous-commission des Objectifs du millénaire pour le développement, le Parlement italien s'est explicitement engagé en faveur de la réalisation des OMD, relevant ce défi au cours d'une année marquée par un rôle particulièrement important de l'Italie sur la scène internationale puisque le pays présidait le G8.

Comme d'autres nations, l'Italie a adopté les Objectifs du millénaire comme fil directeur de sa politique de coopération au développement, se distinguant dans le secteur de la santé (objectif n° 6), agissant en Afrique subsaharienne et contribuant substantiellement au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. La politique de coopération italienne s'est aussi centrée sur les questions d'éducation et d'égalité des sexes, en apportant une attention particulière aux contextes de fragilisation et de suite de conflits.

Si la création de la Sous-commission des OMD prouve l'intérêt porté par le Parlement italien aux questions de coopération, les coupes pratiquées dans le budget de la coopération posent un problème récurrent puisque ce budget est descendu à un plancher historique de 400 millions d'euros. Avec des ressources amputées de la sorte, l'Italie ne peut promouvoir qu'un très petit nombre de projets bilatéraux et est bien loin d'atteindre l'apport minimum de 0,7% du PIB fixé pour 2015.

La mise en œuvre de projets bilatéraux est extrêmement importante car elle permet de retracer l'aide au développement et de prévenir la fragmentation de l'aide, un sujet qui pourrait faire l'objet d'une prochaine investigation de la Sous-commission des OMD. Il est particulièrement nécessaire de veiller à la consolidation de la Déclaration de Paris et les parlementaires ont manifesté leur désir de

contrôler l'efficacité de l'aide après la réalisation de l'enquête sur les OMD.

Alors que la Sous-commission pourrait en venir à assumer un rôle plus actif d'un point de vue législatif, il est important que la question de la coopération internationale bénéficie d'un traitement plus large l'inscrivant dans la politique étrangère de l'Italie. Sur ce point, le rôle des médias est particulièrement important pour les travaux de la Sous-commission. La Campagne des Nations Unies sur les OMD a, par exemple, fourni à la Sous-commission l'occasion de faire connaître ses travaux par le biais de conférences ou de communiqués de presse. Par ailleurs, si l'implication du public et l'apport dynamique d'organisations de la société civile peuvent augmenter la pression exercée sur le gouvernement, les parlementaires se sentiront peut-être moins enclins à intervenir auprès de l'exécutif pour qu'une aide efficace soit consacrée aux OMD.

Comme l'ont suggéré les personnes que nous avons interrogées, la Sous-commission des OMD s'est avérée efficace sur le plan de l'information mais une action gouvernementale plus volontariste et une nouvelle conception de la coopération au développement dans son ensemble sont nécessaires pour obtenir que l'Italie respecte ses engagements internationaux.

Malgré les limites imposées par les contingences nationales et le manque de fonds, qu'aggrave encore la crise financière actuelle, la mise en place d'une Sous-commission des OMD au Parlement italien s'est avérée un outil de développement efficace.

PARLEMENT SUD-AFRICAIN

Une implication modeste

Selon le rapport des OMD pour les états d'Afrique du Sud¹¹, depuis la fin de l'apartheid,

¹¹ Le rapport pays 2005 de l'Afrique du sud sur les Objectifs du millénaire pour le développement indiquait que le pays avait déjà atteint certaines des cibles des OMD et prévoyait d'atteindre sans problème les objectifs restants. Le rapport précisait que les bonnes

des progrès ont été accomplis parallèlement à la démocratisation du pays et de ses institutions. Le Parlement sud-africain, qui accomplit actuellement sa 4^e législature véritablement pluraliste, continue de faire activement entendre sa voix sur la scène internationale tout en assumant ses importantes fonctions au niveau national. Le parlement a choisi de travailler sur les questions de développement par l'intermédiaire de commissions permanentes dont la structure, comme indiqué ci-dessous, est calquée sur l'organigramme gouvernemental. Selon les déclarations de certains des parlementaires et du personnel interviewés, dans le contexte de l'institution parlementaire sud-africaine, il n'est pas évident qu'une commission des OMD apporte une quelconque valeur ajoutée à l'approche globale de la gestion des questions de développement dans les commissions permanentes, laquelle semble recueillir un soutien général. Il semble toutefois que le Parlement risque d'être freiné par la réussite du pays en matière de réalisation des OMD et que, de ce fait, les OMD ne fassent pas l'objet d'un contrôle parlementaire. Il serait néanmoins important de veiller à ce que le Parlement joue le rôle d'un forum et permette la discussion avec la société civile et l'ensemble des partis politiques, par exemple, à l'occasion de la présentation des rapports pays sur les OMD, ce qui pour le moment n'a pas été fait au Parlement sud-africain.

Comme le montre ce rapport, l'intervention du Parlement sud-africain en matière d'OMD est restée modeste, ce qui s'explique principalement par le fait que les objectifs de développement fixés par le pays vont au-delà des engagements pris dans le cadre des OMD, ces derniers objectifs ayant d'ores et déjà été atteints et même dépassés¹². Compte tenu de

performances de l'Afrique du sud « pouvait s'expliquer par le fait qu'à son arrivée au pouvoir, en 1994, le nouveau gouvernement démocrate s'était fixé de nombreux objectifs similaires à ceux figurant dans la Déclaration du millénaire ».

¹² L'Afrique du sud peut être classée comme un pays à revenu moyen disposant de secteurs minier, manufacturier, agricole, financier, juridique et de communication bien développés. Bien que jouissant de l'économie la plus avancée du continent africain, l'Afrique du sud souffre d'importantes inégalités socioéconomiques héritées de l'époque de l'apartheid. Ces inégalités restent manifestes et se manifestent sous la forme d'une pauvreté de masse, d'un fort taux de

ces accomplissements, il n'a pas semblé urgent que les OMD prennent une place centrale dans la politique parlementaire. Au niveau national, le Parlement s'est donc intéressé aux objectifs nationaux exposés dans divers documents de politique intérieure plutôt qu'aux OMD. Toutefois, en ce qui concerne les objectifs internationaux, le Parlement débat des moyens à utiliser pour faire avancer globalement les OMD, au niveau du continent et de l'Afrique du sud.

Le quatrième parlement, sous l'autorité de son Président, M. Max Sisulu, paraît déterminé à accroître son engagement vis-à-vis des OMD. Le parlement semble avoir inclus les OMD dans les nouveaux plans stratégiques de ses deux chambres et de leurs commissions (cf. Committee News, Volume 1, 2010). De plus, la situation pourrait évoluer lorsque les nouveaux ministres prendront en charge la responsabilité politique du projet des OMD dont ils devront assurer la planification, la supervision et le suivi. La présentation du prochain rapport pays devant le Parlement serait certainement en adéquation avec l'objectif annoncé par le service de la Statistique d'une large participation d'intervenants au rapport pays 2010.

Engagement du Parlement vis-à-vis des OMD

Les Objectifs du millénaire pour le développement sont au centre de nombreuses politiques gouvernementales mais comparativement, il semble que, pour le moment, l'engagement du Parlement vis-à-vis des OMD soit resté modeste. Il ressort des entretiens réalisés pour ce rapport qu'au départ les OMD étaient surtout considérés comme une question de relations internationales, une

chômage et d'une forte criminalité. L'Afrique du sud est, de plus, l'un des pays les plus touchés par le sida, avec le plus grand nombre d'infections par le VIH au monde. Le chômage reste élevé et, même si l'accès au logement, à l'eau potable et l'hygiène se sont améliorés pour une grande partie de la population, le gouvernement actuel est soumis à une pression croissante pour qu'il améliore la fourniture des services de base dans les quartiers pauvres, qu'il améliore les systèmes de santé et d'éducation et qu'il crée des emplois. Plus d'un quart de la population sud-africaine perçoit actuellement des aides sociales.

sphère elle-même considérée comme un pré carré de l'exécutif, où le Parlement n'a traditionnellement pas de grand rôle à jouer.

Autant que nous ayons pu l'établir, les rapports 2005 et 2007 de suivi des OMD n'ont pas été présentés en plénière ou ont été renvoyés aux commissions parlementaires concernées pour étude. En fait, depuis 2000, il n'y a eu qu'un seul débat en plénière dont le thème ait explicitement mentionné les OMD. Selon le compte rendu de séance du 16 mars 2005, l'Assemblée nationale a eu un débat sur « Le rôle des parlements dans la mise en place de mécanismes internationaux novateurs de financement et de commerce propres à permettre le règlement du problème de la dette et la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement ».

Les OMD n'ont pas occupé un rôle plus central dans le travail des commissions des deuxième et troisième parlements. Pour la plupart, les parlementaires étaient informés du projet des OMD mais les Objectifs du millénaire n'ont pas constitué un sujet de débat entre les membres des commissions et l'exécutif. Il semble que ce faible engagement parlementaire s'explique aussi par d'autres raisons. Premièrement, l'Afrique du sud n'est pas aussi dépendante de l'aide que d'autres pays du continent africain et, de ce fait, l'élaboration de sa politique a été moins influencée par des engagements extérieurs comme les OMD. Deuxièmement, l'Afrique du sud disposant de relativement bonnes capacités au niveau de l'Etat, le gouvernement a, dans de nombreux domaines, fixés des objectifs politiques plus précis et plus ambitieux que les OMD. Les indicateurs utilisés à la fois par l'exécutif et le Parlement pour mesurer l'application de la politique et les progrès obtenus sont donc liés aux propres objectifs politiques du gouvernement et ne se superposent que partiellement à ceux des OMD. Troisièmement, dans certains domaines, en particulier en ce qui concerne l'enseignement primaire et l'égalité des sexes, l'Afrique du sud a déjà atteint les objectifs fixés par les OMD et est passée à d'autres objectifs politiques. Enfin, les mandats du gouvernement et des parlementaires, le rythme de la vie politique de l'Afrique du sud ne correspondent pas au rythme des OMD, ce qui ne facilite pas

l'intégration complète des OMD dans les travaux parlementaires.

En dépit de ce manque d'engagement direct de la part des parlementaires, en séances plénières et dans les commissions, le Parlement, en tant qu'institution, s'est préoccupé des OMD et de leur possible utilisation comme instrument de contrôle parlementaire. En 2006, l'Unité de recherche du Parlement a organisé, à l'intention des membres de son personnel, un atelier consacré au rôle du parlement dans la supervision des OMD. Lors de cet atelier, différentes interventions ont évoqué les progrès réalisés par l'Afrique du sud en matière de réalisation des OMD et mis en évidence certains points méritant la supervision du parlement. L'atelier a débouché sur l'élaboration d'une « Fiche OMD », qui a été distribuée aux parlementaires et comprenait des recommandations pour chacun des OMD. Compte tenu de la nature transversale des OMD, il est difficile d'évaluer l'influence qu'ont pu avoir ces recommandations sur les travaux des parlementaires et des commissions, notamment en l'absence de mention explicite des OMD dans les ordres du jour.

L'Unité de recherche du Parlement a également rédigé un certain nombre de rapports à l'intention de diverses organisations internationales auxquelles elle participe, telles que l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) et le Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (FP-SADC). Ces rapports renforcent l'impression précédente selon laquelle le traitement des OMD relève principalement de la sphère des relations internationales.

Engagement du quatrième Parlement sud-africain vis-à-vis des OMD

Le bon fonctionnement d'une démocratie a pour corollaire évident le renouvellement des élus. L'élection d'un parlement pluraliste constitue la première étape de ce changement. 60% des membres du nouveau parlement sud-africain sont de nouveaux parlementaires ; il y a aussi de nombreux nouveaux présidents de commission et l'Assemblée elle-même a un

nouveau Président, M. Max Sisulu. Le renforcement du rôle du Parlement en matière d'OMD est un objectif clairement annoncé par la nouvelle présidence. Le Parlement se montre d'ailleurs plus volontaire sur ce plan puisqu'il a fait l'effort d'intégrer les OMD dans les plans stratégiques de ses commissions. Les indicateurs de différents OMD pourraient certainement servir de base à un fructueux débat entre commissions de portefeuille et services ministériels à propos de l'efficacité des actions gouvernementales visant à résoudre certains problèmes sociaux urgents. Cette approche nouvelle serait l'occasion d'un approfondissement de l'engagement du Parlement vis-à-vis des OMD.

Comme indiqué plus haut, le Parlement sud-africain n'a pas mis en place de commission spécialement chargée des OMD et du contrôle de l'action gouvernementale en la matière. Compte tenu de la nature transversale des OMD, une telle commission spécialisée pourrait, cependant, constituer un bon moyen d'accroître le contrôle parlementaire sur les OMD. Certaines des personnes interrogées ont toutefois indiqué qu'une telle commission risquerait d'être cantonnée à un rôle purement consultatif, car les commissions de portefeuille (commissions de la santé et de l'éducation, par exemple) auraient toutes les chances de rester les plateformes privilégiées du contrôle des ministères et de traitement des éventuels problèmes de réalisation des objectifs du gouvernement.

Les nouvelles procédures d'amendement budgétaire du quatrième Parlement pourraient renforcer le contrôle parlementaire. Elles donnent en effet au parlement la possibilité d'influer directement sur les choix politiques et les allocations budgétaires correspondantes. Pour pleinement exploiter cette possibilité, il faudrait non seulement que soient réunies les conditions politiques nécessaires mais aussi que le Parlement puisse s'appuyer sur des membres expérimentés et compétents dans le domaine de la finance, ainsi que sur un service budgétaire doté de ressources, ce qui n'est pas encore le cas.

Il semble que le quatrième Parlement de l'Afrique du sud soit prêt à utiliser l'outil des OMD dans le cadre de l'exercice du contrôle

parlementaire. Il s'agit certes d'une perspective prometteuse, qui aidera peut-être à compenser l'absence d'appropriation citoyenne et de participation publique au processus d'établissement des rapports sur les OMD. La présentation au Parlement des rapports pays sur les OMD, qui pourrait apporter une solution à ce problème, aurait l'inconvénient de repousser l'implication parlementaire à un stade plutôt tardif du processus. Une autre solution consisterait à donner au Parlement un plus grand rôle dans la supervision du processus d'établissement des rapports pays.

Cette dernière possibilité serait en adéquation avec la recommandation générale formulée dans le récent Rapport du panel indépendant d'évaluation du parlement. Ce panel indépendant a recommandé que « le Parlement mette en place des mécanismes de suivi des rapports que l'Afrique du sud doit préparer au terme des accords internationaux afin de garantir le respect des délais impartis » (pages 77-79). Le rapport ne donne malheureusement pas de précision quant aux types de mécanismes nécessaires.

S'agissant des OMD, certaines des personnes que nous avons interrogées ont suggéré la constitution d'une commission ad hoc chargée de contrôler la compilation du rapport 2010 et des rapports suivants. D'autres ont proposé l'établissement d'une commission de portefeuille chargée de contrôler le travail des nouveaux ministres. Si une telle proposition était acceptée, la supervision des rapports sur les OMD pourrait incomber à cette nouvelle commission. Dans tous les cas, compte tenu de la position du Parlement dans le contexte international et de son devoir constitutionnel de s'assurer de la participation des citoyens, il est clair qu'il a un rôle à jouer, non seulement en utilisant les OMD pour contrôler l'action du gouvernement mais aussi en s'assurant que le processus de préparation des rapports liés à la réalisation des OMD est un processus largement inclusif.

PARLEMENT DU MOZAMBIQUE

La route est longue

Au Mozambique, les OMD, qui inspirent les grands programmes et les politiques du gouvernement depuis 2000, sont à la base des plans et budgets annuels. Le gouvernement du Mozambique fait référence aux OMD dans les rapports qu'il présente régulièrement au Parlement. Toutefois, les rapports globaux sur les OMD ne sont pas soumis au Parlement. Au Parlement de la République du Mozambique, ce sont les parlementaires individuels, plutôt que l'Assemblée en tant qu'institution, qui connaissent les OMD et s'en préoccupent. Cette situation s'explique aussi par les faibles capacités techniques de l'Assemblée. Les organisations de la société civile (OSC) s'impliquent dans le suivi des OMD. Certaines travaillent avec le Parlement mais le résultat de ces travaux n'a pas servi à accroître l'engagement et le rôle de l'assemblée. Des signes positifs sont toutefois sensibles et les dirigeants du Parlement prennent conscience de la nécessité pour l'Assemblée de s'impliquer dans le processus politique lié aux OMD.

Processus politique

Au Mozambique, le processus politique comprend un ensemble d'instruments de planification et de budgétisation à long, moyen et court termes qui définissent le cadre des politiques gouvernementales. L'instrument de planification à long terme est l'Agenda 2025, qui a été approuvé en 2003 et fixe le cap pour une période de 20 ans. L'Agenda 2025 est l'aboutissement d'un large processus participatif et inclusif, impliquant le gouvernement, les parties politiques et les OSC. Il a été présenté au Parlement mais n'a pas fait l'objet d'un vote.

Les grands objectifs politiques sont définis par le Programme quinquennal du gouvernement qui est voté par le Parlement en début de législature, à la première session faisant suite à son ouverture. Le programme du gouvernement est une version politique du manifeste électoral du parti ou du candidat ayant remporté les élections ; une fois qu'il a été voté, il n'est plus

possible d'approuver un texte de loi ou une mesure politique qui aille à l'encontre des grands points du programme. Le principal instrument politique d'établissement du budget est le Cadre intermédiaire des dépenses, qui donne les prévisions des recettes et des dépenses pour une période de trois ans ; il est ajusté chaque année. Le gouvernement définit, de plus, une stratégie pluriannuelle de lutte contre la pauvreté qui n'est pas votée par le Parlement.

Le programme du gouvernement et sa stratégie de lutte contre la pauvreté débouchent sur des plans d'action annuels nationaux et sectoriels, appelés Plans économiques et sociaux (PES) ; les budgets sont préparés par les ministères concernés (au niveau central), les gouvernements de provinces et de districts (au niveau local) et globalisés par le ministère de la planification et du développement et celui des finances, au niveau central.

Conformément au règlement intérieur, les commissions permanentes sont chargées d'analyser en détail les propositions législatives portant sur leurs domaines de compétence et de présenter en plénière un rapport sur leurs analyses techniques. En principe, au vu de leur mission transversale (impact budgétaire, respect de la Constitution, du programme du gouvernement voté précédemment et de la législation en vigueur), la Commission du règlement, celle de la planification et celle du budget analysent toutes les propositions présentées à l'Assemblée. Dans le cadre de leurs fonctions, les commissions peuvent tenir des auditions publiques, convoquer des membres du gouvernement et demander l'opinion d'experts n'appartenant pas à l'Assemblée ou appartenant à des OSC travaillant dans les domaines concernés.

Le gouvernement présente des rapports semestriels et annuels sur la mise en œuvre de ses plans et des rapports trimestriels sur l'exécution du budget. L'Assemblée a deux sessions ordinaires par an, à l'occasion desquelles le gouvernement présente son rapport sur la mise en œuvre de ses plans et de ses programmes. Entre les sessions, les législateurs et membres des commissions assument leurs fonctions habituelles de contrôle et de représentation, en se rendant dans des

institutions publiques et dans les circonscriptions pour évaluer la mise en œuvre des programmes gouvernementaux, écouter les griefs et les requêtes des citoyens. Ce travail de contrôle et de terrain permet aussi une meilleure analyse des plans et budgets du gouvernement. A en croire certaines des personnes interrogées, ces activités ont été sérieusement limitées par des restrictions d'ordre budgétaire et par la relative opacité des institutions publiques, lesquelles refusent régulièrement de fournir des informations, même lorsqu'elles sont demandées par des parlementaires appartenant au parti majoritaire¹³. Les bilans de ces visites faisant davantage l'objet de rapports au niveau des partis qu'au niveau de l'assemblée plénière, la qualité du processus dépend du niveau d'organisation interne des partis.¹⁴

Les OMD figurent depuis 2000 dans les programmes du gouvernement et dans le Plan d'action contre la pauvreté. Le gouvernement du Mozambique a récemment décidé d'inclure un point sur les OMD dans ses rapports annuels de planification « Balanço di PES ». Par ailleurs, le gouvernement a inclus une analyse de l'état d'avancement des OMD dans son rapport intermédiaire sur le Plan quinquennal 2005-2009 (República de Moçambique, 2008). Toutefois, les secteurs disposant des capacités nécessaires au recueil et à la systématisation des données annuelles sur les OMD sont peu nombreux. C'est le cas de l'éducation, des travaux publics, de l'agriculture et de la santé, qui disposent de mécanismes et de capacités raisonnables ainsi que d'un historique du recueil et du suivi des données. L'inclusion de conclusions sur les OMD dans les plans annuels relève donc d'une démarche floue et partielle, reflétant probablement les priorités de la politique nationale, lesquelles ne s'expriment pas uniquement en termes d'OMD. L'extraction des informations relatives aux indicateurs de suivi des OMD à partir des outils et mécanismes de compte rendu courants nécessiterait une expertise et des connaissances spécifiques dont ne disposent ni le personnel ni les membres du

¹³ Entretien avec Lutero Simango (6 mai 2010) et Maria Inês Martins, Présidente de la Commission des relations internationales (7 mai 2010).

¹⁴ Entretien avec Francisco Mucanheia, Président de la Commission de l'agriculture, du développement rural, des activités économiques et des services, 6 mai 2010.

Parlement. Les parlementaires ayant participé à une formation sur les OMD, par le biais soit du réseau de l'assemblée soit de celui des organisations non gouvernementales locales, sont peu nombreux. Dans le cadre du chapitre régional de la Campagne du Millénaire des Nations Unies, l'ONG locale ABIODES a, par exemple, facilité la participation de deux parlementaires à des activités de formation portant sur le renforcement du réseau des parlementaires africains dans le suivi des OMD.¹⁵ L'Association des parlementaires européens pour l'Afrique (AWEPA), l'un des principaux donateurs de l'Assemblée, finance des actions de renforcement des capacités en liaison avec les OMD (VIH/Sida, égalité des sexes, droits des enfants, changement climatique, eau et assainissement). Des parlementaires se sont également efforcés de promouvoir des formations sur les OMD ; ils avaient même envisagé d'y inviter d'anciens ministres d'autres pays mais cette idée n'a pas abouti.¹⁶ D'autres parlementaires ont pris contact individuellement avec des OSC pour s'informer sur les OMD.¹⁷ Il est intéressant de noter que les parlementaires ayant une expérience de l'exécutif connaissent généralement mieux les OMD¹⁸.

Comme les parlementaires connaissent mal les OMD, l'exercice se transforme en un simple contrôle des plans du gouvernement sans qu'une attention particulière soit prêtée aux objectifs à atteindre. Il y a également un problème d'appropriation. Deux des personnes interrogées (dont l'une appartient à une OSC et

l'autre est un ancien parlementaire¹⁹) ont indiqué que, dans une certaine mesure les OMD étaient l'émanation d'un programme extérieur, voté ailleurs et quasiment imposé aux pays en développement. Cet aspect a certainement contribué au manque d'intérêt relatif des parlementaires vis-à-vis du suivi des OMD.

Deux rapports ont été préparés (en 2005 et 2008) dans le cadre d'une supervision spécifique des OMD. A l'heure actuelle, l'analyse de l'avancement des OMD est fondée sur les mêmes informations que celles qui ont servi à rendre compte de la mise en œuvre des plans et programmes gouvernementaux devant le Parlement. Les données utilisées pour évaluer les indicateurs de mesure des OMD sont lacunaires car elles sont tirées d'études et de recherches ponctuelles. Dans le rapport de 2008 sur les OMD, par exemple, l'analyse de certains indicateurs repose sur des données issues des dernières études des ménages et de la démographie qui datent de 2003²⁰ Du côté du gouvernement, le ministère de la planification et du développement est responsable du recueil des informations auprès des différents secteurs et de la préparation d'un rapport global. Selon l'une des personnes interrogées, le ministère travaille régulièrement avec la Commission de la planification et du budget, mais sur les questions de planification, les OMD étant quasiment absents des discussions.²¹ Jusqu'à présent, les rapports sur les OMD n'ont pas été présentés au Parlement.

Certaines OSC, telles que le Groupe mozambicain sur la dette (GMD), ABIODES et la plateforme G20 ont aussi participé au suivi qualitatif des OMD²². Cette source d'information n'a toutefois pas été utilisée par les parlementaires pour renforcer leurs capacités de contrôle de l'avancement des OMD. En fait, il

¹⁵ Entretien avec M. Erasmo Mabunda, ABIODES, 18 mai 2010.

¹⁶ Entretien avec M. Lutero Simango, parlementaire et ancien président de la Commission des activités économiques et des services (5 mai 2010).

¹⁷ Entretien avec Fernando Menete, Groupe mozambicain sur la dette, 21 mai 2010.

¹⁸ C'est ce que nous avons remarqué lors des entretiens avec deux présidents de commissions, un ancien ministre, un maire, et un gouverneur de banque centrale (M. Eneas Comiche, Président de la Commission de planification et du budget) ; Mme Telmira Pereira, précédemment secrétaire d'état et gouverneur de Province, actuellement présidente de la Commission des affaires sociales, de l'égalité des sexes et des questions environnementales et M. Francisco Mucanheia, ancien secrétaire de Province et actuel président de la Commission de l'agriculture, du développement rural, des activités économiques et des services.

¹⁹ Fernando Menete (GMD) et Abel Mabunda (ancien Rapporteur de la Commission de la planification et du budget), entretien du 26 mai 2010.

²⁰ Entretien avec Alfredo Mutombene, Ministre de la planification et du développement, 3 juin 2010.

²¹ Alfredo Mutombene, Ministre de la planification et du développement, 3 juin 2010.

²² Un réseau d'organisations de la société civile participant à l'Observatoire du développement, un forum réunissant le gouvernement, des organisations de la société civile et des donateurs ayant pour but de contrôler l'application de la stratégie de réduction de la pauvreté et de proposer des changements politiques.

Il y a peu de collaboration entre société civile et Parlement sur les OMD. Il y a peu, le GMD a accepté de signer une déclaration commune d'intention avec la Commission de la planification et du budget mais elle ne porte que sur les questions liées à la gestion de la dette et des finances publiques (OMD 8 : partenariat mondial pour le développement).

Outre la Constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée, d'autres documents sont essentiels au processus politique des OMD : le programme quinquennal du gouvernement, les plans et budgets annuels, les rapports d'avancement et de mise en œuvre de ces plans et programmes (« Balanço do PES ») et les rapports sur les OMD. Les rapports conjoints de revue annuelle (voir section suivante) ont également un rôle important dans le processus politique en raison de leur impact sur les plans et les budgets gouvernementaux.

Certains indicateurs de suivi de la pauvreté (40 sur plus de 200 indicateurs) sont inclus dans le cadre d'évaluation de la performance (principal outil d'évaluation de l'action du gouvernement dans les revues annuelles conjointes) au titre de l'aide au budget général. Il s'agit, et de loin, des indicateurs les mieux suivis, même si la qualité des informations fournies par le gouvernement pour certains d'entre eux est parfois contestée. Dans certains domaines, les rapports de revue annuelle font référence à la situation du pays en matière de réalisation des OMD, ce qui prouve qu'il est possible de suivre l'avancement de ces objectifs à partir des plans du gouvernement, à condition que la motivation soit suffisante et que les compétences analytiques et techniques soient disponibles. Les parlementaires ne participent pas aux revues annuelles conjointes et les rapports qui en sont issus ne sont pas présentés à l'Assemblée malgré leur impact sur la fixation des plafonds budgétaires et des priorités des plans annuels soumis à la branche législative pour un vote final.

Le Parlement ne participe pas davantage aux Observatoires du développement, au sein desquels le gouvernement discute de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté avec la société civile et les donateurs, et expose ses idées sur les pistes de progrès et d'avancement. Les comptes rendus du gouvernement sur la réduction de la pauvreté,

et donc indirectement sur les OMD, sont perçus comme très quantitatifs et très axés sur les actions. C'est la raison pour laquelle des OSC ont décidé, dans le cadre de la plateforme G20, d'élaborer leurs propres études qualitatives sur l'impact de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Trois rapports ont déjà été rédigés (2004, 2005 et 2008 [à paraître]). Les OSC disposent de réseaux qui interviennent jusqu'au niveau local, ce qui leur permet de recueillir des informations sur la mise en œuvre des politiques de réduction de la pauvreté qui ne sont pas forcément collectées par les systèmes de suivi du gouvernement. Le Groupe mozambicain sur la dette (GMD), une OSC, met à profit ses réseaux locaux pour organiser chaque année la venue de parlementaires dans les provinces et promouvoir ainsi le dialogue entre citoyens et membres du Parlement. Toutefois, comme les travaux ordinaires des commissions, les résultats de ces manifestations ne font pas l'objet d'un compte rendu au Parlement. De plus, comme l'a souligné l'une des personnes interrogées, les rapports des OSC ainsi que les informations qu'elles réunissent sur les politiques gouvernementales de lutte contre la pauvreté devraient être utilisés par le Parlement pour étayer son action de contrôle parlementaire ou à des fins de sensibilisation. Les OSC n'utilisent pas non plus ces informations pour exercer des pressions, influencer ou éclairer les décisions de l'Assemblée. En fait, comme le confirment les entretiens avec les parlementaires et les représentants de la société civile, l'interaction entre Parlement et société civile reste très mince malgré les probables complémentarités de leurs travaux.

En bref, le Parlement ne s'est pas impliqué activement dans le suivi des OMD et a peu d'interactions avec ceux qui s'en préoccupent. Le gouvernement, le Parlement et la société civile ne sont pas correctement équipés pour s'occuper des OMD. Selon les déclarations de certaines personnes interrogées, non seulement les rapports sur les OMD ne sont pas présentés au Parlement, mais ils sont préparés par le seul gouvernement et ne sont communiqués à la société civile qu'après avoir été présentés dans les réunions internationales. Par conséquent, l'instrument le plus exhaustif et le plus consolidé de suivi des OMD est orienté sur l'international plutôt que sur le national.

La route est encore longue

Si les OMD sont évoqués dans les documents gouvernementaux de planification et de politique, leur suivi systématique n'est pas évident. Il n'existe aucun système prévoyant que l'exécutif rende des comptes au Parlement ; l'Assemblée a des ressources limitées et on constate un manque d'intérêt de l'institution pour les OMD. Le gouvernement s'en est préoccupé en prenant l'initiative de présenter des informations dans ses rapports réguliers au Parlement et en répondant aux acteurs internationaux ainsi qu'aux parlementaires individuels qui ont croisé les OMD dans leur travail individuel, et non dans leurs fonctions de législateurs. Par conséquent, l'intérêt que portera demain l'Assemblée à l'avancement des OMD dépendra de l'attention et de l'engagement que leur accorderont ses dirigeants.

La nouvelle composition²³ de l'Assemblée et les nouveaux présidents de commissions qu'elle implique annoncent un changement positif en faveur d'un plus grand intérêt pour les OMD. Les présidents de commissions interrogés au cours de notre mission se sont montrés disposés à encourager un contrôle parlementaire plus actif de l'avancement des OMD. Pour que ce contrôle soit efficace, il faudrait qu'existent des mécanismes de rapports plus complets s'inscrivant dans le cadre d'un système politique officiel de reddition de comptes au Parlement, et comprenant des informations plus exhaustives qu'actuellement. Cette question est un véritable défi pour le Parlement et le gouvernement. Il faudra que l'Assemblée étende ses capacités d'analyse politique et ses connaissances des OMD, tandis que le gouvernement devra affiner son système de reddition des comptes et de suivi afin de fournir sur les OMD des informations exactes, récentes et en quantité suffisante. Il faut également que le gouvernement rende davantage compte au Parlement de la façon dont il remplit ses engagements internationaux.

Toutefois, l'absence de contrôle strict des OMD, partiellement imputable aux faibles capacités de l'Assemblée, ne doit pas seulement être perçue

²³ En raison de l'important renouvellement des représentants à la dernière élection.

comme un déficit de contrôle des programmes gouvernementaux, liés aux grands principes des OMD. Ce manque de suivi peut en effet aussi s'expliquer par un manque de connaissance des OMD, dû à des difficultés d'appropriation et aux faibles capacités d'analyse politique de l'Assemblée qui l'empêchent d'établir des liens entre l'action du gouvernement et le contenu de ses engagements internationaux. Comme l'ont souligné certaines personnes interrogées, la plupart des parlementaires semblent ne pas comprendre que les préoccupations de leurs circonscriptions, qu'ils s'efforcent en permanence de relayer dans leurs travaux quotidiens, sont incluses dans les OMD. Comme indiqué plus haut, les programmes, plans et rapports gouvernementaux mentionnent les OMD, même si ce n'est que de façon sélective, en fonction de la disponibilité des informations. L'absence de contrôle correct des OMD par les parlementaires a donc un impact direct sur leur capacité à résoudre les difficultés de leurs circonscriptions. En conséquence des problèmes ci-dessus, le travail de compte rendu spécifique aux OMD a plutôt été orienté vers l'extérieur, les acteurs nationaux n'étant que marginalement impliqués. Parmi ces derniers, les OSC se sont montrées plus dynamiques mais les résultats de leur travail n'ont pas été efficacement intégrés au processus législatif. Il y a néanmoins des signes positifs de resserrement de la coopération entre les OSC et le Parlement. On peut y voir un point de départ encourageant susceptible de favoriser un rôle plus efficace de l'Assemblée dans ce domaine, d'autant que certains parlementaires (notamment des présidents de commissions) ont une grande expérience des OMD en raison de leur participation passée à l'exécutif et de leur expérience de missions parlementaires liées aux OMD.

Renouvellement de la chambre : une opportunité

L'important renouvellement de l'Assemblée et les nouveaux présidents de commissions qu'il implique annoncent un changement positif en faveur d'un plus grand intérêt pour les OMD. Les présidents de commissions interrogés au cours de notre mission se sont montrés décidés à encourager un rôle de contrôle plus actif de l'avancement des OMD. Pour que ce contrôle

soit efficace, il faudrait qu'existent des mécanismes de rapports plus complets s'inscrivant dans le cadre d'un système politique officiel de reddition de comptes au Parlement, et comprenant des informations plus exhaustives qu'actuellement. Cette question est un véritable défi pour le Parlement et le gouvernement. Il faudra que l'Assemblée étende ses capacités d'analyse politique et ses connaissances des OMD, tandis que le gouvernement devra affiner son système de reddition des comptes et de suivi afin de fournir sur les OMD des informations exactes, récentes et en quantité suffisante. Il faut également que le gouvernement rende davantage compte au Parlement de la façon dont il remplit ses engagements internationaux.

Toutefois, l'absence de contrôle strict des OMD, partiellement imputable aux faibles capacités de l'Assemblée, ne doit pas seulement être perçue comme un déficit de contrôle des programmes gouvernementaux, liés aux grands principes des OMD. Ce manque de suivi peut en effet aussi s'expliquer par un manque d'informations sur les OMD, dû aux problèmes d'appropriation ainsi qu'aux faibles capacités d'analyse politique de l'Assemblée qui l'empêchent d'établir des liens entre ce que fait le gouvernement et le contenu de ses engagements internationaux. Comme l'ont souligné certaines personnes interrogées, la plupart des parlementaires semblent ne pas comprendre que les préoccupations de leurs circonscriptions, qu'ils s'efforcent d'exprimer en permanence dans leurs travaux quotidiens, sont incluses dans les OMD.

Comme indiqué plus haut, les programmes, plans et rapports gouvernementaux mentionnent les OMD, même si ce n'est que de façon sélective, en fonction de la disponibilité des informations. L'absence de contrôle des OMD par les parlementaires a donc des implications sur la réponse apportée aux difficultés et demandes des circonscriptions. En conséquence de ces problèmes, le travail de compte rendu spécifique aux OMD a été plutôt orienté vers l'extérieur, les acteurs nationaux n'étant impliqués que marginalement. Parmi ces derniers, les organisations de la société civile se sont montrées plus dynamiques mais les résultats de leur travail n'ont pas débouché sur un apport efficace au processus décisionnaire

législatif. Il y a néanmoins des signaux positifs pointant vers une coopération plus étroite entre organisations de la société civile et parlement. On peut voir là un point de départ encourageant susceptible de favoriser un rôle plus efficace de l'Assemblée dans ce domaine, d'autant que certains parlementaires (notamment des présidents de commissions) ont une grande expérience des OMD en raison de leur participation passée à l'exécutif et de leur expérience du traitement des questions liées aux OMD dans les bureaux parlementaires.

PARLEMENT KÉNYAN

Le choix d'un groupe parlementaire transversal

Le Kenya a connu la violence à la suite des élections présidentielles et législatives de 2007 et 2008. Ces dernières années, le pays a évolué positivement sur fond d'instabilité politique. Au cours des sept dernières années, le gouvernement kenyan a néanmoins mis en place un programme de développement s'articulant autour de deux stratégies de développement ambitieuses. La première repose sur le Plan stratégique de redressement économique (ERSP, Economic Recovery Strategy Plan). Officiellement lancé en 2003, l'ERSP trace les grandes lignes de la politique visant à réamorcer l'économie après une longue période de déclin, notamment imputable à une mauvaise administration et à une corruption endémique.

Le plan a été conçu pour stimuler la croissance économique et réduire la pauvreté dans le pays en suivant la ligne définie par la politique gouvernementale. Son exécution était prévue entre 2003 et 2007, sur la base d'un programme de lutte contre la corruption et de relance de la croissance s'appuyant sur les enseignements du plan précédent de lutte contre la pauvreté (PRSP, Poverty Reduction Strategy Paper 2001-2004). Outre un souci direct de relance des secteurs clés de l'économie kenyane, l'ERSP a été conçu pour traiter les aspects de la situation socioéconomique directement liés à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le

développement (OMD). L'ERSP n'avait donc pas pour seul objectif la relance économique mais aussi, entre autres, la réduction de la pauvreté, la création de richesses, une meilleure offre de services d'enseignement et de santé de qualité.

Peu après la mise en œuvre de l'ERSP, le gouvernement s'est attaqué à un vaste programme de planification pour le développement en lançant « Vision 2030 », projet de développement économique destiné à aider le Kenya à rejoindre le groupe des pays à revenu intermédiaire d'ici 2030. Ce plan conçu pour couvrir la période 2008-2030, est le fruit d'un processus inclusif s'appuyant sur la réussite de la mise en œuvre de la Stratégie de relance économique pour la création de richesses et d'emplois.

Pour marquer l'effort national en faveur de la lutte contre la pauvreté dans l'ensemble du pays, le Parlement a voté la loi de financement du développement des circonscriptions (Constituencies Development Fund Act) selon laquelle au moins 2,5% des fonds de développement vont directement aux circonscriptions kényanes. Dans ce cadre, environ 2 milliards de Ksh ont été directement investis dans des projets de développement des circonscriptions. Ces projets sont très divers et peuvent concerner aussi bien des forages que la construction de salles de classes ou de centres de santé dans les zones où de telles installations sont en nombre insuffisant.

En 2009, le parlement kenyan a créé le Groupe parlementaire sur la pauvreté et les OMD, composé de 18 membres du parlement. L'objectif de ce groupe est de superviser la réalisation des OMD en renforçant le devoir du gouvernement de rendre des comptes sur l'élaboration et l'application de sa politique par le biais de la législation et du contrôle parlementaire. Ce groupe n'a pas le statut de commission permanente ; c'est un groupe informel approuvé par tous les partis et par la présidence de la chambre. Il comprend des parlementaires issus de toutes les commissions de portefeuille ayant un rapport avec les OMD et a pour objectif de coordonner les actions du parlement en faveur de la réalisation des OMD.

Organisation de l'exécutif en appui aux OMD

Depuis 2002, l'inclusion des OMD dans les politiques nationales, les processus de planification et les budgets est coordonnée par le Ministère d'état de la planification et du développement national et de la Vision 2030.

Ce ministère a par exemple réalisé une évaluation des besoins du pays en liaison avec les OMD avec la publication en 2005 du Rapport d'évaluation des besoins et des coûts ; il a également publié en 2003, 2005 et 2007 des rapports sur l'avancement des OMD.

Groupe parlementaire sur la pauvreté et les Objectifs du millénaire pour le développement

Le Groupe parlementaire sur les OMD est transversal à tous les ministères et fournit à l'Assemblée nationale une possibilité de contrôle de l'avancement des OMD. Il commence actuellement ses travaux. Son président, M. Ntoitha M'Mithiaru, indique que le Groupe entend renforcer le rôle des parlementaires en obligeant le gouvernement à rendre des comptes sur ses engagements en matière d'OMD et sur leur avancement. Le Groupe souhaite aussi aider les parlementaires à mieux comprendre les OMD et les encourager à exercer une pression sur le gouvernement pour que les OMD soient réalisés d'ici 2015, et de favoriser leur intégration dans les budgets et plans de développement locaux et nationaux.

En complément des déclarations de leur président, les parlementaires membres du Groupe des OMD se sont montrés optimistes sur l'avenir de cette structure. Pour eux, il est clair que le Groupe n'a pas l'intention de prendre la place des commissions de portefeuille. Ils expliquent que le Groupe vise plutôt à travailler aux côtés des autres commissions, ce qui explique que ses membres comprennent deux parlementaires issus de chacune des commissions de portefeuille dont le travail est lié aux OMD. Les membres viennent également de régions différentes.

Le Groupe souhaite jouer un rôle de surveillance en fournissant aux

parlementaires intéressés une plateforme de suivi et d'évaluation des programmes et initiatives du gouvernement pour lutter contre la pauvreté. Il fournit ainsi un espace où les parlementaires ont la possibilité d'exprimer des critiques et des idées pratiques pour la réalisation des OMD d'ici 2015. Les membres doivent apprendre à connaître les engagements du gouvernement en matière d'OMD, notamment en liaison avec les programmes de développement et exiger du gouvernement qu'il rende des comptes sur ses engagements.

Cette approche implique de poser des questions sur les projets et politiques de développement du gouvernement, de surveiller l'allocation et l'utilisation des budgets, d'inciter le gouvernement à tenir ses promesses et d'identifier les domaines dans lesquels des améliorations importantes sont nécessaires pour permettre la réalisation des OMD.

En l'occurrence, il revient à l'Assemblée d'agir en posant des questions aux différents ministères, en particulier celui de la planification, du développement national et de la Vision 2030, et en organisant des ateliers et des forums au cours desquels des fonctionnaires de l'exécutif répondent de la façon dont sont mises en œuvre les politiques de réalisation des OMD.

En outre, le Groupe a l'ambition d'œuvrer à l'application locale des OMD en liant leur réalisation et les performances des circonscriptions. Les OMD ne peuvent être réalisés à l'échelle nationale seulement. Il faut que les objectifs soient appliqués localement et concrétisés au niveau des circonscriptions et de la base. L'objectif global de l'initiative d'application locale est de s'assurer que les OMD sont pris en considération dans les processus de planification et débouchent sur des stratégies d'action au niveau local. Les parlementaires constituent une force motrice essentielle pour la réalisation des OMD au niveau local parce qu'ils sont les moteurs de la politique locale et influencent l'allocation des budgets dans leurs circonscriptions.

Le Groupe prévoit de suivre l'avancement des OMD au niveau des circonscriptions et d'exiger des responsables gouvernementaux des mesures correctives dans les zones où la situation n'est pas satisfaisante. Cette démarche accroît l'obligation de rendre des comptes des responsables gouvernementaux et crée une saine concurrence au niveau local.

Le Groupe fournit aussi une occasion de partage des expériences et des pratiques entre parlementaires, de mise en relief des stratégies de réduction de la pauvreté qui fonctionnent aux niveaux national et local. Les membres du Groupe ont la possibilité de mettre en commun des méthodes de développement ayant fait leurs preuves aux niveaux national et local, et de discuter des problèmes rencontrés.

Les membres du Groupe se sont encore fixé un objectif supplémentaire : être le porte-parole des pays en développement. Si les pays du Nord ont des politiques d'aide, de commerce et d'endettement inappropriées, celles-ci entraînent un accroissement de la pauvreté sur le continent africain. Le Groupe parlementaire sur la pauvreté et les OMD est une source d'information ; il est une plateforme de campagne contre de telles politiques pour exiger que les nations du Nord adoptent des politiques favorables aux populations pauvres.

Au vu des procédures de création de commissions parlementaires (détaillées plus haut), il est clair que le soutien du président de l'Assemblée est essentiel pour constituer un groupe et obtenir que son travail soit considéré comme un projet « maison ». C'est une conviction que les parlementaires de tous bords ont exprimée, répétant que la volonté politique et le soutien du Président et du Secrétaire général de l'Assemblée nationale étaient indispensables à la réalisation des OMD. C'est grâce à ce soutien et à la coopération du Président, que des membres motivés se sont rapidement manifestés pour faire partie de ce Groupe qui bénéficie ainsi d'une ossature solide et de l'appui des dirigeants pour assurer un travail efficace.

Défis à venir

Le Groupe parlementaire sur la pauvreté et les OMD est relativement récent et doit encore travailler pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé. Malgré sa courte existence, il a déjà réussi à obtenir une certaine reconnaissance par son travail de sensibilisation et de débat sur la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD. C'est un point tout à fait positif et prometteur, surtout compte tenu des problèmes énumérés ci-dessus. Des réunions tenues à Nairobi entre du personnel parlementaire, des membres du Parlement et des représentants de la société civile ont toutefois permis de dégager un certain nombre de moyens pour renforcer le rôle futur de ce Groupe :

Formation et ouverture des parlementaires et du personnel – Étendre les réalisations du Groupe sur les OMD en renforçant les capacités de ses membres et du personnel. Il est particulièrement important que les membres et le personnel aient des contacts avec des commissions ou groupes d'autres parlements qui sont particulièrement actifs et ont obtenu des résultats.

Comblement du déficit informatif – Le Groupe sur les OMD étant informel ne bénéficie pas du même réseau de ressources que les commissions permanentes ou de portefeuille. En outre, les capacités de recherche du Parlement ne sont pas suffisantes pour fournir au Groupe les informations dont il a besoin. Il faut donc que le Groupe établisse des liens avec des sources d'information (PNUD et institutions de la société civile, par exemple) susceptibles de fournir les données analytiques nécessaires aux parlementaires pour étudier la place allouée à la réalisation des OMD dans le budget national et les politiques de développement.

Mise en place d'un secrétariat – Le Groupe sur les OMD fonctionne en mode ad hoc. Il s'efforce de dépister toutes les actions nationales et internationales en rapport avec les OMD et la réduction de la pauvreté. Des efforts sont nécessaires pour mettre en place un secrétariat chargé d'assister le travail du Groupe.

Elaboration d'un guide de mise en œuvre des OMD – Le Groupe des OMD serait plus efficace s'il élaborait un guide de mise en œuvre en

collaboration avec les institutions gouvernementales et la société civile pour contrôler la réalisation des OMD. Un tel guide aiderait notamment les parlementaires à évaluer régulièrement le rythme des politiques et programmes axés sur la réalisation des OMD et à susciter l'apport correspondant de l'Assemblée.

Engagement concret et régulier au niveau local – le Parlement, entre autres fonction a un rôle de contrôle. Les organes parlementaires, comme le Groupe des OMD, ont un rôle essentiel à jouer pour veiller à ce que l'exécutif continue à se préoccuper de la réalisation des OMD. Pour rendre plus efficace encore ce rôle de contrôle parlementaire, le Groupe doit entrer régulièrement en contact avec la population par le biais de réseaux locaux (groupes d'agriculteurs ou de femmes, par exemple) afin d'avoir une vision réaliste du travail à accomplir pour atteindre les OMD.

ASSEMBLÉE NATIONALE NIGÉRIANE Un modèle d'allègement de la dette

Au Nigéria, les OMD ont été stimulés par l'effacement de la dette du pays par le Club de Paris et l'accord prévoyant l'investissement de la part des 110 milliards de nairas épargnés dans des projets OMD. Suite à cet accord, le gouvernement a mis en place un secrétariat²⁴ qui rend des comptes au Président sur la gestion des fonds alloués aux OMD et sur la supervision de toutes les actions en rapport avec les OMD au Nigéria. De ce fait, le Parlement (Chambre basse) a décidé de créer une commission permanente sur les OMD chargée non seulement de contrôler la réalisation des Objectifs mais aussi de contrôler les fonds

²⁴ Un Office a été créé au sein de l'exécutif (SSAP-MDG). Il est chargé du secrétariat de la Commission présidentielle constituée pour superviser les OMD et du Fonds virtuel de lutte contre la pauvreté (VPF) regroupant les sommes épargnées par la remise de dette et destinées à financer les OMD.

alloués aux OMD. La Chambre basse nigériane a donc mis en place à cet effet une commission permanente aux côtés des autres commissions permanentes (éducation, santé, budget, etc.). Elle dispose des mêmes droits et pouvoirs institutionnels que les autres commissions permanentes de la Chambre.

Etat de développement du Nigéria

L'état de développement du Nigéria est le produit de plusieurs plans de développement qui se sont succédé depuis l'indépendance, acquise en 1960. Ces plans visaient tous à atteindre des objectifs nationaux (augmentation du revenu effectif, distribution équitable du revenu, réduction du chômage, augmentation de la main d'œuvre qualifiée, promotion de l'entrepreneuriat indigène et utilisation des ressources locales pour le développement.

Depuis l'an 2000, les efforts de développement sont régis par un assemblage de différents programmes économiques (Vision 2010, Stratégie nationale de développement économique d'urgence ou NEEDS, Vision 2020 et actuellement Agenda en sept points).

L'Agenda en sept points a été lancé par le Président Umaru Yar'adua à l'arrivée de l'administration actuelle, en 2007. Il est conçu pour s'appuyer sur les acquis des précédentes réformes (NEEDS notamment). Il s'agit d'un programme complet de réforme socio-économique organisé autour des OMD. Il a pour but d'atteindre un taux de croissance à deux chiffres et, entre autres objectifs, de faire de l'économie nigériane l'une des vingt plus puissantes du monde d'ici 2020. Il constitue également un cadre national global de croissance durable pour l'économie réelle. Les sept éléments qui composent l'Agenda sont les suivants : infrastructures matérielles, delta du Niger, sécurité alimentaire, développement du capital humain, création de richesses, sécurité interne et réforme agraire.

Les OMD dans la structure de l'état

Le parlement nigérian a eu le mérite de suivre l'exécutif dans sa restructuration des OMD ; il est, en outre, intéressant de noter que l'exécutif nigérian a ménagé un espace et un rôle pour le Parlement dans le cadre global des OMD. Au

niveau fédéral, le processus des OMD est coordonné par le SSAP-MDG du côté de l'exécutif et contrôlé par la Commission des OMD du côté de l'Assemblée.

L'exécutif a fait preuve d'une ouverture évidente en ménageant un rôle spécifique à l'Assemblée en matière d'OMD. Le président de la Commission des OMD de l'Assemblée nationale fait, par exemple, partie de la Commission présidentielle sur l'évaluation et le suivi des Objectifs du millénaire pour le développement. Il siège ainsi au côté de plusieurs membres de l'exécutif, parmi lesquels le Président, le Vice-président, le secrétaire général du gouvernement, le chef de la fonction publique de la fédération, les ministres de 13 ministères (OMD), trois agences, six gouverneurs d'états, deux institutions du secteur privé, quatre organisations de la société civile, neuf partenaires internationaux, un conseiller spécial du président sur les projets et programmes, et un assistant spécial du président pour les OMD.

La Commission des OMD de l'Assemblée nationale s'engage au niveau des deux chambres et fait la liaison avec l'Office du SSAP-MDG dans divers forums et pour divers programmes.

L'Office des OMD à la présidence

L'Office du SSA-MDG, qui est aussi le secrétariat du comité de pilotage présidentiel, s'est montré très dynamique, ouvert et consciencieux, autant de qualités indispensables à la coordination efficace d'un organe aussi important qu'une commission présidentielle. C'est un aspect qui a, sans nul doute, favorisé la collaboration, très nécessaire, avec les parties prenantes et leur rôle de suivi.

Le gouvernement fédéral s'occupe actuellement d'ajuster le budget récemment voté en appliquant une réduction générale de toutes les dépenses d'investissement et dépenses récurrentes de 40% et 10% respectivement. Le rapport spécifie que « seuls seront réalisés les projets présentant un intérêt et un bénéfice directs pour la population, en faisant abstraction des considérations et manœuvres politiques ». (*The Nation Newspaper*, 30 mai 2010).

Les points évoqués ci-dessus attestent de la ferme volonté du gouvernement de réaliser le projet des OMD ; il faut toutefois que d'autres processus soient aussi pleinement intégrés.

Fonds spécial

Le fonds spécial créé par le Nigéria pour les OMD à la suite du succès des négociations d'allègement de la dette (représentant une économie annuelle d'1 milliard de dollars ou 110 milliards de nairas) a permis de faire avancer les OMD de manière non négligeable. Toutefois, outre la question de l'allocation des fonds spéciaux, se pose le problème de l'utilisation précise de ces fonds, sans oublier les techniques de mise en œuvre.

Engagement du parlement vis-à-vis des OMD

Le parlement nigérian est bicaméral ; il comprend une Chambre des représentants et un Sénat. La Chambre des représentants a mis en place une Commission permanente des OMD et le Sénat a créé une Commission ad hoc. Comme indiqué au début de ce rapport, le mode de création d'une commission varie en fonction du règlement de la Chambre. Dans le cas du Nigéria, la volonté politique nécessaire à l'établissement d'une commission permanente à la Chambre des représentants était présente ; cette création a été facilitée par l'existence d'une structure exécutive séparée consacrée aux OMD et par l'existence d'un budget réservé aux OMD. Les dirigeants de la Commission parlementaire des OMD ont réussi à renforcer le rôle du Parlement sur la question des OMD. La commission bénéficie des mêmes ressources que n'importe quelle autre commission parlementaire et jouit, en outre, d'une légitimité institutionnelle, non seulement au sein de la Chambre mais aussi vis-à-vis des différents acteurs de l'exécutif (à l'échelon fédéral, provincial ou local).

Les commissions, qui ont un rôle fort et influent dans le système législatif nigérian, auront certainement un impact sur le programme de réalisation des OMD au profit du développement de tous les domaines visés.

En revanche, du côté du Sénat, la Commission des OMD ayant un statut ad hoc et n'étant donc pas une commission permanente, jouit d'une moins grande légitimité et, surtout, bénéficie de ressources internes moindres. Au contraire d'une commission permanente, elle a peu de pouvoir.

Il est important de noter qu'outre les Commissions des OMD, la chambre a également créé une Commission des bailleurs de fonds. Il s'agit d'une création récente et cette commission doit encore faire la preuve de l'importance de son rôle au sein du programme des OMD, en accord avec sa mission.

Au fil des entretiens, il est apparu que le manque de données actuellement disponibles pour guider et assurer le suivi du programme des OMD est une source de préoccupation, d'autant que le pays se trouve confronté à différents problèmes exigeant l'attention du gouvernement.

Problèmes relatifs à la réalisation des OMD – Tous les parlementaires interrogés étaient globalement d'avis qu'il reste beaucoup à faire d'ici 2015 pour réaliser les OMD. Les efforts recommandés concernent différents domaines, notamment le financement par le gouvernement et les agences internationales multilatérales, le vote de la répartition des enveloppes globales à des projets spécifiques plutôt qu'une simple « distribution », la réduction du fossé entre unités de recherche et législateurs, un meilleur suivi et une meilleure gestion des « quick wins ».

Comme toute nouvelle structure, la Commission des OMD de la Chambre est confrontée au défi de l'institutionnalisation. Au cours de sa courte existence elle a néanmoins déjà donné un bon exemple du rôle que pouvait assumer une commission de ce type dans le contexte nigérian, obtenant en particulier des résultats sur le plan des dépenses du gouvernement. En 2007, environ 38,8 milliards de nairas sont revenus dans les coffres du gouvernement : la Commission des OMD a montré qu'en raison de l'inefficacité du gouvernement, les ministères, départements et agences (MDA) ont été dans l'impossibilité d'accéder à ces fonds. A cette occasion, la commission a blâmé le gouvernement et critiqué son manque de

sérieux vis-à-vis des OMD. Elle a ainsi renforcé ses responsabilités de contrôle.

Le gouvernement d'au moins un état, l'état du Lagos, a déjà été sanctionné par la Commission pour l'absence patente de mise en place de projets locaux sur les OMD.

Suite aux efforts de sensibilisation de la Commission, les rapports de contrôle sont maintenant sur le site web du gouvernement, avec un outil de suivi, profil des dépenses et des activités et une analyse entrées-sorties-résultats.

Les rapports issus des actions ci-dessus ont permis de renforcer les subventions conditionnelles aux états (CGS), ce qui, de 2007 à 2009, a montré aux états que la Commission était vigilante et consciente de ses responsabilités.

La Commission a mis en place un Centre de ressources OMD à l'Assemblée nationale, en collaboration avec la fédération du planning familial nigérian (PPFN) et la fédération internationale du planning familial (IPPF). Ce centre dispose d'une connexion Internet et d'une petite bibliothèque à l'intention des étudiants et des universitaires désireux d'effectuer des recherches sur les OMD et de s'informer sur les efforts menés en rapport avec les OMD dans d'autres pays.

La Commission s'est engagée dans un travail de mobilisation et encourage les assemblées des états à constituer des commissions des OMD, chargées de contrôler et d'évaluer le développement humain. Pour le moment, l'état d'Abia est le seul à avoir atteint les objectifs fixés.

La Commission est également à la pointe du mouvement de mobilisation parlementaire africaine, lancé à la réunion italienne pour la mobilisation parlementaire. Le Nigéria est en effet le pays hôte du réseau africain, le Parlement nigérian étant seul à disposer d'une Commission des OMD. Grâce aux efforts de la Commission, le Nigéria se prépare à publier des livres sur les OMD à des fins d'information.

Enfin, il est important de noter que la commission des OMD, qui compte 32 membres,

regroupe les présidents d'autres commissions, par souci d'inclusion de toutes les commissions parlementaires travaillant sur les OMD. Cette démarche est possible au Nigéria où le règlement de l'Assemblée permet à un parlementaire d'appartenir à plus d'une commission permanente, ce qui n'est pas le cas dans tous les parlements. Cette pratique permet de s'assurer que les OMD restent la préoccupation de tous ; c'est aussi une manière d'éviter un chevauchement des travaux législatifs et de contrôle des différentes commissions.

La Commission a également obtenu qu'en 2010 le rapport national sur les OMD soit, pour la première fois, envoyé au Parlement pour qu'il en débattenne avant sa transmission aux Nations Unies.

Malgré ces premiers accomplissements, il reste encore beaucoup à faire. Des provisions budgétaires ont été prévues pour permettre à la Commission de renforcer et d'approfondir ses travaux en 2010 et au-delà.

INDONÉSIE

Construire la démocratie, la paix et le développement

L'Indonésie a fait des progrès substantiels vers un rétablissement complet de la démocratie, de la transparence et de l'état de droit. Les premières élections législatives et présidentielles directes ont eu lieu en 2004. Toutes deux se sont déroulées dans la paix et la transparence et ont marqué une étape significative dans la consolidation de la démocratie.

L'Indonésie se place dans la tranche inférieure du groupe des pays à revenu intermédiaire, avec une population d'environ 240 millions. La croissance économique et l'emploi s'y sont bien redressés après la crise économique de 1998. En 2009, la croissance économique atteignait 4,5% avec un revenu par habitant de 2590,10 dollars, en hausse par rapport aux 2269,90 dollars enregistrés en 2008.

Les stratégies de développement national de l'Indonésie sont définies dans le Plan de développement national, à moyen terme et à long terme, dont l'objectif est de créer une nation sûre et pacifique. Ce programme vise à assurer le bien-être de la population, considéré comme l'un des principaux objectifs de développement du pays. Un état où règne le bien-être est un état prospère et pacifique, non seulement d'un point de vue physique ou matériel mais aussi d'un point de vue spirituel.

Engagement du Parlement vis-à-vis des OMD

Les OMD servent de base à l'élaboration de stratégies d'éradication de la pauvreté tant au niveau national que local. Le président Yudhoyono a donné l'impulsion en 2010 en publiant l'instruction présidentielle n° 1/2010 (accélération de la mise en œuvre des priorités de développement national) et l'instruction présidentielle n° 3/2010 (programme de développement équitable), qui donnent à tous les gouverneurs et maires d'Indonésie des directives relatives aux OMD. Du côté de l'exécutif, c'est le Vice-président Budiono qui est chargé de la coordination des OMD.

La Loi sur la Santé²⁵, amendée en 2009 suite à un travail de coopération entre le ministère de la santé et la chambre a été citée par certaines des personnes interrogées comme un exemple concret de la façon dont l'exécutif et le Parlement pouvaient unir leurs efforts. La loi précédente allouait à la santé un budget de 5% du PIB tandis que la nouvelle loi lui accorde 10% du budget des administrations locales (au niveau des provinces et des districts).

S'agissant de l'éducation, il a été décidé qu'au moins 20% du budget de l'Etat devait lui être alloués.

Le Parlement travaille actuellement à une proposition de loi sur la pauvreté visant à accélérer son éradication. La proposition de loi, qui émane d'une commission, a été votée par la Commission VIII et soumise au Conseil législatif pour harmonisation et synchronisation. La

²⁵ La loi n° 23/1992 sur la santé a été amendée en loi n° 36/2009.

Commission VIII prépare également un document de recherche et une proposition de loi sur l'intégration de la dimension de genre. La Commission IX a préparé une proposition de loi sur la protection sociale que l'Assemblée plénière a acceptée comme émanant de la Chambre des représentants (DPR)²⁶. Cette proposition de loi a finalement débouché sur la Loi nationale de protection sociale, votée par la DPR à sa dernière session.

La fonction budgétaire incombe logiquement aux membres de la DPR en tant que représentants du peuple. Le budget du secteur éducatif commence, par exemple, par être discuté par le ministère de l'éducation nationale puis par la Commission parlementaire de l'éducation. Ensemble, ils décident du budget du secteur de l'éducation, qui conformément à la loi représente au moins 20% du budget total de l'Etat national. La conclusion de cette discussion est présentée par les membres de la Commission de l'éducation, également membres de la Commission du budget, lors d'une réunion mixte avec le ministre des finances.

La même procédure est appliquée à d'autres programmes de développement, dans le secteur de la santé, par exemple. La Loi sur la santé fixe une allocation minimum de 5% du PIB au niveau national et de 7% du PIB au niveau local pour le secteur de la santé. Ces pourcentages ne peuvent toutefois pas encore être respectés. Le budget soumis par le gouvernement et approuvé par la DPR ne prévoit qu'environ 3% du budget total pour la santé. La Commission parlementaire de la santé s'efforce d'assurer une meilleure prise en compte de la dimension de genre dans le budget pour tendre vers davantage d'égalité entre les sexes et réduire le taux de mortalité maternelle.

²⁶ Suite au processus de réforme lancé en 1999, le système constitutionnel indonésien a subi des changements structurels et des amendements ont été apportés à la Constitution de 1945 (le dernier en 2004). Auparavant, le Parlement indonésien comprenait seulement l'Assemblée consultative du peuple (MPR) et la Chambre des représentants (DPR). Elle est maintenant composée de trois institutions : l'Assemblée consultative du peuple (MPR), la Chambre des représentants (DPR) et la Chambre des représentants régionaux (DPD).

Mise en place du Groupe d'action sur les OMD au sein de la Commission de coopération interparlementaire

La Commission de coopération interparlementaire (BKSAP) a créé un Groupe d'action sur les OMD, chargé d'un travail de sensibilisation et de pression auprès des parlementaires et de l'exécutif. Ce Groupe est hébergé par la Commission responsable de la coopération internationale, ce qui lui permet de représenter le point de vue du Parlement dans les forums internationaux qui débattent des OMD et dont les parlements sont souvent exclus.

Le Groupe d'action ne dispose pas des moyens institutionnels pour mener des activités parlementaires traditionnelles portant sur les OMD (budget et contrôle par exemple). Le Groupe d'action a donc pour objectif de collaborer avec les membres des commissions de portefeuille qui disposent de ces moyens.

Compte tenu de la nature du Groupe d'action sur les OMD²⁷ et de sa récente constitution, il reste nécessaire de le faire plus largement connaître au sein de la Chambre elle-même. C'est la conclusion qui s'impose en effet, lorsque l'on constate que des commissions impliquées dans la réalisation des OMD ne connaissent pas l'existence du Groupe d'action dont les activités ne sont, par ailleurs, pas clairement comprises. Cette situation s'explique toutefois par le fait que le périmètre de travail du Groupe d'action, tel que défini par le règlement intérieur de la DPR, se limite pour le moment aux questions qui lui sont soumises. Comme le Groupe est l'émanation de la Commission de coopération interparlementaire, son rayon d'action sera probablement limité à la réalisation de l'Objectif n° 8 de mise en place d'un partenariat mondial pour le développement

²⁷ Le groupe de travail ou groupe d'action est chargé d'une mission spécifique sur une période de temps donnée définies par l'organe de la DPR qui le crée. Les décisions relatives à la suite éventuelle à donner aux constatations et résultats du groupe de travail ou groupe d'action sont du ressort de l'organe ayant constitué le groupe. La période de travail du groupe de travail ou groupe d'action est fixée par l'organe de la DPR qui le constitue et le groupe de travail ou groupe d'action peut être dissout par cet organe après expiration de la période de travail ou lorsque sa tâche est achevée.

Défis et possibilités d'avenir

Depuis la Déclaration du millénaire, l'engagement de la DPR en faveur des OMD a été minimal. Aucun débat de séance plénière n'a porté directement sur les OMD. Les rapports pays n'ont pas été présentés en plénière ni évoqués dans les commissions parlementaires concernées et les parlementaires ne se sont pas servis des OMD comme outils de contrôle du travail des ministères.

Dans ces conditions, pour que le Groupe d'action soit efficace il faudrait étendre sa composition pour qu'il englobe une équipe de dirigeants de la DPR. Conformément au règlement intérieur de la DPR, sa direction peut former une équipe dont les membres doivent refléter la distribution des sièges entre groupes parlementaires²⁸. La constitution de cette équipe, dirigée par le Président ou le Vice-président de l'Assemblée, doit être annoncée en séance plénière. Si un groupe de travail ou d'action n'a de compte à rendre qu'à l'organe qui l'a formé, l'équipe constituée par la direction de la DPR doit, quant à elle, rendre des comptes à l'Assemblée plénière. La composition de cette équipe n'est pas limitée aux membres d'une commission ou d'un organe et peut émaner de divers commissions ou organes.

En raison de limitations institutionnelles, le Groupe d'action sur les OMD aura du mal à jouer un rôle direct dans la réalisation des OMD (contrôle et budget, par exemple). En revanche il pourra certainement jouer un rôle de groupe de pression et servir d'instrument de mobilisation et de sensibilisation des parlementaires sur les OMD. On constate en effet un certain déficit d'information et de compréhension des OMD, principalement dû au fort taux de renouvellement des représentants lors des dernières élections législatives.

L'un des parlementaires interrogés considérait qu'environ 20% seulement des membres du Parlement savaient en quoi consistent les OMD ; d'autres, plus optimistes, fixait ce chiffre à 50%. Quel que soit leur niveau d'optimisme, tous s'accordent à dire qu'il est essentiel de sensibiliser les parlementaires à ces questions.

²⁸ Partis politiques.

Comme dans les autres parlements étudiés dans ce rapport, le détail des OMD n'est pas spécifiquement débattu dans toutes les commissions. Les efforts nécessaires pour éradiquer la pauvreté, améliorer la qualité de l'éducation et les conditions sanitaires sont néanmoins discutés.

Il est important de souligner que le Groupe des femmes a également mis sur pied un programme de sensibilisation aux OMD principalement axé sur les Objectifs 4 et 5.

Par ailleurs, les membres du Parlement sont placés sous l'autorité de leur parti politique, ce qui pose un problème supplémentaire car les partis politiques ont une influence décisive sur le choix des questions traitées par les parlementaires ; ceux-ci peuvent donc difficilement soutenir la réalisation des OMD si cela ne correspond pas à la ligne de leur parti. C'est la raison pour laquelle, outre la nécessité de gagner les parlementaires individuels à la cause des OMD, il faut encore convaincre les directions de partis.

INDE

Des droits de l'homme à des droits juridiques

L'attention portée au développement humain et les efforts pour satisfaire les besoins de chacun ne sont pas des nouveautés en Inde puisqu'ils figurent dans la Constitution. Dans de nombreux domaines comme l'éducation, l'emploi et la sécurité alimentaire, ce qui ressortissait autrefois de la garantie des droits humains élémentaires s'est peu à peu transformé au cours de la dernière décennie en droits juridiques susceptibles d'être défendus devant un tribunal. Cette évolution a certes des conséquences sur le développement du pays, l'Inde étant une démocratie²⁹, mais on constate

²⁹ Le rôle des médias indiens qui jouissent d'une grande liberté et sont très incisifs ne doit pas être sous-estimé. Avec 5 chaînes en anglais, 18 en hindi, d'autres en langues régionales et des chaînes d'information émettant 24h/24, les activités du Parlement sont constamment sous les projecteurs. Les articles et enquêtes de la presse sont la principale source des

également que les hommes politiques sont fortement incités à défendre ces causes. Les pauvres sont nombreux et font usage de leur bulletin de vote.

Le pays a intégré les objectifs du Programme de développement du millénaire dans son processus de planification qui comprend une série de plans quinquennaux. Le 11^e plan quinquennal, actuellement en cours d'exécution, est composé de plans sectoriels comprenant des objectifs spécifiques dans les domaines de la pauvreté, de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement, de l'égalité entre les sexes et de l'équilibre environnemental.

Le rapport sur les OMD pour 2009 présente les progrès réalisés par l'Inde sur 12 des 18 cibles OMD considérées pertinentes pour le pays. Pour six des indicateurs, l'Inde semble en bonne voie ou presque en bonne voie mais le pays reste à la traîne sur l'indicateur lié à la division par deux du nombre de personnes souffrant de la faim.

L'analyse de la pauvreté et deux indicateurs de santé laissent penser que le pays pourrait ne pas réussir à atteindre ses cibles OMD. La cible OMD relative à l'enseignement primaire semble accessible au vu des forts taux d'inscription constatés, à condition de réussir à maîtriser le nombre des enfants qui abandonnent l'école. Les cibles du onzième plan ont été fixées à un niveau supérieur aux niveaux actuels et s'ils sont atteints, la réalisation des OMD est assurée.

Des droits de l'homme à des droits juridiques – principal rôle du Parlement vis-à-vis des OMD

On a récemment constaté un changement important lié aux efforts pour faire des droits de l'homme des droits juridiques susceptibles d'être défendus devant un tribunal. Les efforts de l'Inde en faveur de la généralisation de l'éducation, inscrite dans la Constitution, sont à l'origine de la Politique nationale de l'éducation de 1986, qui a ensuite évolué vers le

questions soulevées par les membres du Parlement – le secrétariat du Parlement a un département Presse qui prépare des rapports sur les différentes questions traitées par la presse.

programme Sarva Shiksha Abhiyan (Education pour tous). En 2009, les deux chambres du Parlement ont voté la Loi relative au droit à une éducation obligatoire et gratuite reconnaissant ce droit à tous les enfants entre 6 et 14 ans. Ce rapide panorama illustre la voie suivie par le pays depuis l'expression d'une idée en 1950 jusqu'à l'établissement de droits juridiques. Une loi a également été votée pour garantir un niveau minimum d'emploi (Loi nationale de garantie de l'emploi rural - NREGA) et on réfléchit actuellement au niveau national à la création d'une loi sur le « droit à l'alimentation ».

Si ces mesures ont d'énormes implications sur le développement, elles entraînent également des pressions politiques importantes sur les partis et les hommes politiques. En effet, en Inde, les pauvres sont nombreux et ils font usage de leur droit de vote au moment des élections. Par conséquent, satisfaire aux besoins élémentaires de tous est au centre de toutes les campagnes de tous les partis politiques.

Les cibles de développement national sont plus ambitieuses que les OMD, et en outre ce sont les « nôtres ».

Les discussions avec des membres du Parlement, des responsables du Secrétariat général du Parlement ou des membres du gouvernement nous ont donné la nette impression que les objectifs sociaux des plans quinquennaux étaient globalement perçus comme plus ambitieux que les OMD³⁰. Tous nos interlocuteurs, sans exception, sont d'avis qu'en Inde, il existe une véritable « naturalisation » des objectifs de développement. Les objectifs nationaux sont le résultat d'un processus national inclusif et non d'un programme international imposé.

En règle générale, il semble donc suffisant de suivre les indicateurs de la Commission de planification pour évaluer la progression du pays

³⁰ Ce point est également mentionné dans le rapport d'évaluation intermédiaire du 10^e plan quinquennal qui précise que « le dixième plan spécifie des cibles contrôlables pour certains indicateurs de développement social en matière de santé, d'éducation et d'égalité des sexes. Ces cibles ne sont pas identiques à celles des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) mais si ces cibles sont atteintes, les autres OMD seront très certainement réalisés ».

vers la réalisation des OMD et ce, pour deux raisons : d'une part les objectifs des plans tiennent compte de la nécessité de réaliser les OMD et d'autre part ils sont considérés comme plus ambitieux que les Objectifs du millénaire. C'est sans doute ce qui explique que de nombreuses personnes interrogées ont déclaré ne pas juger nécessaire la présentation au parlement des rapports d'évaluation sur les OMD tout en souhaitant une plus grande sensibilisation des parlementaires aux OMD.

L'interrelation entre le Programme de développement du millénaire et les politiques du gouvernement a été parfaitement résumée par un membre expérimenté du Parlement appartenant au parti au pouvoir, qui a déclaré : « Nous considérons que les OMD sont nos objectifs, nos engagements, nos programmes ; ils ne nous ont pas été imposés de l'extérieur ». Il indique ainsi que la réalisation des OMD correspond à l'engagement du pays vis-à-vis de sa propre population, et n'est pas motivée par des engagements extérieurs. On comprend mieux cette position en considérant que la dépendance de l'Inde vis-à-vis de l'aide a considérablement baissé pour ne plus représenter que 3,1% du budget du pays³¹.

OMD et relations exécutif-assemblée

La politique indienne est organisée selon un processus de planification bien établi comprenant un plan à long terme, un plan quinquennal et des plans annuels. L'ensemble est détaillé dans une série de documents de planification appelés « Plans quinquennaux ». L'Inde exécute actuellement son 11^e plan quinquennal. Le Comité de planification est l'organe responsable de la préparation des plans quinquennaux. Il travaille sous la houlette du premier ministre et sous la supervision du Conseil national de développement (NDC), lequel comprend des membres du Comité de planification ainsi que les principaux ministres de tous les états de l'Inde.

Les plans quinquennaux sont élaborés sur la base de recommandations formulées par de

³¹ Budget de l'Union 2010-11 : Estimations des prêts extérieurs par rapport aux recettes totales.

nombreux groupes de travail qui s'occupent des grands secteurs de l'activité économique. Les organisations de la société civile et les experts sectoriels sont largement représentés au sein de ces groupes de travail. Les plans sont élaborés et discutés par le NDC en deux étapes : un « document d'approche » est d'abord établi pour définir les principes généraux ; le « document sectoriel » précise ensuite les stratégies, objectifs et cibles.

Après approbation par le NDC, le plan quinquennal est présenté aux deux chambres du Parlement. Les objectifs et les allocations de fonds de chacun des plans sont ventilés en cinq plans annuels. Il est à noter que, lorsque le budget de l'année est voté par le parlement, celui-ci approuve à la fois les dépenses planifiées, prévues dans les plans annuels et les dépenses non planifiées.

Les grands objectifs nationaux du plan sont ventilés en objectifs par état, ce qui permet un suivi au niveau des états de la réalisation des objectifs du plan. Le gouvernement cherche à atteindre des objectifs sociaux en s'appuyant sur de nombreux dispositifs lancés au niveau central ou au niveau des états. Parmi les grands programmes du gouvernement central, citons le programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi rural, le programme Sarva Siksha Abhiyan (Education pour tous), la campagne d'alphabétisation totale de la Mission nationale pour l'alphabétisation, les 73^e et 74^e amendements à la Constitution réservant des sièges aux femmes dans les organes locaux, la politique nationale d'autonomisation des femmes, la campagne d'assainissement total et le programme Bharat Nirman (développement rural).

Le Parlement et les OMD

Le Parlement indien ne dispose d'aucune structure institutionnelle spécifique, telle qu'une commission, chargée de contrôler la réalisation des OMD. Toutefois, selon les personnes interrogées, il semble que l'avancement de la réalisation des OMD soit régulièrement contrôlé par les commissions permanentes concernées (développement des ressources humaines, développement urbain et rural, ressources en eau, justice sociale et autonomisation).

En 2005, une nouvelle structure parlementaire, appelée forum parlementaire, a été mise en place pour permettre au Parlement d'avoir un engagement suivi sur des dossiers essentiels. Il existe actuellement un forum parlementaire pour chacun des sujets suivants : a) eau, économie et gestion, b) jeunesse, c) enfants, d) population et santé publique et e) réchauffement planétaire et changement climatique. Ces forums ont permis la discussion sur une plateforme unique de problèmes transversaux normalement placés sous la supervision de différents ministères. Ces forums permettent aussi de sensibiliser les membres du Parlement aux problèmes cruciaux rencontrés dans ces secteurs qui ont, en outre, un impact important sur la capacité du pays à réaliser les OMD. Tandis que les avantages potentiels de tels forums sont immenses, il est clair que leur bon fonctionnement requiert la participation active des membres du Parlement.

En octobre 2008, des parlementaires s'appuyant sur les ressources du CLRA (Centre for Legislative Resource and Advocacy) ont constitué un Groupe de parlementaires sur les Objectifs du millénaire pour le développement (PG-MDG). Ce groupe, constitué au départ de 20 membres du parlement, a publié une déclaration commune sur les OMD qui prend acte des difficultés que rencontre le pays mais appelle « les parlementaires, législateurs et citoyens de l'Inde à s'unir dans la volonté de donner au pays les moyens de réaliser et même de surpasser les Objectifs du millénaire pour le développement ».

L'une des premières initiatives du PG-MDG a été de produire une publication, le « Guide du parlementaire sur les OMD : appui politique et action », répertoriant les actions que peuvent mener les parlementaires pour faire avancer les OMD. Ce guide a été distribué aux membres des deux chambres du Parlement. Un peu plus tard, en juillet 2009, au moment de la constitution de la 15^e Lok Sabha, le PG-MDG a créé un Livret d'accueil du parlementaire. Ce livret, remis aux nouveaux élus, était constitué d'une série de brochures et dossiers sur différents sujets (OMD, santé maternelle, droit à l'éducation, techniques de reproduction assistée, changement climatique, lutte contre le tabagisme, etc.).

Le PG-MDG s'efforce d'intervenir à chaque séance du parlement, en soulevant des questions, en recourant à des instruments parlementaires pour susciter le débat et en organisant régulièrement des interactions avec les organisations de la société civile sur des thèmes d'actualité.

Le PG-MDG comprend actuellement une soixantaine de membres des deux chambres du Parlement. Il a constitué deux groupes internes de discussion, le premier sur l'éducation et la santé, le second sur le changement climatique. « Question Hour » (L'heure des questions) est l'une des émissions les plus suivies de la chaîne de télévision parlementaire. Il est important de noter que l'année dernière, après la constitution de la 15^e Lok Sabha, quatre questions directement en lien avec les OMD ont été posées dans le cadre de l'émission.

Concernant le rôle de l'exécutif, le ministère de la statistique et de l'application des programmes a publié des rapports d'évaluation statistique des OMD en 2005, 2007 et 2009, sur la base des directives de 2003 du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ce rapport présente les progrès réalisés sur 12 des 18 cibles (abstraction faite des six cibles de l'objectif 8) du cadre applicable à l'Inde.

Le rapport de 2009 sur les OMD reconnaissait qu'il était parfois difficile d'évaluer les objectifs internationaux sur la base des indicateurs nationaux, « les représentations nationales reflétées dans le cadre régional et international des indicateurs de résultats [étant] déformées par des facteurs d'ajustement appliqués aux ensembles de données nationales à des fins de comparabilité... Ce rapport s'efforce donc de

suivre statistiquement l'évolution des résultats sur la base du profil de changement ». Les conclusions de l'évaluation intermédiaire montrent que pour six des indicateurs, le pays est - ou est presque - sur la bonne voie. Néanmoins, en ce qui concerne le pourcentage de personnes souffrant de la faim, le pays ne semble pas bien parti. Les rapports sur les OMD ne sont pas présentés au Parlement mais, comme nous l'ont appris les entretiens, ils sont transmis aux commissions permanentes qui peuvent en discuter en réunion.

Défis à venir

L'exhaustivité des débats et le vote de lois sur l'autonomisation sont certes des points à mettre à l'actif du Parlement qui souffre toutefois de ne pas pouvoir veiller à la conversion concrète de ces décisions en progrès de développement. Au fil des décennies, des mesures ont été prises pour améliorer la mise en œuvre. Un cadre de suivi axé sur les résultats et mesures a notamment été élaboré pour permettre de décentraliser l'administration et d'institutionnaliser l'implication locale dans le suivi. Toutefois, malgré ces avancements, il apparaît que le pays a encore du chemin à parcourir avant que l'on puisse dire que les plans sont correctement et efficacement mis en œuvre sur le terrain.

L'Inde dispose d'un système de partis politiques dynamique qui s'illustre par une pluralité de partis nationaux et régionaux. Au dernier pointage, il y avait quelque 1000 partis politiques enregistrés au niveau national ou des états³². Quarante-quatre partis politiques différents sont actuellement représentés dans les assemblées Lok Sabha et Rajya Sabha. Ces nombreux partis sont le reflet de la diversité des opinions politiques et des identités sociales du pays. La présence au Parlement d'un large

Questions en lien avec les OMD posées dans l'émission de la Lok Sabha

15 juillet 2009 : (a) "selon le rapport 'Compte à rebours jusqu'à 2015 : survie des mères, des nouveau-nés et des enfants', l'Inde aura-t-elle du mal à réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement ?".

18 déc. 2009: (a) "les cibles fixées et les accomplissements réalisés jusqu'à présent en matière de santé maternelle dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)" (question vedette).

3 mars 2010: (a) "le gouvernement sera-t-il en mesure de réaliser beaucoup des objectifs et cibles fixés par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015 ?".

10 mars 2010: (a) "les mesures prises pour améliorer le classement de l'Inde en matière d'Objectifs du millénaire pour le développement".

³² Comité des élections de l'Inde, mars 2009

éventail de partis est la preuve du fort soutien dont ceux-ci disposent dans la population. Le Parlement réunit la diversité du pays ; pour réaliser les objectifs nationaux de développement, le pays doit toutefois s'assurer que le programme national est soutenu, qu'il bénéficie de l'engagement des grands secteurs de la société et que le Parlement peut le promouvoir.

Conclusions et recommandations

Sur le plan de la création des commissions spécialisées, notre étude a révélé une grande diversité des modes de fonctionnement adoptés par les parlements pour les Objectifs du millénaire pour le développement. Soulignons néanmoins que les sept parlements étudiés travaillent tous sur les OMD par le biais de commissions de portefeuille.

Même s'il n'entre pas dans les objectifs du rapport de faire des recommandations, les auteurs ont le sentiment de pouvoir formuler quelques observations sur les sept cas étudiés.

Précisons d'abord qu'il incombe à chacun des parlements de réfléchir sur son système et sa réglementation en matière de commissions et, sur la base des circonstances particulières à chaque pays (situation politique, niveau de développement, système des partis, ressources parlementaires), de réfléchir à la nécessité de créer un groupe ou une commission spéciale sur les OMD. Les observations ci-dessous sont néanmoins susceptibles de faciliter cette réflexion.

- La constitution d'un groupe de parlementaires sur les OMD peut favoriser une sensibilisation des membres du Parlement aux OMD.
- Les cycles électoraux apportent des idées nouvelles aux parlements, les élections conférant aux parlementaires un surcroît d'énergie. D'un autre côté, compte tenu de ces cycles, il est nécessaire de créer une certaine continuité des efforts de sensibilisation vis-à-vis des OMD.

- Dans tous les pays, y compris ceux qui sont dotés d'une structure spécifique aux OMD, les commissions de portefeuille (santé, éducation, budget, par exemple) jouent un rôle essentiel. Tout programme destiné à renforcer le rôle des parlements en matière d'OMD doit tenir compte de ces commissions.
- Dans les pays étudiés disposant effectivement d'une structure OMD, celle-ci sert de point d'entrée aux organisations de la société civile et aux institutions multilatérales désireuses de travailler avec le parlement sur ces objectifs.
- Si un parlement décide de créer un mécanisme sur les OMD, il doit expliquer à ses membres les objectifs de ce mécanisme et s'assurer qu'ils savent comment ce mécanisme peut être utilisé par eux-mêmes et par leurs circonscriptions.
- Les parlementaires des partis d'opposition ont le sentiment que l'existence d'une structure spécifique aux OMD facilite l'accès à des informations qu'ils ont par ailleurs du mal à obtenir de l'exécutif.
- Certains parlementaires ont également évoqué le risque de constituer une sorte de « ghetto des OMD » en créant une commission spécialisée, alors qu'il s'agit d'une question à laquelle toute l'assemblée doit s'intéresser. Cet écueil n'est apparu dans aucun des pays visités mais, les structures étant encore relativement récentes, il est possible que cet effet ne se soit pas encore manifesté.
- Les structures parlementaires ont besoin de disposer de ressources suffisantes pour assumer leur rôle. Certains des parlements étudiés ont traversé, ces dernières années, des réformes démocratiques. Les chambres qui en sont issues comptent des représentants de différents partis politiques et ont des projets ambitieux correspondant à leur rôle de gardiens de la politique nationale et des actions de l'exécutif. En tant que telles, ces chambres ont besoin de plus de capacités, d'une plus grande assistance technique, de locaux plus spacieux et de plus de ressources en général. Lorsqu'un parlement envisage la

création d'une ou de plusieurs commissions supplémentaires, il est indispensable de commencer par évaluer les ressources qui pourront être mises à la disposition de cette nouvelle structure. Il est également important d'évaluer les ressources dont disposent des commissions telles que celles de l'éducation ou de la santé.

En marge du débat sur la nécessité de créer ou non un mécanisme spécifique aux OMD, il est important de souligner que dans tous les parlements étudiés, les OMD ont été « nationalisés », traduits en cibles nationales et intégrés dans des documents nationaux sur le développement qui ont été présentés aux parlements. Un point moins positif a aussi été constaté : les rapports-pays sur les OMD n'ont pas été présentés aux parlements qui n'ont pas débattu des objectifs que les pays se sont engagés à réaliser. Le devoir mutuel de rendre des comptes sur les OMD au niveau international est un point positif, sous réserve que l'exécutif respecte préalablement ses obligations de reddition de comptes au niveau national. Or, une seule institution permet cet exercice : le parlement. La présentation d'un rapport sur les OMD ou des engagements nationaux en matière d'OMD peut être l'occasion d'améliorer l'inclusivité du processus ; à l'inverse, ne pas le faire présente le risque de manquer cette occasion. ■

A propos des contributeurs

Abel Ochigbo est spécialiste de gestion, titulaire d'un doctorat ; il a l'expérience des secteurs public et privé du Nigéria. Il a une solide formation, acquise tant au Nigéria qu'à l'étranger, sur les questions de développement en matière de législation, de gestion et de leadership. Il a participé au programme « International Visitors Leadership » en 2009. Ses recherches portent principalement sur la question de la gestion et du leadership efficaces, proactifs et axés sur les résultats. Il est actuellement directeur adjoint auprès de l'Assemblée nationale du Nigéria.

Ajit Phadnis fait partie des cinq personnes sélectionnées sur tout le territoire de l'Inde pour effectuer une année de stage à la Lok Sabha en 2009-2010. Dans le cadre de sa recherche, « Facteur démocratique du Parlement indien », essai d'auto-évaluation du Parlement indien, il a rassemblé les opinions de plus de 100 membres de la Lok Sabha et du Rajya Sabha sur le fonctionnement du Parlement. Pour cette étude, il s'est inspiré d'un guide de l'UIP sur l'évaluation des parlements. Ajit Phadnis a précédemment occupé un poste de consultant auprès du département Réformes gouvernementales et développement institutionnel (GRID) de PricewaterhouseCoopers (PwC). Il a donné des conférences sur le Parlement indien à Bangalore, au Rotary Club et à IIM.

Fred Matingi est actuellement Chef de parti (COP) dans le Programme de renforcement parlementaire du Kenya. Titulaire d'un doctorat, il a plus de 12 ans d'expérience du développement démocratique, dont six consacrées au Projet de renforcement parlementaire du Kenya financé par l'USAID et le DFID et mis en œuvre par le Centre de développement international de l'Université de l'Etat de New York (SUNY). Il a une grande expérience des recherches liées à la gouvernance, du travail de sensibilisation auprès de la société civile et de la direction de projets subventionnés par des donateurs en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance. Avant de rejoindre le SUNY, M. Matingi a occupé des postes importants dans la société

civile et brièvement dans le secteur public du Kenya. Il a précédemment occupé le poste de Directeur de recherche et Directeur adjoint de l'Institute for Education in Democracy (IED).

Elisabete Azevedo est Chargée de Programme pour le développement à l'Union interparlementaire. Titulaire d'un doctorat, elle est également Professeur assistant (Etudes de démocratisation) à l'Université catholique portugaise. Parmi ses récentes publications figurent « Do political legacies affect people's trust in political institutions? », Document de travail CSSR, déc. 2005, *Semi-Presidentialism in Guinea Bissau: The Lesser of Two Evils*, 2007 et *Parliaments in Africa: Context and Constitutional Design*. Elle a également contribué à un numéro spécial de *The Journal of Legislative Studies* publié en 2006. Elle publiera prochainement « Parliaments in the land of Big Man », dans *The Journal of Legislative Studies*, numéro de mars 2011 ainsi que « De Inimigos a Adversários Públicos? O Parlamento e os parlamentares em Moçambique », *Texto Editor*, Moçambique, 2011.

José Jaime Macuane est titulaire d'un doctorat, Professeur assistant en sciences politiques et en administration publique à l'Université Eduardo Mondlane (Mozambique) ; il est également consultant en gouvernance et en gestion publique. Ces domaines d'intérêt comprennent la démocratisation, les études législatives, la réforme du secteur public et le développement institutionnel, les institutions politiques, la décentralisation et la gestion publique. Il a à son actif un grand nombre de publications et de missions dans ces domaines.

Lia Nijzink est chercheuse au Département de droit public de l'Université du Cap. Elle a codirigé l'ouvrage *Electoral Politics in South Africa: Assessing the First Democratic Decade* (Palgrave 2005) et est co-auteur de *Building Representative Democracy* (2002), qui analyse les assemblées législatives nationales et provinciales d'Afrique du sud. Lia Nijzink a dirigé des stages de formation à l'intention des membres de l'Assemblée nationale d'Afrique du sud et du Conseil national des Provinces ; elle a conseillé l'Assemblée législative provinciale du Gauteng en matière de codification des procédures et de révision du règlement ; elle a aussi coordonné une série de cours de

développement des compétences à l'intention du personnel des commissions et du personnel de documentation de l'Assemblée nationale du Nigéria.

Maria Vicari est diplômée en langues modernes et communication internationale (Université de Roma Tre) et a également obtenu un Master en études nord-américaines à l'Université de Turin. Elle suit actuellement les cours de l'École de journalisme de la Fondation Lelio Basso à Rome, dont elle sortira en septembre 2010. A l'école de journalisme, elle s'est surtout intéressée à la communication institutionnelle.

Ujianto Singgih Prayitno est titulaire d'un doctorat et chercheur en sciences sociales au Centre de sociologie urbaine pour la recherche, l'analyse des données et les services d'information du Secrétariat Général de la Chambre des Représentants de la République d'Indonésie. Ses recherches portent sur les sciences sociales et la sociologie urbaine, la sociologie économique, les questions familiales, la lutte contre la pauvreté, le renforcement des capacités et la responsabilisation de la population, la société civile et le développement des ressources humaines. ■

Inde

Liste des personnes interrogées

Présidents de commissions

M. Oscar Fernandes
Membre du Parlement et président de
la Commission des ressources humaines
et du développement

Autres membres du Parlement

Mme Supriya Sule
Membre du Parlement et présidente du
Groupe des parlementaires sur les OMD

Unité de recherche

M. Vinay Bhatnagar – Directeur,
LARRDIS, secrétariat Lok Sabha
Mme Kalpana Sharma – Directrice,
LARRDIS, secrétariat Lok Sabha
Mme. Samita Bhowmick – Co-directrice,
secrétariat Lok Sabha

Représentants du gouvernement

M. Piyush Srivastava
Directeur, Ministère des finances
M. Vikram Sahay
Directeur, Département de
l'enseignement scolaire
M. S Chakrabart
Directeur général adjoint, Ministère de
la statistique et de l'application du
programme

Représentants de la société civile

M. Deepak Xavier
OXFAM India
M. C.V.Madhukar
PRS Legislative Research
M. Vinod Bhanu
Centre for Legislative Research and
Advocacy (CLRA)

Liste de documents

Rapports pays

Gouvernement de l'Inde, Comité de
planification, "Eleventh Five Year Plan
Volume II"
Evaluations intermédiaires des 10^e et
11^e plans quinquennaux

Ministère de la Statistique et de
l'application du programme,
"Millennium Development Goals: India
Country Report 2005, 2007 and 2009"
Banque mondiale, juin 2004, "Attaining
the Millennium Development Goals in
India: Role of Public Policy and Service
Delivery"
Ministère des Finances, "Economic
Survey of India 2009-10"

Autres rapports

Wada Na Todo Abhiyan, Aug 2010, "A
Response to the India Country Report
on Millennium Development Goals"
Wada Na Todo Abhiyan, Dec 2007,
"Measuring India's progress on the
Millennium
Development Goals: A Citizen's Report"
Parliamentarian's Group on the MDGs,
"Joint Statement on Achieving the
MDGs in India"
Centre for Legislative Research and
Advocacy, 2008, "Handbook for
Parliamentarians on the MDGs: Political
support and Action"
Deolalikar A, "Attaining the Millennium
Development Goals in India:
How Likely and What Will It Take?"

Indonésie

Liste des personnes interrogées

Vice-président de la DPR

M. Taufik Kurniawan, MM
Parti du message national

Membres du Parlement

Groupe d'action sur les OMD
M. Nurhayati Ali Assegaf, M.Si.
Groupe démocratique

Commission VIII

Hon. Anita Jacoba Gah, SE
Parti démocrate
Hon. Hj. Adji Farida Padmo Ardan
Parti démocrate
Hon. Hj. Tetty Kadi Bawono
Parti Golkar

Commission IX

Hon. Dr. Sumarjati Arjoso, SKM
Parti Gerindra
Hon. Hj. Ledia Hanifa Amaliah, S.Si.,
M.Psi.T
Parti de la justice et de la prospérité

Commission X

Hon. Ir. Heri Akhmadi
Parti démocratique indonésien en lutte
Fonctionnaires du gouvernement
M. Komet Mangiri
Ministère de coordination des affaires
sociales Social Welfare
Mme Amelia Toraja
Ministère de coordination des affaires
sociales Coordinating Ministry for Social
Welfare
Dr. Budihardja, DTM&H, MPH
Ministère de la santé
Drs. Herman Siregar, MA
Ministère de l'émancipation de la
femme et de la protection de l'enfant
M. Darno
Ministère de l'émancipation de la
femme et de la protection de l'enfant

Experts/ Membres du personnel

Commission IX

Mme Roosyana Hasbulah
M. Abdul Wahab Samad
M. Fatih Waluyo Wahid
Mme Fitriana Yuliyawati

Commission de coopération interparlementaire

M. Fahlesa Munabari
M. Heriono Adi Anggoro
Mme Leni Mailaini

Centre de recherche et services d'information

Mme Anih Sri Suryani
Mme Dina Martiany
Mme Dinar Wahyuni
Mme Hana Nika Rustia
Mme Hartini Retnaningsih
Mme Herlina Astri
M. Lukman Adam
M. Lukman Nul Hakim
M. Mohamad Teja
Mme Rahmi Yuningsih
Mme Sri Nurhayati Q.
Mme Sulis Winurini
M. Teddy Prasetiawan
Mme Tri Rini Puji Lestari

Italie

Liste des personnes interrogées

Chambre des députés - Députés

M. Enrico Pianetta (PDL)
Président de la Sous-commission des
OMD
M. Mario Barbi (PD)
Membre de la Sous-commission des
OMD et de la Commission des affaires
étrangères
Mme Margherita Boniver (PDL)
Membre de la Sous-commission des
OMD et de la Commission permanente
des affaires étrangères, envoyée
spéciale du Ministère des affaires
étrangères pour les urgences
humanitaires et les situations de
vulnérabilité ; Présidente de la
commission parlementaire de contrôle
de l'application de l'accord de
Schengen.
M. Fabio Evangelisti (IDV)
Membre de la Sous-commission des
OMD et de la Commission permanente
des affaires étrangères
Mme Federica Mogherini Rabesani (PD)
Porte-parole du Groupe
interparlementaire pour l'aide au
développement et contre la faim,
membre de la Commission de la
défense
M. Francesco Tempestini (PD)
Membre de la Sous-commission des
OMD et de la Commission permanente
des affaires étrangères, chef du parti
démocrate à la Commission des affaires
étrangères
M. Gianni Vernetti (AI - groupe mixte)
Membre de la Sous-commission des
OMD et de la Commission permanente
des affaires étrangères

Chambre des députés – Personnel de la Commission des affaires étrangères

Piazza Francesca
Conseiller
Giacomo Birindelli
Chef du personnel

Chambre des députés – Personnel du Service de recherche des affaires étrangères

Cinoglossi Filippo
Conseiller
Monguzzi Lorena
Secrétaire

Campagne du millénaire des Nations Unies

Marta Guglielmetti
Coordinatrice pour l'Italie

Société civile italienne

Farida Bena
Ucodep-Oxfam et membre de la
branche italienne de la Coalition
mondiale contre la pauvreté (GCAP)
Laura Ciacci
Porte-parole GCAP
Alberta Guerra
FOCSIV et membre de la GCAP
Natalia Lupi
AIDOS et membre de la GCAP
Egizia Petroccione
Porte-parole CINI et membre de la
GCAP
Livia Zoli
ACTION AID et membre de la GCAP

Liste de documents

Italie, Objectifs du millénaire pour le développement, Nations Unies, Rapport de la chambre des députés, déc. 2008

Italie, Objectifs du millénaire pour le développement, Nations Unies, Rapport de la chambre des députés, juillet 2009

Italie, "National Parliaments for MDGs", séminaire du 2 juillet 2009, déclaration finale

Italie, Enquête factuelle sur les Objectifs du millénaire pour le développement, III^e Commission des Affaires étrangères et CE, document intermédiaire, juillet 2009

Italie, Coopération italienne au développement, politiques actuelles et perspectives de réforme, rapport de la Chambre des députés, mars 2010

Italie, Nouveaux profils de la participation italienne dans les missions militaires internationales, rapport de la Chambre des députés, juin 2010

Italie, Commissions permanentes, procédures, activités et compétences, Chambre des députés, rapport sur le début de la XVI^e législature

Italie, De l'activité des banques et des fonds de développement multilatéraux et De la participation financière de l'Italie aux ressources des organismes cités pour l'année 2008, Rapport du ministère des Finances

Italie, Projet de loi C.3400 Pianetta Tempestini, Chambre des députés, avril 2010

Italie, Projet de loi C.3448 Evangelisti Leoluca Orlando, Chambre des députés, avril 2010

Italie, Administration des Affaires étrangères Gestion des fonds de coopération au développement A.C. 3400 et 3448, Chambre des députés documentation pour l'examen des projets de loi, mai 2010

Autres documents

Motion 1/00253, premier signataire : M. Quartiani Emilio Angelo (PD), 14/10/2009

Motion 1/00254, premier signataire : Mme Boniver Margherita (PDL), 19/10/2009

OCDE, *Italie (2009) Examen du CAD par les pairs*, disponible à l'adresse : http://www.oecd.org/document/60/0,3343,fr_2649_34603_44387452_1_1_1_1,00.html, dernière consultation le 20 juillet 2010

Question parlementaire urgente 2-00786, présentée par Mme Federica Mogherini Rabesani, le 6 juillet 2010, séance n° 348

Kenya

Liste des personnes interrogées

Réunion avec le Groupe OMD

M. Ntoitha M'Mithiaru, M.P.
M. Julius Kones, M.P.
M. Lenny Kivuti, M.P.
M. Martin Otieno Ogindo, M.P.
Mme Joyce Cherono Laboso, M.P.
M. David Aoko Were, M.P.

M. Silas Rutere, M.P.
M. Charles Nyamai, M.P.
M. Abdi Nasir Nuh, M.P.
M. David Njuguna Mwaura, M.P.
M. Clement Wambugu, M.P.
M. Benjamin Langat, M.P.
M. Erastus Mureithi, M.P.
Mme Rachel Shebesh, M.P.
Mme Abdalla Shakila, M.P.
M. Eugene Wamalwa, M.P.
M. Francis Chachu Ganya, M.P.
M. Peter Baiya, M.P.

Président de la Commission de l'agriculture, du développement rural, des services et activités économiques

Autres membres du Parlement

M. Abel Mabunda
Ancien rapporteur de la Commission de la planification et du budget
M. Lutero Simango
MP et ancien Président de la Commission des services et activités économiques

Réunions avec le personnel parlementaire

Phyllis Makau – Agent principal du budget
Nicodemus Odongo – Agent du budget
Njenga Njuguna – Documentaliste en chef
Bonnie Mathooko – Documentaliste

Unités de recherche et ONG

M. Fernando Menete
Groupe mozambicain sur la dette (GMD)
M. Erasmo Mabunda
ABIODES
Mme Amarília Mutemba
AWEPA
Mme Elisa Muianga
AWEPA
Mme Sábera Mussagy
G20
M. Silvestre Baessa
IBIS

Réunion avec des membres de la société civile

Mme Sylvia Mudasia – PNUD
Mme Sophie Nyokabi – MCK – EAK
M. G.K. Ndungu – SUNY Kenya
M. Katra Sambili – UNMC
Mme Rahel A. Oyugi – AIHD
M. James Njoroge Gitau – KASWESHA
M. Edgar Lumbasio – CPDA
M. Kabazi Richard – GCAP Kenya
M. Elijah Maina – SEED INSTITUTE
Mme Agnes Mwikali – SEED INSTITUTE
M. Gichohi Mwaniki – SUNY Kenya

Autres personnels

M. Alfredo Mutombene
Ministère de la planification et du développement

Mozambique

Liste des personnes interrogées

Présidents de commissions

M. Lutero Simango
Ancien président de la Commission des activités économiques et des services
M. Eneas Comiche
Président de la Commission du budget
Mme Telmira Pereira
Présidente de la Commission des affaires sociales, de l'égalité des sexes et des questions environnementales
Mme Maria Inês Martins
Présidente de la Commission des relations internationales
M. Francisco Mucanheia

Liste des documents

Documents relatifs à l'Assemblée de la République
Lei nº 17/2007 de 18 de Julho de 2007. Concernente à revisão do Regimento da Assembleia da República, aprovado pela Lei nº 6/2001, de 30 de Abril de Abril. BR nº 29. I Série
Assembleia da República/SGAR (2009). Levantamento de Necessidades de Formação e Plano de Formação para os Funcionários do Secretariado Geral da Assembleia da República, 2010-2012. Maputo, Secretariado Geral da Assembleia da República
Assembleia da República (2009a). Boletim Estatístico (2005-2009) VI Legislatura. Nº1. Maputo, Assembleia da República

Assembleia da República (2009b). Um Olhar sobre a VI Legislatura. Maputo, Assembleia da República

Rapports nationaux et gouvernementaux

ABIODES, GMD E G20 (2007). Objectivos de Desenvolvimento do Milénio em Moçambique: Percepções sobre os progressos e Desafios. Maputo, ABIODES/GMD/G20

ABIODES (2006). Sumário sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, NEPAD e o Plano de Implementação da CMDS. Maputo, ABIODES

G20. *Relatório Anual da Pobreza – RAP* 2004. Maputo, Mozambique

G20. *Relatório Anual da Pobreza – RAP* 2005. Maputo, Mozambique

G20. Uma análise Preliminar no Contexto da Contribuição das OSC na IX Sessão do OD. Abril de 2010

Relatório de Auto-Avaliação do País. (Mecanismo Africano de Revisão de Pares, APRM/MARP)

República de Moçambique (2006). *Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio 2005*. Maputo, Gouvernement du Mozambique

República de Moçambique (2007). *Balanço do Plano Económico Social de 2006*. Maputo, Gouvernement du Mozambique

República de Moçambique (2008). *Balanço do Plano Económico Social de 2007*. Maputo, Gouvernement du Mozambique

República de Moçambique (2009a). *Balanço do Plano Económico Social de 2008*. Maputo, Gouvernement du Mozambique

República de Moçambique (2009b). *Balanço Meio – Termo do Programa de*

Governo 2005-2009. Maputo, Gouvernement du Mozambique

República de Moçambique (2009c). *Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio 2008*. Maputo, Gouvernement du Mozambique

República de Moçambique (2010). *Balanço do Plano Económico Social de 2009*. Maputo, Gouvernement du Mozambique

Plans et Programmes nationaux et gouvernementaux

Assembleia da República (2004). *Constituição da República*. Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique

Comité dos Conselheiros (2003). *Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação*. Maputo

Conselho de Ministros (2001) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta I (2001-2004) – PARPA*. Maputo: Conselho de Ministros

Conselho de Ministros (2005) *Programa Quinquenal do Governo para 2005-2009*. Maputo: Conselho de Ministros

Conselho de Ministros (2006) *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (2006-2009) – PARPA*. Maputo: Conselho de Ministros

Conselho de Ministros (2010) *Programa Quinquenal do Governo para 2010-2014*. Maputo: Conselho de Ministros

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2006*. Maputo

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2007*. Maputo

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2008*. Maputo, Setembro de 2007

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2009*. Maputo, Dezembro de 2008

República de Moçambique. *Plano Económico Social para 2010*. Maputo, Abril de 2010

Sustainability Watch International Network Secretariat (2006). Sustainability Watch 2006 Report. Implementation Barriers to Sustainable Development: A civil society assessment in 15 countries in Asia, Africa and Latin America. Kampala, Sustainability Watch International Network Secretariat

Nigéria

Liste des personnes interrogées

Présidents de commissions

Hon. Saudatu Sani
Commission de OMD (Chambre)
Hon. Farouk Lawan
Commission de l'éducation (Chambre)
Hon. O. Olakunle
Commission du VIH/sida (Chambre)
Sénateur I. Obasanjo Bello
Commission de la santé (Sénat)

Unité de recherche

M. O. Adejokun
Directeur, Bibliothèque, recherche et stat.
M. Ishaya Habu
Dir. ass. Bibliothèque, recherche et stat.
M.s. R. Bira
Documentaliste, Bibliothèque, recherche et stat.
M. David Imosemi
Asst. Dir., Bibliothèque, recherche et stat.
M. David Okonnah
Asst. Dir., Bibliothèque, recherche et stat.

Autres personnels

M. S. Maikasuwa
Secrétaire général adjoint, Assemblée nationale
Mme Rahila Ahmadu
DD/Chef NSNL
M. H.O Olutoye

DD/Secrétaire général, Commission de la chambre sur l'appr.

M.Victor Effiong

Secrétaire général, Commission ad hoc du sénat, OMD

M. G. Ojagbohunmi

Secrétaire général des Commissions de la chambre

Liste de documents

Rapport pays

www.Nigéria.gov.ng

Site web de la commission OMD

www.nassmdgscommittee.org

Site web OMD

www.mdgs.gov.ng

Ministère des finances

www.fmf.gov.ng

Office du budget

www.budgetoffice.gov.ng

Site web NACA

www.naca.gov.ng

Afrique du sud

Liste des personnes interrogées

Présidents de Commissions (appartenant tous au Congrès national africain - ANC)

Mme Y.R. Botha

Présidente de la Commission de portefeuille du développement social

Mme F.I. Chohan

Présidente de la Commission de portefeuille de l'éducation de base

M. T.A. Mufamadi

Président de la Commission permanente des finances

Autres membres du Parlement

Mme H. Bogopane-Zulu

Membre du parlement, Congrès national africain

Mme P. Tshwete
Membre du parlement, Congrès national africain
Mme S.P. Kopane
Membre du parlement, Alliance démocratique
Mme H. Lamoela
Membre du parlement, Alliance démocratique
M. M. Waters
Membre du parlement, Alliance démocratique
M. L. Greyling
Membre du parlement, Démocrates indépendants
Mme H.N. Makhuba
Membre du parlement, Parti de la liberté (Inkatha Freedom Party)

Unité de recherche

Mme Carmine Rustin
Documentaliste en chef
M. Dennis Bandi
Conseiller contenu, Commission de portefeuille de l'éducation de base
M. Livhuwani Mahada
Documentaliste, Commission de portefeuille de l'éducation de base
M. Zubair Rahim
Documentaliste, Commission de portefeuille de la santé
M. Sean Whiting
Documentaliste, Commission spéciale des services sociaux
M. Mkhululi Molo
Documentaliste, Commission spéciale des services sociaux
Mme Siyavuya Koyana
Documentaliste, Commission de portefeuille de développement social
M. Moses Mncwabe
Agent documentaliste SADC-PF VIH/sida
M. Gary Rhoda
Documentaliste, Commission de portefeuille des femmes, de la jeunesse, des enfants et des personnes handicapées

Autres personnels

M. Peter Lebeko
Directeur exécutif, Bureau du Président
M. Kayum Ahmed
Relations internationales
Mme Marina Griebenow

Table de l'Assemblée nationale
M. Mmeimelelo Nyikana
Services des membres

Liste de documents

Rapports pays

Afrique du sud, Objectifs du Millénaire pour le développement, rapport pays 2005

Afrique du sud, Objectifs du Millénaire pour le développement, rapport pays intermédiaire, septembre 2007

Afrique du sud, Objectifs du Millénaire pour le développement, rapport pays pour 2010, Document conceptuel, consulté le 20 juillet 2010 à l'adresse http://www.statssa.gov.za/nss/documents/Concept%20Paper%20for%20MDG%202010%20Final%20Draft_2_3_4_aposteriori.pdf

Autres rapports

Indicateurs de développement 2009, Présidence, République d'Afrique du sud, consulté le 17 mai 2010 à l'adresse <http://www.thepresidency.gov.za/learning/me/indicators/2009/indicators.pdf>

Together Doing More and Better: Medium-Term Strategic Framework, A Framework to Guide Government's Programme in the Electoral Mandate Period 2009-2014, consulté le 17 mai 2010 à l'adresse http://www.thepresidency.gov.za/docs/pcsaplanning/mtsf_july09.pdf

South Africa: Country Report, 27th SADC-PF Plenary Assembly, Zambie, 27 mai – 5 juin 2010

A Critical Analysis of the Millennium Development Goals: Prospects, Progress and Challenges, Unité de recherche, Parlement d'Afrique du sud, 1er septembre 2003

MDG Fact Sheet, The Millennium Development Goals: Overseeing Their Implementation, Unité de recherche, Parlement d'Afrique du sud, 2006

Rapport sur l'évaluation indépendante du Parlement, 13/01/2009, consulté le 17 mai 2010 à l'adresse

http://www.parliament.gov.za/content/The%20Panel%20for%20Assessment%20of%20Parliament%20Report_Final4_mai~1.pdf

Rapport d'avancement du pays sur la Déclaration d'engagement sur le VIH/sida, 31 mars 2010

Afrique du sud, Rapport actualisé sur les Objectifs du millénaire pour le développement, secteur de l'éducation, septembre 2009 ■

