



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

4^{ème} Conférence mondiale des Présidents de Parlement

Siège de l'ONU, New York
31 août au 2 septembre 2015



Conférence
Point 2

CONF-2015/2c)-R.1
16 juin 2015

Présentation des rapports de la Conférence

c) Les défis pour les parlements aujourd'hui

Le présent document vise à informer les participants de la Quatrième Conférence mondiale des Présidents de parlement. Il expose les défis pour les parlements et fait des recommandations fondées sur l'expérience et la pratique des parlements à travers le monde.

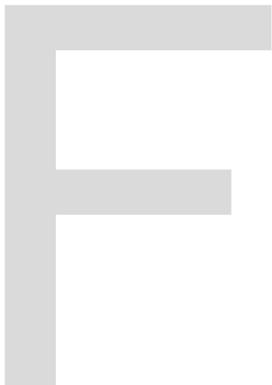
Introduction

La nécessité de disposer de parlements fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus. Presque tous les Etats en sont dotés sous une forme ou une autre. Il est tout à fait révélateur de constater que, lorsqu'un coup d'Etat militaire se produit, le Parlement est généralement l'une des premières institutions de l'Etat à être suspendue, son rôle délibératif en faisant un obstacle au libre exercice du pouvoir.

Le Parlement est la voix du peuple auprès du Gouvernement. C'est la pierre angulaire de la démocratie. Les fonctions de l'institution parlementaire, à savoir l'élaboration des lois, le contrôle et la représentation, sont fondamentales pour légitimer l'Exécutif. Si le Parlement n'existait pas, il faudrait l'inventer.

Depuis la 3^{ème} Conférence mondiale des Présidents de parlement en 2010, de nombreux événements ont prouvé l'attachement universel à la démocratie en tant que forme de gouvernement et au parlement, en tant qu'institution centrale de la démocratie. La volonté de mettre en place des institutions démocratiques qui représenteraient les intérêts de tous les citoyens était une des principales caractéristiques des soulèvements qui ont balayé l'Afrique du Nord en 2011. La Tunisie a rédigé une constitution à la faveur d'un processus inclusif, ouvrant la voie à un nouveau système politique dans le pays, participatif et dynamique. Au Myanmar, après un demi-siècle de régime militaire, la transition est en cours et de nouveaux espaces de liberté d'expression et d'action politique sont ménagés. Sur le plan mondial, le pourcentage de femmes parlementaires a augmenté, passant de 18,8 pour cent en janvier 2010 à 22,1 pour cent en janvier 2015.

La transition démocratique est pourtant fragile. Nombre d'exemples viennent nous rappeler qu'un régime autoritaire qui s'effondre n'est pas automatiquement remplacé par des institutions démocratiques. Pour qu'une culture de démocratie et de tolérance politique s'installe, il faut un engagement à long terme. La transition vers la démocratie se heurte à d'innombrables écueils, parmi lesquels le fait que les groupes extrémistes recourent souvent à la violence pour empêcher la démocratie de prendre racine.



Mais le paradoxe est que, tandis que le Parlement demeure un symbole de l'espoir et l'expression du principe de la participation des citoyens à la prise de décision, un peu partout dans le monde, les parlements continuent de faire face à de nombreuses difficultés, tant dans les démocraties établies de longue date que dans les plus récentes.

L'objet du présent document est d'exposer quelques-unes des principales difficultés que rencontrent aujourd'hui les parlements. Ces difficultés n'ont pas la même intensité pour tous les parlements et ne se présentent pas nécessairement au même moment. Certains parlements peuvent être confrontés à des difficultés propres à leur contexte. Toutefois, la plupart des parlements connaissent les obstacles recensés ici, lesquels revêtent une grande importance aujourd'hui. On trouvera dans la conclusion du présent document quelques pistes à explorer pour relever les défis.

Des citoyens sceptiques

Il n'est un secret pour personne que les politiciens ne sont pas tenus en très haute estime par les citoyens. Partout, les sondages indiquent que la confiance du public dans le Parlement est faible, voire en recul. Les raisons en sont multiples et il n'est pas toujours aisé de les décrypter. En voici quelques exemples :

- Le climat de concurrence qui règne en politique fait qu'il y a pratiquement toujours des gagnants et des perdants, des promesses non tenues et des problèmes difficiles à résoudre. La conjugaison de ces éléments - affrontement politique, promesses non tenues et immobilisme - érode la confiance des citoyens dans la classe politique.
- Les médias encouragent et renforcent cette mauvaise opinion en se focalisant sur les aspects les plus spectaculaires de la vie Parlementaire, bien plus sensationnels que les débats et les délibérations qui forment le gros du travail parlementaire.
- Le rôle du Parlement n'est pas très clair dans l'esprit de la plupart des gens et même pour les plus instruits, il n'est pas évident de distinguer ce qui relève de l'Exécutif ou du Législatif. Cette méconnaissance se traduit par des attentes irréalistes quant aux résultats que l'on peut attendre du Parlement et des parlementaires et par de l'insatisfaction face à ce qui est perçu comme leur échec.
- Les citoyens savent très bien que leurs représentants sont élus pour servir l'intérêt public. Ils s'attendent donc à ce que les parlementaires soient moralement irréprochables. On pourrait même dire qu'une plus grande probité est attendue des parlementaires que d'autres secteurs de la société. Les cas de mauvaise conduite sont amplifiés par le prisme des médias, faisant ainsi peser sur l'ensemble de la classe politique des soupçons de manquement à l'éthique, voire de corruption.
- Les citoyens remettent en cause l'importance du Parlement dès lors qu'ils ne peuvent pas constater le travail qu'il accomplit en leur nom. Il n'est pas toujours facile de montrer en quoi le travail parlementaire influence concrètement sur la vie des gens ni ce que la vie serait en l'absence de parlement.

Peut-être le scepticisme manifesté par les citoyens est-il dû au jugement qu'ils portent sur la capacité du Parlement à remplir efficacement ses fonctions et **à incarner les principales valeurs démocratiques**. Même sans être férus de droit constitutionnel, les citoyens savent si le Parlement a de l'influence sur le processus législatif, s'il est capable de contrôler efficacement l'action du Gouvernement ou encore si le débat contradictoire peut avoir lieu.

L'environnement dans lequel évoluent les parlements est en pleine mutation et cette transformation est parfois très rapide. **Une grande partie du pouvoir de décision est sortie au giron national**, là où le Parlement est en mesure d'exercer sa plus grande influence. Les marchés financiers mondiaux ont une influence croissante sur la politique nationale et les accords internationaux limitent la capacité de l'Etat de réguler l'économie de manière indépendante. De plus en plus de décisions sont prises au sein d'instances intergouvernementales, où le poids des parlements est généralement limité, comme par exemple les règles du commerce international. Les politiques nationales sont perçues comme impuissantes pour infléchir le cours de ces événements.

Dans le même temps, Internet permet aux citoyens de s'organiser en réseaux et de se mobiliser autour de certaines questions, y compris par-delà les frontières, grâce à des outils beaucoup plus rapides et susceptibles d'avoir davantage de répercussions qu'auparavant. On voit ainsi fleurir des forums alternatifs où les citoyens peuvent exprimer leurs opinions politiques en s'affranchissant largement – pour l'instant – des partis politiques et des parlementaires.

La baisse de la participation électorale est un défi largement partagé. Dans la plupart des pays, ce sont les élections qui légitiment le Parlement. Les élections confèrent au Parlement le pouvoir de prendre la parole au nom du peuple. Lorsque le taux de participation est faible, la revendication du Parlement selon laquelle il est la voix la plus représentative de la société peut être remise en cause.

Ces dernières décennies, la tendance mondiale a été à la baisse du taux de participation des électeurs. Globalement, entre les années 50 et les années 80, le taux de participation aux élections législatives est resté stable, se situant entre 75 et 80 pour cent. Au milieu des années 1980, il a diminué pour s'établir entre 65 et 70 pour cent. Il est encore plus préoccupant que le taux de participation des jeunes soit beaucoup plus faible que celui de la population totale. Il ressort de travaux de recherche que les électeurs qui votent aux deux premières élections auxquelles ils peuvent participer sont plus susceptibles de prendre part aux élections suivantes. Il est donc particulièrement important de comprendre pourquoi les jeunes ne participent pas aux élections dans la même mesure que les autres groupes d'âge et de prendre des mesures pour remédier à la situation.

Rapport de force inégal entre l'Exécutif et le Législatif

Le rôle de l'Exécutif est de mettre en œuvre le programme politique qui l'a conduit au pouvoir. Il gère les événements politiques du quotidien et essaie de les piloter. Il est dans l'intérêt de l'Exécutif de pouvoir atteindre ses objectifs en étant le moins gêné possible. Ainsi, l'Exécutif perçoit-il peut-être le Parlement comme un obstacle à surmonter. Le Gouvernement s'efforcera donc de maintenir en sa faveur l'équilibre des pouvoirs entre l'Exécutif et le Parlement.

Pour ce faire, il utilise les différents moyens qui sont à sa disposition pour tenter d'imposer sa volonté au Parlement. L'un des moyens dont il dispose, notamment dans les pays dotés d'un régime parlementaire, mais pas seulement, est le degré élevé de contrôle qu'il parvient à exercer sur les membres du parti politique qui composent la majorité gouvernementale. Il peut récompenser les membres du parti qui lui apportent leur soutien, et sanctionner ceux qui ne le soutiennent pas. Dans les cas les plus extrêmes de domination du pouvoir exécutif, le Parlement devient une "chambre d'enregistrement" dont la seule fonction est d'entériner les propositions de l'Exécutif en y apposant le sceau de l'approbation populaire. Pourtant, même dans les démocraties établies depuis longtemps, nombreux sont ceux qui se demandent si l'équilibre du pouvoir n'en est pas venu à pencher beaucoup trop en faveur de l'exécutif.

Dans la plupart des pays, la constitution confère au Parlement l'initiative législative, mais c'est en fait l'Exécutif qui prend l'initiative. Le rôle législatif du Parlement tend à se concentrer sur l'examen des projets de l'exécutif, ce qui laisse peu de place aux propositions émanant des parlementaires.

En outre, l'Exécutif peut exercer un **contrôle sur l'ordre du jour parlementaire**, en décidant si tel ou tel projet de loi sera examiné et quand. Un tel contrôle est souvent solidement ancré dans le système politique. Même lorsque le Parlement établit formellement son propre ordre du jour, l'Exécutif peut en garder le contrôle pour peu qu'il dispose d'une majorité parlementaire.

Le **pouvoir du Parlement de demander des comptes au gouvernement** est au cœur des relations entre l'Exécutif et le Législatif. Dans la pratique, les membres du parti ou des partis du gouvernement sont fortement encouragés à ne pas contester l'exécutif, ce qui signifie que la fonction de contrôle n'est en fait exercée que par l'opposition. En retour, les parlements essaient de mettre en place des systèmes qui permettent un contrôle efficace du travail de l'Exécutif sans donner l'impression qu'ils agissent en "inquisiteurs".

Capacité institutionnelle et réforme parlementaire

Il existe un lien entre la domination du pouvoir exécutif et la notion de capacité institutionnelle, laquelle désigne l'ensemble des personnes, compétences et ressources dont a besoin le Parlement pour mener efficacement à bien ses travaux. Les ressources humaines et financières dont dispose l'Exécutif sont sans commune mesure avec celles du Parlement. **L'accès à l'information** dont

bénéficie l'Exécutif est bien meilleur que celui du Parlement; l'Exécutif peut aussi contrôler dans une large mesure la quantité d'information transmise au Parlement et le moment où elle lui est communiquée. C'est le cas par exemple des informations relatives à la préparation et à l'exécution du budget national.

Dans de nombreux pays, la capacité de **l'administration parlementaire** à appuyer de façon efficace les travaux du Parlement est limitée, par exemple lorsqu'il s'agit de mener des recherches indépendantes et non partisans pour fournir aux parlementaires les informations dont ils ont besoin pour décider en toute connaissance de cause.

Dans l'ensemble, seul un faible pourcentage du budget de l'Etat est alloué aux parlements : 0,49 pour cent en moyenne, selon le Rapport parlementaire mondial 2012. Des écarts importants peuvent être observés. Par exemple, au Pakistan, les dotations du Parlement représentent 0,08 pour cent du budget de l'Etat, contre 0,75 pour cent aux Philippines.

Les parlements se doivent de rester en phase avec les changements de la société, en ayant recours par exemple aux nouvelles technologies pour solliciter l'avis des citoyens sur les questions débattues au Parlement. Tous les parlements, même les plus anciens et les mieux dotés, sont partagés entre la nécessité d'évoluer avec la société et la volonté de préserver les traditions et des méthodes de travail qui sont souvent le fruit, remporté de haute lutte, de longues batailles politiques.

De nombreux parlements fonctionnent encore aujourd'hui sur un modèle qui date de la fin du XIX^{ème} siècle. Les parlements tendent à entretenir un certain conservatisme et le changement semble plus lent et moins cohérent que beaucoup ne le souhaiteraient. La capacité de réforme dépend largement des circonstances politiques, lesquelles peuvent offrir des perspectives de changement tout comme elles peuvent inciter à entraver ou retarder la réforme, par exemple dans le cas d'une réforme du système électoral qui coûterait leur siège à certains parlementaires.

De plus en plus, les parlements modernes visent de devenir des parlements sensibles au genre, notion qui va au-delà de la simple présence de femmes au Parlement, il s'agit d'entreprendre un examen plus profond des règles et des procédures parlementaires afin de s'assurer que le travail législatif tienne compte des besoins des femmes comme de ceux des hommes.

Les partis politiques sont une composante essentielle d'un système démocratique. Le Parlement ne représente pas seulement les citoyens à titre individuel; grâce à la présence de partis politiques, il les représente aussi à titre collectif pour défendre certaines lignes politiques. Les partis servent à la fois à mettre en lumière les choix électoraux et à veiller à ce que ces choix importent et soient pris en compte dans les travaux du Parlement et dans les débats publics ouverts à tous. Même si, de nos jours, ils ne sont plus tenus en haute estime par les électeurs, les partis politiques sont néanmoins indispensables au bon fonctionnement de tout parlement démocratique. Actifs à la fois dans les instances du pouvoir que dans la société civile, jouant le rôle de pont entre les deux.

Les partis politiques jouent également un rôle de gardien en ce qu'ils déterminent dans une large mesure qui peut se porter candidat à des élections. C'est à eux qu'il incombe en premier lieu d'assurer l'égalité des chances aux femmes et à d'autres groupes de la société, notamment les jeunes.

Il importe par conséquent que les partis soient en mesure d'élaborer des politiques permettant de relever les principaux défis que rencontre la société de sorte que les électeurs puissent choisir entre plusieurs options politiques. Pour ce faire, les partis doivent faire preuve de transparence dans leurs règles et leur fonctionnement. Les partis politiques faibles, les partis fondés sur des personnalités plutôt que sur un programme politique, les partis qui préfèrent un leadership puissant à la démocratie interne sont autant d'obstacles à la capacité des parlements à être efficaces.

Culture de démocratie

L'idéal de démocratie veut que les membres de la société se traitent les uns les autres et soient traités comme des égaux. La démocratie est fondée sur l'acceptation et le respect d'autrui. La vie démocratique repose sur le droit d'être différent et l'acceptation, par tous, de cette différence, ce qui signifie qu'il faut respecter les différents points de vue et admettre l'utilité du dialogue pour régler les conflits.

La tolérance en politique consiste à accepter et à respecter les droits fondamentaux et les libertés civiles des individus et des groupes dont on ne partage pas les points de vue. Tous les citoyens, y compris les dirigeants politiques, ont pour obligation de pratiquer la tolérance dans leurs propos et dans leurs actes. Cette intolérance constitue une menace pour la démocratie en ce sens qu'elle fait une discrimination, voire vise à faire taire certaines catégories de la population. L'édification d'une culture de tolérance est un travail de longue haleine, qui se fonde sur la liberté d'expression, l'éducation civique et le pluralisme de médias présentant des points de vue divers et critiques.

Le rôle de l'argent dans la vie politique fait partie des préoccupations régulièrement exprimées. Il touche à divers problèmes allant du financement des campagnes électorales et des partis politiques, à l'influence des lobbies dans le processus décisionnel. L'éthique de vie parlementaire continue de faire débat et nombre de parlements ont adopté des codes de conduite pour les parlementaires, dans lesquels sont spécifiés leurs droits et leurs responsabilités.

Composition du Parlement

Il existe une corrélation entre la composition du Parlement et le scepticisme des citoyens et l'efficacité institutionnelle. **Historiquement, le Parlement a toujours été une institution dominée par les hommes** partout à travers le monde. La donne est en train de changer, mais à des rythmes différents selon les pays. La parité des genres a été atteinte dans seulement trois parlements, dix autres parlements comptent parmi leurs membres plus de 40 pour cent de femmes parlementaires. Ceci est le résultat de l'évolution des mentalités sur le rôle des femmes, mais aussi de politiques comme les quotas électoraux qui visent à accroître le nombre de femmes parlementaires. Mais pour la plupart des parlements, la parité demeure un objectif lointain : en janvier 2015, le monde ne comptait en moyenne que 22,1 pour cent de femmes parlementaires.

Rares sont les voix qui s'élèvent pour défendre l'idée selon laquelle la composition du Parlement devrait être le reflet exact de la société. Il est tout aussi largement admis qu'un parlement dans lequel un secteur de la société (des hommes d'un certain âge) détient un pouvoir disproportionné aura toutes les peines à représenter efficacement l'ensemble des opinions de la société. La parité est un puissant symbole, tout comme la représentation équitable des jeunes, des minorités et des autres groupes marginalisés. C'est également un moyen important d'accroître la diversité d'opinion dans le processus décisionnel et de mieux adapter les lois aux intérêts de tous les secteurs de la société.

De même, il est important de voir siéger au Parlement des représentants issus de divers milieux sociaux. Dans de nombreux pays, on constate une tendance croissante à la "**professionnalisation de la politique**", où les gens effectuent toute leur carrière en évoluant à différents postes politiques, y compris en tant que parlementaires. Cela renforce la perception qu'a le public d'une élite politique coupée des préoccupations de la majorité des citoyens.

Conclusion : revitaliser le modèle de la démocratie représentative

Par son travail de normalisation¹ et de renforcement des capacités, l'UIP soutient les parlements dans les efforts qu'ils déploient pour mettre ne place des institutions fortes et résilientes, qui soient à l'écoute des besoins de la population.

Les parlements sont tout à fait conscients des défis auxquels ils sont confrontés. Plusieurs de ces défis sont profondément enracinés et sortent du champ d'action du Parlement en tant qu'institution. Certains testeront les limites de ce qui peut être atteint par l'action politique en général.

En se fondant sur l'expérience des parlements dans le monde, un large éventail de solutions ont prouvé leur efficacité. Ces solutions gagneraient à être connues et utilisées par tous les parlements. Les actions recommandées pour renforcer le Parlement et la démocratie consistent à :

- promouvoir le développement de la culture démocratique dans la société et souligner l'importance de la tolérance dans l'arène parlementaire;
- investir davantage dans l'éducation civique et politique des enfants à l'école;
- faire des efforts concertés pour encourager les gens, surtout les jeunes, à voter;

¹ Voir, par exemple, *Parlement et démocratie au XXI^{ème} siècle : guide des bonnes pratiques*; *Les parlements sensibles au genre*; et *Principes communs en matière d'assistance aux parlements*

- s'engager publiquement en faveur des valeurs fondamentales d'un parlement démocratique : représentativité, ouverture et transparence, accessibilité responsabilité et efficacité – et s'employer à les mettre en pratique;
- faire en sorte que le Parlement soit sensible au genre dans ses règles, ses processus et ses travaux;
- améliorer le pouvoir et la capacité du Parlement de superviser le travail de l'Exécutif au nom du peuple;
- surveiller systématiquement les perceptions du public à l'égard du Parlement, en cherchant à en comprendre les raisons et à trouver les moyens de les améliorer;
- adopter des mesures spécifiques pour faire en sorte que la composition du Parlement reflète davantage l'ensemble de la société, notamment pour ce qui a trait au nombre de femmes qui siègent au Parlement;
- insister sur la nécessité d'instaurer au sein des partis politiques une démocratie véritable et dynamique;
- expérimenter de nouvelles formes de participation du public à la prise de décision et à l'établissement du budget;
- apporter aux parlements qui souhaitent renforcer leurs capacités institutionnelles un soutien plus grand et de meilleure qualité, conformément aux Principes communs d'assistance aux parlements;
- démocratiser le système de relations internationales en renforçant le rôle des parlements concernant les questions qui figurent en bonne place à l'ordre du jour mondial et développer davantage la dimension parlementaire des travaux de l'Organisation des Nations Unies.