



Renforcer la responsabilité politique pour un monde plus pacifique et plus prospère

Audition parlementaire aux Nations Unies

28-29 novembre 2011



Résumé et principales conclusions

Remarques liminaires

Le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, M. Nassir Abdulaziz Al-Nasser, la Vice-Secrétaire générale de l'ONU, Mme Asha-Rose Migiro, et le Vice-Président de l'Union interparlementaire, M. A. Alonso Díaz-Caneja, ont ouvert l'Audition parlementaire.

M. Al-Nasser a fait observer que l'UIP avait vocation à aider les parlements à apporter une contribution directe aux travaux de l'ONU, et à contribuer à ce que les engagements internationaux soient transposés dans la législation et les politiques de chaque pays. Il a encouragé les délégués à se familiariser avec les décisions de l'Assemblée générale et à en faciliter la mise en œuvre à l'échelon national. Mme Migiro a insisté sur le fait que les parlementaires avaient des obligations envers leurs électeurs, notamment celle de faire entendre leur voix et de respecter les règles des institutions démocratiques. Ayant elle-même été parlementaire, elle a fait valoir que les parlementaires devaient être les premiers à défendre la gouvernance démocratique et la constitutionnalité. Enfin, M. Díaz-Caneja a rappelé aux délégués que des consultations auraient bientôt lieu avec les Etats Membres en vue du prochain débat de l'Assemblée générale sur les moyens à mettre en œuvre pour renforcer l'interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'UIP. Ces débats devraient amener les parlements à renforcer leur action pour que leurs gouvernements rendent des comptes tant aux citoyens de leurs pays respectifs qu'à la communauté internationale. On trouvera l'intégralité des allocutions d'ouverture sur le site web de l'UIP (www.ipu.org/splz-f/unga11.htm).

Les débats se sont articulés autour de quatre questions d'actualité, où la responsabilité politique joue un rôle essentiel, à savoir :

- le rôle de l'Assemblée générale des Nations Unies dans le renforcement de la responsabilité au niveau mondial;
- la participation des jeunes au processus démocratique - défis et opportunités;
- la reddition de comptes dans la gestion des fonds publics - bonnes pratiques et législation modèle en matière de transparence budgétaire; et
- le renforcement des liens entre institutions nationales et société civile - vers des sociétés plus ouvertes.

Quelque 180 parlementaires et administrateurs parlementaires d'une cinquantaine de pays ont pris part à cette audition, ainsi que des représentants de plusieurs assemblées parlementaires régionales.

Séance 1 : le rôle de l'Assemblée générale des Nations Unies dans le renforcement de la responsabilité au niveau mondial

Intervenants : M. Mélégué Traoré, ancien Président de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, Président par intérim de la Commission UIP des Affaires des Nations Unies; M. Oscar Fernández-Taranco, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques à l'ONU; M. Camillo Gonsalves, Ambassadeur, Représentant permanent de Saint-Vincent-et-les-Grenadines auprès de l'ONU et co-Président du Groupe de travail spécial sur la revitalisation de l'Assemblée générale; Mme Cora Weiss, Présidente de Hague Appeal for Peace; et Mme Barbara Crossette, ancienne correspondante à l'étranger et chef de bureau du *New York Times* (modératrice).

M. Traoré a exposé le point de vue de la Commission UIP des Affaires des Nations Unies, tandis que M. Fernández-Taranco a donné celui du Secrétariat de l'ONU, en se référant notamment à la récente résolution de l'Assemblée générale sur la médiation. Enfin, M. Gonsalves a proposé quelques éléments de réflexion sur la responsabilité de l'Assemblée générale et Mme Weiss a abordé la question du point de vue de la société civile. On trouvera résumés ci-après leurs exposés et les échanges qui ont suivi.

Depuis des années, nombre d'Etats Membres déplorent le fait que l'Assemblée générale semble perdre du terrain au profit du Conseil de sécurité, reprochant à ce dernier d'empiéter sur les attributions de l'Assemblée. Il était donc très encourageant de voir que l'Assemblée générale avait retrouvé une place centrale et obtenu des résultats décisifs ces dernières années, réaffirmant ainsi sa position de premier organe normatif de la planète. En attestent le Document final du Sommet mondial de 2005, qui consacre le devoir de protection, ou encore la Stratégie antiterroriste mondiale de 2006. Plus récemment, l'Assemblée générale a réussi là où le Conseil de sécurité avait échoué à peine quelques semaines plus tôt, en condamnant la répression brutale en République arabe syrienne. Dernier exemple en date de la pertinence de l'Assemblée générale sur les questions de paix et de sécurité : la résolution 65/283 intitulée « Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends, la prévention et le règlement des conflits », dont il serait question durant la suite de la réunion.

Malgré ces progrès, la complexité des questions dont l'Assemblée générale est saisie l'empêche d'être aussi efficace que ce qui était initialement prévu et elle est insuffisamment interpellée sur les problèmes qu'elle ne parvient pas à régler et qui ne peuvent l'être qu'au niveau mondial. Trois des dossiers les plus critiques qu'a dû affronter dernièrement la communauté internationale - changements climatiques, crise économique et printemps arabe - n'ont pas trouvé de réponse satisfaisante, voire pas de réponse du tout, à l'Assemblée générale. Le débat sur les changements climatiques s'est mué en une interminable série de réunions ici et là, où la forme prend le pas sur le fond et où même les accords les plus frileux ne sont pas suivis d'effet. Pour ce qui est de la crise économique, l'ONU a organisé une conférence majeure en 2009, mais les recommandations énoncées dans le document final pourtant adopté par consensus ont aussitôt été mises de côté. Enfin, hormis la résolution qui concerne la Syrie, l'Assemblée générale n'a adopté aucune résolution de poids au sujet du Printemps arabe.

L'une des grandes menaces qui pèse sur l'utilité de l'Assemblée générale - et donc la responsabilité qu'elle a envers de la communauté internationale, étant la seule instance mondiale de décision - est que les Etats Membres de l'ONU la délaissent au profit d'autres forums pour trouver des solutions,

forums qui ne seraient pas nécessairement mondiaux. Pour les petits Etats, l'Assemblée demeure l'espace de dialogue multilatéral privilégié, voire le seul, où ils sont sûrs d'avoir une place à la table des négociations. Les grands pays, par contre, s'ils ne trouvent pas ce qu'ils recherchent dans l'Assemblée générale, peuvent s'adresser à d'autres instances (G20, Conseil de sécurité de l'ONU ou Organisation du Traité de l'Atlantique Nord). Ils peuvent régler la question des changements climatiques de manière unilatérale ou au sein de groupes non représentatifs, comme on l'a vu à Copenhague. Le problème tient en partie à une question de chiffres. En effet, à l'Assemblée générale, chaque pays, quelle qu'en soit la taille, n'a qu'une voix et les pays développés sont donc désavantagés en raison de leur infériorité numérique, ce qui les a poussés à se tourner vers d'autres instances, moins inclusives, où ils peuvent peser de tout leur poids.

L'Assemblée générale a essayé de corriger ses faiblesses notamment en créant un groupe de travail ad hoc sur sa revitalisation, mais le travail de ce dernier se trouve bloqué par une divergence de fond sur la nature du problème. Les pays développés pensent qu'il s'agit d'une question de procédure qui appelle des mesures pratiques - ouvrir les réunions à l'heure, transmettre les documents sous forme électronique, etc. -, tandis que pour les pays en développement, il s'agit d'un problème politique, qui suppose d'abord de réaffirmer la prééminence de l'Assemblée générale comme organe délibérant des Nations Unies et d'empêcher le Conseil de sécurité et d'autres organes de s'emparer des questions qui lui sont soumises. Les efforts visant à renforcer la responsabilité de l'Assemblée générale devront par conséquent s'accompagner d'une répartition plus claire des rôles et responsabilités entre elle et les autres instances, et préciser qui est responsable auprès de qui.

Par ailleurs, il y a un gouffre entre les engagements pris à l'échelon international et leur mise en œuvre à l'échelon national, là encore une difficulté majeure pour l'Assemblée générale et donc pour l'ONU dans son ensemble. L'un des grandes faiblesses de l'Assemblée générale et, partant, du principe de responsabilité vis-à-vis de l'ensemble de l'institution qu'elle représente, est qu'elle ne dispose d'aucun moyen d'obliger un gouvernement qui a voté une résolution à la mettre en œuvre et encore moins de lui imposer un calendrier de mise en œuvre. Pour pallier cette impuissance, il faut non seulement de la volonté politique, mais aussi une adhésion au niveau des pays. Les engagements internationaux sont par définition contraignants pour les gouvernements, mais ils ne se concrétisent vraiment que lorsque toutes les parties prenantes se sentent impliquées et sont en mesure de jouer le rôle qui leur revient. Pour ce faire, il importe que les parties prenantes comprennent les différentes implications des engagements pris, ainsi que les mesures nécessaires pour aider les gouvernements à honorer leurs engagements.

L'Assemblée générale d'aujourd'hui est donc à la croisée des chemins. Elle est légitime parce qu'universelle et le mandat que lui confère la Charte des Nations Unies englobe toute une gamme de sujets. Mais cette légitimité s'effrite en raison de l'inefficacité de l'Assemblée, de l'accaparement de ses fonctions par d'autres instances, et du nombre de résolutions, y compris celles qui ont été adoptées par consensus, qui ne sont pas mises en œuvre.

Par analogie avec les parlements nationaux, on pourrait dire que la responsabilité politique de l'Assemblée générale est fragmentée et indirecte. La composition de l'Assemblée générale n'est pas le fruit d'élections directes et les délégués

Chacun des parlementaires ici présents a des expériences à transmettre et des innovations à proposer. Sachez que vous aussi avez à portée de main les outils nécessaires pour réaliser nos objectifs communs. Chacun d'entre vous a par conséquent une responsabilité, mais aussi un rôle crucial à jouer pour la prospérité mondiale.

M. Abdulaziz Al-Nasser,
Président de l'Assemblée générale des Nations Unies

rendent des comptes à leurs capitales respectives, dans 193 pays. Mais ce n'est pas pour autant que l'Assemblée générale n'est pas responsable, ni que les parlements sont dispensés de s'assurer qu'elle l'est. Au contraire, les parlementaires ont beaucoup à faire sur le sujet. Du fait de leurs fonction de définition des politiques et de contrôle et parce que ce sont eux qui tiennent les cordons de la bourse, ils peuvent exercer une influence importante sur les positions de leurs gouvernements respectifs à l'ONU, et veiller à ce qu'il y ait des dispositifs appropriés pour la mise en œuvre des résolutions et traités des Nations Unies à l'échelon national.

Le rôle des parlements nationaux est crucial pour donner davantage de retentissement aux questions internationales à l'intérieur des pays et aussi pour que les engagements internationaux pris par les gouvernements soient plus en harmonie avec les débats et les intérêts nationaux et puissent, ensuite, être mis en œuvre. Pour ce faire, il est important que les parlements aient des commissions des affaires des Nations Unies qui se tiennent au courant de ce que font les envoyés nationaux aux Nations Unies. Au besoin, il pourrait être demandé à ces représentants de faire rapport à ces commissions.

Les parlementaires doivent aussi s'intéresser plus directement et à la revitalisation de l'Assemblée générale, et à la réforme du Conseil de sécurité, qui visent à rendre ces deux organes plus transparents et à leur donner un agenda plus maniable et plus engagé. Il importe de débattre que ces questions soient débattues à l'échelon parlementaire et que les résultats qui ressortiront des délibérations soient versés de manière plus constructive dans les travaux de l'ONU. Très souvent, les délibérations des Nations Unies sont une question d'équilibre entre les grandes puissances, mais une contribution des parlements qui permettrait d'aborder les délibérations en se préoccupant davantage des citoyens serait des plus utiles et pourrait, en outre rendre les décisions de l'Assemblée générale plus engageantes et donc en faciliter la mise en œuvre.

Pour cela, toutefois, il faut que les parlements soient informés et associés à l'examen des questions sur lesquelles l'ONU est appelée à se prononcer. C'est pourquoi les réunions telles que l'Audition parlementaire annuelle aux Nations Unies est si importante. Il faut se féliciter de ce qu'il y a désormais régulièrement des parlementaires dans les délégations nationales aux grandes réunions et autres conférences onusiennes. Le Secrétaire général le premier s'adresse régulièrement aux parlements nationaux durant ses déplacements. De même, il faut que les représentants des Nations Unies sur le terrain dialoguent activement avec les parlements.

De même que les représentants permanents font rapport au ministère des affaires étrangères, celui-ci devrait transmettre les résolutions votées aux autres ministères concernés. Celles-ci devraient être publiées sur des sites web facilement accessibles au public, dans la langue nationale, avec une explication du vote et un calendrier des mesures de mise en œuvre prévues au plan national. Il faudrait aussi concevoir, pour les résolutions de l'Assemblée générale, un mécanisme semblable à l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, pour les questions touchant aux droits de l'homme. Les Etats Membres se présenteraient à leurs pairs pour rendre compte de ce qu'ils ont fait en vue d'assurer la mise en œuvre des résolutions. Afin de donner une dimension parlementaire forte aux activités de l'ONU, en 2007, les Parlements Membres de l'UIP ont décidé de créer une commission des Affaires des Nations Unies. Siégeant une fois par an, cette commission offre un cadre d'échange direct entre parlementaires et des représentants haut placés de l'ONU et permet aux parlements d'apporter une contribution aux grands sommets et conférences internationaux.

Au fil des années, l'Assemblée générale a adopté par consensus un certain nombre de résolutions sur la coopération entre l'ONU, les parlements nationaux et l'UIP, témoignant ainsi d'une volonté croissante de dépasser la pratique traditionnelle et de favoriser une approche intégrée fondée sur le dialogue. Cette démarche permet en outre d'avoir un point de vue parlementaire dans les débats sur les grands dossiers internationaux et de favoriser l'intérêt pour les engagements internationaux. Dans sa résolution 65/123, la plus récente sur ce thème, l'Assemblée générale a décidé de participer plus systématiquement avec l'Union interparlementaire à la mise en place d'une composante parlementaire dans les travaux des principaux organes délibérants de l'Organisation des Nations Unies. Cette résolution très ambitieuse ouvre quantité de nouvelles perspectives.

Le problème est que l'Assemblée générale n'a pas de moyen de coercition pour faire appliquer ses résolutions.

Janós Horváth,
Doyen du Parlement hongrois

Des voix dissonantes se sont fait entendre pour dire qu'il n'était pas réaliste de confier aux parlements la responsabilité de mettre en œuvre les résolutions des Nations Unies. L'exemple a été donné d'une résolution qui imposerait un moratoire sur la peine de mort. La question était la suivante : si durant les élections, des parlementaires faisaient campagne pour la peine de mort, essaieraient-ils sérieusement d'amener le gouvernement de leur pays à mettre en œuvre une telle résolution ? Sur la question de la résolution appelant à respecter l'engagement d'affecter 0,7 % du produit intérieur brut à l'aide publique au développement (APD), si les parlementaires croient vraiment que dans le contexte économique actuel, leur gouvernement ne peut se permettre de tenir cette promesse, dans quelle mesure vont-ils lui demander de s'y conformer ? De surcroît, sur un plan pratique, l'obligation d'application concernerait-elle uniquement les résolutions adoptées par consensus ou celles qui ont effectivement été approuvées par le pays, ou toutes les résolutions ?

Tous les moyens proposés pour garantir la responsabilité supposent toutefois de se demander ce que les Etats Membres attendent de l'Assemblée générale. Veulent-ils qu'elle adopte une position radicale et revendique toutes les fonctions énumérées dans la Charte, à l'exclusion d'autres instances, ou une approche plus modérée, laissant la place à d'autres organes pour agir dans leurs domaines respectifs ? C'est aux Etats Membres qu'il appartient de se prononcer sur ce point, mais là encore il y a des divergences de vues entre les pays développés, qui y voient une question de procédure, et les pays en développement, qui pensent qu'il y a des questions de fond à régler.

Parallèlement à l'examen de la question de la responsabilité qui se pose pour les résolutions en général, il a été question, durant l'Audition, de la résolution 65/283 adoptée quelques mois plus tôt. Les participants se sont demandé de quelle manière les parlements pouvaient contribuer à la mise en œuvre de ce nouvel engagement. Dans ce texte, l'Assemblée générale constate que la médiation suscite un intérêt croissant et qu'on y a de plus en plus recours, elle relève qu'il faut que les acteurs intervenant dans le contexte d'une médiation coopèrent et elle engage en outre les Etats Membres à promouvoir la participation pleine et effective des femmes, sur un pied d'égalité, dans toutes les instances et à tous les niveaux, au règlement pacifique des différends.

L'Assemblée générale y prie en outre le Secrétaire général de l'ONU de lui présenter un rapport sur l'application de la résolution et d'élaborer des directives pour l'amélioration de l'efficacité de la médiation. A cette fin, le Secrétaire général organisera un vaste processus de consultation avec les Etats Membres et la société civile. L'ONU encourage fortement les parlements, par l'intermédiaire de l'UIP et des gouvernements nationaux, à prendre part à ce processus.

La prévention de la violence dépend de l'aptitude de la société civile à s'organiser. Elle dépend des commissions locales de la paix, de l'éducation à la paix, du travail déployé pour éviter les violences électorales et de l'emploi de méthodes définies localement pour résoudre les conflits. Les parlementaires doivent appeler leurs ministères de l'éducation à intégrer l'éducation à la paix dans les programmes scolaires, ce qui englobe les droits de l'homme, l'égalité des sexes, le développement durable, la justice économique et sociale, le désarmement et les pratiques traditionnelles propices à la paix.

Le partenariat entre l'ONU et l'UIP devrait faciliter la concrétisation de cette résolution. L'une des exigences étant que le Département des affaires politiques dresse une liste de spécialistes bien formés et d'origines géographiques diverses pour agir en qualité de médiateurs, l'UIP pourrait jouer un rôle utile en appelant des parlementaires à se porter volontaires. Il faudrait mettre au point un mécanisme pour garantir la participation de femmes aux médiations, sur le modèle des méthodes tout à fait probantes adoptées par l'UIP pour favoriser la présence de parlementaires femmes dans les délégations nationales à l'Assemblée générale.

Principales conclusions :

- Un contrôle effectif exige des mécanismes concrets pour instaurer une interaction constante entre les parlements nationaux et leurs gouvernements autour des décisions de l'Assemblée générale. La résolution récente sur la médiation est un bon exemple en ce sens que les parlements pourraient jouer un rôle actif dans sa mise en œuvre. Il pourrait s'agir de créer des commissions parlementaires des affaires des Nations Unies, d'organiser des auditions régulières avec l'ambassadeur du pays auprès des Nations Unies ou encore de demander aux ministères des affaires étrangères de transmettre toutes les résolutions de l'Assemblée générale au Parlement pour qu'il puisse en prendre connaissance.
- Pour remplir leur fonction de contrôle, les parlements doivent être en mesure de dépasser les tensions internes et de demander des comptes aux gouvernements sur les décisions qu'ils prennent sur la scène internationale.
- L'UIP est un acteur essentiel de l'implication des parlements grâce à des méthodes encore inconcevables il y a quelques années - inviter des parlementaires à se joindre aux délégations de leur pays aux conférences de l'ONU, organiser des réunions parlementaires sur des thèmes précis, ou encore faciliter les échanges entre les parlements et les antennes locales de l'ONU dans leur pays.

Séance II : La participation des jeunes au processus démocratique – défis et opportunités

Intervenants : M. Farroq Hamid Naek, Président du Sénat pakistanais; M. Jean-François Zinsou, Ambassadeur, Mission permanente du Bénin auprès de l'ONU; Mme Daniela Bas, Directrice de la Division de la politique sociale et du développement à l'ONU; Mme Sena Hussein, responsable des services en ligne, Global Youth Action Network/TakingItGlobal; et M. Abderrahim Foukara, chef de bureau d'Al Jazeera (modérateur).

Durant cette séance, M. Naek a expliqué comment le Pakistan essayait d'encourager les jeunes à prendre part à la vie politique. Ce sont eux qui ont joué le rôle déterminant dans le retour de la démocratie au Pakistan en 2008. L'Ambassadeur Zinsou a parlé de la place des jeunes dans la vie politique des pays en développement, ainsi que des conclusions de la Réunion de haut niveau des Nations Unies sur la jeunesse, tenue en juillet 2011 et dont il a coécrit le document final. Mme Bas a

décrit la façon dont la Division de la politique sociale et du développement de l'ONU percevait la participation des jeunes à la vie politique et, à l'instar de l'Ambassadeur Zinsou, elle a aussi fait état des bienfaits du Programme d'action mondial pour la jeunesse. Enfin, Mme Hussein a décrit les échanges de son organisation avec les jeunes participant à différentes actions politiques novatrices en différents points de la planète.

Il faut encourager les contributions potentielles de la jeunesse à la démocratie parlementaire en misant sur le renforcement des capacités. Cela suppose de leur donner davantage accès aux moyens de développement humain, dont l'Exécutif et le Parlement partagent la responsabilité. La Réunion de haut niveau de l'ONU sur la jeunesse est arrivée à la conclusion que les politiques et stratégies adoptées à ce jour à l'endroit des jeunes donnaient des résultats inégaux, en partie à cause des répercussions économiques et sociales de la mondialisation, ainsi que des changements climatiques. Le chômage des jeunes, même lorsqu'ils sont formés voire très formés, est une source majeure de mécontentement. Les choix des décideurs ne sont pas neutres : ils peuvent profiter aux jeunes ou au contraire leur porter préjudice. Les participants à la Réunion de haut niveau ont estimé que l'ONU avait la responsabilité de guider les activités des Etats qui voulaient mettre en œuvre des politiques de lutte contre les obstacles empêchant l'épanouissement plein et entier de la jeunesse. Le Secrétaire général de l'ONU a été chargé de faire des recommandations pour améliorer les programmes et structures de l'Organisation s'adressant aux jeunes et d'élaborer une série d'indicateurs à l'appui du Programme d'action mondial pour la jeunesse, destiné à aider les Etats à évaluer la situation des jeunes ainsi que les résultats des politiques les concernant.

Il est indéniable et néanmoins regrettable que la voix des jeunes, qui ont un rôle légitime et non négligeable à jouer dans la société ne soit pas dûment entendue et que ce qu'ils lui apportent ne soit pas reconnu. Le plus triste est que l'on croit aujourd'hui les jeunes incapables de prendre des décisions par eux-mêmes, de sorte que leur contribution aux processus décisionnels est tout à fait minime. Il faut que les parlements prennent des mesures radicales pour promouvoir le partenariat entre les jeunes et le législatif, et aident ainsi à préparer les responsables politiques de demain. La connaissance politique crée un sens des responsabilités chez les jeunes et leur permet de prendre des décisions éclairées au moment de choisir les gouvernants.

Dans le débat qui a suivi, les participants ont massivement été d'avis que dans la plupart des pays, les jeunes se détournent des processus politiques traditionnels, à savoir les politiques partisanes, les campagnes électorales et les scrutins. En revanche, ils étaient très partagés quant à l'intérêt de certaines des mesures non conventionnelles auxquelles les jeunes ont recours.

Nous ne pouvons plus tenir compte uniquement des voix des jeunes que nous sommes disposés à entendre. Nous devons aussi écouter celles et ceux qui se battent pour être entendus.

Sena Hussein

Les jeunes expriment leur position politique, leur conviction que les modèles actuels de la société ne fonctionnent pas et, ce, par deux moyens qui vont souvent de pair : les médias électroniques et médias sociaux, et l'action directe dans les rues, comme l'ont montré les mouvements « d'occupation » aux Etats-Unis et ailleurs, ceux des Indignés en Espagne et en Amérique latine, le Printemps arabe et d'autres événements à Londres.

Les participants partageaient l'idée que les mouvements d'action directe de par le monde étaient une expression politique de mécontentement à l'égard des processus traditionnels. Pour beaucoup de jeunes, ces processus ne leur permettent pas d'exprimer leur malaise face au monde

d'aujourd'hui, au vu des inégalités qu'ils observent autour d'eux et qui les touchent de manière disproportionnée et aussi des atteintes à l'environnement. D'aucuns ont émis l'idée que les jeunes qui se détournent des processus politiques traditionnels ne montraient peut-être pas par là leur mépris pour la politique en tant que telle, mais plutôt un immense désir de la voir fonctionner autrement et sortir des carcans traditionnels.

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer la désillusion que ressentent les jeunes face aux processus politiques traditionnels. Il y aurait une explication de fond, à savoir que les jeunes ignorent tout simplement comment ces processus sont censés fonctionner. Si les processus parlementaires traditionnels leur paraissent opaques, ils ne verront pas comment s'en servir pour modifier la structure d'un monde qu'ils trouvent injuste et a fortiori dans les pays où les parlements n'ont pas un réel rôle politique, mais se contentent d'entériner les décisions du gouvernement. Face à de tels parlements, les jeunes sont en droit de se demander comment ils peuvent leur donner les moyens d'exister quand ces parlements ont eux-mêmes ont si peu de pouvoir. De plus, l'absence de jeunes dans les institutions politiques traditionnelles les fait douter que ces institutions puissent s'intéresser à leurs problèmes et les résoudre.

Il y a une différence entre l'action de la jeunesse dans les pays développés et dans les pays en développement car nombre des moyens disponibles dans les pays du Nord (ordinateurs, internet, médias sociaux, smartphones) ne sont pas, loin s'en faut, aussi répandus dans le Sud.

Farroq Hamid Naek, Pakistan

D'autres intervenants ont estimé que les jeunes rejettent ces mécanismes traditionnels parce qu'ils avaient le sentiment que même dans les démocraties anciennes, l'ensemble du processus avait été mis au service d'une petite élite.

Plusieurs solutions ont été évoquées pour remédier à ce problème. Au Pakistan, par exemple, le Parlement des jeunes offre à la jeunesse un cadre utile pour exprimer leur point de vue sur toute une gamme de questions d'ordre national ou international. Ses débats visent non seulement à aider les jeunes parlementaires à s'épanouir en tant que citoyens, mais aussi à faire en sorte que leur point de vue sur des questions cruciales pour le pays puissent être exprimés et portés à l'attention du gouvernement. Un certain nombre d'autres projets sont en vue pour intégrer les jeunes aux manifestations concernant le développement national, la démocratisation, l'harmonie et le progrès social. Enfin, le Pakistan a entamé un programme national de stages pour inciter les jeunes à s'intéresser aux organisations du secteur public.

Des représentants d'autres pays ont décrit leurs parlements de la jeunesse ou institutions similaires. D'autres formules ont été testées dans différents pays : interventions de parlementaires et organisation d'ateliers civiques dans les écoles et les établissements d'enseignement supérieur pour promouvoir l'idéal démocratique ou encore la mise en place de stages et de dispositifs d'accès à un premier emploi dans les services parlementaires. Au plan mondial, on s'interroge sur le meilleur moyen d'associer systématiquement les jeunes aux travaux des Nations Unies. La Division de la politique sociale et du développement de l'ONU participe d'ores et déjà à des programmes de stages et d'intégration des jeunes diplômés au sein du Secrétariat. Il pourrait aussi être envisagé d'intégrer des jeunes dans les délégations à l'Assemblée générale, qu'il s'agisse de jeunes parlementaires ou de jeunes non (encore) impliqués dans la vie politique.

Le but suprême est de sensibiliser les jeunes à la politique pour leur insuffler un sentiment de responsabilité politique. La première étape consiste simplement à les informer sur la manière dont la

politique et la gouvernance fonctionnent aux différents échelons, l'idée étant que l'envie d'y prendre part suivra d'elle-même. Même dans les zones rurales reculées, il est possible de sensibiliser les jeunes à la politique, par exemple par l'intermédiaire des conteurs traditionnels, et de faire de l'éducation civique et de diffuser les notions de démocratie et de politique par ce biais. Il apparaît que la mise en œuvre du Programme d'action mondial des Nations Unies pour la jeunesse donne des outils aux jeunes pour devenir des acteurs politiques réels et habiles.

Les institutions politiques doivent être prêtes, elles aussi, à s'adapter. Si on veut réconcilier les jeunes, qui ont une aversion pour la politique et qui se préoccupent manifestement profondément de la société dans laquelle ils vivent, avec les processus parlementaires traditionnels, les parlements du monde entier vont devoir revoir leurs procédures pour les rendre plus accessibles aux jeunes et moins absconses. Il appartient aux parlementaires et autres responsables politiques de faire le premier pas. Ensuite, il va falloir que les autorités politiques traditionnelles reconnaissent que les manifestations populaires sont une forme d'expression politique légitime et non pas simplement quelque chose que les forces de sécurité doivent réprimer à la demande de l'establishment. De même, il faut envisager les médias et réseaux sociaux comme une forme légitime de libre expression et non comme des systèmes à censurer et anéantir, et certainement pas à faire fermer sous le prétexte dérisoire de lutter contre le piratage informatique. Certains gouvernements ont peut-être du mal à accepter l'existence d'un monde où les idées circulent librement, sans censure ni contrôle, mais ils doivent néanmoins admettre que ces forums relèvent de la liberté d'expression, qu'ils sont tenus de défendre.

Ne nous donnez pas la parole si votre seul but est d'atténuer votre culpabilité de privilégiés en nous écoutant parler ou en nous exhibant dans des ONG ou des « gouvernements de jeunes ». Cela ne fera que nous donner envie de riposter et de nous battre pour obtenir les changements profonds que nous voulons, sans votre coopération.

Propos d'un manifestant londonien rapportés par Sena Hussein.

Dans bien des endroits, les responsables politiques, notamment au gouvernement devraient repenser leur façon de voir les jeunes et les considérer comme une chance et non comme un problème. Se frotter aux idées des jeunes est un moyen de revigorer les démocraties, d'amener des innovations et d'aller vers des sociétés plus à même de répondre aux besoins de tous les citoyens. Toutefois, alors qu'elles cherchent à associer davantage les jeunes à leurs activités, il est important que les institutions politiques se gardent d'adopter une attitude qui pourrait être perçue comme opportuniste. Si au départ ces institutions ont été édifiées dans l'idée que les jeunes n'avaient pas de rôle à jouer, alors il ne suffira pas de leur réserver un nombre X ou Y de sièges. C'est au contraire toute la conception de ces institutions qui doit changer. Les jeunes qui ont une démarche radicale seront prêts à coopérer avec les institutions politiques traditionnelles si ces dernières leur laissent de la place pour réaliser leurs aspirations à la liberté, la dignité et l'équité. Les jeunes ne veulent pas être tenus à l'écart ou être de simples fantassins pour les partis politiques. Ils veulent compter parmi les décideurs.

Principales conclusions :

- Il ne suffira pas de remédier au déclin de la participation des jeunes aux mécanismes politiques traditionnels, que ce soit lors des élections ou dans les partis politiques, pour les inclure réellement dans les processus démocratiques. Il faut comprendre que l'exclusion économique et sociale est non seulement à l'origine des demandes de changement chez les jeunes du monde entier, mais aussi qu'elle les empêche de participer.

- Pour trouver des solutions valables aux divers problèmes que les pays rencontrent individuellement, les dirigeants politiques doivent non seulement associer les jeunes aux processus décisionnels, mais aussi créer des partenariats avec eux. Qui plus est, il faut que les jeunes aient le sentiment que leur participation aux processus politiques compte, ce qui n'est possible que dans des démocraties où les parlements remplissent effectivement leur fonction de contrôle.
- Pour améliorer la participation des jeunes à la vie politique selon les formes traditionnelles, les parlements peuvent notamment rendre le vote obligatoire et établir des systèmes de quotas, ce qui pourrait les inciter à s'impliquer davantage dans la vie politique. Il est possible aussi que le Parlement ne soit pas le meilleur lieu pour amener le changement, mais la participation des jeunes doit commencer dans les partis pour créer une nouvelle culture politique.
- Tant que les institutions politiques qui ont provoqué l'exclusion des jeunes ne se réformeront pas, l'inclusion politique sera purement formelle et ne pourra amener un réel changement. Il faut que les dirigeants politiques voient plus loin et apprennent à utiliser le langage des jeunes et leurs outils. Il faut penser au vote électronique ou encore aux blogs dont les parlementaires pourraient se servir pour communiquer avec les électeurs et en particulier les jeunes électeurs.

Séance III : La reddition de comptes dans la gestion des fonds publics - bonnes pratiques et législation modèle en matière de transparence budgétaire

Intervenants : M. Mevlüt Çavuşoğlu, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; Mme Ivonne Passada, ancienne Présidente de la Chambre des Représentants de l'Uruguay; M. Jim McLay, Ambassadeur, Représentant permanent de la Nouvelle-Zélande auprès de l'ONU; Mme Angela Kane, Secrétaire générale adjointe à la gestion à l'ONU; M. Vivek Ramkumar, Directeur de l'Open Budget Initiative, International Budget Partnership; et M. Peter Rajsingh, Gallatin School et Stern School of Business, Université de New York (modérateur).

Durant cette séance, M. Çavuşoğlu s'est fait l'écho du point de vue du Conseil de l'Europe. Mme Passada s'est, pour sa part, fait l'écho du sentiment de sa région. Mme Kane a expliqué le processus budgétaire aux Nations Unies, M. Ramkumar a décrit les points de vue de la société civile et M. McLay a donné un aperçu de sa participation aux questions budgétaires à différents titres : en tant que juriste, acteur politique, banquier d'affaires et, dernièrement, diplomate.

Nombre de pays développés sont entrés dans un cercle vicieux où des années de dépenses inconsidérées, à vivre au-dessus de leurs moyens, ont entamé la capacité de l'Etat à maintenir un niveau de vie et à investir dans l'avenir. Pis encore, ce cercle vicieux érode aussi la souveraineté nationale dans un certain nombre de pays à présent que les créanciers étrangers viennent réclamer leur dû sans ménagement et on ne peut écarter le risque d'insolvabilité. Parallèlement, les responsables dûment élus perdent la maîtrise des décisions touchant aux politiques budgétaires, monétaires et économiques, qui sont de plus en plus laissées à des technocrates. De ce fait, nombre de pays sont à présent obligés d'imposer des mesures d'austérité budgétaire et de réduire la charge de la dette. La question de savoir si ces mesures sont totalement justifiées ou non dépend de la situation macroéconomique de chaque pays. En tout état de cause, les gens n'accepteront des

mesures d'austérité que s'ils pensent que l'argent est correctement dépensé et qu'il y a de bons systèmes de reddition de comptes.

Dans le monde entier, les citoyens attendent de plus en plus de transparence de leurs gouvernements en matière budgétaire. Progressivement et dans une mesure variable selon les pays, les gouvernements répondent à ces exigences, ce qui permet d'avoir des budgets en adéquation non seulement avec les objectifs politiques du gouvernement, mais aussi avec les besoins sociaux de la population. Les parlements ont un rôle important à jouer pour que cette évolution porte ses fruits. L'Uruguay est le seul pays d'Amérique latine à s'être doté d'un budget quinquennal, c'est-à-dire un budget qui porte sur l'ensemble du mandat d'un gouvernement. Chaque année, le Parlement procède à une évaluation du budget. Mais il faut encore des améliorations, en particulier pour évaluer les retours sur investissements. Des recherches ont montré que les pays qui font contrôler leur budget par des organismes indépendants ont un meilleur développement social que les autres. En Amérique latine, c'est le cas du Brésil, du Chili et du Costa Rica. Cependant, dans nombre d'autres pays de la région, l'instance supérieure de vérification des comptes est subordonnée à l'Exécutif, ce qui nuit à la nécessaire objectivité de ces institutions. Là où il n'y a pas encore de vérification indépendante des comptes de l'Etat, les parlements devraient mettre en place le cadre légal requis. Il faut en outre que les parlementaires s'efforcent d'améliorer la transparence dans les marchés publics et, le cas échéant, dans les processus de privatisation, ce qui exige d'adopter des codes de conduite ainsi que des lois sur le conflit d'intérêts et la corruption.

La procédure budgétaire des Nations Unies est des plus transparentes. Le budget ordinaire se monte à 2,2 milliards de dollars E.-U. Il est soumis à l'examen des Etats Membres, qui sont le truchement de toute implication d'autres instances publiques (ce montant n'inclus pas le budget du maintien de la paix, de l'ordre de 8 milliards de dollars). L'ONU a un cycle de planification budgétaire biennal. Pour chaque période de deux ans, un cadre stratégique est défini sur le modèle des mandats législatifs. C'est lui qui servira de base au programme budgétaire. Un certain nombre d'organes intergouvernementaux spécialisés délibèrent sur les étapes de ce processus complexe, et parmi eux : le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), le Comité du programme et de la coordination, la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et d'autres encore. Enfin, c'est l'Assemblée générale en plénière, avec ses 193 Etats Membres, qui adopte le budget.

Cette association pleine et entière des Etats Membres à toutes les phases du processus budgétaire est un gage de transparence. De surcroît, l'ONU travaille actuellement à renforcer encore la transparence du système dans le but de mettre en place un modèle associant effectivement responsabilité politique (celle des Etats Membres), responsabilité personnelle (cadres supérieurs) et responsabilité administrative (administration et personnel). Pour ce faire, il existe différents dispositifs : obligation de publication de patrimoine qui s'applique à tous les cadres dirigeants ainsi qu'à celles et ceux qui ont des fonctions de décision sur les questions financières et l'attribution des marchés - soit plus de 3 500 personnes -, ainsi que le tout nouveau portail des contributions qui permet aux Etats Membres de voir le niveau de leurs contributions respectives en temps réel. En outre, l'ONU est en passe d'adopter les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) pour être certaine de suivre les meilleures pratiques actuelles.

Le revers de la médaille avec ce système budgétaire très complet est qu'il y a finalement trop d'informations disponibles au point que l'arbre aurait tendance à cacher la forêt. Dans le cycle budgétaire actuel, par exemple, ce sont 344 documents qui ont été publiés - soit 6 499 pages ! De plus, les Etats Membres peuvent poser des questions sur tout aspect du budget. Cette année, ces

questions ont donné lieu à une production de 1 000 pages supplémentaires. Enfin, il y a un problème général. Une fois qu'un comité a été créé, les Etats Membres ne sont plus disposés à le voir disparaître. Aucun comité n'est jamais dissous, aucune fonction supprimée.

C'est donc l'ensemble du processus budgétaire de l'ONU qu'il faut repenser pour une budgétisation plus stratégique et plus ciblée mettant l'accent sur les résultats et nécessitant beaucoup moins de micro-gestion. Le Secrétaire général de l'ONU a demandé un remaniement complet de manière à recadrer le processus et à n'avoir plus qu'un document budgétaire, établi à un niveau stratégique, avec tous les faits et chiffres essentiels, et beaucoup plus concis que ce que l'ONU produit à ce jour. En soutenant ces recommandations dans leurs pays respectifs, les parlements peuvent contribuer à une gestion plus transparente et plus responsable des fonds publics de l'ONU.

Les finances publiques ont tendance à être examinées de bien plus près que les comptes des entreprises privées, et il y a des moyens de renforcer le contrôle. Dans le cadre du processus d'audit, on pourrait donner la possibilité à des vérificateurs du secteur privé d'examiner les comptes de tel ou tel service public, même si la vérification des finances publiques doit rester l'apanage des vérificateurs publics. Il y a aussi un rôle important, quoique nécessitant une amélioration : celui des médias. Globalement, ce ne sont pas eux qui examinent les dépenses publiques. Ils s'en remettent aux parlementaires pour révéler les dysfonctionnements et publient ensuite l'information. Enfin, il y a un troisième élément important pour une gestion transparente des fonds publics, à savoir les personnes qui dénoncent les abus et l'existence d'une législation pour les protéger.

L'Initiative mondiale pour la transparence budgétaire (GIFT) a récemment été mise en place pour avancer dans l'élaboration de normes internationales. Cette initiative rassemble désormais les gouvernements du Brésil, des Etats-Unis, des Philippines et du Royaume-Uni ainsi que des institutions financières telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, et des organisations de la société civile telles que l'organisation d'information et d'action ONE, ou encore Greenpeace International. L'International Budget Partnership (IBP) a fait part de cette initiative aux dirigeants de l'Union interparlementaire et aimerait que l'UIP et ses Parlements Membres y prennent une part active.

L'IBP a mis au point l'Indice d'ouverture budgétaire compte tenu des difficultés qu'avaient ses membres à obtenir des informations exactes sur les budgets des Etats. Cet indice permet de classer les pays en fonction de leurs normes d'ouverture, notamment suivant que les pouvoirs publics publient huit rapports budgétaires essentiels, ou pas. Cet indicateur permet aussi de mesurer l'efficacité du contrôle assuré par les parlements et les organes de vérification des comptes.

Les gouvernements devraient établir différents forums de dialogue avec le public sur les questions budgétaires, notamment en s'appuyant sur les mécanismes existants tels que la budgétisation participative et l'audit social. Avant toute consultation, ils devraient publier des avis pour informer les citoyens sur les possibilités de participation et leur permettre de préparer leur contribution. Les gouvernements devraient publier des rapports sur le résultat des consultations publiques et rendre compte de la manière dont celui-ci a été pris en compte dans les décisions budgétaires.

Il faut une nouvelle norme de transparence budgétaire. Il existe bien plusieurs normes, telles que les bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire établies par l'OCDE en 2000 et le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques publié par le FMI en 2007, ou encore des normes établies par des organisations de la société civile, mais le problème est qu'elles sont contradictoires. De plus, elles ne donnent pas suffisamment de poids à la fonction de contrôle du Parlement.

Certains orateurs ont estimé qu'une norme mondiale de transparence budgétaire devait être coercitive, en ce sens que le degré de transparence budgétaire requis peut varier d'un pays à l'autre. L'ONU et l'UIP devraient jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration de cette norme, en favorisant la participation des organisations internationales et de la société civile, de manière à rassembler les bonnes pratiques et à promouvoir la confrontation des expériences entre parlements aux échelons régional et international, avec une réelle participation de toutes les parties prenantes. Toute nouvelle norme mondiale de transparence budgétaire devrait viser à répondre aux besoins de tous les pays, sans exception. Pour ce faire, on pourrait envisager une méthode progressive qui consisterait à établir des normes variables selon que les pays en sont à un stade plus ou moins avancé en matière de transparence budgétaire. A noter également, cette norme devra mettre en avant le rôle des parlements et des organes d'audit.

L'une des grandes difficultés pour les organisations de la société civile et les parlements est d'avoir accès en temps voulu à des informations complètes et de qualité sur les budgets de l'Etat.

Vivek Ramkumar

Les participants ont jugé particulièrement souhaitable d'avoir un instrument tel que la Loi néo-zélandaise sur la responsabilité budgétaire pour encadrer le contrôle du budget de l'Etat. Les lois sur la liberté d'information sont elles aussi essentielles et peuvent être invoquées si les gouvernements rechignent à soumettre leur budget aux vérifications. Certains ont aussi

suggéré d'obliger les gouvernements à présenter les comptes publics sous une forme (quelle qu'elle soit) accessible et aux parlementaires, et au grand public.

Certains parlementaires ont déploré que les commissions des comptes publics et organismes d'audit de leur pays ne soient pas suffisamment indépendants et n'aient pas suffisamment de moyens, ce qui n'est pas sans conséquence pour les rapports d'audit et permet difficilement au public et aux parlementaires de se faire une idée juste. En outre, nombre de parlements ne sont pas habilités par la loi à modifier les budgets nationaux ou à réformer la procédure budgétaire, notamment pour disposer de suffisamment de temps pour examiner les déclarations préliminaires d'orientation budgétaire ou passer au crible les projets budgétaires définitifs de l'Exécutif.

Le gouvernement est tenu d'informer le public sur la manière dont il faut lire le budget et de lui donner toutes les informations nécessaires pour qu'il puisse comprendre clairement de quoi il retourne. En outre, le gouvernement a la responsabilité de ne pas modifier constamment la présentation du budget, afin que ceux qui l'examinent puissent s'y retrouver. Le Parlement et le public ont besoin de plus de temps pour pouvoir étudier le budget en profondeur. Il faut résister lorsque le gouvernement fait pression pour accélérer le processus. Aussi importe-t-il que les parlementaires insistent pour avoir des auditions préalables à l'établissement du budget, avec les principaux acteurs nationaux. Ces auditions doivent être ouvertes au public ou retransmises en direct. Par ailleurs, les nouvelles technologies de l'information permettent de recueillir les avis d'un grand nombre de personnes en peu de temps. Il faut en particulier organiser des campagnes d'information sur l'exécution du budget dans les pays à fort taux d'analphabétisme.

Pourquoi l'ONU a-t-elle encore un processus aussi archaïque ? Parce que ses Etats Membres ne veulent pas le modifier. Nous avons fait des propositions pour le rendre plus compréhensible, entre autres en nous appuyant sur les pratiques d'autres organisations internationales, mais pour l'instant, elles se heurtent à des résistances.

Angela Kane

Aujourd'hui, la bureaucratie et l'absence de transparence semblent l'emporter sur la démocratie. L'Italie a renoncé à la souveraineté monétaire en entrant dans l'euro, pas à sa souveraineté politique, certes, mais à présent elle est dirigée par un gouvernement non élu. Lagarde, Draghi, Barroso n'ont jamais été élus, en tous cas pas à leurs postes actuels. Sarkozy et Merkel non plus n'ont pas été élus pour gouverner l'Italie. Comment des gens qui croient en la démocratie peuvent-ils rester muets face à un tel affront ?

Antonio Martino, sénateur italien

Pour que les parlementaires puissent s'acquitter de leur tâche de vérification du budget, les parlements doivent avoir une commission permanente des affaires financières et budgétaires dont la présidence doit être confiée à un membre de l'opposition, comme c'est déjà le cas dans certains pays. Il ne faut pas cependant que l'opposition se serve des auditions budgétaires pour marquer des points dans une optique politicienne à court-terme. Pour être efficaces, ces commissions doivent être habilitées à exiger des documents et à convoquer qui de droit. Elles doivent en outre disposer de

ressources suffisantes. Il faut également que leur fonctionnement fasse l'objet d'un examen régulier et au besoin d'aménagements. Parallèlement à la commission budgétaire « globale », il peut être bon de créer des commissions parlementaires spécialisées, ou d'avoir des rapporteurs pour contrôler les domaines d'activité de certains ministères ou étudier des questions particulièrement pointues en rapport avec le budget, telles que l'APD, qui est souvent gérée par plusieurs ministères et donc difficile à contrôler.

Pour que la fonction de contrôle, il y a encore d'autres conditions à remplir. Premièrement, il faut des mécanismes pour que le gouvernement ne puisse pas opposer une fin de non-recevoir aux éventuels doutes ou questions de l'opposition quant au budget, qui revient à nier la fonction de contrôle parlementaire. Si le contrôle parlementaire se fait sous forme de questions aux ministres, alors ces derniers doivent être obligés de donner de vraies réponses, et non de donner des réponses vagues ou de se répandre en platitudes.

Principales conclusions

- Il est manifestement nécessaire d'établir une norme mondiale de transparence budgétaire que devraient suivre tous les parlements pour garantir la responsabilité démocratique. Toutefois, il ne faut pas espérer que tous les parlements - quel que soit leur niveau de développement - s'adaptent à cette norme sans délai et sans moyens.
- L'examen d'un processus budgétaire effectivement très transparent mais fastidieux a permis de mettre en évidence la nécessité d'un processus plus strict et plus accessible à un public non averti.
- Même là où les parlements sont légalement habilités à exercer un véritable contrôle budgétaire, ils en sont souvent empêchés faute de moyens. Les capacités de contrôle pourraient être renforcées en veillant à l'indépendance des rapports des vérificateurs aux comptes, en créant des services budgétaires au Parlement, en donnant davantage de temps au Parlement pour examiner le projet de budget, et en le rendant public, en organisant des auditions publiques et en publiant des « budgets pour les contribuables », afin que ces derniers puissent comprendre comment leur argent est dépensé.

- Les parlements perdent de plus en plus le contrôle du processus budgétaire et des bureaucraties non élues imposent leurs règles aux gouvernements et aux parlements dûment élus en matière budgétaire, monétaire et économique. La responsabilité politique du processus budgétaire exige de restaurer l'autorité du Parlement vis-à-vis de ces bureaucraties.
- Dans certains pays, certains fonds - il s'agit souvent de l'aide extérieure ou des recettes pétrolières - ne sont pas répertoriés au budget et ne sont pas soumis à un contrôle parlementaire. Les participants ont estimé, d'un commun accord, que ce manque de contrôle était dangereux.
- Lorsqu'ils examinent le budget, les parlements doivent non seulement se concentrer sur les crédits, mais aussi penser aux sources de revenus du pays. Les pays qui reçoivent une grande quantité d'aide au développement ont du mal à se faire à l'idée que les donateurs se retrouvent eux-aussi à court d'argent. Il est donc d'autant plus important que les parlementaires cherchent à savoir d'où vient l'argent et comment il est dépensé, de manière à trouver des moyens pour que leur pays dépende moins de l'aide.

Séance IV : Renforcement des liens entre institutions nationales et société civile - vers des sociétés plus ouvertes

Intervenants : M. Ranko Krivokapic, Président du Parlement du Monténégro; M. A.K. Abdul Momen, Ambassadeur et Représentant permanent du Bangladesh auprès des Nations Unies; Mme Corinne Woods, Directrice, Campagne du Millénaire de l'ONU; M. Jeffery Huffines, Représentant de l'Alliance mondiale pour la participation des citoyens (CIVICUS); et Mme Evelyn Leopold, ancienne chef de bureau de Reuters auprès des Nations Unies (modératrice).

Durant la quatrième séance, M. Krivokapic s'est penché sur le rôle politique de la société civile, tandis que l'Ambassadeur Momen s'est focalisé sur son rôle dans le développement. Mme Woods s'est intéressée au rôle de la société dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et M. Huffines a apporté un éclairage sociopolitique au débat dans son ensemble.

Il y a longtemps que le respect du droit et son application uniforme sont considérés comme des préalables pour que les citoyens aient confiance en les institutions de l'Etat. L'Etat doit garantir l'équité à ses citoyens, qui doivent en retour faire confiance aux institutions. Le devoir fondamental du responsable public réside dans le souci du bien public, quel que soit le pouvoir de l'Etat (législatif, exécutif ou judiciaire) auquel il est affecté.

Le partenariat entre des autorités démocratiquement élues, les organisations non gouvernementales (ONG), les médias et les citoyens est un principe fondamental d'une société ouverte, dans lequel la société civile constitue la voix autonome et structurée du public. Elle peut en particulier faire office de contrepoids - parfois même involontairement - face à la collusion entre responsables politiques et agents de la fonction publique, qui porte en elle les germes de la corruption. Cela étant, le travail des ONG ne saurait remplacer l'autorité de la loi et de la Constitution, car il faut une structure démocratique pour garantir le respect des droits de l'homme ainsi que l'obligation de rendre compte et la responsabilité individuelle.

La liberté n'existe pas si elle n'est pas garantie par l'Etat, mais seul un Etat sous la tutelle des citoyens peut offrir un véritable sentiment de liberté.

M. Ranko Krivokapic

Pour autant, les ONG sont tout à fait à mêmes de travailler en partenariat avec l'Etat et de lui permettre ainsi de fournir des services publics plus rapides et plus économiques.

Les Balkans ont prouvé que la chute d'un système ne conduisait pas nécessairement à l'avènement d'un meilleur, et pouvait au contraire entraîner des périodes de grande instabilité. La démocratisation durable demande beaucoup

de temps et d'efforts. C'est là un enseignement très important pour celles et ceux qui prennent part aux changements en cours dans le monde arabe.

Le Bangladesh a une société civile dynamique et structurée dont l'organisation contribue grandement à la promotion de différentes catégories de la population, en particulier les femmes, les enfants et les groupes vulnérables. Le gouvernement encourage vivement les ONG à s'impliquer dans les activités de développement, au plan tant local que national. Il convient aussi de noter que les projets de développement du Bangladesh ont « visage humain », précisément grâce à l'engagement de la société civile dans le travail visant la croissance économique, la paix et le développement dans une optique durable. Si le droit constitutionnel et législatif prévoit la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme, la société civile veille à sa bonne application. La vigilance de la société civile contribue valablement à la protection des droits de l'homme, à la lutte contre la corruption, à la promotion de la participation des femmes à la vie politique, à une application équitable des lois et à des décisions favorables aux citoyens.

Les partenariats entre la société civile et les institutions nationales exigent la mise en place d'une culture d'ouverture, de transparence et de représentativité dans laquelle chaque partie respecte les critiques et suggestions de l'autre et où les deux parties œuvrent collectivement au renforcement de la démocratie. De même, les ONG financées par des organismes étrangers ou travaillant au nom d'un groupe d'intérêt particulier doivent adapter leur position et trouver un équilibre entre les intérêts de leurs organismes de financement et l'intérêt national. Pour être considérées comme agissant dans l'intérêt général, il est important que les ONG ne soient pas liées de trop près avec un parti politique - qu'il soit au pouvoir ou dans l'opposition.

Les institutions nationales ne peuvent et ne pourront s'acquitter de leurs mandats que s'il y a une société civile active et forte, prête à leur apporter son soutien. Il est important que toutes les parties prenantes participent au développement national, car cela donne à tous un sentiment de maîtrise et de responsabilité dans la réalisation de buts communs.

La réalisation d'un engagement mondial tel que les OMD dépend d'un facteur important, qui dépasse la compétence technique - la volonté politique. C'est dans l'espace créé par le souci mondial de se doter d'un projet commun tel que la Déclaration du Millénaire qu'il convient de resserrer les liens entre les institutions nationales et la société civile, au moyen d'un dialogue constructif entre les citoyens et l'Etat. Les institutions nationales programment et assurent des services, mais pour être sûr qu'ils sont de qualité, il faut avoir le retour des usagers. A l'échelon local, il faut informer les citoyens pour qu'ils aient confiance dans ce processus et puissent y adhérer. Les technologies modernes de communication peuvent contribuer à faciliter ce retour des citoyens, en ce sens qu'elles permettent de recueillir directement leurs avis sans l'intermédiaire des structures d'une ONG. Ces technologies offrent aussi d'autres possibilités

Les OMD fixent un cadre, les nouvelles technologies ouvrent des possibilités.

Corinne Woods

d'interaction entre les citoyens et les institutions nationales sur lesquelles on pourra et on devra s'appuyer pour bâtir les fondations de l'après-2015 au regard des OMD.

Le Printemps arabe et le mouvement « Occupy Wall Street » découlent de mouvements sociaux évoluant dans une nouvelle sphère, et non dans le cadre d'ONG structurées, qui ne sont peut-être d'actualité. Aussi serait-il futile d'essayer de déterminer comment travailler avec les ONG traditionnelles alors que la nature de la société civile est en train de changer. Les parlementaires doivent au contraire s'intéresser aux formes que prendra la participation des citoyens dans l'avenir immédiat. Il pourrait être nécessaire de mettre en place de nouvelles procédures ou de nouveaux cadres institutionnels, par l'intermédiaire des parlements, pour instaurer le dialogue avec la société civile dans ce contexte nouveau et moins structuré.

Evoquant la situation de la société civile fin 2011, le Représentant à l'ONU de l'Alliance mondiale pour la participation des citoyens (CIVICUS) a déclaré que l'optimisme grisant qui avait fait suite dans les années 90 à la chute du Mur de Berlin et ses promesses d'un vent mondial de démocratie et de liberté avaient été rapidement suivis d'une décennie de guerre contre le terrorisme qui avait servi de prétexte pour restreindre la liberté d'information, d'expression et de réunion.

Même l'implosion financière de 2008 et les crises économiques et budgétaires qui en ont résulté n'ont pas entraîné de changements majeurs parce que les gouvernements croyaient les banques trop grandes pour faire faillite et les citoyens trop insignifiants pour être pris en compte. Les crises financières ont exacerbé les pressions exercées sur la société civile, l'érosion du soutien politique pour défendre les intérêts d'autrui et l'empiètement des intérêts économiques sur les droits de l'homme et les libertés politiques. Ces secousses telluriques ont modifié les équations géopolitiques tant et si bien que des pays qui étaient autrefois d'ardents défenseurs de la démocratie et des droits de l'homme sont désormais plus enclins à fermer les yeux sur les atteintes à ces idéaux lorsque les Etats qui les commettent sont d'importants pourvoyeurs de capitaux ou de ressources. Entre 2009 et 2010, CIVICUS a répertorié 90 pays dont les lois ou politiques destinées à brider la société civile ont été modifiées dans un effort concerté de criminalisation de la dissension.

Puis 2011 est arrivé. Le Printemps arabe a rétabli la foi dans l'action des citoyens dans le monde entier et fait naître des mouvements comme « Occupy Wall Street », quand les gens souvent étiquetés comme des « citoyens ordinaires » ont fini par ne plus supporter d'être pris au piège entre des Etats qui ne les écoutent pas et des marchés qui se moquent d'eux.

Ces mouvements populaires remettent en cause les définitions traditionnelles de l'Etat, du marché et de la société civile ainsi que les relations qui les unissent. Ils résistent à l'imposition par la force de nouveaux contrats sociaux réduisant la société civile à un rôle de fournisseur de services publics à bas coût alors qu'elle est le défenseur des exclus et le gardien de l'exercice du pouvoir. Ils remettent en cause les définitions de souveraineté nationale déjà ébranlées par les menaces mondiales que sont les changements climatiques, les pandémies et le terrorisme. Facilités par les nouvelles technologies, ces mouvements sont en train de chambouler complètement les normes de responsabilité et de participation. Ils sont unis à travers des structures fluides et horizontales et l'emploi des nouvelles technologies les aide à réclamer de pouvoir participer activement à la gouvernance.

On peut définir la société civile, entre autres, comme suit : la somme des institutions, organisations et individus se trouvant entre la famille, l'Etat et le marché, au sein de laquelle les gens s'associent volontairement pour défendre des intérêts communs.

Jeffery Huffines

En vue de l'examen des OMD qui aura lieu en 2013 à l'ONU, CIVICUS et d'autres organisations cherchent à associer les citoyens du monde entier à des débats nationaux sur le monde qu'ils souhaitent. Que font la société civile et les parlements pour remédier au déficit démocratique et à la répartition inégale du pouvoir à l'échelon mondial, afin que les voix de tous les citoyens puissent être entendues ?

Durant le débat qui a fait suite aux interventions des invités, plusieurs délégués ont expliqué dans quel cadre les ONG travaillaient avec le gouvernement dans leur pays. Tandis qu'il y a dans les pays en développement un problème de communication entre les parlementaires et la société civile, les pays développés sont confrontés à un accès inégal de la société civile aux parlementaires, en raison des activités des lobbys et autres groupes d'intérêts, qui faussent ces relations par des contributions financières. La question fondamentale est donc de savoir comment améliorer l'interaction entre les parlementaires, les dirigeants politiques et la société civile, en écartant les groupes qui défendent leurs intérêts propres. La réponse se trouve probablement dans la création d'un cadre institutionnel au sein du système parlementaire. Il faudrait par exemple que les commissions parlementaires traitant d'une question donnée fassent une place aux apports de la société civile et défendent ses points de vue sur les sujets qui d'intérêt national. Le respect mutuel est fondamental, qu'on soit ou pas du même avis.

S'il convient de se féliciter de la participation des citoyens, certains participants ont néanmoins mis en garde contre une vision angéliste de la société civile. Dans certains cas, les ONG ont pour objectif de saboter le gouvernement ou le parlement par des moyens anti-démocratiques. Il y a aussi des cas où ces organisations sont corrompues et n'ont pas de dispositifs pour assurer leur transparence. Il faut donc faire preuve de prudence au moment de déterminer à quels groupes on reconnaît le nom d'organisations de la société civile, mais aussi ce qu'ils représentent et qui ils représentent. Les lois régissant ces organisations, leurs organes dirigeants, leurs règles et leurs statuts doivent être claires.

Enfin, d'autres intervenants ont laissé entendre qu'il y avait une myriade d'ONG travaillant dans des dizaines de pays, ce qui veut dire que le financement des ONG par des sources étrangères n'est ni une nouveauté, ni forcément une mauvaise chose. L'important est que les ONG soutenues par des fonds étrangers se conforment aux lois nationales et, en particulier, s'abstiennent de prendre des mesures qui pourraient inciter à la violence politique. Il convient de créer un code de conduite pour encadrer les activités des représentants des différentes organisations et réglementer leur financement. C'est là une tâche pour les parlementaires qui doivent élaborer des lois garantissant la responsabilité de la société civile au même titre que celle du gouvernement. Parallèlement, il est de la responsabilité du gouvernement de défendre le droit à la liberté d'expression et de réunion, y compris pour celles et ceux qui expriment des divergences de vues et des critiques.

Principales conclusions

- Le renforcement des relations entre les institutions nationales et la société civile est le socle d'une démocratie durable. Tous les pays ne se développent pas au même rythme, mais tous doivent aller dans la même direction.
- La société civile ne peut fonctionner efficacement que lorsque l'Etat travaille dans un esprit de partenariat. C'est aux parlements nationaux qu'il appartient d'établir un cadre légal fort pour assurer un dialogue constructif, de même que la responsabilité et la transparence des organisations de la société civile.
- Il est possible que l'avènement des nouvelles technologies relègue les organisations de la société civile au passé à présent que les citoyens peuvent s'organiser sans l'intermédiaire

d'une organisation. Les parlementaires doivent saisir les opportunités qu'offrent ces nouvelles technologies et aller à la rencontre des citoyens pour améliorer le dialogue. C'est à eux qu'il appartient de veiller à ce que la société civile ne soit pas prise au piège entre des Etats qui ne les écoutent pas et des marchés qui ne se préoccupent pas d'eux.

Résumé de la réunion et remarques finales

Le Secrétaire général de l'Union interparlementaire, M. Anders B. Johnsson, a remercié tous les participants de leurs contributions des plus utiles. Après avoir fait un résumé des quatre séances principales de l'Audition, il a souligné que les recommandations d'action formulées par l'UIP seraient soumises aux organes directeurs de l'Organisation afin qu'ils examinent les meilleurs moyens de les mettre en œuvre. Le Secrétaire général a ajouté qu'au printemps 2012, l'Assemblée générale devait tenir un débat spécial sur l'interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'UIP. Les résultats de ce débat étant incontestablement importants pour les parlementaires, l'UIP les inviterait à prendre part à une discussion sur les questions pertinentes, avant et pendant son assemblée, à Kampala. La teneur de l'Audition parlementaire qui s'achevait serait répercutée durant cette discussion, de manière que tous les intervenants puissent envisager sur la même base les mesures à prendre pour créer un dialogue plus nourri entre l'ONU, les parlements et l'UIP.