

Mobilisation des parlements en faveur du Programme d'action de Bruxelles pour les pays les moins avancés



UNION INTERPARLEMENTAIRE



BUREAU DU HAUT REPRÉSENTANT POUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS,
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT SANS LITTORAL ET LES PETITS ÉTATS
INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT DES NATIONS UNIES

Avant-propos

On les appelle les pays les moins avancés (PMA). Ce sont les 49 pays les plus pauvres du monde. Trente-trois d'entre eux se trouvent en Afrique, 15 en Asie et dans le Pacifique et un aux Caraïbes. Ensemble, ils représentent 11% de la population mondiale, soit 780 millions de personnes. Leurs besoins figurent en tête de l'ordre du jour du développement international.

En 2001, la communauté internationale s'est jointe à eux pour adopter la Déclaration et le Programme d'action de Bruxelles 2001-2010 lors de la Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés. Le Programme d'action de Bruxelles (PAB) vise à améliorer les conditions de vie des populations des PMA par l'exécution d'un certain nombre d'engagements assortis d'objectifs et d'échéances. Le PAB sert de cadre à la coopération entre les PMA et leurs partenaires de développement, qui a pour but d'accélérer la croissance et le développement, de mettre fin à leur marginalisation et de leur permettre de s'intégrer dans l'économie mondiale.

Les PMA ont connu une forte croissance économique dans les années qui ont immédiatement suivi l'adoption du Programme d'action de Bruxelles. Aujourd'hui, cependant, la crise économique mondiale, à laquelle s'ajoutent les changements climatiques, la crise de l'énergie et de graves pénuries alimentaires à répétition, est en train d'inverser la tendance et d'aggraver leur vulnérabilité. Ce sont là autant de raisons impérieuses pour intensifier nos efforts afin de faire du PAB une réalité quotidienne. Ce redoublement d'efforts arrive aussi en temps opportun puisque la communauté internationale prépare la Quatrième Conférence des Nations Unies sur les PMA qui va procéder à l'examen final de l'exécution du PAB.

Les parlements ont d'importantes responsabilités à assumer pour assurer la mise en œuvre du PAB, en particulier pour ce qui est de l'état de droit et de la bonne gouvernance qui comptent parmi ses postulats. Cela dit, les parlements des PMA n'ont eu aucun rôle à jouer dans la préparation du PAB et peu d'entre eux ont pris une part active à son exécution.

Ce guide tente de corriger ce déséquilibre. C'est un outil pratique pour les parlements des PMA, qu'il renseigne sur les mesures à prendre pour soutenir le PAB, notamment en mettant en place des structures parlementaires ou en renforçant celles qui existent déjà. Il est aussi conçu à l'usage des bureaux hors siège des Nations Unies dans les PMA, qu'il se propose d'éclairer sur les moyens de coopérer plus efficacement avec les parlements et de les aider dans leur tâche.

L'Union interparlementaire et le Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement ont le plaisir de présenter ce guide. Il s'inscrit dans nos efforts pour aider les parlements à s'attaquer aux problèmes de gouvernance et à intégrer les objectifs du PAB dans les stratégies nationales de développement. Nous sommes convaincus que les parlements ont un rôle crucial à jouer pour que ces stratégies reflètent les priorités et les besoins de la population qu'elles sont censées servir et pour que les gouvernements rendent compte de la mise en œuvre de ces stratégies.

Cheick Sidi Diarra

*Secrétaire général adjoint et
Haut Représentant UN-OHRLLS*

Anders B. Johnsson

*Secrétaire général
Union interparlementaire*

TABLE DES MATIÈRES

Note d'introduction: quelques définitions

1. Le Bureau du Haut Représentant et les Bureaux des Coordonnateurs résidents des Nations Unies et le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010
2. L'Union interparlementaire

I. Introduction

- i. *Contenu du présent guide*
- ii. *Pourquoi ce guide ?*
- iii. *Raison d'être de la coopération entre organisations internationales et parlements : des rôles distincts mais des objectifs convergents*

II. Rôle et responsabilités du Parlement dans une démocratie

- i. *La séparation des pouvoirs dans l'État*
- ii. *Qu'est-ce qu'un parlement?*
- iii. *Comment les parlements sont-ils constitués?*
- iv. *Comment les parlements sont-ils structurés?*
- v. *Quelles sont les fonctions d'un parlement?*
- vi. *Quels sont les critères fondamentaux d'un parlement démocratique?*

III. Domaines dans lesquels le Bureau du Haut Représentant et les Bureaux des Coordonnateurs résidents des Nations Unies peuvent obtenir l'appui du parlement et de ses membres à la mise en œuvre du PAB

1. Travail législatif et action normative
 - 1.i. *Quelles sont les attributions des parlements et des parlementaires?*
2. Contrôle parlementaire
 - 2.i. *Que peuvent faire les parlements et les parlementaires?*
3. Ventilation du budget
 - 3.i. *Que peuvent faire les parlements et les parlementaires?*
4. Représentation
 - 4.i. *Que peuvent faire les parlements et les parlementaires?*

IV. Interaction entre le Bureau du Haut Représentant et les Bureaux des Coordonnateurs résidents des Nations Unies, d'une part, et les parlements et les parlementaires, de l'autre

- i. Ce dont le parlement et les parlementaires ont besoin*
- ii. Établissement de relations avec le parlement: qui cibler*
- iii. Comment cibler*
- iv. Où contacter les parlements et les parlementaires*

V. Les parlements et les relations internationales: le rôle des organisations interparlementaires comme l'UIP dans le renforcement de l'action des organisations intergouvernementales

- i. Que devraient faire le Bureau du Haut Représentant et les Bureaux des Coordonnateurs résidents des Nations Unies ?*

Annexe: Programme d'action de Bruxelles

Annexe: Liste des PMA

Annexe: Critères d'identification des PMA

Note d'introduction : quelques définitions

Ce Guide a été écrit à l'intention de différents publics : premièrement, les membres des parlements des pays les moins avancés (PMA) (voir la liste intégrale en annexe) le trouveront utile car il leur permettra de mieux comprendre leur rôle dans la mise en œuvre du Programme d'action de Bruxelles (PAB), ainsi que les ressources que peuvent mettre à leur disposition les bureaux des coordonnateurs résidents des Nations Unies; deuxièmement, le Bureau du Haut Représentant et les bureaux compétents des Nations Unies dans les PMA; troisièmement, les correspondants nationaux dans les PMA.

Le Bureau du Haut Représentant et les Bureaux des Coordonnateurs résidents des Nations Unies

Le Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés (PMA), les pays en développement sans littoral (PDSL), et les petits États insulaires en développement (PEID) a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en janvier 2002. Il lui incombe de mobiliser un soutien international pour la bonne mise en œuvre du Programme d'action de Bruxelles en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, du Programme d'action d'Almaty pour les pays en développement sans littoral sur la coopération en matière de transport en transit et du Programme d'action de la Barbade pour les petits États insulaires en développement comme décrit dans la Stratégie de Maurice.

Le Bureau entreprend des activités pour défendre les pays les plus vulnérables et sensibiliser aux problèmes qui les préoccupent. Il a en outre la responsabilité de contrôler, de coordonner et de faire rapport.

On trouvera de plus amples informations sur le Bureau en consultant le site www.unohrrls.org.

Fonctions du Bureau du Haut Représentant

Les fonctions essentielles du Bureau du Haut Représentant telles que recommandées par le Secrétaire général de l'ONU en 2001 et approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies sont les suivantes :

- a) Aider le Secrétaire général à assurer la pleine mobilisation et la coordination de toutes les parties du système des Nations Unies, en vue de faciliter l'application coordonnée et le suivi et le contrôle du Programme d'action pour les pays les moins avancés aux niveaux national, régional et mondial;
- b) Fournir un appui coordonné au Conseil économique et social ainsi qu'à l'Assemblée générale afin d'évaluer les progrès et de procéder à l'examen annuel de l'application du Programme d'action;
- c) Assurer la bonne application de la Déclaration d'Almaty et du Programme d'action d'Almaty : partenariats conçus pour répondre aux besoins spéciaux des pays en développement sans littoral et créer un nouveau cadre mondial pour la coopération en matière de transport en transit entre les pays en développement sans littoral et les pays de transit;
- d) Appuyer, selon les besoins, le suivi coordonné de l'application de la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme

d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement;

- e) Entreprendre des activités appropriées de défense des pays les moins avancés, des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement en partenariat avec les organismes pertinents des Nations Unies et avec la société civile, les médias, les milieux universitaires et les fondations;
- f) Aider à mobiliser des appuis et des ressources au niveau international pour l'application du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés, et d'autres programmes et initiatives pour les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement;
- g) Fournir un appui approprié aux consultations de groupe entre les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement.

Pays les moins avancés

Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés (PMA) pour la décennie 2001-2010, adopté le 20 mai 2001 à Bruxelles, vise à améliorer les conditions de vie des populations des pays les moins avancés et jette les bases d'une coopération entre eux et leurs partenaires de développement, qui vise à «obtenir une croissance économique soutenue et un développement durable dans ces pays, à mettre fin à leur marginalisation par l'élimination de la pauvreté, de l'inégalité et de la misère et à leur permettre de s'intégrer avec profit dans l'économie mondiale». Depuis que cette catégorie de pays a été créée en 1971, sur la base de critères spécifiques, le nombre des PMA a doublé, passant de 25 à 50.

Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés a pour but «d'obtenir des progrès substantiels en vue de réduire de moitié la proportion de personnes vivant dans l'extrême pauvreté et souffrant de la faim d'ici 2015 et de promouvoir le développement durable des PMA». Le Programme d'action comporte 30 objectifs de développement international, dont ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

Le Programme repose sur des engagements mutuels des PMA et de leurs partenaires de développement et articule les politiques et les mesures à prendre autour de sept domaines interdépendants.

- ✧ encouragement d'une action axée sur la population;
- ✧ bonne gouvernance aux échelons national et international;
- ✧ renforcement des capacités humaines et institutionnelles;
- ✧ renforcement des capacités de production des PMA pour qu'ils profitent de la mondialisation;
- ✧ accroissement du rôle du commerce dans le développement;
- ✧ réduction de la vulnérabilité et protection de l'environnement; et
- ✧ mobilisation des ressources financières.

Le Programme d'action définit aussi des priorités intersectorielles : élimination de la pauvreté, égalité des sexes, emploi, gouvernance aux niveaux national et international, renforcement des capacités, développement durable, problèmes particuliers des PMA sans littoral et des petits PMA insulaires, et difficultés des PMA touchés par des conflits.

En septembre 2006, une réunion de haut niveau de l'Assemblée générale a procédé à l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme d'action de Bruxelles et a adopté la résolution 61/1 dans laquelle les États membres ont renouvelé leur engagement de répondre aux besoins spéciaux des PMA en progressant vers l'élimination de la pauvreté, la paix et le développement. À cette occasion s'est tenue une réunion parlementaire conjointe UIP-OHRLLS qui a attiré l'attention sur le rôle des parlements dans la bonne gouvernance (Engagement 2 du PAB).

Bureaux des Coordonnateurs résidents de l'ONU

Le réseau des coordonnateurs résidents englobe toutes les institutions du système des Nations Unies qui mènent des activités opérationnelles pour le développement, indépendamment de leur présence officielle dans le pays. Il vise à rassembler les diverses institutions des Nations Unies pour améliorer l'efficacité et le bon fonctionnement des activités opérationnelles dans le pays. Les coordonnateurs résidents, qui sont financés et gérés par le PNUD, dirigent les équipes des Nations Unies dans plus de 130 pays et sont les représentants désignés du Secrétaire général pour les opérations de développement. Travaillant en liaison étroite avec les gouvernements nationaux, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays défendent les intérêts et les mandats des Nations Unies avec l'appui et les conseils de toute la famille des Nations Unies.

Il existe un bureau du coordonnateur résident de l'ONU dans pratiquement tous les PMA. Il aide le pays à mettre en œuvre le PAB et lui est d'un grand secours à cet égard. On trouvera une liste complète des bureaux du PNUD dans les différents pays (auxquels sont rattachés la plupart des coordonnateurs résidents) sur le site Web suivant : **www.undp.org/countries**.

Union interparlementaire

L'UIP, quant à elle, est l'organisation mondiale des parlements qui conduit la coopération institutionnelle entre les Nations Unies et leurs institutions spécialisées, et les parlements. Actuellement, 32 parlements de PMA en sont membres.

La promotion de la démocratie est au cœur de son mandat. Organisation internationale des parlements, l'Union interparlementaire, qui compte plus de 150 Membres, se concentre naturellement sur le parlement comme institution clé dans la promotion de la démocratie.

Pour bien tenir son rôle, le parlement doit être élu et représentatif de toutes les composantes de la société. Il doit avoir les pouvoirs nécessaires et les moyens d'exprimer la volonté du peuple par ses fonctions de législation et de contrôle. Il peut ainsi contribuer à la sauvegarde des droits et des libertés du peuple, aider à assurer la paix civile et un développement harmonieux.

L'UIP aide les parlements en renforçant leur capacité de s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles. De plus en plus, son programme de coopération technique s'occupe de consolider les institutions démocratiques dans des pays qui sortent d'un conflit comme l'Afghanistan, le Burundi, le Rwanda et le Timor-Leste. Les projets comportent généralement plusieurs volets : services consultatifs, renforcement des capacités des membres et du personnel des parlements (par des séminaires et des voyages d'étude) et fourniture d'un équipement de base.

L'UIP travaille aussi à la réalisation des objectifs du développement international, tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement. Ses activités dans ce domaine s'étendent à la coopération au développement, autrement dit à l'aide publique au développement, qui est une source vitale de financement pour le développement des PMA.

On trouvera de plus amples informations sur l'UIP en consultant son site Web officiel : www.ipu.org.

Pays en développement sans littoral

L'absence d'accès terrestre à la mer, l'éloignement et l'isolement par rapport aux marchés mondiaux ainsi que des coûts de transit élevés continuent d'entraver gravement le développement économique et social des pays en développement sans littoral (PDSL).

Leur commerce maritime dépend inévitablement du passage à travers d'autres pays. Le franchissement d'autres frontières et la longue distance qui les sépare des centres marchands accroissent sensiblement leurs dépenses de transport.

Les pays en développement sans littoral sont généralement parmi les plus pauvres des pays en développement, ceux qui enregistrent les taux de croissance les plus faibles, et ils dépendent d'un nombre très réduit de produits de base pour leurs recettes d'exportation. En outre, 16 des 31 pays en développement sans littoral sont classés comme PMA.

La Déclaration et le Programme d'action : partenariats conçus pour répondre aux besoins spéciaux des pays en développement sans littoral, qui ont été adoptés à la Conférence ministérielle des Nations Unies de 2003 à Almaty, Kazakhstan, traduisent le ferme engagement pris par la communauté internationale de répondre aux besoins et problèmes spéciaux des pays en développement sans littoral comme le préconisait la Déclaration du Millénaire des Nations Unies.

L'objectif du Programme d'action d'Almaty, le premier texte de ce genre à faire l'objet d'un accord universel, est d'établir un nouveau cadre mondial pour la mise en place de systèmes efficaces de transport en transit dans les pays en développement sans littoral et de transit, compte tenu des intérêts tant des pays en développement sans littoral que des pays en développement de transit.

Le Programme vise à a) garantir l'accès à la mer et depuis la mer à tous les modes de transport; b) réduire les coûts et améliorer les services pour que les exportations soient plus compétitives; c) diminuer les coûts de livraison des importations; d) analyser le problème des retards et des aléas sur les itinéraires commerciaux; e) mettre en place un réseau national adéquat; f) réduire les pertes, les dommages et les avaries qui surviennent en cours de route; g) favoriser l'essor des exportations; h) améliorer la sécurité du transport routier et la sécurité des voyageurs dans les couloirs de transport.

Petits États insulaires en développement

À la merci de l'océan ou de la mer, les petits États insulaires en développement (PEID) sont particulièrement vulnérables sur le plan social, économique et environnemental. Les habitants des petites îles éprouvent des difficultés diverses du fait de l'interaction de facteurs tels que la faible population et la petite taille de l'économie, la distance des marchés internationaux, la prédisposition aux ca-

tastrophes naturelles, les changements climatiques, la fragilité des écosystèmes terrestres et marins, la dépendance vis-à-vis des marchés internationaux et la vulnérabilité aux chocs économiques extérieurs.

Lors de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement qui s'est tenue en 1994 à la Barbade, un Programme d'action a été élaboré pour intégrer les petits États insulaires à l'économie mondiale et s'attaquer à leurs problèmes de développement socio-économique. Le Programme a défini des domaines prioritaires et a indiqué les mesures à prendre pour relever les défis auxquels sont confrontés ces États.

En janvier 2005, une Réunion internationale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement s'est tenue sous l'égide des Nations Unies à Maurice. La Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement y a été adoptée. Elle a insisté à nouveau sur la nécessité d'améliorer la coopération internationale et d'accroître les flux financiers pour permettre aux petits États insulaires en développement de remédier à leur vulnérabilité.

I. Introduction

Depuis plusieurs années déjà, les parlements jouent un rôle plus éminent dans la gestion des affaires publiques en raison de la tendance générale à la démocratisation et, partant, à la bonne gouvernance. Le fait que sur les quelque 200 États existant dans le monde aujourd’hui, 181 aient un parlement en atteste l’importance croissante. Il est de plus en plus admis que les parlements jouent un rôle crucial dans la gestion des affaires de la société, aux niveaux tant national qu’international.

Le Programme d’action de Bruxelles donne aux parlements l’occasion d’exercer leur fonction dans leur pays et sur la scène internationale.

i. Contenu du présent guide

Le présent guide a été établi par l’UIP à l’intention des parlements, du Bureau du Haut Représentant, des bureaux des coordonnateurs résidents des Nations Unies et de leurs correspondants dans les gouvernements des PMA. Il livre des informations de base sur le rôle des parlements, sur leur mode de fonctionnement et sur la manière de les associer à la promotion du PAB, en particulier par la formation de groupes de soutien engagés. Diverses formules concernant l’organisation de ces groupes y sont exposées. Il met aussi en lumière les moyens que peuvent employer les parlements des PMA et les bureaux hors siège des Nations Unies pour travailler en coopération plus étroite et ainsi mieux remplir leurs missions respectives.

ii. Pourquoi ce guide ?

Il n’y a pas si longtemps, les organisations internationales, dont celles du système onusien, travaillaient presque exclusivement avec les représentants de la branche exécutive de l’État. Travailler avec le parlement était considéré comme une forme d’ingérence dans les affaires politiques intérieures d’un pays, avec toutes les complications en découlant. En outre, nombre de parlements, en Afrique en particulier, étaient encore perçus comme de simples chambres d’enregistrement. Cette situation a changé radicalement et nombre d’organisations internationales travaillent à présent avec les parlements. Avant tout parce que les parlements, notamment ceux des démocraties émergentes, ont pris une place plus importante grâce à la vague de démocratisation qui s’est imposée depuis le début des années 1990. Les parlements et les parlementaires sont de plus en plus fréquemment considérés comme des partenaires de choix pour les organisations internationales, en particulier celles qui mènent une action en faveur du développement.

Toutefois, cette coopération accrue ne s’est pas toujours accompagnée d’une meilleure compréhension du rôle et des méthodes de travail des parlements. Les membres du personnel des organisations internationales ne savent pas toujours très bien quelles ressources recèlent les parlements et comment y accéder. Il en est résulté une multiplication de contacts de travail ad hoc n’ayant eu que des résultats limités.

De leur côté, les parlements et les parlementaires ne sont pas nécessairement conscients des avantages d’un partenariat avec les organisations internationales. Et même quand ils le sont, ils ne savent pas toujours vers qui se tourner et comment entrer en contact avec ces organisations, d’où nombre d’idées fausses et de malentendus.

iii. Raison d'être de la coopération entre organisations internationales et parlements : des rôles distincts mais des objectifs convergents

Les rôles respectifs des parlements et des organisations internationales sont clairement différenciés. Les organisations internationales ont pour vocation de gérer les dossiers internationaux et tendent à voir les choses dans une perspective mondiale. Souvent, les parlements sont absents des forums mondiaux où sont négociées et arrêtées les grandes orientations. Quand celles-ci sont ensuite transposées au niveau national, les parlements ont une marge de manœuvre très réduite et sont généralement placés devant le fait accompli. Aussi devraient-ils s'impliquer dans le processus de négociation et de prise de décision au niveau mondial afin d'y faire entendre la voix des peuples et de faciliter la mise en œuvre à l'échelon national des décisions négociées au niveau international. En outre, les parlements sont invités à jouer un rôle important dans la gestion des relations politiques au niveau mondial afin d'apporter une légitimité populaire au processus décisionnel international. À ce propos, la demande de transparence dans la gestion des affaires internationales, notamment celle des organisations créées dans ce but, et la responsabilité que l'on attend d'elles supposent une implication plus poussée des parlements dans les processus internationaux.

Les organisations internationales ont tout intérêt à associer les parlements à leurs activités, d'abord parce qu'elles sont généralement financées par des fonds publics qui leur sont alloués par les parlements ou avec leur autorisation. Dans tous les États, c'est au parlement qu'il incombe de fixer le cadre légal dans laquelle la société fonctionne. Il est donc dans l'intérêt des organisations internationales de nouer un partenariat avec les parlements pour qu'ils prennent les décisions budgétaires et législatives qui permettent à ces organisations d'exécuter leurs programmes. Inversement, les parlements ont intérêt à travailler avec les organisations internationales dans la mesure où celles-ci peuvent contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations qu'ils représentent. Les avantages mutuels d'une telle alliance sont donc politiques et matériels.

S'agissant de l'ONU et du Bureau du Haut Représentant pour les PMA, ils assistent de très près à ce qui se passe sur la scène nationale et veulent aider les pays à honorer leurs engagements. Ils voient dans les parlements des partenaires essentiels dans cette entreprise.

II. Rôle et responsabilités du Parlement dans une démocratie

i. La séparation des pouvoirs dans l'État

Dans l'État, le pouvoir est traditionnellement exercé par trois institutions distinctes qui sont et doivent être indépendantes les unes des autres. Cette division des pouvoirs a pour objet de réfréner les excès qui peuvent se produire quand tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains d'un seul individu ou organe.

- Le pouvoir législatif est exercé par le parlement qui débat des grandes orientations et contribue ainsi à les définir, et qui adopte les lois, alloue des ressources à l'Exécutif pour la mise en œuvre de la législation, et en contrôle l'application.
- Le pouvoir exécutif est exercé par le chef de l'État, assisté d'un gouvernement chargé de définir et d'appliquer des politiques dans l'intérêt de la société.
- Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux auxquels il incombe de veiller à ce que les lois soient correctement appliquées et que toute infraction soit punie en conséquence.

ii. Qu'est-ce qu'un parlement?

Le mot parlement est un terme générique désignant une instance représentative composée d'individus auxquels le peuple a confié la responsabilité de le représenter en mettant en place le cadre légal qui régira la société et en veillant à ce que ces prescriptions légales soient mises en œuvre de manière responsable par le pouvoir exécutif.

Le parlement porte des appellations différentes selon les pays. Aux États-Unis d'Amérique, c'est le Congrès, au Japon la Diète, au Cameroun l'Assemblée nationale, en Chine l'Assemblée populaire nationale, en Israël la Knesset, etc.

Quant à la structure du parlement, certains sont monocaméraux, c'est-à-dire constitués d'une seule Chambre (République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe, Zambie, Suède, Danemark, Viet Nam, etc.). D'autres sont bicaméraux, composés de deux Chambres comme au Gabon (Assemblée nationale et Sénat), au Nigéria (Chambre des représentants et Sénat), en Fédération de Russie (Douma d'État et Conseil de la Fédération), en Afrique du Sud (Assemblée nationale et Conseil national des Provinces), au Royaume-Uni (Chambre des Communes et Chambre des Lords), aux États-Unis d'Amérique (Chambre des représentants et Sénat), etc. Sur les 181 parlements recensés en 2003, 66 sont bicaméraux.

Dans certains pays, généralement dotés d'une structure fédérale, il y a un parlement national et des parlements régionaux. Ils s'acquittent généralement des mêmes fonctions, le parlement national se concentrant sur les grands dossiers d'intérêt national tandis que les parlements régionaux exercent une autorité décentralisée pour légiférer dans les domaines d'importance locale ou régionale. Dans le présent Guide, on entend par parlement ces deux catégories de parlements.

iii. Comment les parlements sont-ils constitués?

En règle générale, la plupart des parlements sont élus dans le cadre d'élections tenues à intervalles plus ou moins réguliers sur la base du suffrage universel. Toutefois, dans certains systèmes, notamment bicaméraux, une des Chambres peut être désignée. Pareil mode de constitution est généralement utilisé pour garantir la représentation au parlement de certains secteurs de la société qui risqueraient de ne pas l'être. Dans d'autres cas encore, comme dans les pays en proie à des troubles civils, ou sortant d'un conflit intérieur, et où la tenue d'élections n'est pas encore possible, les membres du parlement sont tous nommés. Que le parlement soit entièrement ou partiellement nommé n'amoindrit pas le rôle important qu'il peut et doit jouer.

Dans le monde, la plupart des parlements sont pluralistes. Cela signifie qu'il y a, d'un côté, un parti ou un groupe de partis qui constitue la majorité et soutient le gouvernement et, de l'autre, un parti ou un groupe de partis qui compose l'opposition et dont la tâche principale est de demander des comptes au gouvernement et de veiller à ce qu'il agisse de façon responsable et transparente. L'opposition doit aussi veiller à préparer l'alternance, en étant prête à assumer le pouvoir au cas où le gouvernement échouerait ou serait censuré.

iv. Comment les parlements sont-ils structurés?

En règle générale, les parlements ont une structure organique à deux niveaux.

- Il y a une **structure politique** (Bureau, Comité directeur, Présidium, Mesa, etc.) chargée des décisions sur les dossiers politiques dont le parlement est saisi. Ces instances sont généralement représentatives de la composition politique du parlement (tant les partis progouvernementaux que les partis d'opposition y sont représentés). Le plus souvent, cette instance est dirigée par le Président de la Chambre.
- Il y a une **structure administrative** qui sous-tend le processus de prise de décision politique. Généralement, cette fonction est assumée par un secrétariat dirigé par un Secrétaire général, travaillant sous l'autorité du Président et des instances dirigeantes, et fournissant services administratifs et autres aux parlementaires. Habituellement, le secrétariat est doté d'un personnel recruté et rémunéré par le parlement, qui est indépendant des autorités politiques et est tenu de fournir des prestations aux parlementaires indépendamment de leur appartenance politique. Nombre de parlements ont leurs propres fonctionnaires, indépendants du corps des fonctionnaires de l'Exécutif.

Les parlements s'acquittent avant tout de leur tâche grâce aux diverses **commissions** (permanentes, d'enquête, spécialisées, ad hoc, correspondant à un ministère etc.) auxquelles est confiée la responsabilité d'un domaine précis des affaires publiques. La composition et l'effectif de chaque commission reflètent généralement la configuration politique du parlement.

De plus, il est possible dans de nombreux parlements de créer des groupes thématiques informels et de réunir ainsi des parlementaires autour d'une préoccupation commune. Ces groupes peuvent aider à faire prendre conscience de questions ou de perspectives qui ne seraient pas forcément apparues au grand jour dans les séances officielles. Ils peuvent aussi faire office d'incubateurs d'idées ou préparer la formation d'importantes alliances politiques.

v. Quelles sont les fonctions d'un parlement?

Les parlements sont, dans l'État, la **principale institution représentative** et il leur appartient de représenter les intérêts de tous les secteurs de la société, de prendre en compte ces intérêts dans les politiques pertinentes et de veiller à ce que celles-ci soient bien appliquées. Plus généralement, ils sont responsables de la défense et de la promotion des droits de l'homme.

Indépendamment de leur nature et de leur structure, les parlements exercent trois grandes fonctions :

- Les parlements **légifèrent** : ils adoptent des lois qui régissent la société de manière structurée.
- Ils **contrôlent** l'action de l'Exécutif : ils le font pour s'assurer que ce dernier agit de manière responsable et transparente et, partant, dans l'intérêt de la société.
- Ils **allouent des ressources financières** au pouvoir exécutif : leur fonction budgétaire va généralement de pair avec la responsabilité d'approuver et d'allouer les recettes publiques dont l'Exécutif a besoin pour engager les politiques qu'il a formulées. Ils contrôlent aussi les dépenses du gouvernement.

En plus des fonctions décrites plus haut, dans le Commonwealth, les parlements ont aussi la responsabilité de former le gouvernement. Le Premier Ministre y est généralement le chef du parti ou de la coalition ayant la majorité au parlement. Aussi le parti majoritaire est-il considéré comme étant le gouvernement et tous les ministres doivent-ils être parlementaires.

vi. Quels sont les critères fondamentaux d'un parlement démocratique?

Pour s'acquitter de ses fonctions efficacement et légitimement, le parlement doit se conformer aux critères fondamentaux suivants :

- ses pouvoirs (législation et contrôle) doivent être consacrés et garantis par la Constitution;
- il doit être composé de manière à représenter tous les secteurs de la société dans sa diversité : orientations politiques, sexes, races, groupes ethniques, minorités, etc. Dans ce contexte, il doit être choisi par le peuple souverain lors d'élections libres et régulières au suffrage universel et égal;
- il doit être indépendant de l'Exécutif et doit disposer de ses propres ressources (budget et administration);
- il doit permettre la pluralité d'expression : tous ses membres doivent être en mesure de s'exprimer librement sans pression excessive ni crainte de la répression.

III. Domaines dans lesquels le Bureau du Haut Représentant et les Bureaux des Coordonnateurs Résidents des Nations Unies peuvent obtenir l'appui du Parlement et de ses membres à la mise en œuvre du PAB

Pour pouvoir travailler avec un parlement, il est important de nouer des relations institutionnelles avec lui. Les décisions prises dans ce cadre ont ainsi plus de chances d'être suivies d'effets. Il est important aussi de cibler des parlementaires à titre individuel.

1. Travail législatif et action normative

Dans nombre de pays, l'initiative des lois appartient surtout au gouvernement. Ainsi, dans les démocraties émergentes où le parlement n'a pas de moyens suffisants en matière d'élaboration des lois, les projets de texte viennent principalement de l'Exécutif. Il appartient au parlement d'examiner les projets de loi et de veiller à ce qu'ils soient compatibles avec les normes et exigences internationales dans l'intérêt des électeurs. La plupart des Constitutions donnent au parlement le droit de rejeter et/ou de modifier les projets de loi qui ne répondent pas à ces exigences. Aussi dit-on que, dans la sphère législative, l'Exécutif propose et le Parlement dispose.

1.i. *Quelles sont les attributions des parlements et des parlementaires?*

- *Ratification d'instruments internationaux* : si la responsabilité de la négociation et de l'adoption d'instruments internationaux incombe aux gouvernements, ces instruments internationaux doivent souvent être ratifiés par le parlement. Dans certains pays, la ratification incombe au gouvernement, mais avec l'autorisation préalable du parlement. Les parlementaires peuvent donc jouer un rôle important en assurant la ratification des traités internationaux applicables à la mise en œuvre du PAB. Dans ce contexte, ils peuvent demander à l'Exécutif de les tenir informés de ce qu'il compte faire pour ratifier et mettre en œuvre les instruments internationaux en question. Si un instrument nécessite l'approbation parlementaire avant ratification, le parlement peut recommander instamment à l'Exécutif d'en saisir le parlement aux fins de ratification. Ainsi, le parlement peut hâter la ratification et assurer une entrée en vigueur rapide des instruments.
- *Harmonisation de la législation nationale avec le droit international*: après ratification d'un instrument international, ses dispositions doivent être incorporées au droit interne pour application. Dans certains cas, une nouvelle législation doit être adoptée et, dans d'autres, la législation en vigueur doit être réexaminée et modifiée. Il incombe indubitablement au parlement de veiller à ce que cette procédure soit respectée. Les parlementaires peuvent donc faire pression sur le gouvernement pour qu'il soumette au parlement des textes compatibles avec les normes internationales. En outre, les parlementaires doivent être incités à user de leur prérogative constitutionnelle d'initiative législative en soumettant des propositions de lois pour examen et adoption par le parlement.

- Aide à l'élaboration de programmes d'action nationaux: les parlementaires, en tant que représentants du peuple et émanation de la société civile, sont bien placés pour relayer les intérêts de leurs mandants. Ils entretiennent des contacts étroits avec leurs électeurs et sont donc pleinement conscients des problèmes que ceux-ci rencontrent. Ils peuvent jouer un rôle utile en participant à l'élaboration de plans d'action : ainsi ils aident le pays à s'acquitter de ses obligations en droit international et national et contribuent à ce que ces plans répondent aux préoccupations et besoins réels de la population.
- Aide à l'exécution de l'obligation de présenter des rapports : nombre d'instruments internationaux exigent des autorités nationales qu'elles soumettent périodiquement des rapports sur l'action qu'elles ont engagée pour s'acquitter des obligations contractées. Ici encore, en tant que représentants du peuple, les parlementaires peuvent participer à l'élaboration de ces rapports puisqu'ils sont sur le terrain, participent souvent à l'action en question et sont bien placés pour en évaluer l'impact.

2. Contrôle parlementaire

Comme précédemment, il incombe aux parlements de contrôler l'action de l'Exécutif et de veiller à ce qu'il n'attente pas aux droits des citoyens, ne gaspille pas les deniers publics et serve l'intérêt général. Le parlement exerce sa fonction de contrôle de plusieurs manières : examen des rapports réguliers de l'Exécutif sur ses activités; questions et interpellations adressées aux membres de l'Exécutif, création de commissions spéciales et organisation de visites sur le terrain pour enquêter sur l'action de l'Exécutif et proposer des mesures correctives, etc.

2.i. Que peuvent faire les parlements et les parlementaires?

- Assurer la conformité de l'action de l'Exécutif aux normes internationales : les parlements et leurs membres peuvent exercer une pression sur l'Exécutif pour le faire agir conformément aux obligations de l'État en droit international.
- Faire campagne pour la création d'un poste de commissaire parlementaire ou de médiateur : ce responsable, qui pourrait faire rapport à l'institution parlementaire, examinerait les plaintes des citoyens se jugeant victimes de discrimination dans un domaine particulier (l'éducation, par exemple).
- Promouvoir le débat au parlement sur les questions en rapport avec le PAB: les parlementaires peuvent user de leurs pouvoirs constitutionnels pour interroger les membres de l'Exécutif sur des sujets importants pour la mise en œuvre du PAB et les engager à prendre les mesures nécessaires pour corriger les inégalités.
- Participer à l'audit/évaluation de l'action de l'Exécutif dans les domaines importants pour le PAB, le secteur de la santé par exemple, et promouvoir ainsi des réformes favorables à ces secteurs.

3. Ventilation du budget

Dans la plupart des pays, le budget national doit être approuvé par le parlement qui, de ce fait, a largement voix au chapitre dans l'affectation des crédits publics.

3.i. Que peuvent faire le parlement et les parlementaires?

- Veiller à ce que des crédits substantiels soient alloués aux secteurs importants pour le PAB : les parlements sont généralement habilités à proposer des amendements au projet de budget national dans les limites des prévisions globales. Les parlementaires peuvent donc s'assurer que des crédits suffisants sont alloués aux programmes d'action conçus pour assurer la mise en œuvre du PAB au niveau national.
- Veiller à ce que l'aide publique au développement et d'autres sources d'aide extérieure apparaissent au budget, soit à titre de soutien direct au budget, soit en annexe au budget. Les PMA sont très tributaires de l'aide. Il incombe spécialement à leurs parlements de veiller à une totale transparence de l'aide et de l'usage qui en est fait suivant les principes établis par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et d'autres engagements similaires.
- Dans nombre de pays d'Afrique (Cameroun, Gabon, République du Congo par exemple), les parlementaires reçoivent à titre individuel une subvention qu'ils peuvent consacrer à des projets de développement dans leur circonscription. Ils sont ainsi invités à investir une part substantielle de ces ressources dans un secteur donné (par exemple dans l'éducation : pour la construction et l'équipement d'écoles, dans la santé et l'assainissement : pour la construction de dispensaires et l'installation de réseaux d'assainissement adaptés).

4. Représentation

Les parlementaires sont, avant tout, les représentants du peuple qui les a élus et, dans leurs diverses activités, s'emploient constamment à en défendre les intérêts. Ils sont, par ailleurs, des leaders d'opinion qui exercent une grande influence en qualité de parlementaires et de membres de partis politiques. Dans de nombreux pays, notamment en développement, ils sont souvent appelés à remplir, outre leurs fonctions de parlementaires, celles de responsables communautaires, d'agents de développement, etc. Ils savent aussi très bien diffuser les informations dans la société. À cet égard, ils peuvent servir de courroie de transmission fort utile entre le PAB et les collectivités locales.

4.i. Que peuvent faire le parlement et les parlementaires?

- Lancer et mettre en œuvre des projets communautaires : étant très proches de la population, ils en cernent bien les besoins et les intérêts et peuvent ainsi indiquer le type de projet à entreprendre. Ils peuvent aussi contribuer à la réduction des coûts lors de l'exécution des projets.
- Organiser des campagnes pour mobiliser les collectivités locales en faveur des activités liées au PAB : les parlementaires peuvent non seulement porter le message du PAB aux collectivités locales mais également exposer les besoins et les intérêts de celles-ci aux bureaux des coordonnateurs résidents des Nations Unies, qui pourront alors les prendre en compte dans les activités de promotion et de mise en œuvre du PAB. Il y a lieu de souligner ici le rôle de défenseur que jouent les parlementaires.
- Veiller à ce que leur parti politique inclue à titre prioritaire la mise en œuvre du PAB dans leurs manifestes politiques et leurs autres documents directs.

Les parlementaires peuvent certainement faire beaucoup pour que les programmes d'action nationaux pour la mise en œuvre du PAB soient connus de tous les partis politiques.

IV. Interaction entre le Bureau du Haut Représentant et les Bureaux des Coordonnateurs résidents des Nations Unies, d'une part, et les parlements et les parlementaires, de l'autre

i. Ce dont le parlement et les parlementaires ont besoin

Pour mener à bien leur mission législative, les parlementaires ont besoin d'être bien informés, de connaître notamment tous les tenants et aboutissants de tout projet de loi dont ils sont saisis. Il importe donc que, dans leurs contacts avec le Parlement, le Bureau du Haut Représentant et les bureaux des coordonnateurs résidents veillent à:

- Fournir la **documentation nécessaire**, y compris les textes des instruments pertinents, un rappel des faits, des statistiques et autres données, etc.
- Proposer une **assistance technique** ou des **services consultatifs, sur une base non partisane, sous forme d'experts et de consultants** ainsi que de **notes d'information/sommaires** sur les aspects les plus importants. Ces personnes pourraient aussi faire office de conseillers auprès du parlement et de ses commissions.
- Faciliter la rédaction de **propositions de loi** et/ou d'**amendements** aux textes de loi soumis au parlement ou apporter une aide dans ce sens.
- Organiser des **réunions d'information (séminaires, tables rondes, cours, etc.)** à l'intention des parlementaires, du personnel des commissions et d'autres fonctionnaires parlementaires (y compris le personnel des groupes politiques du parlement sur les questions touchant à la législation proposée).
- Encourager la création d'un **réseau local de parlementaires sur les questions liées au PAB**, leur fournir les données nécessaires et encourager le débat, notamment par le biais de l'Internet. En utilisant l'Internet, ces parlementaires pourraient avoir plus largement accès aux ressources qu'offrent le système des Nations Unies dans son ensemble et le Bureau du Haut Représentant en particulier (bases de données, portails, sites web, etc.).

Pour bien remplir leurs fonctions de contrôle, les parlementaires ont besoin :

- de données factuelles précises sur le degré d'exécution du PAB dans le pays ainsi que sur la situation du pays et le chemin qu'il lui reste à parcourir pour sortir de la catégorie des PMA.

- de conseils utiles sur les questions à poser aux ministres, aux responsables dans le gouvernement national et à d'autres représentants du gouvernement.

ii. Établissement de relations avec le parlement: qui cibler

Il importe de définir précisément les canaux par lesquels on entend instaurer une coopération avec le parlement et les parlementaires. Il est nécessaire de bien cerner le rôle de chaque acteur et la contribution qu'il peut apporter à la mise en œuvre du PAB et à la promotion des pays à une autre catégorie que celle des PMA. Il faut aussi comprendre la distinction entre le Bureau du Haut Représentant et les Bureaux des Coordonnateurs résidents des Nations Unies. On pourra cibler les interlocuteurs suivants.

La présidence du parlement

- La présidence du parlement, à savoir le Président et les autres membres du Bureau (ou Comité directeur, Mesa, Présidium, etc.), est généralement responsable de l'activité du parlement. Elle en arrête le programme de travail, renvoie devant les commissions compétentes les diverses questions dont le parlement est saisi et coordonne en règle générale les travaux parlementaires. Il est donc utile d'établir des relations de coopération avec la présidence du parlement, ne serait-ce que pour obtenir l'appui de l'institution aux activités de mise en œuvre du PAB et l'inscription, à titre prioritaire, des questions liées au PAB au programme de travail du parlement.

Les commissions parlementaires

- La majeure partie du travail parlementaire est assurée par divers types de commissions – permanentes ou ad hoc. En règle générale, les questions soumises au parlement en séance plénière ont déjà été tranchées et on ne fait qu'entériner et formaliser ce qui a été convenu au niveau des commissions. Celles-ci ont pour mandat d'examiner les projets ou propositions de loi qui leur sont soumis, de proposer les modifications qui s'imposent, de s'assurer que la législation en question répond aux normes internationales et aux intérêts de la population et de contrôler l'action du gouvernement. La plupart des parlements ont des commissions qui traitent des questions considérées dans le PAB. Il importe d'identifier, dans chaque parlement, la commission compétente et ceux qui en sont responsables, et d'instaurer des relations de coopération avec eux.

Les parlementaires

- L'idéal serait que l'ensemble du parlement souscrive aux vues et idéaux défendus dans le PAB mais, comme il n'est pas toujours accessible, il peut se révéler souvent utile de cibler certains parlementaires ou des groupes de parlementaires.

Les groupes politiques représentés au parlement

- Les parlementaires se constituent habituellement en groupes politiques ou en coalitions pour aborder de manière concertée les questions dont est saisi le parlement. Ces groupes bénéficient d'une reconnaissance officielle dans

bon nombre de parlements qui leur accordent des privilèges et facilités en fonction de leur importance numérique. Certains d'entre eux ont leur propre secrétariat et des services de recherche. Ils sont également représentés dans la structure administrative du parlement. Il est important de les cibler tous, et non pas seulement quelques-uns d'entre eux.

Les groupes de femmes parlementaires

- Nombreux sont les parlements dans lesquels les femmes sont de plus en plus présentes. Elles se regroupent pour promouvoir la parité et l'égalité avec les hommes dans les processus parlementaires. Ces regroupements existent au Rwanda, au Burundi, en Afrique du Sud, etc. Ils constituent une cible de choix pour une interaction avec le parlement et mériteraient de ce fait une attention particulière.

La bibliothèque et les services de recherche et de documentation parlementaires

- Les parlements ont généralement des services qui fournissent aux parlementaires les informations dont ils ont besoin dans leur activité législative. Ces services établissent des notes, des documents d'information et de référence et acquièrent de la documentation de diverses sources sur les textes de loi ou des questions inscrites à l'ordre du jour, ce qui permet aux parlementaires de prendre position en pleine connaissance de cause. Il est utile d'être en contact avec le personnel de ces services et de lui fournir la documentation nécessaire sur ces questions et textes de loi. Ce personnel doit connaître les enjeux et disposer de tous les éléments pertinents.

iii. Comment cibler:

- Désigner au sein de chaque bureau du coordonnateur résident de l'ONU une personne relais pour les échanges d'informations et la coopération avec le parlement¹. Cette personne serait chargée de suivre en permanence l'activité parlementaire et de désigner les canaux permettant d'obtenir l'interaction souhaitée avec les parlements et les parlementaires.
- Encourager le parlement à désigner un point focal parlementaire pour les relations avec le bureau du coordonnateur résident de l'ONU à l'échelon local. Ces relations bénéficieront ainsi de l'appui institutionnel du parlement. Peuvent être points focaux un ou deux parlementaires ou même un groupe entier. Là où le PAB fait déjà l'objet d'une commission spéciale, on peut considérer l'ensemble de cette commission comme point focal.
- Promouvoir les contacts et échanges formels/informels avec les parlementaires par le biais de divers canaux : leurs groupes politiques, partis politiques et permanences, et les groupes de femmes. Organiser des manifestations auxquelles sont invités les parlementaires : débats télévisés, cérémonies de remise de prix. Les parlementaires peuvent assister à ces manifestations en qualité tant d'acteurs publics que de représentants de la société civile.

¹ Elles devraient être en poste dans le courant du deuxième semestre de 2009 pour aider les pays à procéder à l'examen du PAB dans le cadre des préparatifs de la Quatrième Conférence des Nations Unies sur les PMA. Une liste complète de ces personnes relais devrait être disponible sur le site Web de l'UN-OHRLS.

- Encourager l'intégration de parlementaires dans les structures chargées de gérer les projets et activités pour la mise en œuvre du PAB. Ils peuvent contribuer à ce que les projets répondent aux besoins réels de la population, puisqu'ils en sont les représentants. Ils sont aussi à même d'assurer une gestion responsable des projets et, dans certains cas, d'obtenir l'appui de l'État.
- Mettre en place, dans chaque pays de la catégorie des PMA, des mécanismes permettant de rendre régulièrement compte au parlement des activités du système des Nations Unies.
- Apporter une assistance aux parlements pour les doter de moyens pratiques, tels que des sites web parlementaires, qui leur permettent de faire mieux connaître le PAB. Des pages spéciales peuvent y être consacrées et servir non seulement à afficher le PAB mais aussi tous les rapports de mise en œuvre présentés par le gouvernement et le profil du pays établi par l'ONU.

iv. Où contacter les parlements et les parlementaires:

Outre les répertoires locaux, il est possible de trouver les coordonnées de chaque parlement sur le site web de l'Union interparlementaire – www.ipu.org – dans la base de données PARLINE. Celle-ci fournit des informations détaillées, dont les noms du/de la Président(e) du parlement, du/ de la Greffier/Greffière/Secrétaire général(e), leurs numéros de téléphone et de fax, et leur adresse électronique. Par ailleurs, la plupart des parlements disposent maintenant d'un site web où ils publient des informations détaillées sur leurs structures et méthodes de travail. Ces sites sont accessibles à partir du site web de l'UIP.

Dans bien des pays, les parlementaires disposent de permanences dans leur circonscription pour recevoir leurs électeurs : ce sont aussi des points de contact privilégiés. On peut aussi entrer en relations avec les parlementaires en passant par le siège de leur parti politique.

IV. Les parlements et les relations internationales: le rôle des organisations interparlementaires comme l'UIP dans le renforcement de l'action des organisations intergouvernementales

La gestion des affaires internationales a toujours été considérée comme un domaine réservé de l'Exécutif. Toutefois, les parlements interviennent de plus en plus à ce niveau. Ainsi, ils jouent désormais un rôle plus important dans l'approbation des traités et la confirmation des diplomates nommés par les gouvernements, comme les ambassadeurs. Ils débattent de plus en plus des enjeux mondiaux et font entendre leur voix à ce propos. Cette implication plus grande ne doit pas être perçue comme une tentative d'ingérence dans l'action de l'Exécutif ou d'usurpation de son rôle. Les parlements et les parlementaires apportent plutôt, en tant qu'instruments et acteurs de la démocratie, un cachet de légitimité au processus international de prise

de décision et veillent à ce que ces décisions soient prises dans la transparence et servent les intérêts de la population et à ce que les décideurs en rendent compte.

Les parlements ont donc pris une part active, individuellement et collectivement, à la coopération internationale. De nombreuses organisations interparlementaires ont été créées pour rendre plus sensible l'apport des parlements aux affaires internationales. Elles ont principalement pour but :

- de favoriser la participation des parlements à la gestion des affaires internationales;
- de mettre les intérêts des peuples au centre des débats internationaux;
- de rendre plus transparent et responsable le fonctionnement des organisations internationales afin de créer un climat propice au développement humain.

i. Que devraient faire le Bureau du Haut Représentant et le système des Coordonnateurs résidents des Nations Unies ?

- Établir des relations de travail officielles avec ces organisations : il importe d'établir des relations avec les organisations dont les parlements, en tant qu'institutions, tiennent à être membres. Les décisions prises dans ces enceintes ont de bonnes chances d'être appliquées par les parlements, alors que celles adoptées par des réseaux de parlementaires agissant à titre individuel peuvent ne pas bénéficier de l'appui souhaité des parlements, surtout lorsque les décisions touchent à des questions politiques délicates.
- Mener des activités conjointes avec ces organisations aux niveaux mondial, régional et national : conférences, colloques et séminaires sur des questions importantes pour la mise en œuvre du PAB.
- Établir un partenariat avec les organisations telles que l'UIP pour renforcer les capacités des parlements à mieux remplir leur mission. Bien des parlements de pays en développement et de démocraties nouvelles ont encore besoin d'aide extérieure pour s'équiper et développer leurs ressources humaines afin de pouvoir relever les défis de la démocratisation. Un parlement qui fonctionne bien sera mieux à même de promouvoir les activités du PAB. Les séminaires et ateliers de formation, d'information et de sensibilisation organisés par l'UIP dans le cadre de ses projets de coopération technique font partie des activités qui peuvent aider les parlements à mieux fonctionner. Les bureaux des coordonnateurs résidents des Nations Unies pourraient être associés au choix des thèmes de ces séminaires, fournir de la documentation et l'expertise requises et prendre en charge la participation de parlementaires à des programmes régionaux de renforcement des capacités.

Annexe

PROGRAMME D'ACTION EN FAVEUR DES PAYS LES MOINS AVANCÉS POUR LA DÉCENNIE 2001-2010

Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 a été adopté par la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés à Bruxelles le 20 mai 2001 et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/279 du 12 juillet 2001.

Cadre du partenariat Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 vise à améliorer les conditions de vie des populations des PMA. La coopération entre les PMA et leurs partenaires de développement dont il jette les bases vise à «obtenir plus rapidement une croissance économique soutenue et un développement durable dans ces pays, à mettre un terme à leur marginalisation par l'élimination de la pauvreté, des inégalités et de la misère, et à leur permettre de s'intégrer avec profit dans l'économie mondiale». L'objectif primordial du Programme d'action est «d'obtenir des progrès substantiels en vue de réduire de moitié la proportion de personnes vivant dans l'extrême pauvreté et souffrant de la faim d'ici 2015 et de promouvoir le développement durable des PMA».

Objectifs Le Programme d'action comporte 30 objectifs de développement international, dont ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire (annexe 1).

Engagements Le Programme repose sur les responsabilités partagées mais différenciées des PMA et de leurs partenaires de développement, appelées ici engagements, dans sept domaines interdépendants : 1) encouragement d'une action axée sur la population; 2) bonne gouvernance aux niveaux national et international; 3) renforcement des capacités humaines et institutionnelles; 4) mise en place des capacités de production nécessaires pour que les PMA bénéficient de la mondialisation; 5) renforcement du rôle du commerce dans le développement; 6) réduction de la vulnérabilité et protection de l'environnement et 7) mobilisation des ressources financières.

Questions intersectorielles Les questions intersectorielles suivantes sont considérées comme prioritaires dans le Programme d'action : élimination de la pauvreté, égalité entre les sexes, emploi, gouvernance nationale et internationale, renforcement des capacités, développement durable, problèmes particuliers des PMA sans littoral et des petits PMA insulaires, et difficultés rencontrées par les PMA touchés par des conflits.

Principes directeurs Pour l'exécution du Programme d'action, les PMA et leurs partenaires s'inspirent des considérations suivantes :

1. Démarche intégrée : Le développement devrait être considéré dans une optique globale, cohérente et à long terme par les PMA et leurs partenaires, y compris les institutions multilatérales appartenant ou non au système des Nations Unies. Concernant le développement économique et l'élimination de la pauvreté, il conviendrait avant tout de trouver un bon équilibre entre les buts économiques et d'autres objectifs de développement. La mise en œuvre du Programme d'action devrait être intégrée dans tous les mécanismes internationaux intéressant les PMA.

2. *Partenariat véritable* : Les politiques et les stratégies nationales des PMA et les stratégies d'assistance extérieure de leurs partenaires étant mieux alignées, un dialogue plus fructueux s'annonce possible. Une coopération pour le développement ouverte et transparente, soutenue par une ferme volonté politique, peut encourager une transformation rapide dans les PMA.

3. *Maîtrise du développement* : Les PMA et leurs partenaires ne devraient ménager aucun effort pour que chaque pays prenne véritablement en main son développement. L'identification des priorités de développement conjointement par les PMA et leurs partenaires de développement y contribuera. Les PMA devront aussi être étroitement associés aux mesures envisagées dans des domaines tels que la coordination de l'aide et l'allègement de la dette.

4. *Considérations liées au marché* : Tout en ayant conscience de l'importance des forces du marché dans l'optique d'un processus soutenu de croissance économique et de réduction de la pauvreté, il faut parvenir à un dosage approprié entre participation publique et participation privée. Il est toutefois indispensable de tenir compte des dysfonctionnements du marché et des administrations publiques, ainsi que de la capacité du secteur privé. Il importe de trouver un juste équilibre entre l'action des pouvoirs publics et l'initiative privée. Pour être pleinement productif, un marché doit toutefois fonctionner dans un environnement juridique et économique stable.

5. *Obtention de résultats concrets* : Seuls des mécanismes et des résultats positifs concrets permettront de conserver la confiance du public dans la coopération entre les PMA et leurs partenaires de développement. L'examen, l'évaluation et le suivi de ces mécanismes et de ces résultats constitueront un aspect essentiel de l'exécution du Programme d'action, dont le succès sera jugé à l'aune de sa contribution au progrès des PMA en matière d'objectifs internationaux de développement, ainsi que de sa capacité de les faire sortir de cette catégorie de pays.

Le suivi : une triple approche Les auteurs du Programme reconnaissent que la réalisation de ses objectifs sera étroitement liée à la mise en place de mécanismes efficaces de mise en œuvre, de suivi, de surveillance et d'examen aux niveaux national, régional et mondial. Ils soulignent que «la mise en œuvre et le suivi du Programme d'action au niveau national sont essentiels».

Niveau national Chaque gouvernement de PMA s'attache à mettre en œuvre et à suivre le Programme d'action «dans le cadre de sa stratégie nationale de développement et d'élimination de la pauvreté, notamment, le cas échéant, des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement». Il désigne le mécanisme national (instance nationale) susceptible d'asseoir le suivi, la surveillance et l'examen réguliers de la mise en œuvre du Programme sur une large base au niveau national et, enfin, assure une coordination entre l'instance nationale et les mécanismes d'examen par pays, notamment les réunions de groupes consultatifs de la Banque mondiale et les tables rondes du PNUD, qui «devraient demeurer les principales instances de coordination des activités de coopération et de mobilisation de ressources extérieures pour le développement des PMA». À ce sujet, le texte souligne qu'il «devrait exister une forte complémentarité [entre le processus d'examen par pays et]...les instances nationales».

Annexe

Liste des pays les moins avancés

- | | |
|------------------------|---|
| 1. Afghanistan | 27. Mozambique |
| 2. Angola | 28. Myanmar |
| 3. Bangladesh | 29. Népal |
| 4. Bénin | 30. Niger |
| 5. Bhoutan | 31. Ouganda |
| 6. Burkina Faso | 32. République centrafricaine |
| 7. Burundi | 33. République démocratique du Congo |
| 8. Cambodge | 34. République démocratique populaire lao |
| 9. Comores | 35. République-Unie de Tanzanie |
| 10. Djibouti | 36. Rwanda |
| 11. Guinée équatoriale | 37. Samoa |
| 12. Erythrée | 38. Sao Tome-et-Principe |
| 13. Ethiopie | 39. Sénégal |
| 14. Gambie | 40. Sierra Leone |
| 15. Guinée | 41. Somalie |
| 16. Guinée-Bissau | 42. Soudan |
| 17. Haïti | 43. Tchad |
| 18. Iles Salomon | 44. Timor-Leste |
| 19. Kiribati | 45. Togo |
| 20. Lesotho | 46. Tuvalu |
| 21. Libéria | 47. Vanuatu |
| 22. Madagascar | 48. Yémen |
| 23. Malawi | 49. Zambie |
| 24. Maldives | |
| 25. Mali | |
| 26. Mauritanie | |

Annexe

Critères d'identification des PMA

En 2006, lors de son dernier examen triennal de la liste des pays les moins avancés (PMA), le Comité des politiques de développement a appliqué les trois critères d'identification suivants :

- le faible niveau de revenu, calculé d'après la moyenne sur trois ans de l'estimation du revenu national brut par habitant (moins de 750 dollars; radiation de la liste au-dessus de 900 dollars);
- la faiblesse du capital humain, calculée à l'aide d'un indicateur physique révisé de la qualité de la vie reposant sur des indicateurs de : a) la nutrition : pourcentage de la population sous-alimentée; b) la santé : taux de mortalité des enfants âgés de moins de cinq ans; c) du niveau d'éducation : taux d'ins-

cription brut dans les écoles secondaires; et d) du taux d'alphabétisation des adultes; et

- la vulnérabilité économique, critère retenant l'indicateur de vulnérabilité économique, qui est calculé à l'aide d'indicateurs de a) la taille de la population; b) l'éloignement; c) la concentration des exportations de marchandises; d) la part de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche dans le produit intérieur brut; e) le pourcentage de la population déplacée par suite de catastrophes naturelles; f) l'instabilité de la production agricole; et g) l'instabilité des exportations de biens et de services.

Pour être ajouté à la liste des pays les moins avancés, un pays doit satisfaire les trois critères. En outre, comme c'est la reconnaissance de handicaps structurels qui fonde la notion de PMA, les grands pays sont exclus, et la population d'un PMA ne doit pas dépasser 75 millions. Pour être admissible au retrait de la liste, un pays doit atteindre les seuils prévus pour deux des trois critères, ou avoir un revenu national brut par habitant supérieur au double du seuil et de fortes chances de le voir se maintenir durablement à ce niveau.

En 2006, lors de son examen triennal de la liste des PMA, le Comité des politiques de développement a recommandé d'y inscrire la Papouasie-Nouvelle-Guinée et d'en retirer le Samoa. Pour la première fois, il a jugé que la Guinée équatoriale, Kiribati, Tuvalu et Vanuatu remplissaient les conditions requises pour être radiés de la liste. Dans ses récentes résolutions (59/209, 59/210 et 60/33), l'Assemblée générale a décidé de faire sortir de la liste le Cap-Vert fin 2007 et les Maldives en janvier 2011.

Mobilisation des parlements en faveur du
Programme d'action de Bruxelles pour
les pays les moins avancés

