



*De meilleurs parlements pour
des démocraties plus fortes*

RAPPORT PARLEMENTAIRE MONDIAL

L'évolution de la représentation parlementaire

RÉSUMÉ



*Au service
des peuples
et des nations*



“La pression du public sur les parlements est plus forte que jamais.”

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

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

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

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

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

En 2012, les parlements sont plus nombreux que jamais. Sur 193 pays, 190 disposent désormais d'une forme de parlement en exercice, regroupant en tout plus de 46 000 représentants. L'existence d'un parlement n'est pas synonyme de démocratie, mais la démocratie ne peut exister sans un parlement. Bien que les parlements varient énormément quant à leurs pouvoirs, leur influence et leurs fonctions, presque chaque système politique dispose maintenant d'une forme d'assemblée représentative.

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

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

Les parlements sont confrontés à une attente plus forte de jamais de la part du public. L'alourdissement de la machine gouvernementale a accru les responsabilités des parlements chargés de la contrôler et de l'amener à rendre compte de son action. Le développement des technologies de communication et la couverture médiatique extensive de la politique a accru la visibilité des parlements et des responsables politiques. L'accroissement du nombre de parlements à travers le monde a été accom-

² World Public Opinion.org, 2008.

pagné d'un renforcement des attentes du public à l'égard des prestations qu'ils peuvent et doivent assurer.

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

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

Analyse

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

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

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

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

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

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

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

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

“Dans toutes les régions du monde, les parlements sont confrontés au défi d'une évolution permanente pour s'assurer qu'ils répondent de façon stratégique et efficace à l'évolution des exigences du public en matière de représentation.”



“Le rapport identifie trois tendances distinctes dont les effets conjugués limitent progressivement le mandat parlementaire, traditionnellement large.”

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

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

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

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

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

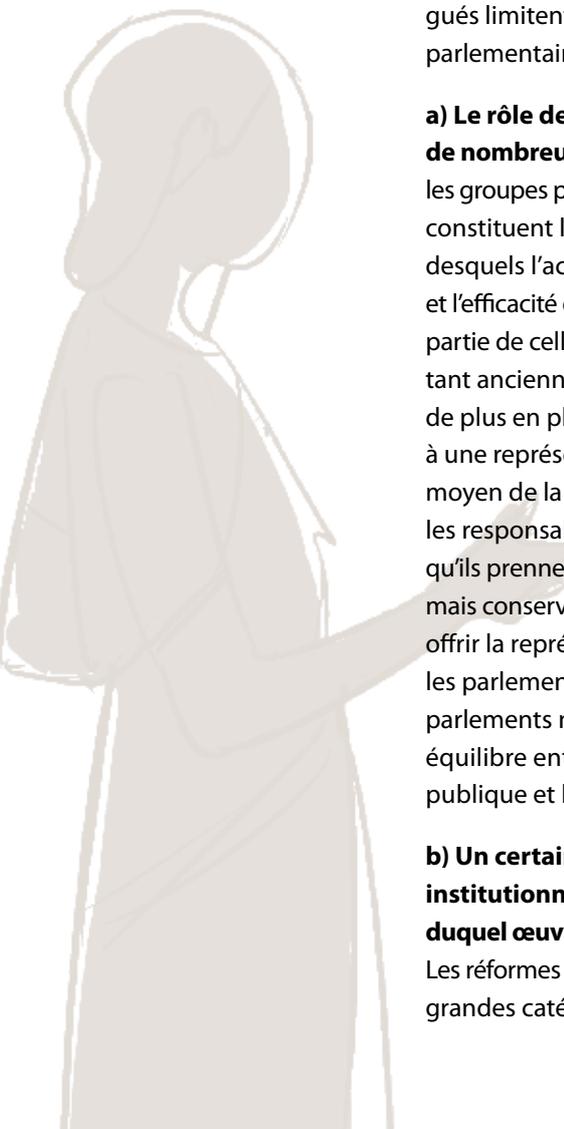
- **limiter la durée du mandat parlementaire**, soit en empêchant la réélection des parlementaires, soit en les soumettant à des votes de confiance du public ou procédures de destitution ;
- **éliminer les conflits d'intérêts potentiels** en restreignant les activités extraparlémentaires, en particulier celles qui génèrent des revenus externes, et en identifiant les incompatibilités avec les responsabilités publiques ;
- **introduire des codes de conduite** qui visent à établir des normes de comportement parlementaire et à réglementer davantage le comportement des parlementaires.

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

c) Le souhait du public de mieux contrôler les responsables politiques contribue à l'essor d'une nouvelle variété d'instances d'observation du travail parlementaire.

Ces instances ont vocation à suivre et, souvent, à noter la performance des parlementaires à l'intérieur et à l'extérieur du parlement. Plus de 191 de ces instances existent à travers le monde, contrôlant les activités de plus de 80 parlements nationaux. Leur émergence et leur multiplication suggèrent que la population apprécie l'existence d'organisations intermédiaires capables de décrypter, récapituler et évaluer l'activité de ses représentants politiques.

Cette poussée vers plus d'ouverture, de transparence et d'évaluation externe indépendante rompt avec nombre de conceptions traditionnelles de la représentation politique. Beaucoup de responsables politiques se méfient de ces



évolutions, et en particulier du rôle d'observation publique que jouent les instances d'observation. Ces instances représentent sans aucun doute des défis, mais offrent aussi des opportunités, à condition que les parlements reconnaissent leur potentiel pour faire participer le public.

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

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

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

- **le soutien aux personnes**, qui va de l'aide à trouver du travail ou des opportunités, à des schémas plus clientélistes de comportement visant à acheter du soutien ;
- **la prise en compte des doléances**, dans les cas où les citoyens ont un problème particulier avec une administration publique, une prestation d'aide sociale ou la bureaucratie, le parlementaire agissant alors comme un ami influent pour aider à résoudre ces problèmes ;
- **la sensibilisation politique**, dans laquelle les électeurs essayent de rechercher ou d'influencer l'opinion d'un parlementaire sur des questions particulières, s'agissant notamment des votes au sein du parlement ;

- **le travail de projet**, dans lequel les responsables politiques recherchent des fonds pour le développement de la circonscription ou la promotion de l'économie locale, et dans lequel les parlementaires utilisent leurs fonctions pour obtenir des financements publics.

Les attentes des électeurs à l'égard du travail de circonscription semblent différer entre les pays en développement et les États plus riches. Dans les premiers, on s'attend à ce que les parlementaires aident matériellement leurs électeurs et agissent comme les principaux agents de développement de la circonscription, alors que dans les seconds, les citoyens ont tendance à vouloir que les parlementaires intercèdent pour leurs doléances et, parfois, trouvent des fonds gouvernementaux pour la zone concernée. Ces rôles représentatifs se sont développés en réponse directe aux besoins des citoyens; plusieurs responsables politiques ont indiqué qu'ils se sont sentis obligés de dispenser de l'aide parce que les gens n'avaient personne d'autre à qui s'adresser.

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

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

En réponse à l'augmentation de la charge de travail – et aux pressions exercées par les parlementaires – les moyens officiels destinés à soutenir ces efforts sont en augmentation. De

“La population et les responsables politiques considèrent désormais le travail de circonscription comme un élément central dans les conceptions de la représentation parlementaire.”



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

toute évidence, le nombre de pays ayant des fonds de développement des circonscriptions (FDC) a augmenté de façon spectaculaire au cours de la dernière décennie, débouchant sur la gestion locale d'une masse d'argent destinée à soutenir la population et à promouvoir le développement économique.

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

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

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

Conclusions

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

Toutefois, les parlements ont besoin d'une analyse beaucoup plus stratégique des causes et des sources de la pression en faveur de changements. Bien que de nombreux parlements croient qu'ils font tout leur possible pour améliorer leur organisation et consulter les citoyens, leurs réponses aux attentes du public sont parfois limitées par des insuffisances dans leur propre analyse des facteurs qui sont à l'origine des réformes. Une analyse plus complète est susceptible de permettre aux parlements de bien mieux comprendre les tenants et les aboutissants de l'opinion publique. De manière peut-être plus importante encore, elle pourrait fournir une évaluation réaliste de ce qui peut être accompli au sein même des parlements, déterminer les aspects pour lesquels l'aide extérieure est nécessaire et établir des indicateurs permettant de mesurer le succès.

Les efforts parlementaires visant à améliorer la relation avec les électeurs doivent être fondés sur une compréhension de la façon dont le rôle du parlementaire évolue. Le parlementaire est le point de contact le plus important avec le Parlement pour la grande majorité des électeurs. La façon dont le rôle du parlementaire est perçu par le public déterminera largement l'opinion du public à l'égard du Parlement et des responsables politiques. Les réformes institutionnelles, à leur tour,

souvent par inadvertance, renforceront ou façonneront cette perception. Une analyse plus stratégique est nécessaire pour orienter certaines des pressions pour le changement vers des réformes qui renforcent le rôle des parlementaires et du Parlement lui-même dans l'esprit du public.

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

- **Les réformes doivent renforcer le rôle du parlementaire et aider la population à mieux comprendre ce que font les parlementaires, à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement.** Par exemple, le fait de mettre à disposition des parlementaires des moyens accrus pour le travail de circonscription peut simplement augmenter les attentes du public à l'égard de ce que les parlementaires feront localement. Il se peut que la demande devance constamment l'offre, à moins que les moyens supplémentaires ne soient accompagnés d'un changement stratégique dans l'approche du travail. Les réponses devraient chercher à façonner la manière dont le travail de circonscription est accompli, afin d'en réduire le poids et d'aider la population à mieux comprendre le rôle de représentation du parlementaire.
- **Les réformes visant à améliorer la compréhension du public et la responsabilité politique doivent veiller à renforcer le rôle du Parlement plutôt que de le saper.** Les réformes successives ont progressivement cherché à limiter la portée du mandat parlementaire, souvent pour de très bonnes raisons, et le plus souvent en réponse à la pression du public. Cependant, le défi consiste à équilibrer les appels à une plus grande responsabilisation des parlementaires, d'une part, et l'assurance que ceux-ci ont assez d'espace pour réfléchir, délibérer et prendre des décisions dans l'intérêt national. L'attente du public est que les parlementaires devraient rendre compte de façon plus régulière de leur activité, mais les parlementaires sont élus pour agir au nom des électeurs et les réformes doivent renforcer cette dimension d'autorité déléguée.

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

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

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

“Les parlements sont plus indispensables que jamais au processus de représentation politique. Cette résilience des parlements est en partie due au fait qu'ils ont continué à évoluer et à s'adapter.”





*De meilleurs parlements pour
des démocraties plus fortes*

Union interparlementaire

5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Genève
Suisse

Téléphone : +41 22 919 41 50

Fax : +41 22 919 41 60

E-mail : postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org



**P N
U D**

*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le développement

Groupe de la gouvernance démocratique
Bureau des politiques de développement
304 East 45th Street, 10th floor
New York, NY 10017
USA

Téléphone : +1 212 906 5000

Fax : +1 212 906 5857

www.undp.org

