



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

Déclaration du Secrétaire général, Anders B. Johnsson

Dialogue interactif sur la responsabilité pour le programme de développement pour l'après-2015

Organisation des Nations Unies
1^{er} mai 2014

Merci Amina,

Je suis heureux de participer à cette réunion pour tenter de répondre à certaines des questions que vous nous avez posées.

Vous ne vous étonnerez pas que j'axe ma réflexion sur les parlements, ni que je rebondisse sur une recommandation formulée par le Secrétaire général de l'ONU lui-même dans le rapport qu'il a présenté au début du mois dernier sur l'interaction entre l'Organisation des Nations Unies, les parlements nationaux et l'UIP, en ces termes : « Les parlements étant indispensables à la mise en œuvre des grands accords internationaux, l'ONU et l'UIP devraient collaborer étroitement à en intégrer clairement le rôle au niveau mondial et à appuyer ensemble les efforts mus par les pays qui doivent accompagner les objectifs de développement durable pour l'après-2015 ».

Avant d'examiner plus en détail ce que cela suppose, je voudrais formuler quelques commentaires d'ordre général sur ce qu'est la responsabilité ou la reddition de comptes et sur ce à quoi elle sert.

Globalement, il existe au moins deux formes de responsabilité : la première, horizontale, comme c'est le cas du système de contre-pouvoirs qui s'exerce entre l'exécutif et le législatif; et l'autre, verticale, lorsqu'il s'agit de la responsabilité de ces deux pouvoirs devant les citoyens, ou de la responsabilité des institutions mondiales devant leurs Etats Membres. S'agissant des modalités selon lesquelles elle s'exerce, il existe des procédures souples et d'autres plus rigides – qui ont toutes leur place, en particulier lorsqu'elles sont associées au sein d'une architecture commune.

Que ce soit au plan national ou au plan mondial, une responsabilité solide dépend de nombreux paramètres. Il ne s'agit pas en effet d'un élément isolé, la reddition de comptes n'est pas une relation à sens unique et il n'y a pas de formule magique. Quiconque revendique un rôle dans le développement doit avoir à rendre des comptes.

Dans un article qu'il a publié récemment, le Professeur Ocampo décompose la responsabilité comme suit : obligation redditionnelle, responsabilité proprement dite et obligation de mise en œuvre. L'obligation de mise en œuvre est évidemment la clé de voûte de ce principe. En effet, si les auteurs d'un engagement ne sont pas obligés de s'y tenir ou de revoir leur façon de faire, alors tout effort concernant la responsabilité est inutile. Autrement dit, ce qui fait vraiment la responsabilité se trouve dans les résultats : s'il n'y a pas de changement des comportements ou pas d'amélioration décelable dans les faits, la reddition de comptes ne sert à rien.

Mais qu'est-ce qui rend possible l'obligation de mise en œuvre et à quel niveau cette obligation s'exerce-t-elle ? Comme nous le savons, les engagements en faveur du développement ne sont pas juridiquement contraignants à l'échelon planétaire. On ne peut donc parler d'obligation de mise en œuvre qu'à l'échelon national, car c'est à ce niveau que les engagements doivent trouver leur place dans les plans de développement et, en fin de compte, dans les lois, notamment dans la loi de finances. C'est donc à l'échelon national que la « responsabilité » est la plus forte. Et bien évidemment, c'est aussi à ce niveau que l'institution parlementaire remplit la fonction de contrôle que lui confère la Constitution.

Quel que soit le système de gouvernance qu'un Etat a adopté, partout, celui-ci comprend un parlement auquel sont confiées deux responsabilités fondamentales : celle de légiférer et celle de demander des comptes au gouvernement. Un « cadre de responsabilité » doit donc intégrer cet élément fondamental de la structure de gouvernance de l'Etat et s'appuyer dessus. C'est le rôle des parlements, partout dans le monde, que de demander des comptes au gouvernement de leur pays quant aux engagements qu'il a pris auprès des citoyens et de la communauté internationale.

Chaque parlement établit son propre système pour remplir ses fonctions. Ces systèmes diffèrent d'un pays à l'autre, mais ont aussi beaucoup de points communs. Les parlements demandent des comptes au gouvernement en lui posant des questions, auxquelles ses ministres sont légalement tenus de répondre. Ils mènent des enquêtes et déploient des missions d'information. Les commissions parlementaires réalisent des études, publient des rapports et font des recommandations sur des aspects précis des politiques menées.

Les rapports parlementaires permettent de porter des questions à l'attention du public. La reddition de comptes par l'entremise du Parlement contribue à sensibiliser le public et lui permet d'avoir une vue précise de l'action du gouvernement. Le rapport que la Commission du renseignement du Sénat américain a publié récemment au sujet des méthodes d'interrogatoire de la CIA en est un bon exemple.

Les parlements tiennent des débats publics et invitent la société civile, les entreprises du secteur privé et d'autres acteurs à leur faire part de leur point de vue. Ils contrôlent le budget et examinent les comptes publics. Un parlement pleinement représentatif où la parité hommes-femmes est respectée peut s'exprimer avec une légitimité sans équivalent au nom de la société toute entière. En outre, un tel parlement est en prise constante avec les points de vue des citoyens et donc plus à même que quiconque de voir si les programmes publics remplissent leurs objectifs et profitent aux citoyens.

En somme, les parlements ont tous les outils nécessaires pour contrôler la mise en œuvre des politiques et autres programmes de développement et il importe d'en tirer le meilleur parti dans le programme de développement durable pour l'après-2015 (et bien sûr dans le futur accord mondial sur les changements climatiques).

L'obligation redditionnelle n'a pas pour objet de créer des difficultés au gouvernement, mais au contraire de faciliter son travail et de promouvoir une répartition optimale des ressources.

C'est un rôle que les parlements ont bien souvent joué dans le cas des OMD. Le fait que le Parlement ougandais ait réussi en 2012 à faire revoir le budget de l'Etat avant son adoption et ait obtenu une augmentation significative des crédits alloués à la santé est un exemple extrêmement parlant de « responsabilité horizontale ». De même, même si cela n'est pas toujours aussi remarquable, nombre de parlements font appel à leurs commissions pour contrôler la couverture de la santé et favoriser la réalisation des OMD 4 et 5.

Or, ce qui est vrai pour les parlements, l'est aussi pour l'UIP. L'UIP est par exemple un fervent allié de la stratégie mondiale du Secrétaire général de l'ONU « Toutes les femmes, tous les enfants ». Elle concentre son action sur les pays où les taux de mortalité maternelle et infantile sont les plus élevés, elle aide les parlementaires à demander des comptes à leur gouvernement au sujet des engagements qu'ils ont pris et fait rapport chaque année au Groupe d'experts indépendant.

Parmi les nombreux enseignements que nous pouvons tirer des OMD, on notera que la « responsabilité » est plus forte lorsqu'elle intègre les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Ces normes ont été convenues par les Etats et ont un lien direct avec la réalisation du

développement durable. Par exemple, celles qui ont trait à l'égalité et à la non-discrimination, pour ne citer que ces deux exemples essentiels, sont absolument fondamentales pour pouvoir assurer l'accès au traitement du VIH et du sida et donc pour atteindre l'ODD 7. En outre, le fait d'intégrer ces normes dans le droit national renforce l'obligation redditionnelle, car il s'agit dès lors de faire respecter des droits reconnus par la législation et non des droits discrétionnaires.

De même, les libertés fondamentales que sont la liberté d'expression, d'information, de réunion et d'association sont essentielles à la « responsabilité ». Sans elles, les citoyens ne peuvent réellement prendre part aux processus de décision, parler des mesures prises par les pouvoirs publics ou les mettre en cause. Le respect de ces droits fondamentaux est donc indispensable à la reddition de comptes dans tout pays.

Nous avons aussi appris que pour renforcer la reddition de comptes, il fallait renforcer les attributions des parlements, tant pour l'exercice de leurs fonctions au plan interne que pour ce qui en découle au plan international, ce qui nous amène à la question du renforcement du rôle des parlements dans sa globalité – renforcement des capacités, amélioration des processus institutionnels et définition plus claire de la fonction de contrôle.

Il suffit de regarder la dernière étude du Forum pour la coopération en matière de développement sur la responsabilité mutuelle pour se faire une idée de l'appui dont les parlements ont besoin pour pouvoir contribuer davantage à la « responsabilité ». Cette étude où il est question du rôle des parlements dans les processus de coopération en matière de développement à l'échelon national montre que les parlements continuent à ne jouer qu'un rôle limité dans la responsabilité mutuelle, qu'ils ne sont que rarement consultés sur les politiques d'aide, qu'ils ne participent pas régulièrement aux dialogues nationaux à ce sujet et ne reçoivent que peu de fonds des donateurs pour renforcer leurs capacités.

L'ONU, où nous sommes réunis aujourd'hui, s'est ouverte aux parlements pour les associer davantage à ses travaux en leur donnant la possibilité de contribuer non seulement aux débats sur les orientations, mais aussi à l'évaluation de l'exécution des engagements internationaux. Un certain nombre de mécanismes non contraignants ont été mis en place – ils seraient trop nombreux pour les décrire ici – mais il faudra encore beaucoup de travail pour en faire une architecture fonctionnelle.

Le Forum pour la coopération en matière de développement créé par le Conseil économique et social s'est par exemple ouvert non seulement aux parlements et aux parlementaires, mais aussi à d'autres acteurs qui se réunissent à intervalles réguliers pour contribuer à l'élaboration d'une nouvelle façon de penser et faire le point sur les questions de développement, en particulier à travers des études mondiales sur la responsabilité mutuelle. Entre autres choses, le Forum aide à définir les responsabilités des différents acteurs dans le domaine de la coopération au développement. Le problème cependant est que ses rapports ont une visée mondiale et ne sont pas centrés sur les résultats propres à chaque pays.

Inversement, les mécanismes de présentation de rapports et d'examen de l'ONU constituent une structure bien plus rigide. Avec le concours de l'UIP, les parlements sont désormais associés à ce mécanisme en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la présentation des rapports de mise en œuvre aux sessions ordinaires de son comité. L'UIP les informe que le gouvernement de leur pays doit présenter un rapport au Comité, elle encourage les parlementaires à demander à faire partie de la délégation de leur pays à la session correspondante du Comité et leur transmet ensuite les résultats des délibérations du Comité, à des fins d'information et de suivi.

Cette pratique bien établie est désormais aussi suivie pour l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme. Comme l'a indiqué un groupe d'experts spécialisé, on pourrait renforcer considérablement la responsabilité en ce qui concerne les engagements relatifs aux droits de l'homme en associant les parlements à un processus général de consultation nationale lors de l'élaboration du rapport destiné au Conseil; en incluant des parlementaires dans les délégations officielles auprès du Conseil; et en veillant à ce que les recommandations découlant de l'EPU soient présentées aux parlements concernés. Cette remarque a d'autant plus de sens que l'immense majorité des recommandations découlant de l'EPU exigent des mesures législatives et autres de la part des parlements.

Cela pourrait servir de modèle pour le Forum politique de haut niveau pour le développement durable, qui a été créé récemment et qui a vocation à contrôler la mise en œuvre des ODD. Pour ce faire, nous aurons besoin d'informations précises sur les mécanismes associés à ce forum et en particulier sur sa procédure d'examen. Néanmoins, on peut supposer que les recommandations qu'il formulera exigeront des mesures des parlements, de sorte qu'il ne serait pas dénué de sens de prévoir dès à présent de leur donner un rôle à jouer.

Avant de conclure, je voudrais faire une dernière remarque sur un élément auquel on ne pense pas forcément. Si nous voulons avoir la certitude que la mise en œuvre des ODD entraîne une responsabilité suffisante, nous devons nous pencher sur les ODD eux-mêmes et nous demander dès maintenant quelle forme ils doivent prendre pour favoriser cette responsabilité aux échelons national et mondial.

Mon propos est le suivant : les ODD doivent renfermer un objectif spécifique sur la gouvernance démocratique, ainsi qu'un sous-objectif précis sur le renforcement des parlements. Si le renforcement de l'institution centrale de tout pays en matière de reddition de comptes, à savoir le Parlement, devient un objectif mondial, sa réalisation contribuera à la mise en œuvre de l'ensemble du programme de développement durable.

Enfin, si l'on considère les OMD et tous les autres engagements de développement, au vu de tout ce qui reste à accomplir pour les atteindre, il me semble évident que l'on aurait nettement plus avancé si un objectif relatif à la gouvernance avait été inscrit dans le programme de développement en 2000. Peut-être n'étions-nous pas prêts à l'époque, mais l'époque que nous vivons à présent nous oblige à franchir ce pas audacieux.

Je vous remercie.