



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



Rapport parlementaire mondial 2022

Associer le public aux activités du parlement



Pour télécharger le rapport dans son intégralité : www.ipu.org/GPR22

© Union interparlementaire et Programme des Nations Unies pour le développement, 2022

La reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est autorisée à des fins strictement personnelles et non commerciales, moyennant mention des indications de copyright et de source, et sans aucune modification. Il est toutefois demandé d'informer l'Union interparlementaire de toute utilisation du contenu de la publication. Cette publication résulte du partenariat entre le PNUD et l'UIP. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles des Nations Unies, du PNUD ou de l'UIP.

Photos de couverture :

Rwanda. Des parlementaires abordent, devant des citoyens, des questions de planification des naissances lors de travaux avec la population locale. © Jean-Marie Mboniyintwali

Bangladesh. Visite parlementaire à Sirajgaon visant à sensibiliser les citoyens à la question du mariage des enfants. © Mosta Gausul Hoque

ISBN 978-92-9142-834-2

Traduction : Dominique Leveillé, Françoise Chassy Biéler

Mise en pages : Philippe Boisson

Table des matières

Préfaces	4
Définitions	6
Résumé	7
Introduction: planifier l'avenir de l'engagement public	10
Partie 1: Pourquoi l'engagement public est essentiel	13
1. Soutenir la démocratie dans un monde en mutation rapide	13
1.1. Combattre la méfiance de la population	13
1.2. Rendre au parlement une place centrale	14
1.3. Protéger l'espace civique pour le débat public	15
1.4. Veiller à ce que chacun soit entendu	16
2. L'engagement public profite à tous	18
2.1. Avoir accès à davantage d'informations et d'idées	18
2.2. Faire émerger le consensus sur les enjeux politiques	19
Partie 2: La pratique de l'engagement public dans les parlements	23
1. L'information	23
2. L'éducation	26
3. La communication	29
4. La consultation	31
5. La participation	32
6. Tendances essentielles dans la pratique de l'engagement public	34
6.1 La place croissante des outils numériques	34
6.2 Informer, mais surtout écouter	36
6.3 Rester audible dans une tempête d'informations	37
6.4 Un public toujours plus désireux de peser sur les décisions	37
Partie 3: Bâtir un engagement public plus efficace	40
1. Reconnaître les écueils de l'engagement public	40
2. La sincérité peut faire la différence	41
3. Le retour d'information sur les résultats renforce la confiance	42
4. S'efforcer de toucher toutes les communautés	43
5. Utiliser l'évaluation pour apprendre et s'améliorer	45
6. Un engagement public efficace exige un investissement initial, puis régulier	46

Partie 4: Les priorités stratégiques de l'engagement public	48
1. Renforcer la volonté politique en faveur de l'engagement public	48
1.1 Ancrer l'engagement public dans les mentalités	48
1.2 Définir la démarche à suivre en matière d'engagement public	51
1.3 Fixer des objectifs en matière d'engagement public	53
1.4 Investir dans les compétences pour améliorer l'engagement public	53
2. Élargir les possibilités de participation	54
2.1 Encourager la participation de la collectivité	54
2.2 Recourir à divers canaux	55
2.3 Ouvrir les portes du parlement	56
3. Nouer des liens avec des groupes différents	57
3.1 Rapprocher le parlement de la population	57
3.2 Veiller à ce que la participation soit inclusive	59
3.3 Veiller à ce que l'engagement public soit sensible au genre	61
4. Agir pour susciter la participation de la population	62
4.1 Engager le dialogue sur des questions importantes	62
4.2 Collaborer avec la population	64
5. Agir pour obtenir des résultats	65
5.1 Dresser un plan d'action	65
5.2 L'évaluation, clé de l'amélioration	65
Partie 5: L'orientation future de l'engagement public	67
1. Prendre les jeunes au sérieux	67
Objectif essentiel : renforcer la participation des jeunes par des mesures plus audacieuses avec leur concours	67
Initiative pour la jeunesse : collaborer avec des jeunes pour élaborer ensemble une charte pour la participation de la jeunesse	69
2. Ne laisser personne de côté	71
Objectif essentiel : rendre le parlement plus accessible et inclusif pour l'ensemble de la collectivité	71
Initiative pour l'inclusion : élaborer un plan d'action pour l'inclusion	71
3. Recourir à la technologie pour changer les choses	73
Objectif essentiel : revitaliser l'engagement public grâce à l'interaction numérique	73
Initiative numérique : élaborer un portefeuille d'outils numériques de dialogue avec la population	75
4. Encourager l'innovation	76
Objectif essentiel : innover davantage en matière d'engagement public	76
Initiative pour l'innovation : former un groupe de travail sur l'innovation	77
5. La coopération interparlementaire	78
Recommandations	79
Origine des données et méthodologie	84
Remerciements	85
Parlements ayant participé à la préparation du rapport	86

Exemples d'engagement public

Exemple d'engagement public 1 : la campagne <i>Ik stem ook</i> (Moi aussi, je vote) aux Pays-Bas	17
Exemple d'engagement public 2 : les mutilations génitales féminines en Nouvelle-Zélande	19
Exemple d'engagement public 3 : la politique de la famille en Pologne	19
Exemple d'engagement public 4 : la justice environnementale aux États-Unis	20
Exemple d'engagement public 5 : la réforme du droit du travail en Géorgie	20
Exemple d'engagement public 6 : le Centre d'éducation parlementaire en Ukraine	28
Exemple d'engagement public 7 : l'interaction par streaming en direct en Finlande	30
Exemple d'engagement public 8 : l'interaction par la radio en Zambie	31
Exemple d'engagement public 9 : la politique environnementale en Serbie	32
Exemple d'engagement public 10 : les pétitions électroniques en République de Corée	33
Exemple d'engagement public 11 : l'Assemblée citoyenne en Irlande	34
Exemple d'engagement public 12 : la Convention citoyenne pour le climat en France	34
Exemple d'engagement public 13 : la Coalition anticorruption au Honduras	38
Exemple d'engagement public 14 : la campagne « Not Too Young To Run » au Nigéria	38
Exemple d'engagement public 15 : la Coalition britannique des jeunes pour le climat (UK Youth Climate Coalition)	39

Figures

Figure 1. L'engagement public par l'information	24
Figure 2. Utilisation des réseaux sociaux par les parlements	26
Figure 3. L'engagement public par l'éducation	28
Figure 4. L'engagement public par la communication	30
Figure 5. L'engagement public par la consultation	31
Figure 6. L'engagement public par la participation	32
Figure 7. Les méthodes de participation utilisées par les parlements : statistiques sommaires	36
Figure 8. Mesures de participation ciblées des parlements	60
Figure 9. Collaboration avec des partenaires extérieurs	64

Préfaces

Union interparlementaire

Le XXI^e siècle s'est ouvert comme une ère d'immense espoir, marquée par la connectivité, la créativité et la coopération. Deux décennies plus tard, nous sommes confrontés à des défis d'envergure planétaire qui menacent notre stabilité et notre prospérité futures.

Ce troisième *Rapport parlementaire mondial*, publié conjointement par l'UIP et le PNUD, est axé sur la préservation de la résilience de nos démocraties à l'heure d'affronter les nombreux problèmes qui requièrent notre attention. Il encourage les parlements à nouer le dialogue avec les populations qu'ils représentent et à renforcer leur capacité de prendre en main leur destin afin qu'elles participent activement aux processus qui contribueront à façonner notre avenir.

En tant qu'organisation internationale des parlements, l'UIP est engagée en faveur d'un resserrement de la relation entre élus et électeurs. Ce rapport constitue une feuille de route pour atteindre cet objectif important.

Un engagement public efficace exige un effort concerté des parlementaires, des administrations parlementaires et de la collectivité. Ce rapport propose des conseils pratiques, accompagnés d'une série de recommandations sur les mesures qu'il est possible de prendre pour rapprocher les populations et leurs parlements.


L'objectif ultime est de diversifier et d'enrichir les méthodes et les démarches mises en œuvre par les parlements pour solliciter le public, afin que la population, partout dans le monde, dispose de possibilités plus nombreuses et plus riches pour faire entendre sa voix dans les processus de décision qui influent sur son existence. Le succès du présent rapport se mesurera à l'aune des mesures qui seront prises, dans les années à venir, pour faire en sorte que les parlements soient plus réactifs et plus inclusifs à l'égard de tous les secteurs de la collectivité.

Ce rapport est nourri par les compétences et l'expérience des parlements et des populations du monde entier, qui ont montré de manière éclatante le degré d'engagement public déjà présent. L'UIP espère que cet engagement, soutenu par l'esprit d'initiative, la réflexion stratégique, les compétences et l'enthousiasme, pourra franchir une nouvelle étape.

Tous les parlements, quelle que soit leur taille, peuvent tirer parti des informations et des recommandations contenues dans ce rapport. Ceux qui sont moins bien dotés en capacités et en ressources peuvent compter sur la communauté des parlements et des partenaires internationaux pour les aider à atteindre des résultats positifs. Nul ne doit être laissé de côté.

Ce rapport paraît alors que le monde est en proie à une série de crises et de conflits. En ces temps d'angoisse et d'incertitude, les peuples attendent de leurs parlements qu'ils réagissent par des mesures menant à un avenir meilleur. Associer la collectivité à la prise de décision, par des mesures efficaces favorisant la participation, peut aider les parlements à réagir de manière à répondre aux attentes et aux espoirs des populations.

La publication de ce rapport représente pour l'UIP une étape dans son action déterminée en faveur d'un engagement public plus vigoureux. À travers les programmes qu'elle propose, l'UIP continuera à soutenir les efforts en cours pour améliorer la communication entre les parlements et la population. C'est à chacun de nous, partisans de la démocratie, d'agir pour qu'elle fonctionne efficacement pour tous.



Martin Chungong
Secrétaire général
Union interparlementaire

Programme des Nations Unies pour le développement

Ce troisième *Rapport parlementaire mondial* paraît à l'heure où les pays et les populations s'efforcent de jeter les bases d'un avenir meilleur après la pandémie de COVID-19, qui a provoqué le pire recul jamais enregistré pour le développement humain. La pandémie a exacerbé une série de crises mondiales, au nombre desquelles des changements climatiques et une dégradation de l'environnement qui menacent la planète, des inégalités et une pauvreté de plus en plus marquées, et l'insécurité alimentaire. Nous sommes confrontés, chaque jour un peu plus, à une dure réalité : les institutions et les processus de gouvernance actuels, dans bien des cas, ne sont pas à la hauteur de ces gigantesques défis. Qui plus est, la crise de confiance à l'égard du pouvoir politique, phénomène d'ampleur mondiale, aggravé par des ripostes insuffisantes et inévitables à la pandémie, exige une refondation de nos institutions et de nos méthodes, qui doivent être mieux adaptées aux objectifs visés pour que les décideurs soient plus redevables de leurs actes. Des sociétés pacifiques, justes et inclusives, fondées sur le développement durable, selon les termes de l'Objectif de développement durable (ODD) 16, ne peuvent pas être créées et préservées sans repenser les institutions de gouvernance.

Voici déjà un certain temps que de nombreux groupes de la société civile, des mécanismes, officiels et officieux, de gouvernance à l'échelle locale, ainsi que le secteur privé font preuve d'innovation en matière de représentation, de processus de décision et de redevabilité. Un grand nombre de parlements nationaux n'ont pas suivi le rythme de cette évolution. Ce rapport vient à point nommé pour soutenir cette transformation, en plaidant pour des institutions beaucoup plus ouvertes et représentatives, où le devoir de rendre compte est un processus permanent plutôt que d'être limité à une échéance électorale revenant une fois toutes les quelques années. Il montre, en particulier, comment les solutions numériques ont la capacité d'élargir des services essentiels de l'État à des groupes marginalisés et vulnérables. Cette même technologie peut aussi permettre à un plus grand nombre de personnes d'avoir leur mot à dire dans des décisions vitales qui influent sur leur vie et leurs moyens d'existence. Le rapport plaide en faveur de l'innovation et de partenariats pour le partage des connaissances, y compris dans un schéma Sud-Sud. Il met en relief la nécessité d'une réflexion prospective pour aider les parlements à assumer leur rôle afin que nul ne soit laissé de côté dans un monde plus que jamais en mutation constante.

Le Plan stratégique 2022-2025 du PNUD souligne combien il est essentiel de soutenir une gouvernance transparente, efficace et inclusive pour atteindre les ODD. Le présent rapport formule des idées nouvelles et précieuses qui nous seront utiles dans l'exécution du Plan. En formulant un ensemble de recommandations précises, l'UIP et le PNUD démontrent qu'ils restent engagés pour aider les parlements du monde entier à s'adapter pour relever les immenses défis que nous lance le XXI^e siècle.



Achim Steiner
Administrateur
Programme des Nations Unies pour le développement

Définitions

On trouvera ci-dessous une liste de termes clés assortis d'une explication de la manière dont ils sont définis et utilisés dans le présent rapport.

- **Collectivité** : l'ensemble des personnes vivant dans un même lieu ou partageant les mêmes caractéristiques.
- **Communication** : le processus d'échange d'informations, d'opinions et d'idées par le dialogue et les interactions entre les personnes.
- **Consultation** : le processus permettant de recueillir les opinions, points de vue et suggestions de la collectivité au sujet d'une question ou d'une activité.
- **Démocratie** : un idéal, un objectif et un mode de gouvernement universellement reconnu, fondé sur des valeurs communes partagées par des peuples dans l'ensemble de la communauté mondiale, indépendamment des différences culturelles, politiques, sociales et économiques.
- **Démocratie parlementaire** : système de gouvernement dans lequel la population élit des représentants et l'organe représentatif désigne le pouvoir exécutif chargé de diriger l'État, tout en l'obligeant à rendre compte de son action.
- **Diversité** : l'inclusion, dans les activités et la prise de décision, de personnes issues de milieux divers en termes d'origine ethnique, de religion, d'âge, de genre et d'orientation sexuelle.
- **Engagement public** : l'ensemble des manières par lesquelles la collectivité participe à une activité, à un processus ou à une décision, y compris par l'information, l'éducation, la communication, la consultation et la participation.
- **Espace civique** : l'environnement qui permet à la société civile de jouer un rôle dans la vie politique, économique et sociale de nos sociétés.
- **Inclusion** : dans un contexte d'engagement public, le processus grâce auquel tous les membres d'une société se voient donner des chances et des ressources égales pour participer aux activités et aux décisions.
- **Objectifs de développement durable (ODD)** : un ensemble de 17 objectifs mondiaux conçus pour fournir « la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous ». Les ODD, qui devraient être atteints d'ici à 2030, ont été adoptés par les dirigeants des pays du monde en septembre 2015, dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies.
- **Parlement** : assemblée de représentants élus qui adopte les lois, délibère sur des questions d'intérêt public et contrôle l'action du gouvernement.
- **Parlementaire** : personne élue par la population pour la représenter au sein d'un organe législatif national.
- **Participation** : le processus par lequel les habitants s'associent à une activité ou une décision, à titre individuel ou en groupe.
- **Public** : l'ensemble des membres d'une collectivité en général, indépendamment de leur citoyenneté.
- **Sensibilité aux questions de genre** : reconnaissance de la manière dont le genre détermine les activités et les décisions en tenant compte des points de vue, des perspectives et des besoins particuliers des hommes, des femmes et des personnes de genre non conforme, et en y donnant suite.
- **Société civile** : les membres de la collectivité qui ne participent pas au gouvernement, ainsi que les groupes et les organisations extérieurs au gouvernement auxquels ils participent.

Résumé

Ce troisième *Rapport parlementaire mondial* est consacré à la nécessité d'associer le public aux activités du parlement. Il prend acte du rôle crucial qui incombe aux parlements face aux enjeux pressants d'un monde en mutation rapide, à savoir permettre à la population de s'associer et de participer à l'activité législative, à la définition des politiques et aux processus de contrôle qui influent et continueront d'influer sur leurs vies.

Le rapport analyse de manière approfondie pourquoi cette question de l'engagement public est importante et comment les parlements, de par le monde, resserrent leurs liens avec les populations qu'ils représentent. Il décrit les tendances et les priorités stratégiques dans ce domaine et identifie plusieurs points de contact essentiels pour assurer un engagement plus riche et plus approfondi du public aux côtés du parlement à l'avenir, à l'appui des principes fondamentaux inscrits dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies concernant l'efficacité des institutions et les processus de décision inclusifs.

Les informations, les conclusions et les recommandations contenues dans le rapport esquissent une voie à suivre pour renforcer ce lien entre le public d'une part, les parlements et les parlementaires d'autre part, au moyen d'une collaboration active avec la collectivité pour bâtir des parlements participatifs, inclusifs et réactifs.

L'engagement public présente de nombreux avantages

Associer le public aux activités du parlement présente des avantages tant pour celui-ci que pour les parlementaires et pour la collectivité, et ce pour de nombreuses raisons. Avant tout, cet engagement public soutient les fonctions principales du parlement en donnant accès à une masse riche et diverse d'informations et d'idées indispensables pour que la représentation, l'activité législative, la formulation de politiques publiques et le contrôle parlementaire soient à la hauteur des attentes des habitants.

L'engagement public est le moyen par lequel l'un des principes fondamentaux de la démocratie – la participation à la vie publique – peut devenir réalité pour tous. Associer réellement la population aux travaux du parlement peut contribuer à éviter une fracture entre les parlementaires et les personnes qu'ils représentent, en montrant à la population qu'elle est entendue et écoutée, et en combattant ainsi la méfiance et la négativité qui gagnent du terrain dans le grand public.

Cette mobilisation peut contribuer à développer et protéger l'espace civique du débat public, à ouvrir les portes du parlement à des faits et des opinions qui étayent le processus de décision et à abattre les obstacles à la participation afin que personne ne soit laissé de côté. Le parlement peut ainsi se présenter comme un authentique forum de débat et comme une institution ouverte aux opinions et aux besoins de la population.

Cette ouverture au public comporte de nombreux aspects : l'information, l'éducation, la communication, la consultation et la participation. L'expérience acquise dans des parlements du monde entier montre que les initiatives prises dans chacun de ces domaines contribuent à resserer et approfondir les liens entre le parlement et la collectivité. Des démarches globales,

créatives et collaboratives peuvent permettre aux parlements de stimuler l'intérêt du public et sa participation à leur action.

S'engager à associer le public aux travaux du parlement, une nécessité

Les parlementaires et l'équipe à la tête de l'administration du parlement peuvent, en faisant preuve d'esprit d'initiative, stimuler un engagement plus large et plus profond associant l'ensemble des personnes travaillant pour le parlement. Formuler une stratégie visant à rapprocher le parlement du public peut contribuer à définir clairement les objectifs et à cibler au mieux les efforts et les ressources afin d'agir aussi efficacement que possible. L'investissement dans les compétences appropriées aidera à favoriser des pratiques plus professionnelles en matière de mobilisation du public.

Une combinaison de démarches recourant à divers canaux et méthodes de communication et de consultation de la population encouragera une interaction plus large avec les travaux du parlement. L'organisation de visites stimulantes et mémorables du siège du parlement peut aussi faire naître chez les visiteurs le désir de s'associer plus étroitement à ses activités.

Une vision stratégique est gage d'efficacité

Un plan d'action ou de mise en œuvre destiné à associer plus étroitement le public aux travaux du parlement constitue une étape essentielle pour passer à une réflexion plus stratégique, en formulant les diverses étapes qui permettront d'atteindre les objectifs identifiés et approuvés. Comme les parlements consacrent davantage de ressources à des projets et des activités visant à associer le public à leur action, l'évaluation devient une priorité cruciale. Des processus d'évaluation bien conçus peuvent aider les parlements à s'assurer que leur investissement est utile et contribue à atteindre les objectifs fixés.

Un dialogue authentique, clé de la confiance

Dans un monde en proie à une surabondance d'informations, les parlements doivent redoubler d'efforts pour demeurer visibles. En offrant d'authentiques possibilités de dialogue entre les habitants et leurs représentants élus, ils peuvent contribuer à instaurer la confiance tout en renforçant leur utilité publique. L'information à elle seule ne suffit pas ; interaction et écoute de la population devraient être les maîtres mots.

Partout dans le monde, la population se mobilise à travers diverses campagnes et initiatives de revendication. En donnant au public la possibilité d'influer sur les travaux du parlement et en le tenant régulièrement informé des résultats de ses propositions, les parlements contribueront à demeurer des institutions essentielles aux yeux de la population.

Par la collaboration et la planification conjointe, les parlements peuvent s'ouvrir à des moyens inédits et innovants d'associer le public à leurs travaux. Donner à la population la possibilité de s'exprimer sur les questions qui font l'objet des débats, des enquêtes et des travaux de recherche du parlement, c'est lui permettre d'avoir directement voix au chapitre dans les activités de l'instance législative et aussi démontrer la volonté du parlement de rendre plus participative cette relation avec la collectivité.

Associer le public de manière inclusive pour élargir la participation

Sans un effort particulier en direction de toutes les communautés, des obstacles structurels risquent de limiter les possibilités de certains groupes de s'associer aux travaux du parlement. En collaborant avec les personnes défavorisées ou insuffisamment représentées, les parlements peuvent affronter les obstacles qui entravent leur participation.

Sortir de l'enceinte parlementaire pour porter le dialogue dans les communautés permet de lever certaines des barrières à la participation. Mesurer le degré d'engagement public au moyen d'une liste de contrôle pour l'inclusion garantira l'accessibilité pour tous, de même que donner la priorité à des mesures non sexistes favorisera le progrès vers une participation égale des femmes et des hommes.

Les parlements doivent être tournés vers l'avenir

Dans un monde qui se transforme plus rapidement que jamais, les parlements se doivent d'être réactifs, de savoir s'adapter et de renouveler leurs pratiques et leurs modes d'action afin de relever les défis d'aujourd'hui et de demain. Ce n'est qu'en évoluant avec leur temps que les parlements demeureront indispensables pour les populations qu'ils représentent.

Ce rapport lance un appel vibrant aux parlements pour qu'ils se tournent résolument vers l'avenir. Il suggère quelques initiatives clés pouvant servir de base de réflexion et d'action :

Prendre les jeunes au sérieux

Les jeunes constituent une proportion croissante de la population mondiale. Pour demeurer des interlocuteurs valables de ce groupe qui gagne en importance, les parlements doivent nouer des contacts et entretenir des relations riches de sens avec lui. Ils peuvent insuffler un nouvel élan à ces relations en s'attelant, avec des jeunes, à la rédaction conjointe d'une charte pour la participation de la jeunesse.

Ne laisser personne de côté

Les parlements ont une responsabilité spéciale de veiller à ce que les groupes sous-représentés, défavorisés ou arrivés depuis peu dans un pays puissent participer aux processus démocratiques. Pour que l'inclusion devienne une priorité essentielle, les parlements peuvent élaborer un plan d'action en la matière, en collaborant avec les groupes qui se heurtent aujourd'hui à des obstacles sur la voie de la participation.

Tirer parti de la technologie

Nos sociétés se transforment sous l'effet des modes nouveaux de communication, d'apprentissage et de travail. Afin de demeurer en phase avec le rythme effréné du progrès technologique, les parlements doivent donner la priorité à leur propre transformation numérique, en particulier dans leur manière d'associer le public à leurs travaux. Ils auraient tout à gagner, dans ce domaine, à concevoir une panoplie d'outils numériques pour stimuler l'interaction avec la population sous tous ses aspects.

Encourager l'innovation

Pour intéresser efficacement la population à son action, le parlement doit être ouvert au public et à sa participation. L'ouverture est aussi un moteur d'innovation, car elle crée un espace pour de nouvelles manières de penser, de planifier et de travailler. Elle démontre une volonté de collaborer et de créer en synergie avec la société civile. L'une des manières de susciter un véritable changement de culture en matière d'engagement public de la part du parlement consiste à mettre sur pied une équipe spéciale chargée de l'innovation. En s'ouvrant à l'innovation dans leur propre fonctionnement et en jouant un rôle de moteur dans le débat public sur le monde de demain, les parlements saisissent l'occasion de se présenter comme des institutions tournées vers l'avenir et engagées dans une réflexion sur le monde de demain.

Agir ensemble

Les problèmes d'ampleur planétaire, les mouvements de population et les technologies numériques – autant de phénomènes qui transcendent les frontières nationales – montrent clairement que l'interdépendance de la communauté internationale va continuer à s'intensifier. Pour les parlements, cette évolution représente une occasion de coopérer et de tirer parti de leurs expériences, de leurs méthodes et de leurs solutions respectives. La création d'une communauté de pratiques entre parlements stimulera l'adoption de pratiques efficaces en matière d'engagement public dans le monde entier.

Recommandations

Le rapport formule cinq recommandations de portée générale pour aider les parlements à stimuler l'intérêt du public et la participation à leur action :

1. **Stratégie** : ancrer dans l'ensemble du parlement une mentalité d'ouverture au public encourageant une action unie et concertée pour une participation plus large et plus riche de la population.
2. **Inclusion** : ériger l'inclusion en priorité afin que le parlement soit accessible à tous les membres de la collectivité.
3. **Participation** : encourager la population à participer à la définition des enjeux prioritaires en lui donnant des possibilités d'influer sur le choix des questions traitées par le parlement.
4. **Innovation** : ouvrir la voie par des méthodes audacieuses et créatives qui mobilisent la collectivité et l'incitent à s'associer aux activités actuelles et futures du parlement.
5. **Réactivité** : placer au premier plan la satisfaction des attentes de la population en restant à l'écoute de la collectivité pour s'améliorer en permanence



Introduction : planifier l'avenir de l'engagement public

Les défis mondiaux du XXI^e siècle font peser une immense responsabilité sur les représentants élus, dans le monde entier, pour réagir de manière à répondre aux besoins et aux attentes de leurs collectivités, dans toute leur diversité. Or, nos institutions démocratiques sont confrontées à une baisse de confiance et à des interrogations sur leur réactivité et leur efficacité.

Les populations attendent de leurs parlements qu'ils se saisissent des problèmes qui ont un impact sur leur vie et leurs moyens d'existence. La population veut avoir voix au chapitre, en exprimant son avis et ses suggestions.

L'efficacité des institutions et l'inclusivité des processus de décision sont des principes fondamentaux inscrits dans le Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030. Le Programme met l'accent sur des objectifs porteurs de changement et axés sur l'être humain pour édifier des sociétés pacifiques et justes, en insistant sur la nécessité de ne laisser personne de côté. Il indique clairement que les parlements nationaux ont un rôle essentiel à jouer pour promouvoir des processus de décision inclusifs et pour garantir le respect de l'obligation de rendre compte de la mise en œuvre des engagements pris.

Cette volonté globale de trouver des solutions équitables aux problèmes de notre époque confère aux parlements une responsabilité particulière. Sur des questions allant de la lutte contre les changements climatiques à l'amélioration de l'accès aux soins de santé, la population attend de ses représentants élus qu'ils communiquent, qu'ils écoutent et qu'ils réagissent de manière à répondre à ses aspirations. C'est là une exigence permanente à l'égard des parlements, appelés à répondre de leur action devant la population de manière continue, et non pas uniquement en période électorale.

Comme les parlements tirent leur légitimité de la population, le désenchantement de celle-ci à leur égard compromet leur autorité. En tant qu'institutions représentatives, les parlements ont le devoir d'écouter la population et de répondre aux attentes du public lorsqu'ils élaborent des lois, lorsqu'ils enquêtent sur des questions de politiques publiques et lorsqu'ils demandent au pouvoir exécutif de rendre compte de son action.

Voici des décennies que les parlements cherchent des manières de mieux associer à leurs activités les communautés qu'ils représentent. L'engagement public peut revêtir bien des formes et il peut être organisé directement avec des membres de la collectivité, ou à travers des groupes organisés. Il englobe les divers processus et activités grâce auxquels le parlement maintient un lien avec la population, à des fins d'information, d'éducation, de communication, de consultation et de participation.

L'érosion de la confiance à l'égard des institutions publiques interdit aux parlements de continuer sur leur lancée comme si de rien n'était. Ils se doivent de faire le point sur les progrès qu'ils ont accomplis et de renforcer leurs efforts pour associer davantage le public à leur action. Inverser cette tendance à la désillusion exige une action concertée.

Ce rapport s'adresse essentiellement aux parlementaires, au personnel des parlements et aux personnes qui s'intéressent au renforcement des capacités des parlements à resserrer leurs liens avec la population. Il reconnaît la diversité des parlements du monde et le fait que leurs démarches et leurs capacités dans ce domaine dépendent nécessairement de facteurs tels que leur taille et les ressources à leur disposition. En évoquant diverses options d'avenir pour améliorer l'engagement public, le rapport formule des orientations utilisables par tous les parlements, en fonction de leur situation.

L'un des thèmes importants qui parcourt l'ensemble du rapport est la nécessité pour les parlements d'être inclusifs, conformément à l'Objectif de développement durable (ODD) 16. La promesse centrale du Programme de développement durable à l'horizon 2030 est de « ne laisser personne de côté ». Les termes utilisés dans ce rapport reflètent cette démarche ; il est question de collectivité et de personnes partageant les mêmes intérêts. En matière d'engagement public, le rapport ne fait pas de différence entre les citoyens officiels et les résidents d'un pays, préférant insister sur la contribution que chacun peut apporter en tant que membre de la collectivité.

Les mots « engagement » et « participation » reviennent souvent dans les pages du rapport, qui reconnaît que l'association du public aux processus et aux travaux parlementaires peut avoir des dimensions et des degrés divers. Il décrit cette relation entre le public et le parlement comme un rapport réciproque, marqué par un authentique dialogue entre les électeurs et les élus.

De manière générale, le rapport vise à imprimer un élan pour améliorer la situation, en s'arrêtant plus particulièrement sur quelques thèmes importants pour accroître l'efficacité de l'engagement public. Il encourage les personnes qui ont pris des mesures importantes et met en relief leurs bonnes pratiques ; il fait office de guide pour ceux qui cherchent à améliorer leur engagement ; il plaide enfin avec vigueur pour davantage de mesures innovantes, afin de mieux associer les parlements et les populations qu'ils représentent.

Encourager la participation du public

La participation active de la population est une condition indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Il y a bien des manières pour les simples citoyens de jouer un rôle actif dans la vie démocratique : ils peuvent se présenter aux élections, voter, contribuer au débat sur les lois qu'adopte le parlement, ou encore contribuer à l'élaboration des politiques publiques, pour n'en citer que quelques-unes. Il existe par ailleurs de nombreux facteurs qui peuvent contribuer à stimuler la participation : la population sera d'autant plus encline à participer activement qu'elle comprend le fonctionnement du système démocratique, qu'elle connaît les questions qui sont discutées, qu'elle se voit donner des occasions de donner son avis et qu'elle a confiance dans les processus de décision. Pour encourager la participation, le présent rapport reconnaît et affirme la valeur d'un espace civique vivant, où règne la liberté d'expression, où les membres de la collectivité peuvent

activement discuter, débattre et s'organiser pour faire en sorte que leur voix soit entendue et écoutée.

L'objectif fondamental du rapport est d'encourager les parlements à stimuler la participation du public dans les années à venir grâce à des mesures qui approfondissent la compréhension, élargissent la connaissance, multiplient les occasions d'agir et renforcent la confiance. Le rapport reconnaît l'utilité de l'engagement public pour les parlements, car il leur permet de comprendre les attentes de la collectivité, d'élargir l'éventail des voix contribuant au processus de décision, et d'avoir accès aux compétences que les divers groupes composant la collectivité peuvent apporter pour améliorer l'action du parlement. En se focalisant sur quelques principes clés permettant d'enrichir la participation publique, le rapport vise à formuler des conseils pratiques qui permettront de définir les mesures à prendre.

Veiller à ce que l'engagement public porte ses fruits

Préserver la confiance de la population à l'égard de la démocratie parlementaire exige une interaction régulière et approfondie entre les gouvernés et les personnes qui gouvernent en leur nom.

L'action des parlements visant à associer le public à ses travaux a connu des hauts et des bas ; l'histoire suggère qu'il s'est agi, bien souvent, d'un simple choix, dicté par la commodité, la volonté du moment, les compétences et les ressources. Le message du présent rapport est sans ambiguïté : l'association du public à l'activité du parlement n'est pas une option, mais bien une nécessité ; c'est un catalyseur et non une activité accessoire.

Le rapport évoque aussi la nécessité d'offrir de meilleures opportunités aux membres de la collectivité, à titre individuel ou en groupes organisés, pour contribuer à définir l'ordre du jour des débats et des enquêtes parlementaires. Il encourage les parlements à se montrer ouverts à de nouveaux modes de fonctionnement, pour qu'ils puissent activement examiner et traiter les questions qui préoccupent le plus la collectivité et agir dans ces domaines.

Le rapport reconnaît aussi, et c'est un point important, que l'engagement du public n'est pas une fin en soi. Il permet plutôt à la communauté de jouer un rôle afin d'aboutir à de meilleurs résultats dans tous les secteurs de l'activité humaine, et il contribue à créer une société plus juste, marquée par la dignité, la paix et la prospérité pour tous.

Intégrer une démarche stratégique

L'engagement public ne se résume pas à une série de mesures et d'interactions. Il exige, pour être efficace, une démarche coordonnée, une stratégie bien définie et une attitude sérieuse à son égard.

Les parlements sont encouragés à concevoir cet enjeu de manière stratégique plutôt que ponctuelle. En intégrant à leur terminologie et à leur pratique des objectifs, des rôles, des responsabilités, des publics, des ressources, des cibles et des résultats, les parlements seront à même de mieux focaliser la manière dont ils planifient et réalisent leurs activités en ce sens. En formulant clairement les responsabilités, ils

peuvent aider les principaux acteurs – parlementaires, groupes politiques parlementaires et personnel des parlements – à mieux comprendre leurs rôles.

De toute évidence, les représentants élus forment le noyau de tout parlement, puisqu'ils sont désignés par la collectivité pour représenter ses intérêts et pour prendre des décisions en son nom. Les efforts individuels des parlementaires pour associer le public à leur action sont essentiels pour offrir à la population des canaux lui permettant d'être informée et consultée sur les questions lui tenant à cœur. Ce rapport formule une série de conseils pour les parlementaires souhaitant associer plus efficacement le public à leur action. Les initiatives individuelles des parlementaires sont cruciales pour faire en sorte que des canaux existent afin d'informer le public et de le consulter sur les enjeux qui comptent pour lui.

Pour autant, les parlementaires et les administrations parlementaires ont aussi une responsabilité collective d'offrir des canaux institutionnels efficaces et inclusifs pour la participation du public, y compris en dehors de la sphère politique. Les canaux de ce type renforcent le rôle central et durable des parlements dans le processus démocratique.

Ce rapport comporte un autre message clair, à savoir que la coopération et la collaboration contribuent à enrichir la participation du public. Associer la collectivité aux efforts de planification, de mise en œuvre et d'évaluation des activités destinées à associer le public aux activités du parlement peut ouvrir la voie à une participation renforcée et de meilleure qualité à la démocratie parlementaire.

Tirer les leçons des expériences des uns et des autres

Les parlements ont accumulé, depuis plusieurs décennies, une pratique considérable en matière de mobilisation publique. Ce rapport met en valeur des initiatives et des innovations de parlements du monde entier. L'exemple d'autrui est une source d'inspiration cruciale incitant à l'action et conduisant à un engagement public plus solide.

Il est important de comprendre pourquoi certains parlements ont davantage progressé que d'autres dans ce domaine. Les études de cas contenues dans le rapport font ressortir un ensemble de facteurs contribuant à des processus plus efficaces et à des degrés plus élevés d'engagement public.

Dans le même temps, il est évident que de nombreux parlements disposent de capacités limitées. Le principe « ne laisser personne de côté » doit s'appliquer aussi à la relation entre les parlements. Les milieux parlementaires du monde entier peuvent ici jouer un rôle de catalyseur : les parlements qui disposent de moyens plus modestes devraient pouvoir solliciter les conseils et l'appui dont ils ont besoin pour être plus efficaces dans leurs relations avec la collectivité.

Réaliser les promesses d'avenir

Le succès de ce rapprochement entre les parlements et la population dépend de la capacité des représentants élus et des administrations parlementaires de réagir et de s'adapter aux possibilités et aux difficultés de notre époque.

Le monde d'aujourd'hui est en mutation constante, agité par des crises sanitaires et environnementales, soumis à des

pressions sociales et économiques, à des conflits et à des mouvements de population. Et pourtant, nous vivons aussi une époque de connectivité et d'innovation sans précédent dans l'histoire du monde.

Ce rapport est enraciné dans la pratique parlementaire ; il s'appuie sur un grand nombre d'entretiens, de groupes de discussion, d'enquêtes et d'avis d'experts. Les trois premiers chapitres font le point sur la situation actuelle, expliquent l'importance d'associer le public à l'action des parlements, comment ces derniers procèdent, et quelles sont les tendances significatives qui se dégagent dans ce domaine. Les quatrième et cinquième chapitres envisagent l'avenir, en identifiant des priorités stratégiques et des éléments clés pour améliorer l'engagement public. Le rapport se conclut par un ensemble de recommandations adressées aux parlementaires et aux administrations des parlements. L'annexe contient des études de cas détaillées de situations nationales et de thèmes particuliers, ainsi que des guides pratiques pour soutenir l'action des parlements visant à renforcer l'engagement public.

De manière générale, le présent rapport plaide pour une conception optimiste de l'engagement public. Il voit dans les progrès technologiques, l'interaction et la créativité des facteurs habilitants permettant à chacun de participer à la démocratie parlementaire en favorisant la compréhension, la connaissance, les possibilités d'action et la confiance.

Une association plus forte et plus profonde du public à l'action des parlements permettra à ceux-ci de tirer parti de la diversité des opinions et des connaissances disponibles au sein de leurs populations et, par là, d'être mieux à même de produire des textes législatifs et des politiques répondant mieux aux attentes de la collectivité et aux défis d'un monde en transformation rapide.



“

Lorsque les parlementaires consultent leurs électeurs sur des sujets qui les intéressent et les préoccupent, ils améliorent leurs relations avec la population et font reculer la défiance.

Bénin. Le Président de l'Assemblée nationale en réunion publique avec des habitants après des inondations le long du fleuve Mono. © Assemblée nationale du Bénin / Andric Lokossi

Partie 1 : Pourquoi l'engagement public est essentiel

Le point de départ de ce rapport réside dans une interrogation : pourquoi est-il important pour les parlements d'associer le public à leurs activités ? Cette notion de participation ou d'association du public est très large ; elle englobe les divers moyens permettant aux membres de la collectivité d'avoir leur mot à dire dans le processus de décision. Le processus peut concerner un grand nombre de personnes et demander beaucoup de temps et de moyens. Les effets ne sont pas toujours faciles à quantifier ou à identifier.

Dans une démocratie parlementaire, la population élit des représentants qu'elle charge de prendre des décisions en son nom. Pourquoi donc, une fois élus, ces représentants et les parlements dans lesquels ils siègent devraient-ils consacrer du temps et des ressources à se rapprocher de la collectivité ?

Le présent rapport s'articule autour d'une idée centrale, à savoir que la participation du public est essentielle pour permettre aux parlements de conserver leur importance dans une société moderne et d'éviter qu'une fracture sépare les représentants élus de la population au service de laquelle ils travaillent. Le rapport affirme que ce rapport étroit avec le public n'est pas une préférence ni un choix, mais bien une nécessité pour que la représentation soit efficace.

« Il faut voir le mandat de représentation comme un contact continu entre le citoyen et son représentant », affirme Alberto De Belaúnde, qui siège au Congrès du Pérou¹. L'association du public aux activités du parlement représente bien, en effet, un dialogue continu entre la population et son parlement, un flux ininterrompu d'information à travers divers canaux.

Jamais sans doute le débat sur l'association du public aux activités du parlement n'a été aussi important et crucial qu'aujourd'hui. De nos jours, la population exige plus que jamais que sa voix soit entendue et prise en considération. Le peuple n'accepte plus d'être simplement appelé aux urnes une fois tous les quatre ou cinq ans ; il n'est plus disposé à attendre les prochaines élections législatives pour avoir la possibilité d'exprimer à nouveau un avis et des attentes².

Le progrès technique a amplifié cette tendance. La vitesse et l'accessibilité de l'interaction à l'ère numérique ont transformé en profondeur la nature de la participation publique³. Le mandat des représentants élus ne se limite plus à prendre des décisions pendant un cycle électoral de plusieurs années ; on attend d'eux qu'ils communiquent, qu'ils soient à l'écoute et qu'ils maintiennent le contact en permanence avec le public.

L'engagement public est important parce qu'il présente des avantages mutuels pour les collectivités, pour les parlements en tant qu'institutions et pour les parlementaires à titre individuel. Il permet aux parlements d'élaborer des lois et

des politiques de meilleure qualité, en tirant parti de sources d'information plus vastes. Il enrichit les connaissances au sein du public et améliore la qualité des décisions. Il permet aussi un suivi plus étroit de la mise en œuvre des politiques et, ce faisant, il soutient la démocratie représentative dans un monde en mutation rapide.

Lorsque les parlementaires consultent leurs électeurs sur des sujets qui les intéressent et les préoccupent, ils améliorent leurs relations avec la population et font reculer la défiance. « Associer le public à notre action renforce notre légitimité. (...) L'activité législative doit offrir une solution à un besoin au sein de la collectivité », affirme Louisa Wall, parlementaire néo-zélandaise, ajoutant que l'engagement du public offre « une assise et des raisons solides au changement ».

Et pourtant, évaluer l'impact de l'engagement public est une tâche difficile. Seuls 34 pour cent des parlements consultés pour ce rapport disposent d'indicateurs à cette fin. Solveig Jónsdóttir, directrice du Département de la recherche et de l'information au Parlement de l'Islande, considère que l'évaluation de cet impact, loin de constituer une pratique systématique, « est la plupart du temps anecdotique ». Produire des effets peut prendre du temps et il est, de ce fait, généralement difficile d'attribuer des résultats à telle ou telle mesure ou décision prise au cours d'une législature. Les techniques d'évaluation habituelles ne permettent pas de refléter ce que nous considérons intuitivement comme l'ampleur et la profondeur des effets liés à l'association du public aux activités du parlement et à leurs avantages ressentis à long terme.

Cette section du rapport présente des arguments essentiels plaidant pour l'importance de la participation du public. Elle décrit aussi certaines des difficultés auxquelles se heurtent fréquemment les parlements, dans le monde entier, pour resserrer leurs liens avec la population.

1. Soutenir la démocratie dans un monde en mutation rapide

La participation du public peut soutenir les parlements et la démocratie dans son ensemble de diverses manières. En contribuant à accroître la confiance, en garantissant la pertinence du parlement, en préservant un espace civique de débat public et en permettant à l'ensemble des voix d'une communauté d'être entendues, l'engagement public renforce les principes d'efficacité, d'inclusion, de redevabilité et de transparence qui sous-tendent la gouvernance démocratique.

1.1. Combattre la méfiance de la population

La confiance à l'égard du système politique est une condition préalable essentielle pour la démocratie représentative. La légitimité et l'autorité des institutions publiques découlent de la confiance que le public place en elles. La coopération

¹ Les citations sans mention de source ou note de bas de page sont tirées des travaux de recherche menés pour préparer le présent *Rapport parlementaire mondial*. Pour plus d'informations, voir la section « Origine des données et méthodologie » à la fin du document.

² UIP, 2021a, p. 4.

³ Lobo-Pulido *et al.*, 2019, p. 6.

de la population avec le gouvernement et le respect des lois reposent aussi sur la confiance.

En 2019, 45 pour cent à peine des citoyens avaient confiance en leur gouvernement⁴, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui note que le niveau de confiance envers les gouvernements nationaux varie grandement d'un pays à l'autre en fonction de facteurs sociaux, économiques et culturels. De manière similaire, les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête réalisée pour le présent *Rapport parlementaire mondial* au sein de divers parlements ont identifié le « manque de confiance » comme l'un des problèmes communs auxquels elles sont confrontées.

Autre tendance préoccupante, relevée dans un rapport⁵ publié par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) : une baisse de la participation moyenne aux élections, à l'échelle mondiale, depuis le début des années 1990. Entre 1940 et 1980, la participation moyenne se situait aux alentours de 76-78 pour cent ; ce chiffre est tombé à 70 pour cent dans les années 1990, puis à 66 pour cent en 2015. On constate aussi une participation plus faible parmi les jeunes électeurs, puisque 43 pour cent à peine des personnes âgées de 25 ans ou moins ont voté lors des élections nationales dans leur pays en 2016.

D'autres indicateurs laissent aussi penser que les voies traditionnelles de la participation sont en perte de vitesse, surtout parmi la jeune génération. Ainsi, 4,1 pour cent à peine des jeunes sont membres d'un parti politique ; chez les jeunes femmes, ce chiffre tombe à 3,1 pour cent.

Il est notable que les opinions concernant le fonctionnement des systèmes démocratiques sont nettement négatives dans de nombreux pays, si l'on en croit les conclusions d'un sondage du Pew Research Center réalisé en 2019⁶. Dans les 27 pays sur lesquels a porté l'étude, une médiane de 51 pour cent des personnes interrogées se déclaraient mécontentes du fonctionnement de la démocratie, 45 pour cent à peine s'affirmant satisfaites.

Bien que la confiance repose sur les croyances et qu'elle soit influencée autant par les expériences que par les perceptions, on peut raisonnablement considérer que les gens sont davantage disposés à faire confiance aux institutions qui sont inclusives, efficaces, réactives, ouvertes, transparentes et qui rendent compte de leur action⁷. Ces hypothèses forment le socle d'un consensus global sur les critères qui définissent des institutions efficaces dans un monde moderne, tels qu'ils sont formulés dans les cibles 16.6 (« Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ») et 16.7 (« Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions ») des ODD.

Dans un système démocratique, la confiance ne dépend pas exclusivement de la manière dont le parlement est perçu par la population, mais aussi, dans une large mesure, du degré de popularité du gouvernement. En effet, le public ne fait pas

toujours la différence entre les résultats du gouvernement et les activités du parlement. Bien souvent, aux yeux du grand public, gouvernement et parlement sont une seule et même chose.

Il est intéressant de relever que le Parlement néo-zélandais, à la faveur des recherches menées pour mesurer l'efficacité de sa stratégie d'engagement public 2018-2021⁸, a constaté que la participation de la population pouvait susciter des changements quantifiables dans l'opinion publique. Bien que ces analyses aient été réalisées alors qu'un gouvernement très populaire était aux affaires, elles ont révélé des changements intéressants dans les opinions et les perceptions entre 2019 et 2020 :

- la réputation du Parlement s'est améliorée (passant de 53,9 à 61,2 points sur une échelle de 10 à 100),
- les Néo-Zélandais étaient plus nombreux à se montrer disposés à défendre le Parlement (15 pour cent contre 10 pour cent auparavant),
- la proportion de personnes critiques du Parlement a diminué (passant de 22 à 15 pour cent),
- la volonté de participer aux élections a fortement augmenté (de 18 à 32 pour cent de la population),
- le refus de participer aux élections a diminué (de 17 à 8 pour cent de la population).

Certes, la confiance de la population à l'égard du parlement ne dépend pas exclusivement de l'institution elle-même, mais les parlements peuvent combattre efficacement la désillusion et le fossé entre eux et le public en créant un environnement plus propice à un engagement effectif. Ceci dit, cet objectif ne peut pas être atteint par la seule bonne volonté de quelques parlementaires. Il exige des mécanismes et des pratiques sûrs et bien établis de participation du public au niveau de l'institution elle-même. La réticence de la population à s'engager peut être combattue par une volonté affirmée de l'institution de maintenir un dialogue constructif avec le public en offrant un espace d'échange sécurisé et en faisant preuve d'ouverture et de respect pour les opinions de chacun. Promouvoir la participation du public constitue une étape importante pour combattre la désillusion à l'égard de la politique et pour encourager la population à faire connaître ses opinions et ses préoccupations.

1.2. Rendre au parlement une place centrale

Les données empiriques tendent à montrer que la démocratie représentative se heurte à une indifférence croissante de l'opinion ; la participation aux élections, les effectifs des partis politiques et la confiance à l'égard des responsables politiques sont en baisse. Or, ce n'est pas tant la démocratie elle-même qui perd sa validité, mais plutôt les personnes et les institutions qui la font fonctionner. Les partis et les responsables politiques sont perçus, toujours davantage, comme attachés à leurs propres intérêts plutôt qu'à ceux de la population. Sur ce point, le chercheur en sciences politiques Simon Torney a formulé l'observation suivante :

L'hégémonie de la « démocratie » dans l'esprit de nos contemporains n'est pas vraiment contestée. Nous devrions plutôt nous poser la question de la crise de la démocratie représentative telle qu'elle existe de nos

4 OCDE, 2019.

5 Solijonov, 2016.

6 Wike, Silver et Castillo, 2019.

7 PNUD, 2021.

8 Parlement de la Nouvelle-Zélande, 2021.

jours, à savoir une démocratie articulée autour des responsables politiques, des élections et des parlements. C'est ce type de démocratie qui est en crise, même si cette affirmation ne doit pas être interprétée comme laissant entendre que la démocratie représentative pourrait le moindre risque de disparaître à brève échéance⁹.

La population est témoin, de plus en plus souvent, de débats politiques acrimonieux dans les hémicycles, mais elle n'a pas connaissance du travail de fond qui se déroule dans les commissions et dans d'autres cadres. Dans l'ensemble de la population, cette évolution a pour pendant la polarisation et la mésinformation croissantes, qui sont amplifiées par les réseaux sociaux et les autres outils modernes d'engagement public. Ces canaux sont devenus une source importante d'information et une plateforme centrale pour le débat politique, mais ils ont aussi été utilisés pour exacerber la polarisation, voire l'hostilité, au détriment de la civilité et de l'esprit de compromis¹⁰.

Le désintérêt à l'égard de la politique s'explique par le sentiment de désillusion d'une société qui a besoin d'être rassurée sur l'utilité du parlement. L'indifférence à l'égard de la démocratie institutionnelle est encore plus forte parmi les jeunes, indépendamment des différences en termes de possibilités d'accès, d'intérêts et de capacités. Il faut souligner que ce manque d'intérêt à l'égard des parlements ou des processus et structures officiels ne se traduit pas par un désengagement à l'égard des enjeux de société. Bien au contraire, les gens ont de plus en plus tendance à s'organiser, à communiquer et à participer à la vie publique par des canaux non traditionnels, en tirant parti de la technologie numérique à l'appui de mouvements de contestation de masse et d'initiatives populaires telles que la Grève des jeunes pour le climat (#FridaysForFuture) et #MeToo. À l'heure où la population, dans le monde entier, trouve des manières nouvelles et créatives de faire entendre sa voix, les parlements lui apparaissent comme de moins en moins significatifs.

Un exemple éloquent de ces nouvelles méthodes de participation publique est Change.org, qui se décrit comme « la plateforme mondiale pour le changement ». En juillet 2021, elle comptait plus de 458 millions d'utilisateurs dans le monde entier¹¹. La plateforme est utilisée tous les jours par des millions de personnes pour créer, signer et soutenir des pétitions afin de susciter des changements sur des questions importantes pour leur vie et pour leurs communautés. Elle illustre une tendance significative, qui voit un nombre croissant de personnes de par le monde se rassembler autour de plateformes nouvelles et recourir à des moyens créatifs d'influencer le processus de décision, plutôt que de prendre directement contact avec leurs représentants élus et leur parlement.

La question cruciale que l'on peut se poser est de savoir si cette énergie populaire peut être utilisée et canalisée afin de revitaliser les parlements et la démocratie représentative. Si les parlements sont vus comme de simples chambres d'enregistrement, otages de groupes d'intérêts ou d'intérêts personnels, ou comme des lieux de vains affrontements entre partis, les débats qui comptent vraiment pourraient se déplacer

vers d'autres forums, vers un espace numérique, voire dans les rues. Les parlements désireux de préserver ou de renforcer leur pertinence doivent redoubler d'efforts pour proposer des outils nouveaux et efficaces de mobilisation du public.

L'une des raisons de la désaffection du public à l'égard des parlements est le sentiment que ceux-ci ne réagissent pas de manière appropriée et opportune à divers problèmes qui préoccupent l'opinion. Selon une étude récente réalisée par Dalia Research, l'Alliance of Democracies et Rasmussen Global, plus de la moitié des citoyens vivant dans une démocratie considèrent que leur opinion n'est que « rarement », voire « jamais » prise en considération dans la vie politique¹².

Une population bien informée, qui voit dans le parlement une enceinte de débats importants sur des questions d'intérêt public, est une bonne chose pour la démocratie représentative. En montrant qu'ils suivent de près l'évolution et les tendances de la société, en surveillant la manière dont les politiques sont mises en œuvre et en réagissant en temps utile aux préoccupations de la population sur les conséquences de leurs décisions, les parlements peuvent renforcer la confiance et reprendre de l'importance aux yeux des populations qu'ils représentent.

1.3. Protéger l'espace civique pour le débat public

Un engagement public digne de ce nom exige un espace civique de débat public. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) définit l'« espace civique » comme « l'environnement qui permet à la société civile de jouer un rôle dans la vie politique, économique et sociale de nos sociétés¹³ ». En d'autres termes, il s'agit d'un milieu qui permet aux personnes et aux groupes de nouer le dialogue, entre eux et avec les autorités, sur les questions qui ont des répercussions sur leur vie. Quel que soit l'objet de ce dialogue – qu'il s'agisse de parler de la qualité des services de base, de la réactivité des institutions ou du respect des libertés fondamentales –, il doit pouvoir se dérouler librement, dans la sécurité et sans entrave ni crainte de répression ou de représailles. Il incombe à tout État démocratique de protéger et respecter les droits humains fondamentaux, qu'il s'agisse de droits d'expression, d'association ou de réunion.

Des préoccupations croissantes se font jour quant au rétrécissement, à l'échelle mondiale, de l'espace civique. Le HCDH s'en est fait l'écho en ces termes :

Les lois répressives se répandent, et avec [elles] les restrictions croissantes sur les libertés d'expression, de participation, de réunion et d'association. Les nouvelles technologies ont aidé les réseaux de la société civile à se développer, mais elles ont aussi permis à certains gouvernements de contrôler les mouvements de la société civile et la liberté des médias, souvent au prétexte de garantir la sécurité¹⁴.

Les parlements ont donc un rôle décisif à jouer pour créer et protéger cet espace civique.

9 Tormey, 2014 [notre traduction].

10 Tucker *et al.*, 2018, p. 49.

11 Change.org, 2021.

12 Dalia Research, Alliance of Democracies and Rasmussen Global, 2018, p. 1.

13 HCDH, 2021.

14 *Ibid.*

La pandémie de COVID-19 a encore exacerbé cette situation, avec des tendances nouvelles et préoccupantes qui se font jour dans de nombreux pays du monde. Lorsque les réunions physiques sont devenues problématiques, de nombreuses activités civiques, politiques et autres ont été transposées en mode virtuel. L'OCDE lance à ce sujet un avertissement, craignant que l'espace civique ne s'évanouisse totalement si « les acteurs ont toute liberté pour utiliser les technologies numériques à mauvais escient pour restreindre les activités des acteurs de la société civile¹⁵ ». L'ONU, quant à elle, explique que « ce qui est justifié aujourd'hui dans une situation d'urgence (...) pourrait devenir une nouvelle norme une fois la crise passée¹⁶ ». Des mesures qui pourraient, dans certains cas, être légitimes pour préserver la santé ou la sécurité publiques peuvent restreindre – et restreignent de fait – l'espace d'expression public, en l'absence de cadres juridiques solides et respectés, garantissant la transparence et le contrôle, pour protéger les valeurs démocratiques.

En dépit de ces préoccupations, il est important de reconnaître que l'ère numérique ouvre aussi de nouveaux espaces virtuels permettant à la population d'exercer ses libertés d'association, de réunion pacifique et d'expression. La technologie relie les espaces civiques à l'échelle de la planète, soutient les mouvements sociaux de masse et crée un discours public plus dynamique et inclusif, marqué par un militantisme et un engagement accrus¹⁷.

Les *Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques*¹⁸ adoptées par le Conseil de l'Europe définissent les conditions de base et les principes suivants comme nécessaires à la préservation et à l'expansion de l'espace civique :

- le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'État de droit,
- l'engagement politique, un cadre juridique et des procédures claires,
- un environnement propice à la participation,
- des espaces partagés de dialogue.

Les parlements, en tant qu'institutions démocratiques représentant la population, ont un rôle crucial à jouer pour façonner l'espace civique de demain. Ils ont une responsabilité importante de veiller à ce que leurs mandats de légiférer et de contrôler l'action du pouvoir exécutif soient efficacement mis en œuvre pour protéger et élargir l'espace civique. Comme un engagement public de qualité est un atout pour la démocratie représentative et comme la disponibilité de l'espace civique est une condition préalable à un engagement efficace, les parlements ont le devoir de soutenir des règles et des processus solides permettant à l'espace civique de s'épanouir.

1.4. Veiller à ce que chacun soit entendu

Dans un système démocratique, le parlement est l'institution représentative par excellence. À ce titre, il a la responsabilité de garantir des processus de décision inclusifs et participatifs concernant les questions qui ont une influence sur la vie

de la population. Cet objectif, qui est reconnu par tous, est reflété dans la cible 16.7 des ODD. Les processus inclusifs et participatifs permettent aux parlements de recueillir des données d'expérience et des connaissances à partir d'une assise plus large, ce qui contribue à des décisions politiques mieux informées et par conséquent à de meilleurs résultats.

Donner au public les outils lui permettant de participer permet d'encourager davantage de personnes à s'exprimer et favorise une large participation. Toutefois, si rien n'est fait pour créer un cadre d'égalité des chances, le risque existe que seuls quelques personnes ou groupes disposent des ressources et des connaissances nécessaires pour défendre leurs intérêts ou pour formuler leurs préoccupations.

Qui plus est, les inégalités d'ordre systémique font que certains groupes et individus pourraient avoir davantage de mal à faire entendre leur voix. La discrimination structurelle, les inégalités en termes d'accès et de chances ainsi que l'éloignement physique érigent des obstacles à la participation de certains groupes. Les possibilités d'engagement public sont déterminées par de nombreux facteurs, qui vont de l'âge, du sexe, de l'orientation sexuelle, du lieu de résidence, des capacités physiques et du statut juridique au statut socio-économique, à l'alphabétisation, au niveau d'études et à l'identité ethnique, raciale, religieuse et de genre.

Les parlements doivent représenter l'ensemble de la société et non les seuls groupes favorisés. Ils doivent donc faire un effort pour entendre toutes les voix et non pas uniquement celles qui parviennent sans mal jusqu'à eux. Favoriser la participation publique de manière ciblée aide les parlements à mieux appréhender la diversité et à créer un cadre favorisant une activité politique équitable et inclusive.

Les considérations politiques constituent souvent une difficulté sous-jacente pour établir le contact avec certaines communautés, en particulier les groupes vulnérables, marginalisés et minoritaires. Leur inclusion dans la vie politique peut dépendre, à des degrés divers, de la culture et des valeurs locales. Au sein d'une collectivité, la majorité peut souvent réagir négativement à l'inclusion des groupes marginalisés. Il en découle, pour les responsables politiques, une tâche plus ardue, qui exige qu'ils fassent preuve de courage et d'initiative pour forger l'opinion plutôt que la subir. Faire face aux réactions brutales des groupes dominants constitue l'un des nombreux défis que les responsables politiques peuvent et doivent relever dans leur quête d'une participation inclusive de la population¹⁹.

Les autorités en place qui, à un moment donné, représentent le statu quo, préfèrent souvent faire la sourde oreille à certains groupes. Dans un contexte de ce genre, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans, intersexes et queer (LGBTIQ+), les personnes en situation de handicap, les membres de minorités religieuses ou ethniques, les communautés autochtones et les autres groupes désavantagés sont particulièrement vulnérables. Alberto de Belaúnde, parlementaire péruvien, relève ainsi :

Le fait de promouvoir la défense des droits d'un groupe marginalisé (la communauté LGBTIQ+) m'a rendu particulièrement sensible à la manière de procéder pour

¹⁵ OCDE, 2020, p. 9 [notre traduction].

¹⁶ ONU, 2020, p. 20.

¹⁷ OCDE, 2020, p. 18.

¹⁸ Conseil de l'Europe, 2017.

¹⁹ Hedström et Smith, 2013, p. 5.



Sans un effort spécifique visant à toucher toutes les communautés, certains groupes se verront probablement limités par des barrières structurelles.



Brésil. Séance spéciale du Sénat fédéral en l'honneur des peuples autochtones, lors la semaine pendant laquelle on célèbre la Journée indienne, 19 avril. © Sénat fédéral

faire valoir les intérêts (de groupes minoritaires). Pour avoir entendu des parlementaires et des responsables affirmer « mais non, ces questions sont sans importance », « il n'y a pas de problème », « tout va bien », j'ai pu me convaincre du fait que ces questions de droits n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritaient.

Il faut de la volonté et du courage politiques pour inclure les groupes marginalisés dans les processus politiques. Le fait de travailler systématiquement en partenariat avec la société civile peut étayer les efforts des parlements visant à surmonter les inégalités structurelles, car les militants et les dirigeants plaident souvent avec force en faveur des droits de l'homme, de la justice, de l'environnement, des programmes sociaux, des droits des femmes et des minorités, et de l'inclusion.

Face à cette problématique, les parlements ont appliqué des démarches ciblées en matière de participation. C'est ainsi que le Parlement du Royaume-Uni concentre sa stratégie sur les groupes identifiés comme à l'écart de la vie politique, y compris les femmes, les jeunes, les personnes en situation de handicap, les travailleurs non qualifiés, les chômeurs de longue durée et les minorités ethniques. Ces groupes forment le public cible des activités et événements organisés. Autre exemple d'une démarche ciblée : la campagne organisée aux Pays-Bas autour du vote (voir ci-dessous).

Exemple d'engagement public 1 : la campagne *Ik stem ook* (Moi aussi, je vote) aux Pays-Bas

En 2021, le Parlement des Pays-Bas s'est associé avec ProDemos, une organisation qui défend la démocratie et l'état de droit dans le pays, pour lancer une campagne intitulée *Ik stem ook* (Moi aussi, je vote). L'objectif était d'informer 100 000 nouveaux citoyens néerlandais naturalisés en 2020-2021 au sujet du processus de vote et des campagnes électorales, et de la manière dont ils pouvaient participer. Comme l'expliquait le site web de la campagne, un grand nombre de ces nouveaux citoyens étaient des réfugiés qui avaient fui la guerre et l'insécurité au Moyen-Orient et en Afrique. La campagne visait principalement ces groupes, au moyen de textes traduits en arabe, en tigrinya (langue parlée en Érythrée) et dans d'autres langues locales. Comme l'explique Samuel Tekeste, un réfugié qui a contribué à diriger la campagne :

Nous estimons que la participation aux élections parmi les citoyens néerlandais arrivés dans le pays en tant que réfugiés ne dépasse pas 20 à 30 pour cent. Un grand nombre de ces personnes viennent de pays dans lesquels il n'y a aucune possibilité de voter, ou pas de droit de vote. Pour ces personnes, c'est quelque chose de totalement nouveau.

Les politiques d'inclusion sont bien plus efficaces que des décisions spécifiques. En faisant des efforts concertés pour entendre toutes les voix de la collectivité, les parlements peuvent contribuer à la promotion de l'égalité des chances pour tous, ce qui jette les bases, à terme, de la cohésion sociale et de la prospérité. Un engagement inclusif est utile, en définitive, pour soutenir la démocratie représentative en faisant en sorte qu'elle tienne ses promesses.

2. L'engagement public profite à tous

L'un des principes qui sous-tendent le présent rapport est que l'engagement public présente des avantages à la fois pour la population, pour les parlements et pour les parlementaires. Grâce à l'engagement public, les parlements et les parlementaires obtiennent des informations utiles qui peuvent les aider à améliorer les politiques ou les lois proposées et à identifier de nouveaux domaines d'intervention, tandis que les communautés en retirent la possibilité de contribuer au processus de décision et de l'influencer.

On peut trouver au sein de chaque collectivité de multiples intérêts, des points de vue différents, des opinions contradictoires. Le fait d'être informé de tout l'éventail de points de vue aide les parlementaires à appliquer des méthodes nuancées et à concevoir des initiatives complètes fondées sur une perspective plus large.

Un engagement à plus large assise peut aussi appeler l'attention du parlement sur des questions qui, sans cela, n'apparaîtraient pas à son ordre du jour et pourraient être négligées. Il donne les moyens aux communautés de promouvoir leurs intérêts, de faire entendre leurs préoccupations et de peser sur les choix politiques qui influencent leurs vies. Les consultations publiques, à condition d'être bien réalisées et menées de bonne foi, peuvent aider les citoyens à s'associer aux décisions et à se sentir inclus dans le processus sur un pied d'égalité, ce qui peut permettre, en retour, une compréhension plus approfondie et une acceptation plus large des décisions.

Dans de nombreux parlements où l'interaction systémique avec les groupes de la société civile est la norme, cette manière de procéder a contribué à des résultats positifs. D'innombrables problèmes, partout dans le monde, ont été rendus public et résolus grâce à la participation d'organisations de la société civile. Au Pérou, par exemple, la législation sur les droits des travailleurs a été adoptée grâce à l'action du *Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán* (Centre Flora Tristán de la femme péruvienne). Au Kenya, le secteur de la santé et de l'assainissement a bénéficié d'un financement supplémentaire grâce à la participation de la société civile. Patrick Chemwolo, du Jamii Empowering Centre, une organisation de la société civile dans le comté d'Elgeyo-Marakwet, a déclaré :

Nos contributions ont été prises en considération et certains des projets de loi que nous avons soutenus en tant qu'organisation de la société civile ont été adoptés. Les secteurs que nous avons défendus, comme la santé et l'assainissement, ont bénéficié d'un financement accru.

L'engagement public permet aussi aux parlements et aux parlementaires de tenir la population informée de leur travail, ce qui contribue à une meilleure reconnaissance de leur action pour et au nom de la collectivité, favorisant ainsi une plus grande confiance du public à l'égard des processus parlementaires tout en renforçant la valeur de ces derniers.

2.1. Avoir accès à davantage d'informations et d'idées

Les parlements sont chargés de légiférer et de contrôler l'action du pouvoir exécutif, mais ils disposent de moins de ressources et d'informations que l'exécutif. L'accès à des sources d'information plus diversifiées renforce leur indépendance. Ces sources peuvent comprendre :

- le pouvoir exécutif,
- des institutions publiques indépendantes, comme les services d'audit de l'État ou les organismes nationaux de défense des droits de l'homme,
- les services de recherche indépendants du parlement, comme le centre de recherche parlementaire ou le bureau du budget,
- le grand public, y compris les organisations de la société civile, les milieux universitaires, les électeurs et le secteur privé.

Si les informations provenant du pouvoir exécutif sont essentielles, elles ne sauraient constituer l'unique source de données et de faits sur laquelle peut compter le parlement. Quelle que soit la qualité des informations fournies par l'exécutif, le parlement doit pouvoir entendre d'autres points de vue, y compris de la part de personnes concernées par la législation ou les politiques à l'étude. C'est cet ensemble d'informations qui permet un processus de décision mieux informé et plus solide, ainsi qu'un contrôle plus détaillé et critique de l'action du pouvoir exécutif.

Les parlements sont généralement en mesure d'avoir accès à des informations de haute qualité émanant d'institutions publiques telles que les services d'audit de l'État ou les organismes nationaux de défense des droits de l'homme. Il s'agit de sources précieuses et parallèles de données précises et produites avec professionnalisme. De nombreux parlements ont par ailleurs accès à des analyses produites par leurs propres services de recherche, indépendants de toute affiliation politique. Tous ces organismes sont d'une grande utilité en tant que source d'information pour les parlementaires et pour l'institution, mais l'engagement du public garantit aux parlements un accès à une gamme encore plus étendue d'informations et d'idées.

Les parlements du monde entier sont bien conscients des avantages que présente la participation du public. Cáit Hayes, chef du protocole et de l'engagement public au Parlement irlandais, l'assure : « Si, alors qu'un texte de loi est en discussion, des contacts ont eu lieu au préalable avec une ONG ou un groupe de la société civile (...), les parlementaires ont une meilleure idée du résultat final souhaitable ». Kate Addo, directrice des relations publiques au Parlement du Ghana, abonde dans le même sens : « Plus la participation est large, plus la palette de points de vue est étendue et plus les chances d'aboutir à un texte de loi plus représentatif des opinions de la population sont élevées ».

Il en va de même des liens avec les milieux universitaires. Les spécialistes et les chercheurs peuvent souvent offrir des connaissances, des compétences et des données utiles aux parlements pour concevoir des politiques mieux avisées et contrôler plus efficacement l'action du pouvoir exécutif. Des liens plus étroits avec la communauté universitaire peuvent permettre aux parlements de tirer parti de compétences dans divers domaines de recherche, ce qui est particulièrement précieux pour des institutions dotées de ressources limitées²⁰.

Les organisations de la société civile contribuent aussi au travail législatif et aux activités de contrôle en tenant les parlements informés sur des aspects importants de leur action. Keren Horowitz, du Centre Ruth et Emanuel Rackman pour la promotion de la condition de la femme en Israël, relève ainsi :

Nous collaborons constamment avec des parlementaires pour essayer de promouvoir des textes législatifs conformes à nos priorités (égalité des femmes dans le droit de la famille et promotion de la représentation des femmes), et pour faire obstacle à des textes de loi qui nous paraissent contraires aux intérêts des femmes et des enfants. Nous rencontrons des parlementaires pour leur faire part de notre point de vue, nous rédigeons des documents qui présentent nos positions, nous assistons à des auditions de commission et nous rédigeons des projets de loi pour les parlementaires. Dans certains cas, nous proposons d'organiser des auditions de commissions parlementaires sur un sujet important que nous défendons.

Comme indiqué plus haut, l'engagement public ne permet pas seulement de faire en sorte que les politiques soient élaborées de manière mieux informée, mais aussi de sensibiliser les parlements sur des problèmes qui risqueraient, sans cela, d'être négligés. En s'engageant activement, la population peut solliciter le parlement sur des dossiers qui pourraient échapper à son attention. Benjamin Opoku Aryeh, du Parliamentary Network Africa au Ghana, affirme ainsi que « les parlementaires exercent le pouvoir, et nous [les organisations de la société civile] souhaitons qu'ils fassent usage de ce pouvoir pour susciter les changements dont nous avons besoin ».

Les parlements disposent de divers mécanismes et outils permettant au public de proposer de nouvelles idées de politiques. Des méthodes tant institutionnelles qu'individuelles sont utilisées dans divers pays. Les pétitions, par exemple, offrent la possibilité de lancer des débats au parlement sur des questions précises. De nombreux groupes citoyens choisissent de prendre contact directement avec des parlementaires pour leur demander de parrainer des projets de loi.

L'exemple ci-dessous, en Nouvelle-Zélande, montre comment un projet de loi a été proposé à la suite de contacts entre des parlementaires et des organisations locales combattant les crimes de mutilation génitale féminine (MGF).

Exemple d'engagement public 2 : les mutilations génitales féminines en Nouvelle-Zélande

En 2020, le Parlement de Nouvelle-Zélande a adopté une loi portant amendement de la loi sur les crimes (définition des mutilations génitales féminines). Bien que la pratique rituelle de l'excision soit illégale dans le pays depuis 1996, le nouveau texte a actualisé la définition des MGF pour y inclure une gamme plus étendue de pratiques préjudiciables et pour aligner la législation néo-zélandaise sur les normes de l'Organisation mondiale de la Santé. L'idée du projet de loi prend sa source dans les contacts entre des parlementaires et les organisations locales travaillant sur ces questions. Nikki Denholm, directrice du Programme de sensibilisation aux MGF en Nouvelle-Zélande, explique que ces organisations « ont commencé à évoquer publiquement ces questions il y a une douzaine d'années ». Louisa Wall, Coprésidente du Groupe néo-zélandais des femmes parlementaires du Commonwealth, rend hommage au travail accompli par les communautés locales qui ont formulé l'idée du projet de loi et apporté des ressources à l'appui du travail de son groupe sur le projet :

Je suis persuadée que le projet a abouti grâce à l'initiative de la communauté. C'est notre communauté éthiopienne qui était concernée au premier chef, et certaines de ses membres sont venues au parlement pour évoquer la question devant notre groupe de femmes transpartisan. À partir de là, nous avons dû décider quelle était la meilleure marche à suivre ; finalement, nous avons rédigé un texte de loi. Ces femmes ont été pleinement associées à tout le processus, qui a abouti à un texte de loi adopté après avoir franchi toutes les étapes. Je suis très fière de ce travail.

Un autre exemple, en Pologne, illustre comment la nécessité d'une réforme politique est apparue clairement après réception de plus de 100 pétitions.

Exemple d'engagement public 3 : la politique de la famille en Pologne

En 2019, le Sénat polonais a débattu d'une modification de la loi relative à la garde parentale après un divorce (la loi en vigueur prévoyait que la garde était accordée exclusivement à la mère). Gabriela Morawska-Stanecka, la Vice-Présidente du Sénat, a formulé la remarque suivante :

Nous avons consulté de nombreux experts. Le Sénat a reçu environ 80 pétitions concernant le droit de garde paternel, émanant d'organisations d'hommes et de pères qui nous demandaient de rédiger un projet de loi très strict. De leur côté, les organisations représentant les mères ont présenté une centaine de pétitions formulant des demandes tout à fait différentes. Nous avons débattu de la question pendant plus de six mois, pas seulement parce que nous considérons que la législation en vigueur était mauvaise et parce que nous aurions soudain

20 UIP, 2021a, p. 3.

estimé que les hommes devraient se voir accorder la garde de leurs enfants après un divorce, mais parce que nous avons considéré ces pétitions comme un signal indiquant que notre législation sur ces questions n'était pas idéale, puisque les personnes souhaitant la modifier étaient si nombreuses.

L'engagement public peut aussi apporter de nouvelles idées à intégrer dans des projets de loi que le parlement a déjà inscrits à son ordre du jour, comme le montre l'exemple ci-dessous.

Exemple d'engagement public 4 : la justice environnementale aux États-Unis

Aux États-Unis, la commission de la Chambre des représentants sur les ressources naturelles a pris une mesure sans précédent en sollicitant POPVOX, une plateforme apolitique, pour élargir l'éventail des opinions à incorporer dans la loi sur la justice environnementale pour tous (Environmental Justice For All Act). Entre novembre 2019 et janvier 2020, plus de 350 personnes et organisations ont fait connaître leur point de vue en commentant le projet de loi grâce à une plateforme en ligne, alors que lors des auditions en commission, le nombre de personnes invitées ne dépassait guère, en général, la demi-douzaine. Cette méthode permet aussi d'éviter les problèmes de déséquilibre dans les contributions reçues par le Congrès du fait de l'action de puissants groupes de pression, de réseaux personnels de collaborateurs et de présidents de commissions, de proximité géographique, sans oublier les désavantages dont souffrent les groupes minoritaires. Dans ce cas, la commission a pu entendre un éventail de points de vue plus large et plus représentatif. Un membre du personnel de la commission indique que des questions qui n'auraient sans doute pas été soulevées ont pu, de ce fait, être abordées : « Certaines des recommandations ne nous seraient probablement pas venues à l'esprit, ou en tout cas pas sous cet angle de vision ».

Les exemples mentionnés ci-dessus démontrent clairement que l'engagement public élargit les sources d'information à la disposition du parlement et permet d'inscrire de nouvelles idées à l'ordre du jour parlementaire. C'est une bonne chose pour le parlement, pour les parlementaires et pour l'ensemble de la population, et cela permet d'aboutir à des résultats de meilleure qualité. En s'associant aux activités de leur parlement, les habitants encouragent les représentants élus à agir sur la base de leurs préoccupations. En réagissant rapidement, les parlements remplissent leur devoir essentiel, à savoir servir l'intérêt général.

2.2. Faire émerger le consensus sur les enjeux politiques

La participation publique aux activités du parlement gagne encore en importance lorsque les politiques et les lois en discussion sont controversées ou si elles concernent de larges sections de la société. Plus il y a d'opinions différentes en jeu et plus l'engagement du public est essentiel.

Les parlements doivent souvent aborder des dossiers qui font l'objet de débats très difficiles. Lorsque divers groupes au

sein de la collectivité défendent avec passion des points de vue divergents, il n'est pas rare que des tensions se fassent jour. Si l'engagement public doit, de manière générale, être partie intégrante des processus parlementaires, il devient encore plus vital pour la prise de décision dans des situations où la controverse est vive, car il permet de trouver une issue favorable en ouvrant les portes à tous ceux qui peuvent apporter une contribution ou qui sont directement concernés par les questions débattues.

Trouver une solution à des problèmes difficiles grâce à une authentique participation publique exige davantage que des échanges courtois en réunion. Il faut savoir écouter activement les propos de groupes différents, débattre et mettre à l'épreuve les points de vue différents, et utiliser l'ensemble des faits disponibles pour parvenir à une décision rationnelle.

Avant tout, l'engagement public doit débiter le plus tôt possible dans tout processus parlementaire. Le fait de ne pas communiquer au sujet de textes de loi ou de politiques sujets à controverse, ou de communiquer tardivement, peut causer une accumulation de résistances au fil du temps. L'engagement public peut exiger un travail important, mais il ne faut en aucun cas y voir un gaspillage d'énergie. Bien au contraire, c'est l'engagement en faveur de la consultation qui peut créer la légitimité autour des décisions difficiles qui incombent au pouvoir législatif.

L'exemple ci-dessous, qui concerne l'élaboration de politiques sur les droits des travailleurs et le harcèlement sexuel en Géorgie, illustre les avantages que peut apporter l'association du public aux activités parlementaires lorsque les questions à l'examen sont caractérisées par des tensions et des opinions très divergentes entre divers groupes de la société.

Exemple d'engagement public 5 : la réforme du droit du travail en Géorgie

En Géorgie, les réformes d'inspiration libérale conduites en 2005-2006 ont abrogé la plupart des mesures de protection des travailleurs dans la législation du travail. Ces transformations, associées à d'autres réformes administratives et fiscales, avaient pour but de stimuler l'économie en attirant les investissements étrangers et en créant des emplois. Toutefois, l'assouplissement des règlements et des mesures de contrôle a entraîné une recrudescence des accidents mortels et des blessures sur le lieu de travail. Depuis des années, la loi ne fournissait pas de protections appropriées pour les travailleurs, y compris en matière de harcèlement sexuel et de discrimination sur le lieu de travail. Les syndicats et les organisations de défense des droits de l'homme exprimaient leurs préoccupations de manière de plus en plus pressante et organisaient des mouvements de protestation.

Alors que certains groupes de la société exigeaient des réformes, les tentatives d'introduire de nouveaux règlements se heurtaient à la résistance des propriétaires d'entreprises. Comme l'économie du pays était très fragile, le gouvernement accordait la priorité aux intérêts des entreprises privées, des associations professionnelles et des investisseurs potentiels. Il était nécessaire d'instaurer des mesures de protection et des



L'engagement public devrait être partie intégrante des processus parlementaires.



Allemagne. Le Président du Bundestag Wolfgang Schäuble accueille le public lors de la journée portes ouvertes 2019 du Parlement dans le bâtiment du Reichstag. © Bundestag, Allemagne.



Rwanda. Des membres du Groupe consultatif de l'UIP sur la santé accompagnent des parlementaires rwandais au cours de leur visite d'un dispensaire local pour recueillir des informations sur la santé des adolescents et l'accès aux services de santé. © Lucien Gatete

garanties pour les travailleurs, mais il fallait aussi éviter de faire peser un fardeau trop lourd sur les employeurs.

Face aux tensions croissantes, le Parlement géorgien se devait d'agir. Les organisations de défense des droits de l'homme et les syndicats demandaient au Parlement de défendre les droits des travailleurs, tandis que les associations professionnelles et les propriétaires d'entreprises poursuivaient leur travail d'influence pour s'opposer à toute forme de réglementation, affirmant qu'elle entraînerait une hausse du chômage. Les médias se faisaient l'écho des mêmes avis contradictoires.

En avril 2017, six ouvriers perdirent la vie dans une mine en raison de l'absence de réglementation sur la sécurité au travail. Malgré l'indignation suscitée par ce tragique accident au sein de la population, le gouvernement n'accepta que de modestes amendements à la réglementation sur la sécurité au travail, ce qui attisa encore le mécontentement.

Au même moment, des groupes féministes exigeaient l'adoption de politiques de lutte contre le harcèlement sexuel, qui devint un nouveau sujet de controverse entre divers groupes au sein de la société.

C'est alors que le Parlement prit l'initiative d'une réforme complète du Code du travail et mit en place un processus inclusif de participation assurant la participation de toutes les parties.

Dimitri Tskitishvili, le parlementaire qui a piloté ce processus, a déclaré à ce sujet lors d'un entretien :

Le facteur crucial a été que le Parlement a complètement ouvert le processus à toutes les parties prenantes. Nous avons décidé que la manière traditionnelle de procéder, en n'organisant que des auditions de commission, ne suffirait pas dans ce cas. Il nous fallait lancer un processus de consultation aussi large que possible. Nous avons invité tout le monde à participer à un groupe de travail : dans un processus aussi délicat, exclure l'une quelconque des parties prenantes aurait inévitablement suscité des critiques en aval.

L'ensemble des parties prenantes – y compris les syndicats, les organisations de défense des droits de l'homme, les associations professionnelles, le médiateur et des représentants du gouvernement – ont été invitées à s'associer à une série de dialogues sur les politiques du travail.

La première réunion, qui dura deux jours, entraîna une vive réaction des associations professionnelles, qui lancèrent une grande campagne dans les médias contre le projet de loi. Les réunions continuèrent malgré tout, avec 60 heures de discussions dans le cadre du groupe de travail. Le Parlement organisa quant à lui des auditions publiques dans diverses villes ainsi que des rencontres avec des entreprises et des militants locaux, en présentant le projet de loi, à l'écoute des opinions de l'ensemble des parties concernées.

Le processus de consultation permit de mettre en lumière les compromis et concessions possibles que pouvaient accepter les parties afin de parvenir à l'équilibre nécessaire entre les intérêts des travailleurs et des employeurs. L'objectif était de protéger les travailleurs contre les formes de travail dangereuses, la discrimination et les traitements injustes, et de garantir leur sécurité au travail, tout en évitant de placer un fardeau trop lourd sur les employeurs.

Au terme de deux ans de travail, et après de nombreuses heures de réunions avec les parties prenantes, des politiques nouvelles furent introduites. Le parlement adopta de nombreux amendements à la législation en vigueur, en introduisant des normes modernes de sécurité de l'emploi et de sécurité au travail, des mesures de protection contre la discrimination, une réglementation sur les congés parentaux, une protection contre les pratiques déloyales au travail et des garanties spéciales de protection pour les mineurs, les femmes et d'autres groupes.

Bien que chacun ait dû faire des compromis, le résultat global fut largement salué et respecté. Les associations professionnelles, les syndicats, les organisations non gouvernementales, le médiateur ainsi que les organisations internationales de développement ont tous reconnu que les nouvelles lois marquaient un progrès important.

Dans une lettre adressée au Parlement, l'Association des entreprises de Géorgie déclara : « En dépit des divergences qui persistent sur certains des aspects importants, nous estimons que le processus suivi représente un modèle optimal en matière de participation de la population au processus législatif, ce que nous saluons et apprécions ».

Cet exemple montre qu'un processus législatif ouvert, inclusif et participatif peut contribuer à surmonter les divergences d'opinion et apaiser les tensions croissantes concernant des politiques controversées, et que les résultats souhaités peuvent être obtenus grâce à un engagement public efficace. Même si ce genre de processus exige un investissement important de temps et de ressources, seule la participation du public permet de garantir que des politiques très contestées soient perçues comme parfaitement légitimes et soient respectées au moment de leur mise en œuvre.

Partie 2: La pratique de l'engagement public dans les parlements

Ce rapport prend pour base diverses études existantes pour définir l'engagement à partir de cinq fonctions essentielles :

- l'information : tenir le public informé des travaux parlementaires,
- l'éducation : faire mieux connaître les parlements et leurs activités,
- la communication : créer des canaux d'interaction,
- la consultation : tirer parti des connaissances collectives pour nourrir le travail parlementaire,
- la participation : amener le public à prendre une part active au processus parlementaire.

Ces fonctions de l'engagement public forment, en réalité, un ensemble continu. L'information permet de faire mieux connaître le travail du parlement et les faits nouveaux. L'éducation permet à la population de comprendre l'action et le fonctionnement des parlements. La communication permet de maintenir le contact entre les communautés et les parlements ainsi que leurs représentants élus. La consultation est le moyen qui permet au public d'être entendu par les parlements. La participation permet à la communauté de prendre part directement aux travaux du parlement.

Ces fonctions font partie des pratiques établies dans des parlements du monde entier. C'est l'ampleur et l'échelle des

méthodes et des pratiques en matière d'engagement qui varient d'un parlement à l'autre. L'analyse et l'évaluation de la nature et de l'impact des activités existantes en matière d'engagement peuvent aider à déterminer quels sont les progrès supplémentaires à réaliser pour améliorer la façon dont les parlements dialoguent avec les communautés qu'ils représentent.

Cette deuxième partie examine la manière dont les parlements associent de nos jours le public à leurs activités. Elle s'ouvre par un tour d'horizon complet des cinq fonctions de l'engagement, en s'appuyant sur des exemples de divers parlements. Elle examine les raisons qui poussent les parlements à solliciter le public et passe en revue les outils qu'ils emploient pour ce faire. L'analyse repose sur une enquête mondiale à laquelle ont pris part 69 parlements, ainsi que sur 136 entretiens avec des parlementaires, des employés des parlements et d'autres personnes actives dans le domaine de l'engagement public.

1. L'information

Les parlements sont des institutions politiques représentatives ; il est donc dans leur intérêt – et même de leur devoir – d'assurer la publicité de leurs travaux et d'informer l'ensemble des groupes de la société de leurs



En diffusant des informations activement, régulièrement et par divers canaux de communication, les parlements peuvent encourager un engagement plus massif et plus approfondi de la part de la communauté.



Belgique. Maggie De Block, Ministre des affaires sociales et de la santé publique, s'adresse à la presse à l'occasion d'un échange de vues sur les fraudes constatées au sein de l'abattoir et des unités de transformation de Veviba. © Parlement fédéral Belge / Inge Verhelst

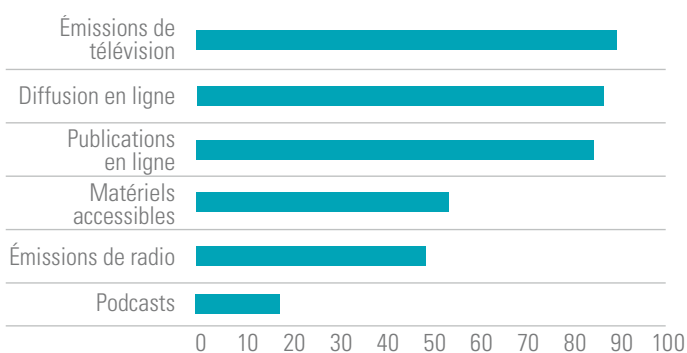
activités. La diffusion de l'information est essentielle pour que la population comprenne ce qu'est la démocratie parlementaire et pour garantir la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte.

Lorsque les membres du public ont accès à des informations sur les travaux parlementaires, sur les questions débattues et sur les diverses manières dont ils peuvent s'associer et contribuer aux travaux du parlement, ils sont en mesure de faire des choix en toute connaissance de cause sur la manière dont ils souhaitent participer. Ils peuvent décider de prendre directement contact avec les parlementaires, de saisir une commission parlementaire, d'assister à une audition, ou simplement de regarder, d'écouter ou de lire les débats parlementaires.

En diffusant des informations activement, régulièrement et par divers canaux de communication, les parlements peuvent encourager un engagement plus massif et plus approfondi de la part de la communauté. Les informations qu'ils diffusent peuvent être de portée générale et couvrir tous les aspects principaux des activités parlementaires, y compris le programme des travaux, les projets de loi, les activités de contrôle, les débats, la procédure budgétaire et les travaux des commissions. La clé d'une diffusion efficace de l'information réside dans une information précise, pertinente, fiable, opportune, complète et d'accès facile pour tous les groupes de la société.

Les outils de diffusion de l'information sont aussi utilisés pour éduquer, pour communiquer, pour consulter et pour favoriser la participation. Dans le meilleur des cas, ces outils permettent de dépasser le partage de l'information en soutenant une interaction entre les parlements et la population, créant ainsi des possibilités d'engagement plus profond et plus riche.

Figure 1. L'engagement public par l'information



Dans la plupart des pays, les médias traditionnels, et en particulier les médias audiovisuels, demeurent le premier canal de communication. Parmi les parlements couverts dans la préparation du présent rapport, 90 pour cent utilisent des transmissions télévisées pour informer la population des travaux parlementaires.

La télévision

Selon le Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement²¹, 52 pour cent des parlements qui utilisent la télévision pour diffuser des informations parlementaires sont dotés de leur propre

chaîne, 48 pour cent utilisent du temps d'antenne sur des chaînes extérieures et 46 pour cent disposent d'une chaîne de télévision diffusée sur le web. Certains parlements utilisent plusieurs de ces méthodes audiovisuelles en parallèle.

Malgré l'importance croissante des plateformes d'information numérique, la télévision demeure, et de loin, la principale source d'information dans de nombreux pays. Or, comme l'explique le rapport de la Conférence de 2006 sur la diffusion des travaux parlementaires par des chaînes spécialisées et le service public de l'audiovisuel, l'accès peut varier grandement entre les pays à faible revenu et les pays à revenu élevé :

Les transmissions à la télévision sont chères, et les trois quarts (76 pour cent) des chaînes parlementaires sont financées par des fonds publics. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que la plupart des chaînes de télévision parlementaires se trouvent dans des pays du Nord, bien que les parlements du Brésil, du Chili, de l'Indonésie, de la République de Corée et de la Trinité-et-Tobago aient aussi leur propre chaîne de télévision²².

On trouve aussi parfois, à l'intérieur de certains pays, une fracture entre zones urbaines et rurales en matière d'accès à la télévision. Les parlements devraient tenir compte de ce facteur lorsqu'ils choisissent les meilleurs outils de partage de l'information. Dans son intervention devant cette même conférence, Joe Phaweni, qui était à l'époque chef de l'Unité de l'élaboration des politiques au Parlement sud-africain, faisait le constat suivant :

La majorité des Sud-Africains vivent dans les régions rurales. Ils sont pauvres et sans emploi. L'électricité et ses bienfaits sont un signe de développement pour nombre de ceux qui vivent dans les zones rurales. Posséder un poste de télévision est un luxe que de nombreuses personnes vivant dans ces régions n'ont pas les moyens de s'offrir²³.

Le Parlement du Ghana, par exemple, a cherché à combler ce fossé en termes d'accès à l'information en lançant un partenariat public-privé avec une chaîne de télévision et en créant des centres dotés de ressources dans diverses parties du pays où les habitants peuvent suivre des retransmissions de séances plénières et d'auditions de commissions parlementaires en direct, sur un écran d'ordinateur ou à la télévision.

La radio

Dans l'enquête réalisée pour le *Rapport parlementaire mondial*, 49 pour cent des parlements qui ont répondu indiquent qu'ils utilisent des émissions radiophoniques, alors que le *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement* révèle que l'utilisation de la radio décline lentement, mais régulièrement, depuis dix ans. La radio est particulièrement répandue en Afrique et en Amérique latine. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) relève :

La radio est peut-être le moyen de communication le plus important pour une communication de ce type

21 UIP, 2020.

22 UIP, UER et ASGP, 2007, p. 29.

23 *Ibid.*, p. 8.

dans les pays en développement. C'est une source portable d'accès à l'information en temps réel. La radio est très accessible financièrement ; nous estimons que plus de 75 pour cent des ménages dans les pays en développement ont accès à la radio. Les radios locales ont la capacité d'agir comme un acteur pour le développement et comme appui pour promouvoir la bonne gouvernance²⁴.

La radio peut être une ressource importante dans les campagnes parlementaires pour l'engagement public, surtout dans des pays ou des régions où l'accès direct à d'autres sources d'information n'est pas aisé. En Afrique du Sud, par exemple, deux stations de radio diffusent en direct les séances plénières, les séances des commissions et les annonces du président du Parlement. Ces deux stations permettent de diffuser simultanément deux séances de commissions qui se déroulent en parallèle. Shirley Montsho, responsable de l'Unité de la production et des publications au sein du service de communication parlementaire, explique :

Nous avons trouvé une solution qui fonctionne très bien pour nous. Grâce aux stations de radio et aux radios communautaires, nous avons pu constater quelle était notre place au cœur de chaque communauté dans tout le pays.

Les sites web

Les sites web des parlements sont un moyen précieux d'information et de communication avec le public. Ils permettent de faire connaître les activités du parlement et de faciliter et encourager la consultation et la participation. Selon le *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement*, « Les sites web continuent d'occuper une place de premier plan dans l'architecture des systèmes d'information, de formation, de sensibilisation et de participation. Ils constituent à la fois un lieu de présentation rapide et efficace des informations parlementaires et un point de contact avec le public favorisant la participation de celui-ci²⁵ ».

La diffusion des débats parlementaires sur Internet, en direct ou en différé, est aujourd'hui monnaie courante dans de nombreux pays : 87 pour cent des personnes consultées dans l'enquête menée pour le *Rapport parlementaire mondial* indiquent que les séances plénières ou de commissions, ainsi que des supports audio et vidéo, peuvent être consultés en ligne, et 78 pour cent utilisent le webcasting ou diffusion en direct sur Internet. La moitié des parlements recourent à des outils numériques spécifiquement pour toucher les jeunes, et 30 pour cent des parlements restants envisagent de le faire.

Le Parlement du Maroc, par exemple, a lancé la diffusion en streaming de ses séances plénières et d'une grande partie des travaux de ses commissions. Le flux vidéo est lié à la chaîne YouTube parlementaire et à la page Facebook, sur laquelle le parlement et les parlementaires cherchent activement à associer la population à leurs activités. Aziz El Mouhib, chargé de l'information et de la communication au Parlement marocain, explique que les efforts visant à élargir l'audience du Parlement et à informer la population sur ses travaux ont pour

objet de contribuer à renforcer les connaissances du public et l'interaction avec lui :

Les gens commencent à comprendre l'importance du travail parlementaire (...), qu'il n'y a pas seulement des séances plénières « traditionnelles », (...) où les députés posent des questions et le gouvernement répond, mais aussi (...) qu'il y a un grand travail au niveau des commissions.

Les réseaux sociaux

L'utilisation des réseaux sociaux pour communiquer avec le public a fortement augmenté au cours des dernières années. Selon le *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement*²⁶, le nombre de parlements qui recourent aux réseaux sociaux à des fins d'information et de communication avec la population s'est accru de 31 pour cent en quatre ans à peine (passant de 58 pour cent en 2016 à 76 pour cent en 2020). Le même rapport révèle que 56 pour cent des parlementaires utilisent les réseaux sociaux, tandis que 39 pour cent des parlements utilisent une messagerie instantanée (le moyen de communication qui connaît la croissance la plus rapide, pour les parlementaires comme pour les parlements, depuis 2018), tandis que 30 pour cent des parlements disposent d'applications mobiles pour informer le public de leurs activités et, dans certains cas, pour communiquer directement avec lui.

Les réseaux sociaux présentent un avantage évident : faciles d'emploi, ils permettent à chacun ou presque de créer un compte et de se connecter, surtout avec la technologie des smartphones qui gagne toujours davantage de terrain. Comme l'explique Deena Alreefy, spécialiste principale en développement des relations publiques au Conseil de la Shura au Bahreïn :

Les réseaux sociaux aident le Parlement à toucher un groupe de personnes plus étendu, qu'il s'agisse de la jeune génération ou des personnes plus âgées. Tout le monde a un téléphone. Tout le monde a un compte sur un réseau social, sous une forme ou sous une autre. Certains sont davantage présents sur Twitter, d'autres sur Facebook, Instagram ou même Snapchat.

On se gardera toutefois de considérer à priori que les possibilités d'accès aux réseaux sociaux sont égales pour tous ; dans diverses parties du monde, des facteurs tels que l'âge, le genre, le statut socio-économique et l'aptitude à se servir des outils numériques peuvent limiter la facilité d'accès à ces réseaux.

Parallèlement, les inconvénients des réseaux sociaux apparaissent de plus en plus clairement, y compris le rôle qu'ils jouent dans la diffusion de discours de haine, de propos violents et de désinformation. Certes, ces problèmes dépassent de loin la responsabilité des parlements, mais ceux-ci n'en ont pas moins un rôle vital à jouer pour encourager la discussion sur la manière d'y remédier. Entre autres méthodes, il peut s'agir de lancer des partenariats avec la société civile, le secteur privé et d'autres organisations afin de promouvoir une utilisation responsable et, si nécessaire, de légiférer.

²⁴ UNESCO, 2018 [notre traduction].

²⁵ UIP, 2020, p. 36.

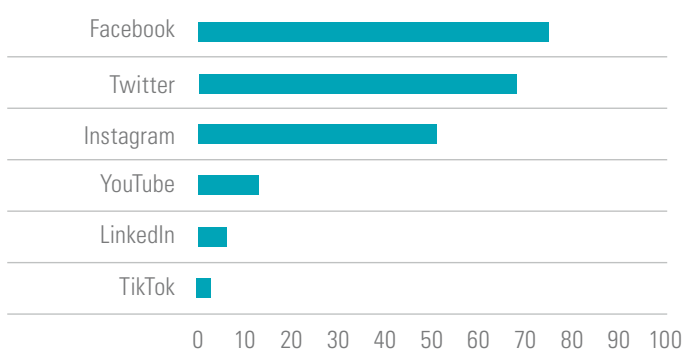
²⁶ *Ibid.*

Employer les réseaux sociaux de manière efficace et faire passer le message au public approprié exige des compétences et de la pratique, mais aussi une bonne compréhension de la façon dont les canaux des réseaux sociaux touchent les diverses tranches d'âge et peuvent s'intégrer aux stratégies plus générales des parlements en matière d'engagement public et de communication. L'UIP a publié un *Guide des réseaux sociaux à l'intention des parlements et des parlementaires*²⁷ qui propose une série de modèles adoptés par les parlements pour gérer leur présence sur les réseaux sociaux.

Comme l'explique la parlementaire canadienne Julie Dzerowicz, suivre l'évolution des tendances et des comportements sur les réseaux sociaux n'est pas toujours chose aisée :

J'ai l'impression qu'il y a quelques années, tout le monde était sur Facebook. À présent, Facebook a moins la cote et les gens se retrouvent plutôt sur Instagram. Mais ce qui se passe, c'est que j'essaie de suivre le mouvement des réseaux sociaux, et cela reflète, en réalité, ma tentative, sincère mais un peu désespérée, de garder le contact avec mes électeurs. J'essaie de les trouver là où ils sont.

Figure 2. Utilisation des réseaux sociaux par les parlements



Diverses plateformes de réseaux sociaux peuvent être utilisées pour toucher des groupes différents au sein de la société. Ainsi, à l'heure où ce rapport est publié, les jeunes dans de nombreux pays sont davantage susceptibles d'utiliser TikTok ou Instagram, des plateformes bien plus récentes que Facebook et YouTube.

Il est important, pour les parlements et pour les parlementaires, d'utiliser la bonne plateforme pour nouer le contact avec le public cible visé, afin d'accroître le plus possible les chances d'un engagement significatif. Pour autant, il ne s'agit pas de se lancer au hasard ; les parlementaires comme les parlements doivent réfléchir avec soin au choix de telle ou telle plateforme au regard de leurs besoins et de leurs objectifs, du type de communication avec le public qu'ils souhaitent nouer, sans oublier la nécessité de préserver l'image et la réputation du parlement.

La capacité de répondre aux besoins de chaque plateforme est aussi une considération importante. La rapidité des réseaux sociaux et des messageries instantanées peut créer des attentes irréalistes parmi le public sur la vitesse de réaction des membres et des parlements. C'est le sens de la remarque formulée par Carletha Charles, administratrice au Parlement du Guyana :

Nous recevons de nombreux messages sur notre page Facebook (...). Les gens demandent des informations sur le parlement ou sur la manière de contacter certains parlementaires. Les demandes sont très diverses, chaque jour de nombreux messages sont postés (...). Dès qu'un message arrive, il est transféré sur mon téléphone et je reçois une notification. J'en prends connaissance et si je peux, je réponds immédiatement.

Répondre rapidement aux messages du public est important, car cela renforce la confiance, mais il est aussi essentiel de définir clairement les attentes. La modération du contenu peut demander beaucoup de travail et c'est une question qui exige une réflexion approfondie de la part des parlements et des parlementaires au moment de décider d'utiliser telle ou telle plateforme pour communiquer avec la population. À titre d'exemple, le Parlement norvégien emploie un modérateur à plein temps pour suivre ses divers canaux de réseaux sociaux.

En résumé, si les réseaux sociaux peuvent faciliter la tâche consistant à nouer des contacts avec la communauté de manière innovante, ces plateformes créent aussi toute une série de nouvelles difficultés auxquelles les parlements n'ont pas nécessairement été confrontés jusque-là. Les parlements peuvent contribuer à limiter les risques et à accroître au maximum les avantages des réseaux sociaux en partageant systématiquement leurs expériences et leurs meilleures pratiques.

2. L'éducation

La démocratie représentative a tout à gagner à ce que les citoyens soient bien informés, comprennent le fonctionnement du système politique et participent activement aux processus démocratiques, notamment en votant lors des élections et en se montrant actifs au sein des partis politiques et des mouvements sociaux. Dans le contexte parlementaire, l'éducation vise à faire mieux connaître au grand public le rôle du parlement et à aider la communauté à comprendre certains des principes démocratiques, comme la séparation des pouvoirs. Pour renforcer la participation du public, il faut que les gens sachent non seulement où et quand se déroulent les processus démocratiques, mais aussi quels sont les pouvoirs du parlement, quel type de décision il prend, et comment le processus de décision parlementaire peut être influencé.

Renforcer les connaissances de la population sur le fonctionnement de la démocratie est une tâche ardue qui exige un apprentissage concerté et systématique tout au long de la vie, un processus qui commence au sein du système éducatif. Bien que les parlements ne soient pas des institutions éducatives, ils ont une responsabilité particulière de soutenir ces efforts. Il est en effet dans leur intérêt d'agir ainsi, puisqu'un public éduqué à la vie civique dès son jeune âge comprendra mieux l'action du parlement et sera davantage enclin à s'y associer, car il aura une relation mieux informée et plus autonome avec l'autorité politique en général.

Dans le cadre des recherches menées pour préparer le présent rapport, les parlementaires et le personnel parlementaire ont souvent déploré le manque de compréhension et de connaissance des activités parlementaires au sein de la population. Salim Rebahi, Directeur du Département de la

²⁷ UIP, 2021d.

communication et de l'information au Conseil de la nation en Algérie, a exprimé en ces termes sa préoccupation au sujet des effets de ce manque de compréhension sur l'image du parlement au sein de la population :

Les gens demandent : « Que font donc les parlementaires, en réalité ? ». C'est parce qu'ils ne savent pas ce qu'ils font : ils ne voient pas le travail des parlementaires, et ils n'ont aucune possibilité de le voir.

Le *Rapport parlementaire mondial 2012*²⁸, qui était le premier de cette série de rapports, a montré à quel point on attend souvent des parlementaires qu'ils s'occupent de questions étrangères à leur mandat. La situation n'a guère changé depuis. Dans un entretien réalisé en 2020, Imen Ben Mohamed, ancienne parlementaire tunisienne représentant la circonscription d'Italie, évoquait « le fait qu'au sein de la population, certaines personnes ne comprennent pas du tout la différence entre le rôle des parlementaires et celui des municipalités ». Elle décrit en ces termes la confusion considérable entre ces rôles :



La démocratie représentative a tout à gagner à ce que les citoyens soient bien informés et comprennent le fonctionnement du système politique.



Lettonie. La journée de l'Europe à la Saeima. © Saeima, Lettonie.

Les parlementaires passent un temps considérable au téléphone pour traiter de problèmes tels que l'absence d'éclairage sur une route, ou d'autres questions du même ordre, alors que ces questions relèvent de la compétence des maires. Ils reçoivent diverses requêtes qui n'ont aucun rapport réel avec leurs fonctions.

Les programmes d'éducation parlementaire

Des travaux de recherche comparatifs menés par le Parlement de l'Autriche sur la manière dont les assemblées législatives mènent des activités d'éducation à la démocratie²⁹ montrent que nombre d'entre elles proposent déjà une gamme étendue de programmes de vulgarisation et d'éducation. L'enquête menée pour le présent rapport a permis de constater que plus de 70 pour cent des répondants étaient dotés de départements d'éducation et de vulgarisation, et que les parlements soutiennent un grand nombre d'activités diverses, allant de visites guidées du parlement à des parlements des jeunes, des manifestations pour le public, des programmes pour les visiteurs et des bourses.



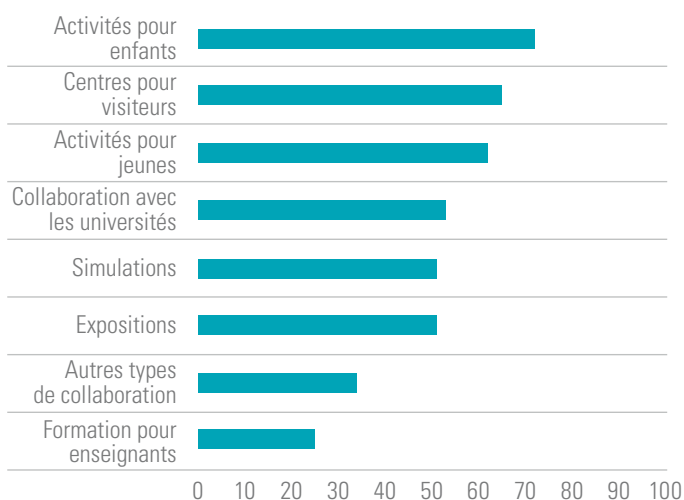
Fidji. Des habitants du village de Nabukaluka (Fidji) dans le cadre du programme « Autobus parlementaire ». © Parlement des Fidji

28 UIP et PNUD, 2012.

29 Parlement autrichien, 2020.

Les parlements recourent à une vaste panoplie d'outils pour informer le public ; les programmes éducatifs pour écoliers sont les plus courants (ils sont proposés par 72 pour cent des parlements qui ont répondu). Des parlements du monde entier ont décrit des jeux, des visites guidées, des séances de formation et de nombreux autres exemples d'activités conçues pour faire connaître le parlement aux enfants. Plus de la moitié des répondants ont aussi évoqué des programmes destinés aux jeunes et aux étudiants universitaires, y compris des stages.

Figure 3. L'engagement public par l'éducation



Voici quelques exemples intéressants de programmes d'éducation parlementaire :

- Le Danemark propose un programme de simulation d'élections, d'une durée de trois semaines, destiné aux écoles secondaires de tout le pays. Les écoliers peuvent participer à des débats et étudier les positions des divers partis. Le programme aboutit à une élection dont les résultats sont annoncés à la télévision nationale. Soren Vaever, responsable de la communication au Parlement du Danemark, évoque le programme en ces termes :

Notre optique, que nous cherchons à présenter ou à enseigner, est d'encourager la participation du public, et nous voulons commencer par les écoliers (...). Nous voulons apprendre aux enfants à prendre conscience de leur propre opinion et leur expliquer le fonctionnement du Parlement.
- En Allemagne, le Bundestag est doté d'un programme d'éducation intitulé « Au peuple allemand – un voyage à travers l'histoire du Parlement, du Reichstag au Bundestag ». Chaque été, plus de 150 000 personnes se rassemblent sur la place Friedrich-Elbert, au centre de Berlin, pour regarder un film et un spectacle son et lumière (en plusieurs langues) projeté sur la façade des bâtiments du Parlement depuis les quais de la Sprée. Le film, qui dure 30 minutes, décrit le Parlement allemand et l'histoire du bâtiment et de l'institution. C'est une manière divertissante et innovante de permettre à la population de connaître son Parlement.
- En mars 2020, le Parlement de Trinité-et-Tobago s'est associé à l'ONG Caribbean Women in Leadership (CIWiL) et à ParlAmericas pour organiser la conférence Young Women in Leadership Trinidad and Tobago (« Jeunes dirigeantes de Trinité-et-Tobago »). Des jeunes femmes intéressées

par la politique et le développement communautaire ont participé à un séminaire sur l'aptitude à diriger et à un débat sur l'élaboration de budgets sensibles au genre, mettant l'accent sur trois ministères spécifiques. Les participantes ont bénéficié d'une formation et d'idées précieuses sur l'aptitude à diriger, les questions de genre, l'élaboration de budgets et les techniques du débat public.

Bien que les parlements aient la responsabilité d'agir pour améliorer le niveau d'éducation de la population, et que cette éducation soit dans leur intérêt, l'activité dans ce secteur n'est pas leur priorité. En règle générale, les parlements ne peuvent proposer qu'un nombre limité de programmes éducatifs. Certains d'entre eux ont conclu des partenariats avec des institutions éducatives, des universités et des écoles pour favoriser une meilleure compréhension du parlement et de son rôle, tandis que d'autres proposent des programmes indépendants conçus pour différents groupes, ainsi que des programmes intégrés dans des programmes scolaires ou universitaires plus larges. Les programmes éducatifs du Parlement ukrainien (Verkhovna Rada), décrits ci-dessous, en sont un exemple.

Exemple d'engagement public 6 : le Centre d'éducation parlementaire en Ukraine

Le Centre d'éducation de la Verkhovna Rada propose une gamme d'activités destinées aux écoliers et aux étudiants, comprenant des réunions avec des parlementaires, des jeux qui simulent le processus législatif et des conférences en présentiel et en ligne. Plus de 18 000 enfants (11 000 en présentiel et 7000 en ligne) ont participé aux activités du centre depuis 2019.

La Verkhovna Rada a aussi conçu un programme complet d'éducation parlementaire en partenariat avec le Projet de réforme parlementaire UE-PNUD, afin de permettre au public de mieux comprendre le Parlement et ses fonctions, ainsi que les outils d'engagement citoyen. Elle a préparé des cours qui seront intégrés dans les programmes officiels des écoles et des établissements d'enseignement supérieur, avec l'appui du Ministère de l'éducation et des sciences.

Évaluer les retombées

Il existe de nombreux autres exemples d'activités parlementaires ayant pour objet d'informer la population au sujet du rôle du parlement, mais il est difficile d'identifier des résultats quantifiables et des données montrant les effets concrets de ce type d'activité. On peut citer en exemple, au Royaume-Uni, un rapport sur l'engagement public émanant de la bibliothèque de la Chambre des Communes, qui conclut que le pourcentage de personnes ayant un bon niveau de connaissance du Parlement au sein de la population s'était amélioré, passant de 34 pour cent en 2004 (date à laquelle une initiative soutenue et stratégique d'engagement public a été lancée) à 43 pour cent en 2017³⁰.

L'éducation du public au rôle du parlement est une activité qui peut exiger beaucoup de temps et de moyens, mais le fait d'encourager et de soutenir une meilleure compréhension, au sein du grand public, du fonctionnement du parlement

³⁰ Parlement du Royaume-Uni, 2017, p. 9.



Renforcer les connaissances de la population sur le fonctionnement de la démocratie est une tâche qui commence au sein du système éducatif.



République tchèque. Concours de bienfaisance « Cœur donné avec amour ». © Chambre des députés de la République tchèque



Royaume-Uni. Atelier d'éducation en ligne. © Parlement britannique



Nouvelle-Zélande. Visite d'écoliers de l'école secondaire de Kirkwood au Parlement de la Nouvelle-Zélande. © Parlement néo-zélandais

et du système démocratique présente de nombreux avantages. Les exemples cités ci-dessus montrent que les parlements peuvent jouer un rôle constructif pour améliorer les connaissances et la compréhension au sein de la population, que ce soit par eux-mêmes ou en partenariat avec d'autres institutions, publiques et privées. Comme de nombreux parlements investissent dans des programmes éducatifs, il vaut la peine de continuer à évaluer leur efficacité et à chercher des occasions d'y apporter des améliorations, y compris en tirant parti des meilleures pratiques d'autres parlements.

3. La communication

Tous les parlements couverts par l'enquête utilisent des outils de communication pour faciliter le dialogue avec le public. Ils proposent diverses méthodes à la population pour entrer en contact avec les parlementaires, les commissions et les responsables.



Les parlements peuvent jouer un rôle constructif pour améliorer les connaissances et la compréhension au sein de la population.

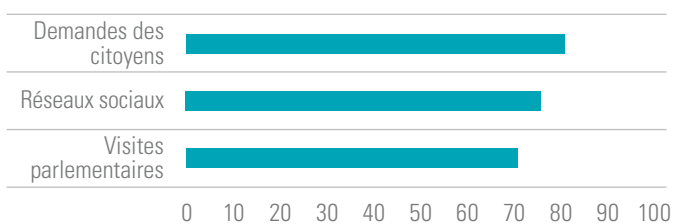


Malte. Rencontre d'écolières avec le Président du Parlement de Malte, An lu Farrugia. © Parlement maltais



Liban. Le Président Nabih Berry accueille des étudiants de l'université à l'Assemblée nationale du Liban. © Parlement libanais

Figure 4. L'engagement public par la communication



La diffusion sur Internet permet aux parlements de dépasser le modèle traditionnel de diffusion passive en créant une interaction participative et bidirectionnelle avec l'institution et avec ses membres. La diffusion en direct, les réseaux sociaux, les sites web et même la radio sont plus que de simples sources d'information : ils peuvent aussi créer un espace d'interaction.

De nombreux parlementaires et parlements ont décrit avec enthousiasme les divers canaux de communication qu'ils utilisent pour dialoguer avec la collectivité. Deux exemples sont présentés ci-dessous.

Exemple d'engagement public 7 : l'interaction par streaming en direct en Finlande

En mai 2018, comme Paula Risikko, la Présidente du Parlement finlandais, ressentait le besoin d'un contact plus vivant avec le public, pour lui permettre de comprendre les décisions de ses représentants, le Parlement finlandais a commencé à organiser des séances en direct sur Facebook. Quatre séances de 30 minutes, intitulées « Posez vos questions à la Présidente » ont ainsi permis à la Présidente de répondre aux questions du public concernant le Parlement.

Les participants avaient la possibilité de soumettre leurs questions à l'avance sur Facebook et les réponses étaient apportées durant la séance en direct. Les critiques, même virulentes, et les observations négatives étaient autorisées. En raison des risques inhérents aux réseaux sociaux, les directives de modération en vigueur sur Facebook ont été appliquées (ainsi, les discours haineux, les menaces et les propos violents étaient interdits, de même que l'insertion dans les commentaires de liens vers des médias ou des sites politiques). Près de 4500 personnes ont participé aux quatre premières séances en direct, ce qui témoigne de l'intérêt que ce type d'outil suscite dans la population.

Exemple d'engagement public 8 : l'interaction par la radio en Zambie

Le Parlement de la Zambie utilise la radio comme un outil efficace de communication entre le Parlement et la population. En 2009, il a intégré aux programmes de sa chaîne de radio parlementaire une série d'émissions questions-réponses. L'objectif était d'encourager plus efficacement la participation du public et d'améliorer la transparence des activités parlementaires. Les programmes comprennent deux émissions interactives diffusées chaque semaine, tous les jours du mardi au vendredi, pendant lesquelles les auditeurs peuvent envoyer des questions ou des commentaires par SMS.

La première émission, « L'actualité du Parlement » (*Parliamentary Business Update*), convie deux experts des activités parlementaires à répondre à des questions sur des sujets de politique inscrits à l'ordre du jour du Parlement ce jour-là. Ces questions reçoivent souvent une réponse immédiate ; si elles exigent des recherches ou des consultations supplémentaires, la réponse est donnée le lendemain.

La seconde émission est intitulée « Faites connaissance avec votre parlementaire » (*Know Your MP*) et invite les parlementaires à répondre aux questions des auditeurs.

Pendant ces deux émissions, les auditeurs peuvent aussi remporter des prix en répondant à des questions posées par les experts. Les animateurs reçoivent en moyenne 45 à 50 SMS par émission ; ils espèrent inclure aussi à l'avenir des questions provenant des réseaux sociaux.

entendre leurs préoccupations, a constitué pendant longtemps une manière relativement simple de faciliter la participation du public, tout en permettant aux parlementaires de mieux appréhender les questions traitées. Comme indiqué dans le *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement*³¹, le début de la pandémie de COVID-19, en 2020, a accéléré une tendance à tenir des réunions de commission à distance ou en mode hybride, ce qui permet à des personnes et des groupes physiquement éloignés de participer aux consultations et de faire connaître leur point de vue aux parlementaires.

Pour plus d'informations – voir annexe

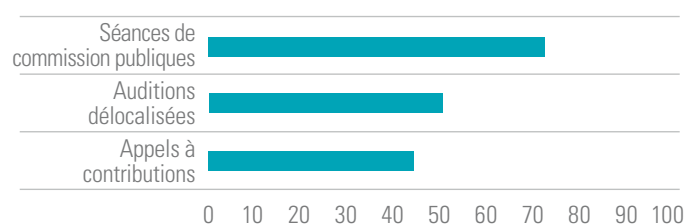
Étude de cas thématique – Faire sortir les commissions du parlement pour écouter et dialoguer

Environ 44 pour cent des parlements couverts par l'enquête indiquent qu'ils utilisent des études, des sondages ou des appels à contribution pour consulter leur population. Ainsi, le Parlement mexicain s'associe à une organisation locale pour fournir aux parlementaires des résultats de sondages d'opinion sur divers sujets examinés par le Parlement. Le Centre d'études sociales et d'analyse de l'opinion publique fournit des informations analytiques et un appui technique à la Chambre des députés du Mexique, à travers des enquêtes et des études d'opinion. Les thèmes abordés comprennent la politique sociale, le développement régional et le fédéralisme, l'environnement et d'autres priorités législatives. Les informations réunies grâce aux enquêtes sont utilisées pour soutenir et nourrir le travail des parlementaires.

4. La consultation

Les parlements consultent la population de diverses manières afin d'obtenir des renseignements précis à l'appui des travaux parlementaires dans les domaines de la législation, du contrôle et de la préparation du budget. La forme de consultation la plus répandue et la plus éprouvée est la tenue d'auditions en commission, qui se déroulent dans les locaux du parlement et permettent aux parlementaires de rencontrer des témoins et de les interroger. Sur l'ensemble des parlements qui ont répondu à l'enquête, 72 pour cent indiquent utiliser des auditions parlementaires pour leurs consultations législatives et 65 pour cent déclarent y recourir pour leurs activités de contrôle. Toutefois, la figure ci-dessous montre que les parlements expérimentent aussi des formes nouvelles de consultation.

Figure 5. L'engagement public par la consultation



La moitié des répondants ont indiqué qu'ils organisaient des **auditions délocalisées**. Cette pratique, qui consiste pour des commissions parlementaires à quitter les locaux du parlement pour se rendre dans des collectivités locales afin de mieux

De nos jours, nombreux sont les parlements qui recourent à des outils numériques pour associer le public au processus législatif. Le *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement*³² relève que 28 pour cent des parlements proposent aujourd'hui une forme ou une autre d'outil de consultation en ligne concernant les projets de loi, tandis que 19 pour cent envisagent de le faire. Ces outils sont d'envergure très variable, mais ils peuvent théoriquement permettre aux membres du public de contribuer directement au processus législatif. Ces nouveaux outils collaboratifs aident aussi à surmonter les obstacles auxquels se heurtent les personnes qui cherchent à contribuer aux travaux du parlement, en particulier en termes de distance et de temps.

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas thématique – Collaboration au processus législatif

La consultation de la société civile

Les groupes de la société civile participent fréquemment aux consultations publiques. Les groupes organisés apportent au débat des compétences et des points de vue complémentaires émanant de la collectivité ; ils ont la capacité de servir de caisse de résonance pour faire entendre la voix des personnes les plus vulnérables au sein de la société.

31 UIP, 2020.

32 *Ibid.*

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas thématique – Guide pratique : resserrer les liens avec la société civile

Les parlements sollicitent les organisations de la société civile pour qu'elles jouent un rôle clé en contribuant à un processus d'élaboration des politiques inclusif et mieux informé. Ces consultations peuvent prendre des formes diverses, y compris l'attribution d'un rôle consultatif officiel à une organisation de la société civile. Dans l'exemple ci-dessous, qui concerne la Serbie, ces organisations sont intégrées aux travaux de la Commission parlementaire sur la protection de l'environnement.

Exemple d'engagement public 9 : la politique environnementale en Serbie

Conformément à la Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de juin 1998 (Convention d'Aarhus)³³, l'Assemblée nationale de Serbie a introduit dans son règlement intérieur une disposition autorisant des représentants des citoyens et des associations de citoyens à assister ou à participer aux réunions de la Commission sur la protection de l'environnement lorsqu'elle traite de questions concernant l'environnement. Comme l'explique Milica Bašić, Secrétaire de la Commission :

Sur la base de cette disposition, la Commission a institué en 2013 un mécanisme permanent, dit « siège vert », qui permet au public de participer au processus de décision dans le domaine de l'environnement. En vertu de ce mécanisme, les représentants d'organisations non gouvernementales faisant partie du réseau du siège vert sont invités à chaque réunion de la Commission, y compris celles qui se tiennent en dehors des locaux de l'Assemblée nationale, en fonction du sujet inscrit à l'ordre du jour.

Les représentants du siège vert prennent souvent des initiatives pour organiser des auditions publiques de la Commission ou des séances hors de l'Assemblée nationale, qui sont utiles pour sensibiliser les membres de la Commission sur la situation de l'environnement sur le terrain, en particulier dans les zones de la République de Serbie les plus fragiles écologiquement.

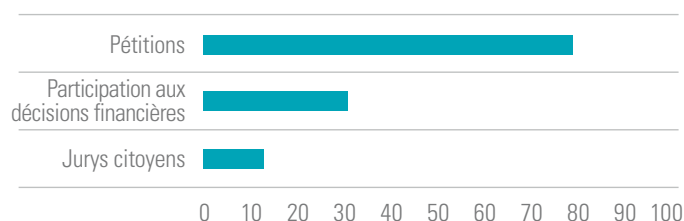
5. La participation

Les parlements disposent d'une gamme de mesures permettant à la population de participer activement à la définition du programme des travaux parlementaires, à la préparation de propositions législatives et à la prise de décision.

Les pétitions

Les pétitions représentent l'outil de participation directe le plus répandu : 79 pour cent des répondants à l'enquête réalisée pour le Rapport parlementaire mondial déclarent disposer d'une procédure de dépôt de pétitions.

Figure 6. L'engagement public par la participation



Les pétitions représentent l'une des formes les plus anciennes d'engagement public ; elles ont même, historiquement, précédé l'apparition des parlements. Les premières pétitions attestées remontent en effet à l'Égypte ancienne. Il s'agit essentiellement de demandes d'action, sous forme écrite, émanant d'une personne ou d'un groupe.

La pétition constitue, en théorie, un exemple rare de lien direct entre les membres de la collectivité et la prise de décision. En instaurant une relation directe avec les décideurs et en encourageant la discussion sur des propositions émanant de la population, la pétition peut stimuler un dialogue indépendant des partis et renforcer le soutien et la légitimité démocratiques. Dans la pratique, ce lien fait souvent l'objet d'une médiation (par exemple par des parlementaires qui appuient les pétitionnaires). Ce type d'accès bénéficiant de l'appui d'intermédiaires peut donner l'impression d'une certaine distance entre la population et son parlement.

Au cours des deux dernières décennies, les systèmes de pétition ont connu de nombreuses innovations, que ce soit en ligne ou hors ligne. En tant que principal moyen d'engagement direct dans la vie politique, les pétitions continuent à être utilisées de bien des manières différentes. Au Parlement de l'Australie, la *House of Representatives Practice* formule l'observation suivante :

L'une des conséquences importantes du processus de dépôt de pétitions est que les parlementaires et le gouvernement sont informés, de manière officielle et publique, du point de vue de groupes de la population sur des sujets d'intérêt public. Même si une pétition n'a pas de suites immédiates, elle peut, avec d'autres pétitions du même type, contribuer à créer un climat d'opinion qui peut avoir une influence ou déboucher sur des mesures concrètes³⁴.

33 CEE-ONU, 1998.

34 Parlement de l'Australie, 2018 [notre traduction].

Il existe plusieurs méthodes pour soumettre une pétition. Dans les pays où le revenu national brut est le plus élevé, elles ont davantage de chances d'être envoyées au moyen d'applications sur smartphone.

Plus de la moitié des pays étudiés pour le présent rapport disposent de commissions spéciales chargées des pétitions (la pratique est plus répandue dans les systèmes parlementaires que dans les systèmes présidentiels). Les commissions des pétitions peuvent aider les parlements à faire face au nombre croissant de pétitions en rationalisant le processus de réponse et d'aiguillage des dossiers vers les commissions parlementaires compétentes.

L'efficacité des pétitions dépend, dans une large mesure, de la manière dont elles sont gérées et traitées. Une étude réalisée à la demande de la Commission des pétitions du Parlement européen indique que l'un des critères importants pour évaluer l'efficacité d'un système de pétitions est « le droit de chaque pétitionnaire d'obtenir une réponse officielle une fois que sa pétition a été examinée par le Parlement³⁵ ». Ce droit n'est pas toujours garanti dans la législation ou la pratique, relève l'étude.

Les restrictions et les seuils numériques éventuels applicables aux pétitions peuvent avoir des effets sur la gamme de sujets abordés. Des seuils quantitatifs élevés peuvent entraîner une prédominance de pétitions à caractère « populiste », aux dépens de sujets importants, mais plus confidentiels. Le parlement peut, dans ces conditions, leur donner la priorité dans ses travaux, au détriment de questions moins populaires. Cependant, certains parlements ne fixent pas de seuil pour les pétitions, comme le Parlement australien, qui applique le principe suivant :

Certains sujets ne sont pas largement connus, ou peuvent être importants pour un groupe de personnes relativement limité. Ces facteurs ne doivent pas empêcher une question d'être soumise directement à la Chambre³⁶.

Les parlements peuvent prendre l'initiative, tant en informant la population au sujet des pétitions qu'en y donnant suite. Ils peuvent contribuer à expliquer le processus de pétition afin que le public en soit informé et comprenne les possibilités qu'il offre pour apporter une contribution directe à l'activité parlementaire. Ils peuvent aussi présenter un point de situation sur le progrès des pétitions déposées, afin que la population sache ce qu'il est advenu de la pétition après son dépôt.

Mesurer l'effet des pétitions n'est pas chose aisée. Des données quantitatives peuvent montrer le degré de réaction de la collectivité. Les pétitions qui suscitent un dialogue ou un examen d'une question au sein du parlement peuvent être considérées comme efficaces et peuvent contribuer à donner l'impression d'un parlement « à l'écoute ». En se dotant d'un système de pétition facile à utiliser et réactif, les parlements peuvent encourager un recours accru à ce procédé et créer un climat de confiance, d'efficacité et de légitimité. Le système adopté en République de Corée, décrit ci-dessous, est un exemple de la manière dont les pétitions peuvent faciliter un engagement direct de la communauté.

Exemple d'engagement public 10 : les pétitions électroniques en République de Corée

Les pétitions soumises à l'Assemblée nationale de Corée ont été intégrées à la pratique parlementaire par la loi de 1961 sur les pétitions et par l'amendement de 1988 à la loi sur l'Assemblée nationale. Celle-ci a lancé le 10 janvier 2020 un site web appelé Sinmungo destiné aux pétitions électroniques. Les pétitions qui recueillent plus de 100 signatures dans un délai de 30 jours sont publiées par l'Assemblée nationale dans les sept jours. Les pétitions qui recueillent plus de 100 000 signatures dans le même délai sont transmises par l'Assemblée à une commission.

Le Centre de soutien aux pétitions de l'Assemblée nationale a la responsabilité des pétitions électroniques. Au 22 janvier 2021, un total de 18 pétitions soumises par la plateforme électronique avaient été transmises aux commissions compétentes (après avoir franchi le seuil des 100 000 signatures recueillies en 30 jours).

Les pétitions adoptées par l'Assemblée nationale sont aussi transmises au gouvernement, accompagnées d'un « rapport pour avis ». Bien que cette procédure ne comporte pas de date limite, le gouvernement est censé présenter un rapport à l'Assemblée nationale sur les suites données à la pétition.

Les assemblées citoyennes

Pour associer directement la population aux processus de décision, des méthodes participatives nouvelles et innovantes gagnent aussi du terrain. Certains pays recourent à des assemblées citoyennes, à des conventions ou des jurys citoyens afin de faire émerger un consensus sur les orientations politiques et les réformes, en donnant à chacun la possibilité de participer, en toute connaissance de cause, à une réflexion approfondie sur des questions importantes et de proposer des solutions.

Ces assemblées et ces jurys sont des processus fondés sur le dialogue, qui mobilisent un groupe de citoyens choisis de manière à former un échantillon représentatif. Ils peuvent examiner les faits, convoquer des témoins et débattre des questions à l'examen afin de rédiger des recommandations qui peuvent ensuite être renvoyées à des organismes officiels comme une commission parlementaire. L'objectif est de « réduire le fossé qui sépare les citoyens de leurs représentants³⁷ », de sensibiliser la population sur une question et d'associer directement les membres de la collectivité à la prise de décision.

Treize pour cent des répondants à l'enquête réalisée pour le *Rapport parlementaire mondial* ont indiqué qu'ils utilisaient ce type de processus participatif à titre d'outil innovant pour encourager l'engagement public.

35 Tibúrcio, 2015, p. 21 [notre traduction].

36 Parlement australien, 2019 [notre traduction].

37 Fournier et al., 2011 [notre traduction].

Exemple d'engagement public 11 : l'Assemblée citoyenne en Irlande

La Convention constitutionnelle irlandaise (2012-2014) a rassemblé 66 citoyens tirés au sort et 33 membres du Dáil (chambre basse) et du Sénat irlandais, ainsi que de l'Assemblée d'Irlande du Nord, pour débattre et rédiger des recommandations constitutionnelles. Au vu du succès de cet exercice, le gouvernement irlandais a créé en 2016 une Assemblée citoyenne, au sein de laquelle 99 citoyens (choisis en fonction de quotas régionaux) se sont rassemblés pour débattre et proposer des recommandations sur des thèmes précis, comme les changements climatiques, l'avortement et les législatures à durée déterminée. Le processus a duré 12 semaines, pendant lesquelles les participants ont entendu des experts, étudié 1600 propositions émanant de la population, puis délibéré et rédigé des recommandations qui ont ensuite été présentées à une commission du Parlement, puis mises aux voix dans un référendum public (exigé par la législation irlandaise pour toute modification de la Constitution).

Exemple d'engagement public 12 : la Convention citoyenne pour le climat en France

La *Convention citoyenne pour le climat*, qui s'est déroulée d'octobre 2019 à juin 2020, a rassemblé 150 citoyens français, tirés au sort parmi la population en fonction de leur sexe, de leur âge, de leur profession, de leur niveau d'études et de leur lieu de résidence. La Convention avait pour objectif de définir une série de mesures concrètes pour « réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030, dans un esprit de justice sociale³⁸ ». En 9 mois de travaux, les participants ont rédigé 149 propositions concernant les transports, la consommation, le travail et le logement. En décembre 2020, le Président français a annoncé des plans pour soumettre les propositions aux électeurs dans le cadre d'un référendum faisant partie de la loi climat, et les propositions ont été débattues au Parlement. Ce dernier a adopté en août 2021, en partie à la suite de cette initiative, une loi interdisant certains déplacements intérieurs en avion.

Ces exemples montrent que les parlements sont prêts à expérimenter des méthodes plus participatives de l'engagement public et à donner des possibilités plus riches à la communauté pour qu'elle puisse s'engager. Cette évolution reflète quelques-unes des tendances nouvelles de l'engagement public, qui seront abordées dans la section suivante.

6. Tendances essentielles dans la pratique de l'engagement public

Quatre grandes tendances peuvent être dégagées dans la manière dont les parlements associent le public à leurs activités : le développement des parlements numériques, le recours à des canaux multiples d'information et d'écoute, la gestion des flux d'information sur les réseaux sociaux et les options proposées pour répondre à la demande du public d'une participation accrue. Ces tendances soulignent l'importance de concevoir des méthodes contemporaines, créatives et collaboratives d'engagement public.

6.1 La place croissante des outils numériques

À l'heure où Internet est presque universellement accessible et utilisé, et avec la croissance rapide des réseaux sociaux, le public d'aujourd'hui a des attentes différentes en matière de participation et de réactivité. Cette ère de la communication instantanée et constante met au défi les parlements de suivre les nouveaux moyens d'associer le public à leur action.

Comme le montre bien la série *Rapport mondial sur l'e-Parlement*, les parlements tablent plus que jamais sur les outils numériques. Cette transformation s'est accélérée pendant la pandémie de COVID-19, lorsque les parlements se sont trouvés forcés de développer rapidement des méthodes de travail à distance. Ces méthodes pourraient rester en place pendant quelque temps et pourraient même accélérer le rythme de la transformation numérique.

La numérisation croissante des parlements a de nombreux effets sur la participation. Les informations sur le parlement sont aujourd'hui plus aisément disponibles et accessibles que jamais, grâce à des sites web qui présentent des documents et des projets de loi en ligne ou à des données ouvertes. Alors que de plus en plus de personnes utilisent des appareils numériques et mobiles, les parlements peuvent nouer plus directement le contact avec de nouveaux publics qui avaient jusque-là été exclus. La diffusion en direct des débats en plénière et des auditions en commission permet de garder le public informé. Les plateformes de réseaux sociaux offrent aux membres de la collectivité une manière facile de communiquer directement avec leurs représentants élus et leur parlement. Des outils spécialisés, comme les pétitions électroniques et les plateformes permettant de commenter les projets de loi, font que le public peut directement influencer les travaux des parlements.

S'engager à titre individuel n'a jamais été aussi facile. Les outils numériques ont élargi les possibilités d'accès, naguère principalement réservé aux groupes organisés, à toute personne dotée d'une connexion à Internet. Les nouvelles possibilités numériques d'engagement individuel créent aussi des risques inédits d'exclusion pour les personnes dépourvues d'accès, ou qui n'ont pas les connaissances ou les compétences nécessaires pour utiliser les outils numériques. Pour certains des membres de la collectivité, le fossé numérique s'élargit.

Ainsi, au Brésil, un événement interactif, qui s'inscrit dans le cadre de l'initiative *e-Cidadania*, a été lancé en 2016 pour

38 Gouvernement français, 2020.

permettre la participation de la population aux auditions publiques et aux auditions de confirmation, grâce à un numéro d'appel gratuit et à un dispositif permettant de poster des questions et des commentaires en ligne. À la fin de l'année 2020, plus de 10 millions d'utilisateurs avaient posté plus de 24 millions d'avis sur 9727 propositions. **L'étude de cas sur le Brésil** préparée pour le présent rapport présente de manière plus approfondie la manière dont les outils numériques ont été intégrés aux autres outils de communication pour mettre en place une méthode d'engagement à large assise.

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas de pays – Brésil : rapprocher le Parlement du public grâce aux outils numériques

De toute évidence, les outils numériques contribuent à réduire la quantité de ressources et de temps qui étaient nécessaires par le passé pour permettre aux membres de la communauté de participer aux activités du parlement. Ces outils peuvent aussi faciliter les relations entre le public, ses représentants élus et le parlement, par-delà la distance qui les sépare géographiquement. L'un de leurs avantages est qu'ils ouvrent aux parlementaires des canaux de communication avec des personnes qui ne sont généralement pas incluses dans les processus de décision, comme les groupes traditionnellement marginalisés.

Cela dit, proposer un outil numérique ne représente qu'une étape vers l'objectif visé, à savoir élargir la participation publique. La simple existence de possibilités numériques ne conduit pas nécessairement à une utilisation répandue de ces outils. Ainsi, en Argentine, bien que la population ait la possibilité de formuler des commentaires sur les propositions de loi que les parlementaires diffusent par une plateforme innovante appelée *Leyes Abiertas*, moins de 1000 personnes, en mars 2019, avaient fait usage de cet outil, et plusieurs projets de loi avaient recueilli moins de cinq contributions de la part du public. De la même manière, en Indonésie, un pays où plus de 200 millions d'habitants ont le droit de vote, l'outil de cocréation SIMAS n'a été utilisé que par moins de 200 personnes.

Il est donc important de faire mieux connaître ces outils du grand public et d'encourager leur utilisation. Trop souvent, les gens ne sont pas au courant des nouveaux systèmes numériques de participation, ou ignorent comment ils sont liés au processus parlementaire. En République de Corée, un utilisateur du système de pétition électronique, Hye-Ri Nam, a formulé l'observation suivante :

Comme il s'agit d'une pétition à l'Assemblée nationale, signée par des personnes qui, comme moi, ne connaissent pas bien le processus législatif, je pense qu'une explication plus détaillée et plus claire serait utile (...). Il faudrait au minimum mettre en place un processus de communication suffisant avec l'auteur de la pétition avant et après l'envoi du document électronique.

L'expérience récente de la Géorgie en matière de diffusion de travaux parlementaires doit aussi inciter à la prudence. Pendant de nombreuses années, les sessions du Parlement

et les réunions des commissions ont été diffusées en direct à la télévision de service public. En 2019, ces émissions ont été remplacées par un flux en direct sur le site web du Parlement, ce qui a entraîné une baisse importante de l'audience potentielle et, de ce fait, du nombre de personnes qui suivent les travaux du Parlement.

Une autre question qui suscite des préoccupations croissantes dans l'espace numérique est celle de la violence sur les réseaux sociaux, en particulier celle qui vise les femmes. Cette forme de violence a des effets notables sur la participation des femmes à la vie politique et à l'élaboration des politiques. Les données récentes sur la violence à l'encontre des femmes dans la sphère politique montrent que les abus en ligne et les stéréotypes néfastes constituent des entraves majeures à leur capacité de remplir leur mandat³⁹. Il a été démontré que l'avalanche de discours haineux et de violences verbales en ligne vise de manière disproportionnée, et souvent stratégique, les femmes occupant des postes de direction⁴⁰ et les pousse à renoncer à la vie publique et à une carrière politique⁴¹. Ce phénomène exerce un effet d'exclusion similaire sur d'autres groupes lorsqu'il est dirigé contre eux, y compris les personnes LGBTIQ+. L'un des exemples les plus frappants, qui a eu un retentissement dans le monde entier, est le cas de Jo Cox, parlementaire britannique abattue et poignardée alors qu'elle s'apprêtait à tenir une permanence. Son assassin s'était radicalisé à force d'avoir été exposé, des années durant, à des discours de haine fondés sur l'idéologie de la suprématie raciale des Blancs⁴².

Des initiatives ont été prises pour combattre les effets de la violence et des discours haineux en ligne sur les femmes actives en politique. À titre d'exemple, Glitch est une organisation de la société civile dont le siège est au Royaume-Uni et qui s'efforce de sensibiliser les citoyens sur cette question et de leur permettre d'avoir un regard critique sur les médias⁴³. De même, le mouvement #IAmHere, lancé en Suède en 2016, mobilise les femmes en ligne pour répondre massivement aux messages de violence par des messages positifs de soutien aux femmes⁴⁴. Ce mouvement a dispensé une formation portant sur les campagnes de communication non violente à des partis politiques dans divers pays d'Europe.

Les parlements aussi ont le devoir de combattre ce phénomène de toute urgence, individuellement et collectivement. C'est ainsi qu'en Australie, une enquête multipartite lancée en 2021 par le Parlement de l'État de Victoria⁴⁵ a conclu que « les violences à l'égard des journalistes pouvaient décourager cette activité importante et [que] les violences sexistes pouvaient dissuader les femmes de pratiquer le journalisme politique ». L'enquête a recommandé que les plateformes de réseaux sociaux redoublent d'efforts pour supprimer les faux comptes d'utilisateurs et que les partis politiques établissent des codes de conduite en ligne. Elle a aussi formulé un appel pour davantage de transparence sur les réseaux sociaux, y compris en ce qui concerne le financement

39 UIP et Conseil de l'Europe, 2018.

40 Di Meo et Brechenmacher, 2020.

41 Conseil de l'Europe, 2019.

42 *The Guardian*, 2016.

43 Glitch, 2021.

44 *The Guardian*, 2019.

45 Parlement de l'État de Victoria, 2021 [notre traduction].

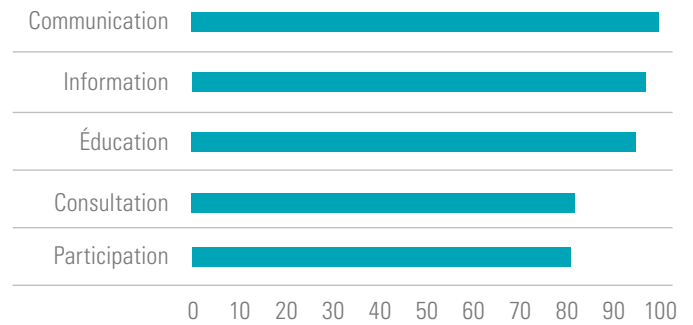
des contenus politiques postés en ligne, comme cela se pratique déjà pour les supports publicitaires diffusés ou publiés dans la presse écrite.

Les outils numériques pénètrent tous les domaines de la société et trouvent donc aussi leur place dans tous les aspects de l'activité parlementaire. Les parlements sont progressivement amenés à voir leur stratégie numérique comme une composante essentielle de leur modèle de fonctionnement. En forçant les parlements à innover, la pandémie de COVID-19 a encore renforcé cette tendance. L'intégration optimale des outils numériques à leurs activités d'encouragement de l'engagement public demeurera donc un enjeu important dans les années à venir.

6.2 Informer, mais surtout écouter

Comme indiqué plus haut, l'association du public aux activités du parlement peut prendre des formes très diverses. Tous les répondants à l'enquête préparatoire du *Rapport parlementaire mondial* ont cité la communication comme l'un des domaines prioritaires de leur activité en la matière, tandis que 82 pour cent d'entre eux mènent des activités de consultation et 81 pour cent citent des mesures destinées à faciliter la participation du public.

Figure 7. Les méthodes de participation utilisées par les parlements : statistiques sommaires



En expliquant au grand public leur fonctionnement et en diffusant des informations sur le travail législatif et politique qu'ils accomplissent, les parlements renforcent le niveau de connaissances et de compréhension qui soutient à son tour les processus de consultation et de participation de la population. Pour importante que soit cette activité, elle demeure unidirectionnelle : l'accent est placé sur la diffusion d'informations au sujet du parlement, plutôt que sur la sollicitation des contributions du public. Or, les populations



Divers indices montrent que les parlements et les parlementaires s'efforcent de se mettre plus souvent « à l'écoute » de la population.



Autriche. Un participant pose une question aux orateurs au cours d'une table ronde organisée par une plateforme de la société civile (GLOBART) au Parlement de l'Autriche à l'occasion du centenaire de la Constitution autrichienne. © Administration parlementaire / Thomas Jantzen



Uruguay. Débat sur le thème «Uruguay : vers des systèmes alimentaires plus sains, plus durables et plus inclusifs», réunissant des acteurs compétents du gouvernement, des parlementaires, des représentants de la société civile, des milieux universitaires et du secteur privé afin d'analyser les visions à long terme permettant de mettre en place des systèmes alimentaires durables et d'identifier les priorités d'action dans le contexte actuel. Plus de 1300 citoyens de tout le pays ont pris part aux discussions, aux côtés de 50 exposants et de 22 spécialistes de haut niveau invités en tant qu'orateurs, entre autres. © Sénat uruguayen



Zimbabwe. Des habitants suivent les débats au cours d'une réunion de dialogue sur la violence sexiste dans un village rural de la province de Gwanda, dans le sud de la région du Matabeleland. © Parlement zimbabwéen / Tisadaro Kahlamba

exigent toujours davantage d'être entendues, ce qui fait peser sur les parlements une pression pour qu'ils soient plus ouverts à la consultation et à la participation.

Les raisons pour lesquelles des parlements choisissent d'informer plutôt que d'écouter sont diverses. Il peut être difficile d'assurer une communication bidirectionnelle et de faire la synthèse de nombreuses opinions contradictoires. La tâche exige du temps, des ressources et du travail. Sur ce point, Steingrímur Sigfússon, le Président de l'Althingi (le Parlement de l'Islande) formule la remarque suivante :

Lorsque les débats sont très animés (...), les opinions que vous exprimez ne satisfont pas tout le monde. Le climat de la réunion est tendu ; les gens sont en colère et peu disposés à entendre les avis d'autrui.

Malgré toutes les difficultés, divers indices montrent que les parlements et les parlementaires s'efforcent de se mettre plus souvent « à l'écoute » de la population. L'augmentation du nombre de parlements qui proposent de déposer des pétitions par voie électronique ou qui offrent la possibilité de formuler des remarques sur des projets de loi montre un désir d'écouter la population, y compris lorsqu'il s'agit de légiférer, ce qui est généralement le domaine de compétence exclusif du parlement.

Cependant, les divers systèmes qui ont été conçus ont des limites, tant en ce qui concerne leur utilisation par le public que pour ce qui est du degré d'influence de la communauté sur l'activité législative et le contrôle parlementaire. Il est nécessaire de recueillir davantage de données d'expérience pour élaborer des modèles solides et durables d'écoute de la population.

6.3 Rester audible dans une tempête d'informations

La quantité d'informations à laquelle sont confrontés les individus et les parlements a beaucoup augmenté au cours des dernières années. Il en va de même de la vitesse à laquelle ces informations doivent être traitées pour répondre aux attentes croissantes de réactivité.

La montée en puissance des réseaux sociaux présente un aspect positif : les parlements et les parlementaires peuvent maintenant plus aisément faire connaître leurs positions et communiquer de manière plus directe avec la population, sans avoir à dépendre des moyens de communication traditionnels en tant qu'intermédiaires. Les parlements peuvent en bénéficier, en se positionnant comme des sources d'information fiables. Comme le relève Sabine Dubreuil, qui dirige le département des visites, de l'éducation et des événements au Parlement suédois :

La surcharge d'informations est considérable et il est parfois difficile de faire passer notre message (...). D'autre part, nous savons que notre public cible voit en nous une source digne de foi ; lorsque les gens trouvent les informations que nous diffusons, ils les reprennent souvent car ils savent qu'ils peuvent s'y fier, ce qui est une bonne chose.

La population attend de son parlement des informations complètes et fiables. Or, les utilisateurs des réseaux sociaux ne s'intéressent que rarement à des comptes rendus intégraux de débats parlementaires ou à des registres de vote. Une

communication efficace sur les réseaux sociaux passe par des informations succinctes et claires. Il s'agit d'attirer l'attention d'utilisateurs très fortement sollicités et de pouvoir ensuite orienter ceux qui sont intéressés vers des informations et des manières de participer plus détaillées, souvent en passant directement par le site web du parlement.

Le ton employé est ici particulièrement important ; il faut soigneusement moduler la présentation et la teneur du message, ce que souligne Rafael Gonzalez-Montero, qui dirige le Service parlementaire au Parlement de la Nouvelle-Zélande :

Dès le départ, nous avons décidé que le site web, mais aussi tous nos comptes sur les réseaux sociaux, devaient avoir un ton jeune et léger. Nous voulions quelque chose de très décontracté. Nous avons commencé à faire des pastilles vidéo sur le Parlement, généralement préparées par des membres de notre personnel, conçues pour être brèves et amusantes.

À titre d'exemple de contenu efficace pour un parlement sur les réseaux sociaux, on peut citer le graphisme utilisé par le Sénat du Canada sur Twitter lorsqu'il présente des résumés des projets de loi examinés, rédigés en langage simple et neutre. Le contenu est développé en coordination avec le parlementaire qui a proposé le projet de loi et avec les juristes et les experts en procédure du Sénat. Les éléments graphiques incluent des liens menant au texte complet du projet de loi. La Direction de la communication a préparé, dans le même esprit, une série d'éléments graphiques qui expliquent divers termes de procédure qui pourraient être inconnus du public et des journalistes. Ces messages sont postés sur Twitter pendant les débats diffusés en direct, et ils sont disponibles sur une page à part sur le site web du Sénat pour pouvoir aisément être consultés⁴⁶.

Les parlements vont être appelés, de plus en plus, à relever le défi consistant à communiquer avec le public de manière attrayante, en recourant à des canaux tels que les réseaux sociaux, pour rester audibles dans l'avalanche d'informations en continu. Pour des institutions accoutumées à utiliser un langage très formel et à produire des documents complexes, apprendre à communiquer avec leur public de manière différente et moins rigide peut exiger une véritable révolution culturelle.

6.4 Un public toujours plus désireux de peser sur les décisions

De nos jours, les gens se mobilisent à travers une grande diversité de campagnes et d'initiatives dans le monde entier. La demande populaire de peser sur les décisions apparaît clairement dans diverses initiatives à assise communautaire axées sur l'engagement de simples citoyens. Ces initiatives peuvent avoir pour objet d'appeler à l'action sur des questions importantes, de formuler des politiques nouvelles, de faire mieux entendre les préoccupations de groupes vulnérables, de combattre la corruption ou d'amener les gouvernements à rendre compte de leur action. Elles peuvent être de portée mondiale, comme la campagne mondiale contre les changements climatiques, ou très locale.

En dépit du désintérêt à l'égard de la politique dans les démocraties, qui est un problème manifeste dans le monde

⁴⁶ Sénat du Canada, 2021.

entier, il existe de nombreux exemples de groupes qui se mobilisent pour faire entendre leurs préoccupations et demander aux décideurs d'agir. Toute la difficulté, pour les parlements, consiste à montrer de manière convaincante qu'ils ont entendu ces exigences, qu'ils les ont étudiées et, dans la mesure du possible, traduites en résultats concrets de nature à satisfaire la collectivité.

Pour que la population soit persuadée que les parlements sont à l'écoute et réactifs, les parlementaires et l'institution doivent réagir aux initiatives populaires, qu'elles soient de grande envergure ou localisées. Et comme l'un des rôles clés du parlement consiste à faire en sorte que le gouvernement rende compte de son action, les parlementaires sont tout à fait dans leur rôle lorsqu'ils s'assurent que les exigences de la population donnent lieu à des mesures de la part de l'exécutif. C'est une prérogative du parlement que de veiller à ce que les initiatives émanant de la population reçoivent l'attention voulue.

Certes, toutes les demandes ne peuvent pas, ou ne doivent pas, être satisfaites ; toutefois, il est important de ne pas négliger ou rejeter les tentatives de la population d'influencer l'action du parlement et du gouvernement. Les initiatives qui partent de la base et demandent des changements reflètent bien souvent la volonté sincère de groupes qui s'efforcent d'améliorer leurs conditions d'existence. Un parlement qui entend les préoccupations de la population peut contribuer à résoudre – ou tout au moins à mieux comprendre – les problèmes importants qui préoccupent la collectivité, et à renforcer ainsi la confiance. Un parlement qui n'accorde systématiquement aucune attention aux exigences de la population risque d'aggraver encore le déficit démocratique.

Citizen Lab définit les initiatives citoyennes comme « la pratique consistant pour des citoyens à prendre la parole pour s'opposer au fonctionnement du gouvernement en place⁴⁷ ». Cette section présente des exemples parlants d'initiatives de ce type dans divers contextes nationaux et domaines politiques. L'élément important est que chacune de ces initiatives cherche à établir un lien avec le parlement, en soulignant comment l'engagement public étaye et renforce la notion de démocratie représentative.

Exemple d'engagement public 13 : la Coalition anticorruption au Honduras

La Coalition anticorruption (*Coalición Anticorrupción*) est un réseau d'organisations de la société civile qui veille sur la transparence et l'intégrité des institutions politiques du Honduras. Ce mouvement populaire, fondé en 2019, s'est fixé pour tâche de combattre la corruption, car ses membres avaient constaté l'inefficacité des mesures de dissuasion existantes. La Coalition regroupe plus de 20 organisations de toutes tendances politiques, et compte parmi ses membres des juges, des parlementaires et des militants de mouvements de jeunes.

Au début de l'année 2020, le gouvernement hondurien a décidé de ne pas renouveler le mandat de la Mission de lutte contre la corruption et l'immunité de l'Organisation des États américains (OEA). Cette décision marquait un revers pour la lutte anticorruption dans le pays. Toujours

en 2020, les tribunaux du Honduras ont rejeté une action intentée contre plus de 20 parlementaires soupçonnés de détournement de fonds publics. Ces événements ont poussé de nombreuses organisations de la société civile à agir pour combler la lacune créée par la fin de la Mission de l'OEA. Brian David Lovo Zuniga a déclaré au nom de la Coalition : « seule une alliance du peuple hondurien (...) peut mettre un terme à la corruption qui entrave le développement du pays⁴⁸ ».

En septembre 2020, la Coalition a publié une analyse détaillée, fondée sur 31 publications différentes, de la manière dont la pandémie de COVID-19 avait créé des possibilités nouvelles de corruption. Selon les estimations de la Coalition, des surfacturations auraient permis de détourner 125 823 981,84 lempiras (plus de 5 millions d'USD) de fonds publics au moyen de déclarations fallacieuses.

Le rapport publié comprend aussi 11 recommandations concrètes à l'attention du Congrès national du Honduras pour faire face à ce problème, y compris des instructions sur les réformes législatives à mettre en œuvre afin d'améliorer la transparence en matière de marchés publics dans des situations d'urgence et de procédures de distribution de fournitures d'urgence. Ces recommandations représentent un appel de la population au Parlement pour qu'il réagisse.

Exemple d'engagement public 14 : la campagne « Not Too Young To Run » au Nigéria

Au Nigéria, le projet de loi sur la baisse de l'âge d'éligibilité, dite loi NTYTR (« Not Too Young To Run », « Pas trop jeune pour se présenter aux élections »), était une proposition d'amendement à la Constitution visant à abaisser l'âge minimal pour se présenter à une élection. Conçu en 2016, le projet de loi a été porté par une campagne menée presque exclusivement par de jeunes Nigériens, sous l'égide de la Youth Initiative for Advocacy, Growth and Advancement (YIAGA), une ONG qui se consacre à la responsabilisation et à la mobilisation des jeunes en faveur de la participation politique, de la transparence et de l'obligation de rendre compte.

Le projet de loi visait à abaisser de 30 à 25 ans l'âge d'éligibilité dans les assemblées des États ainsi qu'à la Chambre des représentants, de 35 à 30 ans pour les postes pourvus par élection au Sénat et pour les gouverneurs des États, et de 40 à 30 ans pour le poste de président du pays. Comme près de 70 pour cent de la population du pays est âgée de moins de 35 ans, ces amendements avaient pour objet d'ouvrir les fonctions électives à une partie très importante de la population qui en était jusque-là exclue. Sur la page d'accueil du site web de la YIAGA, on pouvait lire : « Nous considérons que les jeunes méritent d'avoir les mêmes droits de se présenter aux élections et que la discrimination en fonction de l'âge constitue un obstacle à une participation véritable et à la démocratie⁴⁹ ».

Après une campagne menée par la YIAGA pendant deux ans, le projet de loi a été adopté par le Parlement national

47 Schroedel, 2019 [notre traduction].

48 Lovo, 2021 [notre traduction].

49 Egbas, 2018 [notre traduction].

et par la majorité requise des parlements des États, et le texte a été promulgué en 2018. Cette modification législative a été le fruit d'une campagne d'inspiration populaire, qui a saisi le parlement.

La campagne a par la suite inspiré un mouvement mondial portant le même nom. Lancé lors du Forum sur les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit en 2018, la campagne mondiale #NotTooYoungToRun cherche à abaisser l'âge d'éligibilité à des fonctions publiques dans un certain nombre de pays du monde. Elle est menée conjointement par YIAGA, l'Envoyée du Secrétaire général de l'ONU pour la jeunesse, le PNUD, le HCDH, l'UIP et le Forum européen de la jeunesse (FEJ).

Samson Itodo, directeur exécutif de la YIAGA, relève :

Tout pays guidé par les principes de l'inclusion, de la liberté, de l'égalité et de la justice doit garantir la participation pleine et entière des jeunes au processus électoral. L'adoption de la loi #NotTooYoungToRun au Nigéria est la première étape vers la consolidation démocratique et le développement durable⁵⁰.

Exemple d'engagement public 15 : la Coalition britannique des jeunes pour le climat (UK Youth Climate Coalition)

La Coalition britannique des jeunes pour le climat (UK Youth Climate Coalition) rassemble des jeunes âgés de 18 à 29 ans qui organisent des activités sur le thème de la justice climatique. C'est un exemple très parlant de mobilisation publique active dans laquelle des personnes prennent une initiative sans attendre que le parlement se saisisse de la question. La Coalition définit sa mission comme suit : « mobiliser et responsabiliser les jeunes afin qu'ils agissent positivement pour la justice climatique sur le plan mondial⁵¹ ».

La Coalition a été créée en 2008, lorsque deux jeunes qui étudiaient au Royaume-Uni, Emma Biermann et Casper ter Kuile, ont adhéré au programme « Voyage pour le futur » du Fonds mondial pour la nature, une expédition maritime de 10 jours autour des côtes du Svalbard, un archipel norvégien dans l'océan Arctique. Emma et Casper se sont joints à cette occasion à 16 autres étudiants de divers pays pour observer par eux-mêmes les effets des changements climatiques.

Emma Biermann déclare, au sujet de la Coalition :

Des milliers de jeunes, dans tout le Royaume-Uni, agissent dans leur communauté locale pour conduire le pays vers un avenir sobre en carbone. Ils veulent vivre dans un pays où l'énergie est renouvelable à jamais, où la société est bâtie sur d'autres bases et où la vie est meilleure pour chacun de nous⁵².

Ce commentaire reflète le thème central de l'esprit d'initiative citoyen qui sous-tend tout le travail de la Coalition : une démarche volontariste qui ne compte

pas sur un soutien de la part des parlements. Bien au contraire, la Coalition a organisé plusieurs campagnes qui cherchent à « rallier les parlementaires » et à faire en sorte que les représentants élus maintiennent le thème du climat au sommet de leurs priorités.

La campagne « adoptez un parlementaire », lancée en 2010, en est un bon exemple : la totalité des 650 membres de la Chambre des Communes se sont vus « jumelés » avec un jeune de leur circonscription. La Coalition britannique des jeunes pour le climat a fourni à ces jeunes des informations et des instructions sur la manière de présenter des arguments convaincants, de rencontrer des parlementaires, de communiquer efficacement et d'utiliser les réseaux sociaux pour diffuser des informations après chaque réunion.

Une autre campagne, intitulée « Votre parlementaire est-il assez vert ? », encourage les électeurs à se renseigner sur l'activité de leur député dans le domaine du climat et à prendre directement contact avec lui⁵³. Après avoir vérifié les activités passées de leur parlementaire, les utilisateurs de la plateforme sont conviés à lui envoyer un courrier électronique pour exprimer leur préoccupation. La Coalition amène ainsi des jeunes à s'engager, sans attendre que le parlement les sollicite.

Il est important, à l'heure de tirer un bilan de ces initiatives lancées par la collectivité, de reconnaître que tous les parlements sont confrontés à la difficulté de répondre aux besoins et aux aspirations d'un grand nombre de groupes différents. Les contributions publiques d'une personne ne peuvent pas toujours influencer les travaux parlementaires. Comme l'explique David Wilson, le greffier de la Chambre des représentants au Parlement de la Nouvelle-Zélande :

En termes de résultats pour le Parlement, je pense que lorsque des personnes évoquent des questions qui les préoccupent vraiment, ou se plaignent, et qu'elles attendent qu'une commission leur accorde son attention et réagisse, [la population] ne sera pas toujours satisfaite du résultat.

Les initiatives populaires peuvent être, pour un parlement, l'occasion de montrer que l'institution est réactive, qu'elle sait écouter la population et qu'elle se soucie des préoccupations des habitants. Même si toutes les demandes contenues dans ces initiatives ne sont pas satisfaites, il est important de les écouter, d'essayer de les comprendre et d'indiquer quelles mesures ont été prises.

50 Bureau de l'Envoyé du Secrétaire général des Nations Unies pour la jeunesse, 2016 [notre traduction].

51 UKYCC, 2018, p. 4 [notre traduction].

52 WWF, 2009 [notre traduction].

53 UKYCC, 2021.

Partie 3: Bâtir un engagement public plus efficace

Le travail de recherche entrepris pour préparer le présent rapport a mis en lumière toute une série de difficultés. Certains des spécialistes consultés, au sein des parlements et dans la société civile, ont identifié de nombreux domaines dans lesquels ils estiment que l'association du public aux activités des parlements devrait être améliorée ou menée différemment. Cette partie du rapport commence par identifier les difficultés et examine ensuite cinq domaines souvent évoqués dans les travaux de recherche préliminaires comme pouvant être améliorés.

1. Reconnaître les écueils de l'engagement public

La participation du public présente de nombreux avantages : les parlements et les parlementaires sont mieux informés et plus proches des citoyens, tandis que le public ressent davantage de confiance et de respect à l'égard du parlement et ne met pas en doute sa légitimité. Ces avantages, toutefois, ne sont réels que lorsque les activités de rapprochement avec la population sont bien effectuées. Si ce n'est pas le cas, elles sont non seulement inefficaces, mais peuvent même se révéler néfastes. Si ces tentatives du parlement visant à intéresser le public à son action sont perçues comme superficielles, ou si le public est sollicité pour exprimer ses préoccupations mais que celles-ci ne sont pas traitées efficacement, il peut en résulter une désillusion de la population, qui se détournera davantage encore de l'institution législative. Les parlements doivent donc réfléchir soigneusement aux risques et aux écueils de l'engagement public et envisager des moyens d'atténuer toute répercussion négative au cas où ces activités ne seraient pas menées à bien de manière optimale. Il est important de mener cette réflexion suffisamment tôt dans le processus d'élaboration de politiques ou dans l'exécution des mesures.

Les parlements doivent envisager plusieurs difficultés potentielles, énumérées ci-dessous.

Gérer de nombreuses opinions différentes peut être difficile.

En encourageant l'ouverture et la participation, les parlements peuvent se trouver submergés par une avalanche de points de vue rendant difficile le travail d'analyse.

Les attentes peuvent être déçues. Le fait de susciter des attentes irréalistes peut créer des risques. Si le parlement ouvre des possibilités de participation, il importe de bien faire comprendre que chacun sera écouté, mais que toutes les suggestions reçues ne déboucheront pas sur des mesures concrètes. La transparence dans le processus de consultation, ainsi que le retour d'information aux participants, peuvent être utiles pour gérer les attentes du public.

Les processus de décision varient d'un parlement à l'autre. Chaque parlement a sa propre logique institutionnelle régissant la manière dont les décisions sont prises, dans quelle instance et à quel moment. Le rôle du pouvoir exécutif, des partis politiques, des responsables du parlement et

des parlementaires varie considérablement d'une situation à l'autre. Lorsque le parlement offre à la population des possibilités de faire connaître son opinion, par exemple par des consultations sur les projets de loi, il doit aussi expliquer clairement comment ces contributions seront prises en considération dans le processus de décision.

Les possibilités de participation pourraient bénéficier surtout aux groupes les mieux lotis.

Les parlements doivent concevoir des processus d'association du public à leurs activités qui soient inclusifs, en restant attentifs à leur fonctionnement pour toute la collectivité et non pas uniquement pour les personnes et les organisations les plus richement dotées en ressources. Maria Baron, Directrice de Directorio Legislativo, une organisation de la société civile en Argentine, n'hésite pas à dire à ce sujet : « Les parlements doivent réfléchir aux règles en matière de participation, car sans cela Coca-Cola aura beaucoup plus de poids que les personnes malades du cancer ». Lorsqu'ils élaborent des politiques et des mesures favorisant la participation du public, les parlements doivent tenir compte des injustices systémiques qui limitent la capacité et l'aptitude de certains groupes et de certaines personnes de tirer parti de ces possibilités. Il faut pour cela supprimer les obstacles et mettre à la disposition de tous les groupes de la société les outils permettant l'engagement public.

La polarisation et la violence constituent des menaces croissantes.

La technologie moderne contribue à faciliter la communication et à élargir l'accès à l'information. Bien que les plateformes des réseaux sociaux soient des instruments utiles pour l'engagement public, elles ont aussi contribué à la montée de la polarisation, de la désinformation et des violences. L'exposition croissante aux propos injurieux et aux insultes exige une résilience plus forte de la part des responsables politiques et elle peut avoir une influence néfaste sur leur disposition à aller à la rencontre de la population. C'est particulièrement difficile pour les femmes qui occupent des fonctions politiques, car elles sont plus souvent visées par les attaques de ce genre.

L'engagement exige des moyens importants. Une activité constructive, inclusive, efficace et productive d'association du public aux activités du parlement exige un investissement conséquent en termes de temps, d'argent et de personnel. C'est un obstacle de taille pour tous les parlements, qui sont soumis en permanence à des pressions financières, mais tout particulièrement pour ceux qui disposent de ressources limitées.

Il est difficile de mesurer les progrès accomplis. Évaluer les effets des méthodes d'engagement public ne va pas de soi. Les effets des mesures sont difficiles à quantifier et ils sont rarement suivis et évalués par les parlements. Le contrôle par les parlements des résultats de leurs activités dans ce domaine exige davantage de réflexion, comme le suggère la suite de ce rapport. À l'évidence, il importe d'analyser plus systématiquement les méthodes qui fonctionnent bien et qui peuvent être améliorées pour garantir le succès à l'avenir.

2. La sincérité peut faire la différence

Tout engagement public digne de ce nom repose sur une volonté sincère d'encourager la participation de la collectivité. Les efforts entrepris par les parlements pour susciter cet

engagement ont davantage de chances de succès lorsque la population peut constater un désir authentique et sincère d'écouter et de répondre. Si cette action n'est pas menée avec bonne foi et sincérité, elle peut donner l'impression, non pas d'un dialogue authentique, mais d'une consultation de pure forme ou fallacieuse, et risquer de dissuader rapidement les gens et, à terme, de saper la confiance à l'égard du parlement.



Tout engagement public digne de ce nom repose sur une volonté sincère d'encourager la participation de la collectivité.



Macédoine du Nord. Jeunes participant à une simulation de commission parlementaire. © Parlement de Macédoine du Nord



Burundi. Emmanuel Sinzohagera, Président du Sénat du Burundi (quatrième en partant de la gauche) lors des travaux de développement communautaire à Isare, commune de la province de Bujumbura. © Parlement du Burundi



Thaïlande. Remise au Président de l'Assemblée nationale d'un projet de loi émanant de groupes ethniques. © Secrétariat de la Chambre des représentants

Lorsque des personnes font un effort de sensibilisation, de mobilisation, et font connaître leur opinion au parlement, elles s'attendent à être entendues et prises au sérieux. Si tel est le cas, l'engagement peut être un processus encourageant et émancipateur pour la collectivité. Mark Evans, professeur de politiques publiques à l'Université de Canberra (Australie), a avancé l'argument suivant dans un article consacré à la confiance à l'égard du gouvernement :

Les réformes qui donnent l'impression de fournir une partie de la solution peuvent parfois exacerber le problème. Proposer une participation ou une consultation accrue peut se muer en exercice de pure forme, avec pour effet le renforcement du cynisme et de la négativité parmi le public⁵⁴.

Dans un groupe de discussion réunissant des adolescents de plusieurs pays, dans le cadre de la préparation du présent rapport, Savannah, une militante pour les droits des jeunes au Royaume-Uni, âgée de 11 ans, a évoqué son expérience d'un engagement superficiel. Elle a expliqué avoir eu le sentiment, au terme de l'exercice, que « les adultes essayaient de tout diriger et de nous dicter nos réponses, et même nos questions ». L'engagement conçu comme une fin en soi, ou pratiqué simplement parce qu'il faut « cocher une case », n'est pas seulement une mauvaise pratique : il peut, en réalité, décourager les personnes concernées, les détourner de toute interaction future, et saper la confiance à l'égard de l'institution.

Si le parlement est doté d'une stratégie bien définie en matière d'engagement public et si la participation civique est intégrée à son mode de fonctionnement, il est plus probable qu'il puisse concevoir des initiatives afin d'écouter sincèrement et de recueillir des opinions diverses. Comme le reconnaît la Stratégie des Nations Unies pour la jeunesse, un engagement authentique signifie que les jeunes « soient non seulement entendus, mais aussi compris, qu'ils disposent des moyens dont ils ont besoin pour s'engager et qu'ils conduisent vraiment les efforts et processus mondiaux, sans se borner à les approuver⁵⁵.

Il est du devoir des parlements de mettre en place des processus d'engagement solides qui ouvrent les portes à un dialogue authentique et qui garantissent la possibilité d'accès à toute personne souhaitant participer. Les gens devraient être en mesure de savoir aisément comment ils peuvent participer, être tenus informés du moment et des modalités de leur engagement, comprendre comment se déroulera leur participation et être tenus au courant de la suite du processus jusqu'à sa conclusion, sans oublier qu'ils doivent aussi saisir comment leurs opinions sont reçues et utilisées par les parlementaires, et comprendre le résultat du processus.

3. Le retour d'information sur les résultats renforce la confiance

Les membres de la collectivité qui s'associent aux activités du parlement souhaitent savoir comment seront utilisés leurs commentaires et leurs contributions dans le processus de décision ; c'est une de leurs attentes cruciales. Même s'il est impossible de donner suite à tous les points de vue et suggestions, les gens veulent comprendre comment les décisions ont été prises, quels sont les facteurs qui ont influencé le résultat et ce que leur participation a permis de réaliser. En d'autres termes, les gens n'obtiennent sans doute pas toujours ce qu'ils souhaitent, mais ils tiennent à avoir leur mot à dire et à savoir si leur contribution a eu de l'effet.

On parle de « boucle de rétroaction » pour désigner un flux bidirectionnel de communication, en l'occurrence entre le parlement et le public qui participe à l'exercice d'engagement. Compléter cette boucle en conservant le contact avec les gens permet de donner un sentiment d'engagement sincère et d'influence sur le processus de décision. C'est aussi une façon de créer une culture de réactivité et d'apprentissage qui débouche sur des interventions plus souples et plus efficaces.

Tara-Jane Kerpens-Lee, qui était alors la responsable de l'équipe chargée de l'engagement public auprès des commissions du Parlement du Royaume-Uni, a relevé qu'au terme du processus, les participants disent encore trop souvent : « Nous sommes venus, nous avons pu dire ce qui nous tenait à cœur et c'était formidable, mais nous ne savons pas si cela aura le moindre effet ».

C'est là un problème courant : même lorsque l'engagement public est évalué et que ses effets peuvent être démontrés, les parlements ne transmettent pas toujours aux participants les résultats de leur participation. Madimetsa Molekwa, chef de section, chargé de liaison avec les provinces et les municipalités au Parlement d'Afrique du Sud, a souligné ce point :

Nous sommes très bons quand il s'agit d'inviter la population, de dialoguer avec elle, etc., mais nous ne faisons pas preuve du même zèle ni de la même énergie sur le plan institutionnel quand il s'agit de retourner vers la collectivité et de lui transmettre des informations en retour au même rythme. Nous sommes allés dans ces communautés pour nouer le dialogue, donc en toute bonne logique nous devrions y retourner.

On peut trouver des exemples de bonnes pratiques dans des parlements qui ont donné un retour d'information aux membres de la collectivité qui avaient participé à des processus ou des activités parlementaires. Ainsi, en Estonie, le système de pétition oblige la commission parlementaire compétente à informer l'auteur du texte, dans un délai de 30 jours, de l'acceptation ou du refus de la pétition et des motifs du refus le cas échéant. L'auteur a alors la possibilité de modifier le texte de la pétition sur la base des commentaires reçus pour la soumettre une deuxième fois.

⁵⁴ Evans, 2019 [notre traduction].

⁵⁵ ONU, 2018, p. 6.

Lorsque des contributions ont été faites dans le cadre d'une procédure en commission, il est possible de faire figurer en annexe au rapport de la commission une liste de toutes les personnes qui se sont exprimées devant la commission. Le rapport lui-même devrait, si possible, indiquer dans quelle mesure leurs opinions ont été utiles pour formuler telle ou telle conclusion ou recommandation.

En montrant aux participants comment ils ont contribué à faire bouger les choses, et en leur faisant savoir que leur avis est important et exerce une influence, les parlements peuvent faire en sorte que leurs processus de participation continuent à améliorer la perception de l'institution au sein de la population. Pour réussir, les parlements doivent disposer de capacités, mais aussi de normes et de procédures qui définissent clairement les responsabilités pour réagir aux apports du public.

4. S'efforcer de toucher toutes les communautés

Si aucun effort particulier n'est fait pour toucher l'ensemble des communautés, il est probable que des obstacles structurels limiteront l'expression de certains groupes. Les inégalités risquent d'être aggravées si la politique d'engagement public ne s'attaque pas aux désavantages existants. Les parlements risquent d'avoir pour seuls interlocuteurs des groupes déjà engagés dans la vie politique et de n'entendre que les voix qui peuvent facilement parvenir jusqu'à eux, et qui ont souvent déjà des moyens d'action. Rendre les parlements accessibles à tous les groupes exige des moyens, des efforts stratégiques et concertés, et souvent un travail volontariste d'information et de collaboration avec des partenaires qui sont en mesure de jeter des ponts pour surmonter les divisions.

Il convient de rester attentif au profil des personnes qui participent. Verónica Seguel, juriste et chef de la Division de l'accès à l'information et de la transparence de la Chambre des députés du Chili, relève que « les personnes qui sont venues ou qui ont participé aux auditions étaient en majorité des hommes et venaient de la capitale ».

Les groupes n'ont pas tous le même pouvoir, ni les mêmes ressources pour plaider leur cause, ni les mêmes possibilités d'accès aux canaux d'engagement public. Marija Golubeva, parlementaire lettonne, a relevé le manque de groupes organisés représentant les intérêts des « personnes socialement fragiles et pauvres (...) dans les réunions de commission consacrées aux questions de fiscalité et de politique économique ».

Il est essentiel que les parlements soient conscients de ces déséquilibres et veillent à ce que les stratégies en matière d'engagement favorisent l'équité dans la participation. Il peut être nécessaire à cette fin d'opérer des choix stratégiques sur les groupes à cibler, d'identifier les manières les plus efficaces de travailler avec ces communautés et d'investir les ressources nécessaires pour rendre le parlement plus accessible à tous. Il s'agit là d'un autre domaine dans lequel les parlements peuvent s'associer avec des organisations de la société civile qui ont la capacité de toucher des groupes difficiles à toucher ou marginalisés depuis longtemps.

Quelques-uns des groupes principaux sont énumérés ci-dessous, avec les obstacles qui entravent leur participation.

Les femmes : selon les statistiques compilées par l'UIP, en juin 2021, 70 parlements nationaux sur 187⁵⁶ comptaient moins de 20 pour cent de femmes parmi leurs membres, et 13 à peine avaient atteint, ou étaient proches d'atteindre, la parité hommes-femmes⁵⁷. Selon le *Global Barometer Survey* de 2018⁵⁸, le niveau de participation à la vie politique (mesuré par l'intérêt manifesté à l'égard de la politique, par la fréquence des discussions à ce sujet et par la connaissance de la vie politique) est plus élevé chez les hommes que chez les femmes dans presque toutes les régions du monde. La participation aux élections, aux manifestations politiques et plus généralement à la vie politique est plus forte chez les hommes que chez les femmes.

Les femmes se heurtent à des obstacles qui font que leur participation à la vie politique est moins fréquente et moins significative. Ces différences s'expliquent par de nombreuses raisons. Dans son article intitulé « New Feminist Challenges to the Study of Political Engagement » (« Nouvelles interrogations féministes concernant l'étude de l'engagement politique »⁵⁹), la professeure Pippa Norris affirme qu'il y a une différence entre l'engagement politique des femmes et celui des hommes, due aux attitudes culturelles, à la répartition des ressources civiques, aux institutions genrées et à la mobilisation à travers des groupes d'intérêt.

Les facteurs qui empêchent l'égalité des femmes sont nombreux. La culture politique dominée par les hommes ainsi que les stéréotypes sociaux qui confinent la femme à la sphère privée sont des obstacles de taille à la participation des femmes à la vie politique et, plus généralement, au débat public. Les femmes sont aussi davantage exposées au sexisme, au harcèlement et à la violence lorsqu'elles occupent l'espace public.

Božena Jelušić, parlementaire monténégrine, compare en ces termes son expérience à celle de ses collègues hommes :

En ce qui me concerne, en tant que femme engagée dans des partis politiques et au parlement, je subis des violences, des violences verbales sur Internet. Et faire de la politique est beaucoup, beaucoup plus difficile pour moi que pour mes collègues masculins.

Une membre du personnel parlementaire des Fidji donne l'exemple suivant :

Quand des femmes participent à des auditions publiques en tant que témoins, je sais qu'elles sont parfois (...) intimidées par une commission où les hommes sont en grande majorité. Lorsque des femmes siègent au sein des commissions, les témoins sont plus à l'aise et présentent plus volontiers une contribution. Pour nous, c'est un signe très positif, parce que la plupart du temps, en particulier chez nous, aux Fidji, le principal obstacle est notre culture, car elle est (...) très masculine.

56 Parlements unicaméraux et chambres basses de parlements bicaméraux.

57 UIP, 2021c.

58 GBS, 2018.

59 Norris, 2007.

Tout cela montre la nécessité constante, pour les parlements, d'aborder de front la question de la participation égale entre hommes et femmes, y compris dans la manière dont ils conçoivent leurs activités auprès de la population.

Les personnes LGBTQ+ : une méthode sensible au genre, pour encourager la participation du public, doit dépasser les catégories binaires hommes-femmes et tenir compte des obstacles à la participation dus à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Pour ne citer qu'un seul exemple, de nombreuses personnes transgenres qui vivent en accord avec leur identité de genre n'ont pas de pièces d'identité qui reflètent correctement leur nom et leur genre. Lors des élections de 2020 aux États-Unis, plus de 378 000 personnes transgenres qui n'avaient pas de documents d'identité appropriés étaient confrontées à des difficultés pour exercer leur droit de vote⁶⁰.

Les jeunes : bien que les parlements mettent en œuvre divers programmes destinés à favoriser la participation des jeunes, ceux-ci sont moins enclins à prendre part aux activités d'institutions publiques officielles que des groupes plus âgés. Comme indiqué plus haut, des activités destinées aux jeunes mais manquant de sincérité inhibent le dialogue authentique et découragent le développement de la participation. En outre, des moyens insuffisants, l'absence de clarté sur la participation et de nombreux autres obstacles systémiques rendent plus difficile l'engagement des jeunes.

Cette absence de participation des jeunes aux activités du parlement n'est pas un signe de désintérêt à l'égard des questions qui exercent une influence sur la vie des jeunes. Bien au contraire, les jeunes se montrent de plus en plus disposés à s'engager, mais se tournent vers des formes de participation non traditionnelles.

Comme nous le verrons plus en détail dans la cinquième partie du présent rapport, les parlements peuvent proposer des espaces protégés pour l'engagement des jeunes sur des problématiques précises, afin d'attirer les jeunes qui militent vers le parlement et de nouer des relations productives avec la jeunesse.

Les communautés rurales : les personnes qui vivent loin de la capitale, dans des zones rurales ou isolées, ont plus de mal à témoigner devant une commission, à participer à une visite du parlement ou à participer en personne à d'autres initiatives exigeant une présence physique. Dejan Dimitrievski, directeur du département de l'éducation et de la communication au Parlement de la Macédoine du Nord, donne un exemple de cette difficulté, en expliquant pourquoi le Parlement ne peut pas toucher toutes les écoles :

Nous n'avons pas les moyens de couvrir les frais de déplacement (...), et pour certaines personnes, c'est un vrai problème, parce qu'elles doivent parcourir 200 kilomètres pour arriver au Parlement.

En outre, les habitants de zones isolées ont parfois un accès réduit aux technologies numériques et de diffusion qui permettent la participation. Sikhumbuzo Tshablala, directeur du Secteur législatif au Parlement d'Afrique du Sud, relève :

Dans les zones urbaines, les gens ont la télévision, ils ont accès au Wi-Fi. Ils sont avantagés, parce que cela leur permet d'être en contact avec leur parlement. En revanche, dans les zones plus rurales, ce n'est pas le cas.

Du fait de ces inégalités en matière d'accès, les groupes établis en zone rurale peuvent être moins susceptibles de participer à certaines manifestations et initiatives.

Les personnes en situation de handicap : les personnes en situation de handicap se heurtent à de multiples obstacles pour participer à la vie publique. Les préjugés et la discrimination pèsent sur la manière dont elles sont perçues. Les obstacles matériels les privent d'accès à certains lieux, comme les bâtiments des parlements dépourvus d'accès aménagés. Les modes de communication tels que sites web, enregistrements vidéo ou audio peuvent aussi exclure les personnes en situation de handicap s'ils ne satisfont pas aux exigences en matière d'accessibilité.

Les communautés autochtones : partout dans le monde, il est fréquent que les communautés autochtones ne soient pas écoutées, ou soient marginalisées et subissent des discriminations – parfois systémiques et à long terme – sur la base de leur vision du monde, de leur culture et de leur langue. La Convention (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989⁶¹, qui formule l'obligation pour les gouvernements de consulter les peuples autochtones au sujet des mesures législatives et administratives susceptibles de les toucher directement, n'a été ratifiée que par 23 pays (chacun ayant adopté une démarche différente). Le manuel intitulé *Mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones* contient des orientations sur la manière de traiter les questions concernant les communautés autochtones⁶².

Les minorités nationales, ethniques, linguistiques et religieuses : les groupes ethniques ont souvent une langue et une culture propres. La discrimination historique et structurelle pose de gros obstacles à leur participation. Leurs langues peuvent être différentes des langues utilisées par le parlement dans sa communication et les membres des communautés minoritaires peuvent avoir le sentiment qu'il ne vaut pas la peine de prendre part aux activités du parlement si leur voix est marginalisée ou passée sous silence.

Les migrants, les immigrés et les réfugiés : dans de nombreux pays, le droit de vote et les autres formes de participation politique sont limités aux ressortissants, voire, dans certains cas, aux personnes qui résident à l'intérieur des frontières nationales. L'accession à la citoyenneté (dont les modalités varient beaucoup d'un pays à l'autre) exige du temps et des moyens. Les personnes ayant quitté ou fui leur pays d'origine risquent donc davantage de ne pas bénéficier de la citoyenneté et des possibilités qu'elle confère.

Indépendamment de leur statut en termes de citoyenneté, toutes les personnes qui vivent dans un pays sont membres de la collectivité. Les parlements doivent faire en sorte que des mécanismes soient en place permettant d'entendre la voix de chacun.

61 OIT, 1989.

62 UIP *et al.*, 2014.

60 O'Neill et Herman, 2020, p. 1.

En outre, alors que certains pays disposent, dans leur parlement, de sièges réservés aux représentants des citoyens établis à l'étranger et sont dotés de lois autorisant le vote à partir de l'étranger, les citoyens vivant hors des frontières de leur pays d'origine ou de leur lieu de résidence officielle ont souvent un accès limité aux institutions politiques.

La pandémie de COVID-19 a peut-être créé les conditions d'un resserrement des contacts entre les parlements et les membres de la diaspora. Elisabete Azevedo-Harman, spécialiste du contrôle législatif et de la gouvernance ouverte auprès du PNUD, a relevé qu'un nombre croissant de citoyens du Cabo Verde établis à l'étranger suivaient les séances plénières en ligne ainsi que les travaux du parlement (par courrier électronique, par exemple) et noté que « la situation causée par la COVID-19 pourrait offrir l'occasion au parlement de tirer parti de tous ces talents, pas seulement sous forme de monologue, mais en termes d'un engagement plus réel des deux côtés ».

Note sur l'intersectionnalité

Les groupes et les communautés évoqués ci-dessus ne sont pas séparés les uns des autres, mais liés entre eux. L'identité est une notion plurielle et l'inégalité résulte d'une superposition d'obstacles multiples. Une étude sur les femmes autochtones en Amérique latine a conclu que lorsqu'elles cherchent à mettre sur pied un mouvement autochtone, les dirigeantes sont confrontées à une couche supplémentaire de discrimination en raison de leur genre. Elles sont exposées à une violence accrue et à des visions de l'aptitude à diriger marquées par des stéréotypes de genre. Selon les auteures, « les femmes autochtones sont toujours confrontées à la tâche décourageante de combattre les institutions fondées sur l'exclusion qui ont été créées pour asseoir le pouvoir politique des élites blanches et métis (*mestizos*)⁶³ ». De manière similaire, les injustices subies par les groupes ruraux peuvent parfois être exacerbées par la pauvreté. La discrimination raciale peut intensifier l'exclusion des jeunes de couleur. Les critères de jeunesse et de genre se combinent, ce qui fait que les jeunes femmes ont moins de possibilités de s'identifier à un parti que les jeunes hommes. L'intersectionnalité exerce un effet notable sur la participation et elle est intégrée aux notions générales d'engagement et de participation publics utilisées dans le présent rapport.

5. Utiliser l'évaluation pour apprendre et s'améliorer

Le suivi et l'évaluation sont la clé de l'apprentissage et de l'amélioration. Lorsque les parlements – même ceux qui ont une longue tradition d'activités destinées à favoriser la participation publique – évaluent régulièrement les progrès accomplis et s'efforcent d'identifier les domaines à améliorer, tout le monde est gagnant.

Le suivi et l'évaluation, quand ils sont associés, fournissent les données nécessaires pour orienter la planification stratégique, pour concevoir et mettre en œuvre des programmes et des projets, et pour affecter et réaffecter les ressources de meilleure manière. Des activités efficaces de

suivi et d'évaluation permettent d'accroître la transparence et l'obligation de rendre compte, aident les parlements à détecter les problèmes à un stade précoce, encouragent la diversité de pensée et d'opinion, améliorent la prise de décision, encouragent l'innovation et contribuent à garantir une utilisation efficace des ressources.

Les parlements mènent des activités d'engagement public depuis de nombreuses années. Toutefois, les recherches effectuées pour préparer le présent *Rapport parlementaire mondial* ont révélé des écarts importants en matière d'évaluation de l'engagement public dans l'activité des parlements. Seuls 34 pour cent des parlements étudiés disposent d'indicateurs pour l'évaluation, la probabilité étant plus élevée pour ceux qui se trouvent dans des pays à revenu élevé. Même lorsqu'un suivi est effectué de manière systématique, il tend à se concentrer sur les processus administratifs plutôt que sur les effets de l'engagement. Tumi Mogorosi, analyste dans le service de mise en œuvre du plan stratégique au Parlement d'Afrique du Sud, explique les choses en ces termes :

Lorsqu'il s'agit de quantifier quelque chose, de nos jours on mesure surtout les aspects administratifs, au moyen par exemple de registres de présence pour les personnes qui participent à des activités destinées au public.

Ce type de pointage n'est pas sans importance, mais ne reflète sans doute pas l'ampleur réelle du processus d'engagement.

Le présent rapport engage les parlements à analyser et évaluer systématiquement leurs activités en matière d'engagement public afin de déterminer dans quelle mesure ils atteignent leurs objectifs. Si, à titre d'exemple, un parlement organise depuis des années un forum destiné à la jeunesse, poursuit-il cette activité simplement par habitude ? S'agit-il de la forme d'engagement public des jeunes la plus efficace, ou ces ressources gagneraient-elles à être investies ailleurs ?

Les partenariats avec la société civile, y compris les milieux universitaires, peuvent être précieux pour les parlements, car le suivi et l'évaluation externes sont souvent utiles afin d'évaluer d'un œil critique les résultats des divers efforts entrepris et d'identifier les faiblesses et les lacunes. Ces évaluations peuvent aussi être cruciales pour faire naître de nouvelles idées de démarches d'engagement public plus fortes et plus riches.

63 Rousseau et Morales Hudon, 2017 [notre traduction].

6. Un engagement public efficace exige un investissement initial, puis régulier

L'engagement exige beaucoup de ressources. L'engagement public repose sur les personnes autant que sur les outils et les processus. Les administrations des parlements ont un rôle incroyablement important à jouer à l'appui des objectifs institutionnels. Si certains parlements sont bien équipés, un grand nombre d'autres n'ont pas de personnel et de ressources attirés, ou pas en quantité suffisante,

pour mener des activités d'engagement de façon complète. L'engagement public est souvent ajouté comme une tâche auxiliaire au personnel parlementaire déjà investi dans d'autres responsabilités, qu'il s'agisse de procédure, de soutien aux commissions ou d'administration.

Évoquant son rôle pour l'engagement public en tant que collaboratrice du parlement, en sa qualité d'administratrice au Parlement du Guyana, Carleeta Charles explique : « en tant que personnel d'appui, nous formulons ces initiatives et nous nous occupons ensuite, essentiellement, de tout coordonner et gérer ». Verónica Seguel, juriste et chef de la Division de l'accès à l'information et de la transparence de la Chambre des députés du Chili, formule la remarque suivante, qui va dans le même sens :



L'engagement public repose sur les personnes autant que sur les outils et les processus.



Rwanda. Des parlementaires rwandais s'adressent à la population sur des questions de planification familiale dans le cadre d'activités communautaires. © Jean-Marie Mbonjintwali



Argentine. Cérémonie de remise de prix au Parlement argentin. © Parlement argentin



Bangladesh. Des habitants participent à une visite d'information parlementaire à Sirajgaon pour sensibiliser la population aux effets néfastes du mariage des enfants. © Mosta Gausul Hoque

Les projets qui suscitent une forte participation et un vif intérêt au sein du public (...) créent une charge de travail considérable pour le personnel parlementaire. Il s'agit d'organiser des événements très complexes, d'inviter les participants, d'apporter tout le soutien logistique, et ainsi de suite.

Les parlements ont des manières différentes d'organiser leurs activités en matière d'association du public à leur action. La moitié environ des parlements étudiés dans le contexte du présent rapport dispose de services spécifiques chargés de cette tâche tandis que plus de 70 pour cent sont dotés de services d'information, de communication ou d'éducation.

Toutefois, les parlements qui déclarent que ces services spécialisés gèrent aussi les initiatives de consultation et de participation sont beaucoup moins nombreux. Il est fréquent que les activités en faveur de l'engagement public se déroulent dans des organismes différents, dans le cadre de leurs activités, comme l'organisation d'auditions de commissions ou d'enquêtes. Comme l'explique Christoph Konrath, l'un des hauts responsables du Conseil national de l'Autriche :

Il n'y a pas de département spécifiquement chargé des échanges avec le public (...). Cela se fait au cas par cas (...) et les enquêtes ne sont pas organisées systématiquement par la même équipe. Par conséquent, les gens repartent de zéro à chaque fois et n'ont pas ce type d'expérience régulière de contact avec les citoyens ou avec les ONG.

L'exemple inverse est celui de l'équipe d'engagement citoyen des commissions d'enquête parlementaires du Parlement du Royaume-Uni, qui soutient les activités de toutes les commissions en la matière, ce qui aide à normaliser les pratiques et à préserver les connaissances acquises en termes d'organisation d'un projet à l'autre. Cependant, ce type de procédé exige des investissements dans les capacités institutionnelles et administratives. C'est ainsi que le Parlement du Royaume-Uni dépense plus de 10 millions de livres sterling par an pour ses services de visites, d'éducation et d'engagement public. Il est essentiel par ailleurs d'investir aussi dans le matériel et les infrastructures. Les personnes interrogées pendant la préparation du présent rapport ont à de nombreuses reprises évoqué les difficultés liées au manque de moyens.

Dans certains cas, les gens ont besoin d'un espace physique pour pouvoir participer. Fawzia Benbadis, parlementaire algérienne, déclare ainsi : « Par manque d'espace, le Sénat ne peut ouvrir ses portes à n'importe qui ». Les parlements consultés ont cité, parmi les obstacles de base à leurs activités d'engagement public, le manque d'espace physique pour organiser des événements, le manque de moyens de transport, mais aussi de matériel informatique et de télécommunication (téléphones, ordinateurs et connexions Internet). Billay Tunkara, parlementaire de Gambie, a souligné cet aspect :

Les parlementaires devraient aussi recevoir un appareil de communication, car pour l'instant ils ne reçoivent pas de tablette. En termes de connectivité, si vous êtes dans votre circonscription, par exemple, pour communiquer, vous avez besoin d'être connecté, vous avez besoin d'être au courant. Or, si vous allez dans votre circonscription dans une zone rurale de la Gambie, vous n'avez plus de connexion, à moins d'utiliser votre téléphone personnel et de chercher tant bien que mal à vous connecter. Ça ne devrait pas se passer comme ça.

Comme indiqué plus haut, si la pandémie a accéléré, dans certains parlements, la tendance à normaliser les interactions hybrides et en ligne, tel n'a pas été le cas pour tous, à cause de restrictions légales ou du fait du manque de ressources. Les parlements et les parlementaires ont parfois accès à des moyens techniques qui leur permettent de travailler et de réagir à distance, mais les personnes et les groupes qui souhaitent entrer en rapport avec eux peuvent être dépourvus de ces possibilités.

Les parlements vont continuer à se heurter au problème du manque de moyens. Ces difficultés ne font que renforcer la nécessité d'une planification stratégique, d'une réflexion sur les priorités et d'une évaluation systématique, afin que les ressources limitées puissent être utilisées le plus efficacement possible.

Partie 4: Les priorités stratégiques de l'engagement public

À une époque marquée par l'incertitude et la crainte de l'avenir, il est opportun que les parlements renforcent leurs activités visant à associer les membres de la collectivité qu'ils représentent à leurs travaux afin de contribuer à préserver la confiance du public dans la démocratie représentative. En évoluant avec leur temps, les institutions fondées sur la tradition peuvent préserver leur pertinence pour leur communauté et nouer avec elle des liens riches de sens.

Les attentes du public sont façonnées par les attitudes et les pratiques de l'époque. En évaluant régulièrement l'adéquation de leurs méthodes d'engagement pour s'assurer qu'elles reflètent bien les approches actuelles en matière de communication et de consultation, les parlements peuvent suivre l'évolution des besoins de la population dans ces domaines.

Le présent rapport encourage les parlements à prendre clairement position pour l'engagement public et à adopter une démarche stratégique, avec des objectifs déterminés, une planification adaptée, des ressources suffisantes et une évaluation en bonne et due forme. Il convient pour cela d'utiliser les données disponibles et d'associer la collectivité afin d'aider à déterminer les voies et les méthodes les plus appropriées en matière d'engagement.

Les priorités identifiées dans cette partie du rapport donnent une occasion aux parlementaires et aux administrations parlementaires de faire le point sur leurs méthodes actuelles. Elles visent aussi à encourager les parlements à formuler de manière claire et compréhensible la manière dont ils peuvent renforcer leur lien avec la collectivité à l'avenir.

Il importe naturellement de reconnaître que les parlements n'ont pas tous les mêmes capacités d'action face à toutes ces priorités. Quelle que soit leur taille, les parlements sont invités à faire usage des informations et des exemples fournis dans ces pages pour les adapter à leur situation et pour améliorer la manière dont ils associent le public à leurs activités de manière durable.

1. Renforcer la volonté politique en faveur de l'engagement public

1.1 Ancrer l'engagement public dans les mentalités

La capacité de mobiliser et d'inspirer l'action est l'une des clés d'un engagement public efficace de la part du parlement. C'est l'un des ingrédients nécessaires pour développer une culture de l'engagement qui englobe tous les aspects de l'activité parlementaire.

Mener par l'exemple

Les représentants élus sont le point focal de la prise de décision au sein du parlement et ils ont un rôle de direction à

jouer pour encourager une culture de l'engagement public. Sur le plan individuel, ils peuvent donner l'exemple par la manière dont ils nouent des contacts avec la population dans leur zone ou leur région. Collectivement, à travers les processus et les structures parlementaires, ils peuvent définir et influencer la manière dont les parlements s'associent à leurs communautés.

Les parlementaires fixent la tonalité de l'engagement public à travers les pratiques qu'ils mettent en œuvre dans leurs contacts avec la population, que ce soit dans leur circonscription ou avec la collectivité en général s'ils n'ont pas une circonscription déterminée. Divers exemples de bonnes pratiques dans le monde montrent comment des parlementaires nouent activement des relations fructueuses avec la population par des contacts directs, par les réseaux sociaux, par des publications, des événements et des programmes. Les parlementaires qui cherchent à resserrer leurs liens avec la collectivité peuvent s'inspirer de ces exemples, dans leur propre pays ou dans d'autres pays dotés de systèmes parlementaires similaires.

Les représentants élus peuvent se trouver confrontés à divers défis lorsqu'ils cherchent à mettre en œuvre des stratégies efficaces pour favoriser l'engagement public. Ces difficultés varient d'un parlement à l'autre ; il peut s'agir de manque de temps et d'exigences concurrentes, mais aussi de problèmes de personnel, de capacités et de manque de moyens financiers. C'est ce que souligne la parlementaire suédoise Cecilia Widegren dans ses réponses au questionnaire envoyé pour le présent rapport :

En tant que responsable politique, je dois faire des choix tous les jours. Il y a beaucoup de choses que je pourrais faire, beaucoup de choses que je devrais faire, mais je n'ai pas les moyens de tout entreprendre (...). C'est la nature même de mon travail ; je dois trouver un équilibre entre divers types de vœux, de demandes et d'autorités.

L'une des manières de soutenir et d'encourager un engagement public de meilleure qualité consiste à former et informer les parlementaires, en particulier les nouveaux élus, et leur personnel d'appui sur des méthodes qui ont fait leurs preuves. Comme les parlementaires ont des parcours très différents, ils n'ont pas nécessairement des connaissances ou une expérience concrète approfondies sur des aspects de l'engagement public tels que les relations avec les médias, les réseaux sociaux et les plateformes d'information numériques.

Les programmes d'insertion et de formation peuvent aider les parlementaires et leur personnel à acquérir des connaissances pratiques et des compétences pour tirer parti des outils et des canaux à leur disposition afin d'encourager efficacement la population à s'associer aux activités du parlement. Des programmes de formation sur mesure peuvent être mis sur pied pour couvrir des thèmes comme :

- les outils numériques pour un engagement public efficace,

- les relations avec les médias, y compris la préparation de plans médias, la rédaction de communiqués et les entretiens avec les journalistes,
- l'utilisation efficace des réseaux sociaux,
- la prise de parole en public,
- la rédaction de discours,
- les processus de consultation de la population,
- les activités d'engagement destinées à diverses communautés, y compris des groupes d'origines culturelles et linguistiques différentes, les personnes en situation de handicap et les jeunes.

Ce type de formation peut être dispensé soit par des collaborateurs parlementaires dotés des compétences nécessaires ou par des formateurs extérieurs ayant l'expérience professionnelle requise. La formation peut être complétée par des panoplies d'outils faciles à utiliser pour mettre en œuvre de bonnes pratiques. Des exemples de conseils pratiques à donner figurent dans l'annexe du présent rapport sous le titre «*Conseils pour les parlementaires*».

Pour plus d'informations – voir annexe

Guide pratique : Conseils pour les parlementaires

Encourager l'ouverture et l'inclusion

Les parlementaires peuvent contribuer à définir la manière dont les parlements encouragent la collectivité à s'associer à leur activité. Par leur influence collective, ils représentent une force importante, qui peut être un moteur de changement ou au contraire un facteur d'inertie.

Chercher à faire les choses mieux, ou à changer le cours des choses, est souvent un facteur de motivation essentiel pour pousser les gens à se porter candidats, à se faire élire au parlement ou à se joindre à un groupe parlementaire comme une commission. C'est ce que souligne Gabriela Morawska-Stanecka, Vice-Présidente du Sénat polonais, qui a choisi de siéger au sein de la Commission des pétitions pour contribuer à améliorer la rédaction des textes de loi. En tant qu'ancienne avocate, métier qu'elle exerçait avant de devenir parlementaire, elle explique qu'elle a souvent eu à expliquer à ses collègues les conséquences inattendues qu'aurait un projet de loi :

En tant qu'avocate, je savais à quel point des textes de loi mal conçus (...) peuvent gâcher la vie des gens. D'où mon désir de siéger dans cette Commission.

Un état d'esprit tourné vers l'ouverture et l'inclusion est une condition préalable indispensable pour la participation publique dans une démocratie. En veillant à ce que les processus et les règles de fonctionnement du parlement ne dressent pas



Un état d'esprit tourné vers l'ouverture et l'inclusion est une condition préalable indispensable pour la participation publique dans une démocratie.



Suisse. Les 29 et 30 octobre 2021, la deuxième Session des femmes s'est déroulée dans la salle du Conseil national pour célébrer les 50 ans de l'introduction du suffrage féminin. © Yoshiko Kusano/alliance F



Afrique du Sud. Développement socio-économique par le contrôle et la participation de la population, Mpumalanga, municipalité du district de Gert Sibande, Carolina, Stade de Silobela. Soumissions et questions des membres du public et réponses des responsables gouvernementaux. © Parlement sud-africain

d'obstacle à la participation du public, les parlementaires peuvent soutenir activement un engagement de la collectivité plus solide et plus efficace. Lorsqu'ils siègent dans des commissions ou des conseils, les parlementaires peuvent fixer ou adapter les règles et les pratiques qui régissent l'engagement public, par exemple celles qui concernent la diffusion des travaux parlementaires, l'accès des médias au parlement et la conduite des enquêtes publiques.

Ils peuvent, en particulier, faire pression pour que le parlement s'éloigne de la pratique traditionnelle qui repose sur la participation sur invitation. Les commissions parlementaires en sont un exemple tout trouvé : elles représentent une voie royale pour favoriser la participation de la collectivité aux activités du parlement, or elles sont axées depuis longtemps sur des parlementaires et des membres de la collectivité qui débattent de part et d'autre d'une table, dans un modèle « eux et nous », dans lequel les invitations sont envoyées sous contrôle des membres de la commission. À travers les commissions, les parlementaires pourraient envisager des processus de consultation plus stimulants et plus collaboratifs, y compris par la collaboration avec les organisations de la société civile, qui devrait aller de soi.

La Chambre des représentants d'Australie fournit un exemple de pratique intéressante : voici plusieurs années une commission parlementaire a organisé une table ronde sur la réforme de la Constitution. Le public a été invité à envoyer aux membres de la commission des questions par les réseaux sociaux, pour que les parlementaires les relaient aux experts consultés. Ainsi, la population a pu participer directement au travail d'établissement des faits de la commission.

En Nouvelle-Zélande, le règlement intérieur du parlement exige que toutes les questions à l'examen, exception faite du budget et des textes de loi urgents, soient transmises à une commission pour examen. Il s'ensuit un processus public de proposition, durant lequel la commission prend l'initiative de consulter des experts, ainsi que des personnes et des groupes susceptibles d'être intéressés par la proposition de loi. Le processus comprend aussi un appel général à propositions, par voie d'annonce publique. Cette pratique est souvent élargie à d'autres enquêtes non législatives, ainsi qu'au processus annuel d'examen financier.

Afin de tirer parti des possibilités offertes par les commissions parlementaires pour améliorer l'engagement public, les parlementaires pourraient collaborer avec le personnel du parlement pour mettre au point des procédures moins formelles et plus participatives pour le travail en commission. Sur la base de quelques exemples tirés de la pratique de parlements dans divers pays du monde, il pourrait s'agir entre autres :

- de mécanismes permettant de recueillir les contributions de la collectivité sur les questions que devrait étudier une commission,
- de forums communautaires ou de consultations en format table ronde afin de recueillir des opinions et des suggestions dans un cadre moins formel,
- de questions et d'enquêtes sur les réseaux sociaux, afin de sonder la population sur les sujets étudiés par une commission,
- d'auditions de commissions interactives, diffusées en direct sur les réseaux sociaux, en donnant la possibilité au

public de poser des questions en direct aux membres de la commission grâce à la messagerie instantanée,

- de groupes d'experts ou groupes communautaires organisés pour débattre des conséquences des recommandations de la commission avant leur rédaction définitive.

Plaider pour un engagement public plus fort

Aux côtés des parlementaires, le personnel parlementaire joue un rôle essentiel dans les initiatives visant à définir une démarche plus stratégique en matière d'engagement public. Le personnel parlementaire dispose des connaissances institutionnelles, il assure la continuité entre les cycles électoraux et porte une vision à long terme qui dépasse les intérêts politiques. L'équipe de direction d'un parlement, sous l'égide du secrétaire général ou du greffier, est responsable de veiller à ce que l'engagement public soit intégré dans la culture et dans les pratiques de l'institution, de même qu'elle a le devoir de mettre en place des politiques efficaces en matière de ressources humaines et financières.

Les administrations parlementaires doivent reprendre à leur compte la notion d'engagement et veiller à ce que cette activité se déroule de manière systémique et dans une optique politique indépendante des partis. Intégrer l'engagement public dans un plan stratégique, pour en faire l'une des priorités institutionnelles de l'administration parlementaire, est une façon importante de manifester la présence, au plus haut niveau, de la volonté indispensable pour faire en sorte que le personnel travaille activement pour renforcer et améliorer ses échanges avec la collectivité.

L'engagement public doit aussi être présent dans les décisions de l'équipe de direction du parlement. Lorsque des décisions sont prises concernant l'allocation des ressources humaines et financières, lorsque des politiques nouvelles sont débattues qui pourraient avoir des répercussions sur les rapports entre la collectivité et le parlement et lorsque des décisions sont prises sur les besoins futurs en matière de technologies de l'information et de la communication, il faut que les enjeux de l'engagement public soient défendus par un porte-parole de l'équipe de direction. C'est important pour que les décisions sur le fonctionnement futur de l'organisation tiennent compte des priorités et des possibilités en matière d'engagement public et pour que cette problématique demeure au premier plan de la réflexion dans l'ensemble de l'organisation. En guidant l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie efficace d'engagement public, ces porte-parole peuvent faire en sorte que tous les membres du personnel soient informés de la stratégie, comprennent leur rôle dans son exécution, soient encouragés à la soutenir, aient la possibilité d'y contribuer en apportant leurs propres idées, et soient tenus responsables des mesures qui en découlent.

En travaillant de concert, les parlementaires et l'équipe de direction peuvent chercher des possibilités d'améliorer la méthode et les processus du parlement en matière d'engagement public. Les parlementaires peuvent collectivement aider à rendre plus ouverts et inclusifs les processus parlementaires. Le Secrétaire général ou greffier, et l'équipe de direction, peuvent guider la mise en œuvre d'une stratégie ou d'un plan qui encourage une culture de l'engagement public dans l'ensemble de l'organisation.

1.2 Définir la démarche à suivre en matière d'engagement public

Comme l'ont montré dans le détail les chapitres précédents de ce rapport, les activités des parlements visant à associer le public à leurs activités comportent de nombreuses dimensions. Les collectivités sont différentes, les personnes qui participent à ces activités sont diverses et il existe de nombreux canaux pour mener ces activités. Le fait de définir une vision stratégique de l'engagement public permet de rassembler tous ces éléments et d'élaborer une démarche globale plutôt que des mesures ponctuelles.

Un plan ou une stratégie d'engagement public peut être utile pour que les objectifs soient clairement définis et pour que les efforts et les ressources soient ciblés au mieux pour être aussi efficaces que possible. En définissant et en formulant par écrit leur conception de l'engagement public, les parlements peuvent annoncer clairement quels sont leurs objectifs, de quelle manière ils entendent associer le public à leurs activités et qui sont les groupes visés.

Cela ne signifie pas que ce type d'activités ne puisse pas réussir sans un cadre formel ou un plan préétabli ; mais les parlements, quelle que soit leur taille, gagneraient à définir leur conception de l'engagement public de manière à ce que chacun comprenne quelles sont les attentes et les possibilités.

L'enquête réalisée pour préparer le présent rapport montre qu'une stratégie d'engagement public peut être formulée de diverses manières. Elle peut découler de nombreuses années de pratique, d'obligations légales, de programmes de renforcement des capacités, ou de tentatives d'arrêter des priorités pour une administration parlementaire.

Les parlements qui ont une longue tradition d'engagement public ne s'appuient pas toujours sur une stratégie précise pour leurs activités. Ils ont en revanche développé progressivement un ensemble de pratiques, en commençant modestement, puis en ajoutant des programmes et des activités lorsque les moyens disponibles et la volonté politique étaient présents, afin de répondre aux attentes de la population. Les connaissances et les compétences acquises au fil du temps ont conduit à des méthodes, des produits et des services de plus grande envergure et plus perfectionnés. Les parlements qui ont développé leur pratique de cette manière ont dans certains cas décidé de rédiger une stratégie après des années d'activités spécifiques, afin d'imprimer un nouvel élan à leur action, d'en préciser les objectifs ou de la réorienter.

Une étude de cas sur l'engagement public réalisée par le Parlement du Royaume-Uni décrit le parcours suivi par l'institution depuis de nombreuses années pour développer une stratégie comprenant des objectifs et des publics cibles précis. Edge Watchorn, ancien directeur de la participation au Parlement, explique l'évolution en ces termes :

Nous avons commencé, très modestement, il y a sans doute 15 ou 20 ans. Le parcours que nous avons suivi montre bien que nous ne souhaitons pas simplement diffuser de l'information ; nous voulons vraiment susciter la participation du public et aller à sa rencontre.

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas de pays – Royaume-Uni : ne laisser personne de côté

La stratégie d'engagement public élaborée par le Parlement du Royaume-Uni est fondée sur des travaux de recherche qui ont aidé à définir les publics qu'il conviendrait de viser. Une démarche volontariste a été adoptée, en définissant les lacunes et en ciblant délibérément les groupes éloignés de la vie politique. La stratégie a ensuite servi de base pour programmer les activités.

Les exigences constitutionnelles et législatives qui imposent certaines responsabilités au parlement peuvent aussi imprimer l'élan nécessaire à une démarche mieux définie en matière d'engagement public. C'est ainsi qu'en Afrique du Sud, la Constitution prévoit que le Parlement facilite la participation du public aux processus législatifs et autres.

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas de pays – Afrique du Sud : intégrer un engagement public authentique

Cette exigence a été inscrite dans la Constitution comme une riposte directe à l'ère de l'apartheid, lorsque la majorité de la population se trouvait exclue de toute participation au gouvernement. Elle a été renforcée par la suite par un arrêt de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, qui a souligné la nécessité que le Parlement prenne des mesures afin d'« offrir à la population une possibilité raisonnable de participer réellement au processus législatif⁶⁴ ».

C'est ainsi qu'un cadre de participation publique au secteur législatif a été conçu en 2013. Il est devenu le principe directeur des assemblées parlementaires de l'Afrique du Sud, dans différents secteurs de gouvernement, pour l'élaboration de normes et de règles régissant la mise en œuvre des mécanismes de participation du public. Le Parlement national, pour sa part, a mis au point un modèle de participation publique qui définit les mécanismes et les processus par lesquels il peut offrir une participation et un engagement public réels dans ses diverses activités, notamment législatives.

Dans les parlements des pays démocratiques en développement, la tendance est aussi à l'élaboration de stratégies bien définies en matière d'engagement public. Les partenaires internationaux ont encouragé la rédaction de documents de stratégie dans ce domaine, généralement avec l'assistance d'experts, dans le cadre d'initiatives de renforcement des capacités menées dans les parlements de divers pays, parmi lesquels les îles Fidji, Samoa et les Îles Salomon. Une étude de cas sur le parlement des Fidji, réalisée pour le présent rapport, décrit dans le détail la stratégie qui y a été préparée dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités mené par le PNUD.

64 Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, 2006 [notre traduction].

Selon Thomas Gregory, du bureau de pays du PNUD au Myanmar, l'un des risques que présentent les processus dirigés de l'extérieur est qu'une stratégie d'engagement public préparée par un expert externe travaillant pour un organisme partenaire pour le développement pourrait contenir des idées qui « ne sont pas du tout adaptées au parlement en question ». Pour réussir sur le long terme, une stratégie doit être assumée par le parlement et refléter ses propres aspirations.

Pour réduire ce risque, le processus d'élaboration de la stratégie peut être utilisé comme une occasion positive de nouer des liens entre tous les acteurs importants au sein du parlement, ainsi qu'entre le parlement et la collectivité. Mener de larges consultations au sujet de la stratégie renforce la probabilité qu'elle reflète bien, au bout du compte, les intérêts et les attentes locales.

L'engagement public peut aussi être intégré aux objectifs stratégiques plus vastes que se fixe le parlement dans sa planification générale. Les administrations parlementaires ont une gamme étendue de responsabilités, qui comprennent la gestion des infrastructures, du personnel et des ressources financières. Les pratiques de gouvernance modernes ont conduit plusieurs parlements à concevoir des plans stratégiques dans lesquels les efforts visant à associer la collectivité à leurs travaux représentent une priorité institutionnelle.

Les parlements qui ont adopté une démarche plus stratégique dans ce domaine ont reconnu la nécessité d'une mutation culturelle pour s'ouvrir réellement à de nouvelles méthodes de travail et à de nouvelles idées. L'expérience d'élaboration et de rédaction d'une stratégie au Parlement néo-zélandais en est un excellent exemple, comme l'explique David Wilson, le greffier de la Chambre des représentants :

Le processus nous a permis de collaborer avec des personnes que je n'aurais jamais employées parce que leurs compétences étaient trop éloignées de mes fonctions. C'est ainsi que nous avons un réalisateur de cinéma, mais aussi des experts des réseaux sociaux. Nous n'aurions probablement pas engagé ces personnes si nous n'avions pas procédé à des changements importants. C'est ce qui nous a permis de faire beaucoup plus de choses en interne, ce qui est évidemment beaucoup moins coûteux, tout en nous permettant d'être plus réactifs.

Cette mutation a aussi exigé que le personnel existant réévalue son rôle et ses attitudes. « Au départ, nous nous sommes heurtés à une forte résistance », explique Amy Brier, ancienne responsable de l'engagement parlementaire au Parlement de Nouvelle-Zélande. Pour le personnel des commissions, son rôle consistait à assurer le secrétariat des commissions, et non à solliciter des propositions supplémentaires de la part de la collectivité, ce qui leur causerait davantage de travail. Les attitudes ont changé, parce que les orientations stratégiques arrêtées par les responsables de l'administration parlementaire ont clairement indiqué au personnel que l'engagement faisait partie de leur rôle.

À l'échelle mondiale, une évolution s'est produite au sein des parlements dans le sens de l'élaboration d'une stratégie définissant la raison d'être et la méthode de l'engagement public : 37 pour cent des parlements étudiés pour le présent rapport indiquent qu'ils disposent d'un document de stratégie.

Les parlements, sous toutes les latitudes, reconnaissent l'importance de disposer d'un cadre stratégique afin d'orienter leurs activités d'engagement, que ce soit le fruit de leur expérience pratique, ou une obligation légale, ou encore pour des impératifs de renforcement des capacités. La formulation et la rédaction d'une stratégie dans ce domaine démontrent la volonté d'agir et créent aussi une attente de mesures concrètes donnant suite à cet engagement.

Pour les petits parlements, qui disposent de moins de ressources et par conséquent de capacités plus limitées, la question se pose de savoir si définir une stratégie en bonne et due forme est une option viable. Cette question a été examinée lors d'un séminaire sur l'engagement public coordonné par le PNUD en octobre 2019 à l'intention d'un certain nombre de petits États insulaires du Pacifique. Le rapport final du séminaire contient l'observation suivante :

Les participants sont convenus qu'une stratégie en matière d'association du public aux activités du parlement était un outil important pour guider l'action des parlements dans leurs relations avec leur population. La stratégie devrait formuler les objectifs de l'engagement public, les groupes visés, les domaines d'action prioritaires, les mécanismes d'exécution, les responsables de la mise en œuvre et les manières dont les résultats seront mesurés et évalués⁶⁵.

Tous les parlements, indépendamment de leur taille, reconnaissent qu'il est utile de définir des priorités en matière d'engagement public ; dès lors, le fait de disposer d'une stratégie écrite peut contribuer à ce que les capacités et les ressources limitées dont ils disposent soient utilisées aussi efficacement que possible.

Pour les parlements dépourvus d'une stratégie en bonne et due forme, l'élaboration d'un tel document peut contribuer à mettre en place une démarche ciblée. *Le guide pratique sur la conception stratégique de l'engagement public qui figure en annexe au présent rapport peut servir de point de départ.* Les exemples de bonnes pratiques en matière d'engagement public élaborées par des parlements de dimensions diverses peuvent aussi servir de sources d'inspiration.

Pour plus d'informations – voir annexe

Guide pratique : une conception stratégique de l'engagement public

La procédure d'élaboration d'une stratégie peut faire appel à des personnes travaillant à l'intérieur du parlement, mais aussi extérieures à celui-ci. Cela peut contribuer à montrer que le parlement est à l'écoute et à faire en sorte que la stratégie réponde aux désirs et aux attentes de la population en matière d'engagement public. Ce processus de consultation, qui peut recourir à des enquêtes, à des groupes de discussion et à d'autres méthodes, peut inclure des parlementaires avec leur personnel d'appui, le personnel parlementaire, les groupes avec lesquels le parlement entretient déjà des relations, voire

⁶⁵ Cette citation [traduite par nos soins] est tirée d'un rapport non publié sur un séminaire organisé sous l'égide du PNUD pour les parlements de la région pacifique sur l'engagement citoyen. Pour plus de détails, voir PNUD, 2019.

des groupes qui n'étaient jusque-là que peu ou pas en rapport avec l'institution.

Le processus consistant à mettre au point une stratégie d'engagement public offre aussi au parlement la possibilité de faire preuve d'une attitude inclusive dans ses relations avec la collectivité. Pour cela, il importe de veiller à ce que l'échantillon des personnes consultées soit bien équilibré en termes de genre et d'âge, mais aussi à inclure les groupes sous-représentés ou désavantagés, ainsi que des personnes vivant en zone urbaine et en zone rurale. Tout cela permettrait d'intégrer le principe « ne laisser personne de côté » dans le document de base qui guidera, à l'avenir, les activités du parlement en matière d'association du public à ses travaux.

Il est important, en parallèle, de reconnaître qu'une stratégie d'engagement public n'aura de valeur que si elle conduit à une véritable participation. Toute stratégie a une durée de vie déterminée et il importe de ne pas la laisser devenir obsolète si les parlements veulent véritablement susciter une meilleure participation de la population. Le critère permettant de juger une stratégie n'est pas la qualité du document, mais sa capacité d'instaurer une relation plus large et plus profonde entre un parlement et les citoyens qu'il représente.

1.3 Fixer des objectifs en matière d'engagement public

Le processus d'élaboration d'une stratégie représente une bonne occasion de définir des objectifs clairs en matière d'engagement public. Comme relevé plus haut, c'est un point particulièrement significatif pour les parlements dotés de capacités limitées, qui devront prendre des décisions stratégiques sur ce qu'ils peuvent entreprendre avec les moyens humains et financiers dont ils disposent.

Les stratégies existantes dans divers parlements, y compris les études de cas réalisées au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et dans les Fidji, montrent que les objectifs en matière d'engagement public sont axés le plus souvent sur une meilleure compréhension du fonctionnement du parlement, une meilleure connaissance de ses activités, un élargissement des possibilités offertes au public d'exprimer son avis sur les questions dont débat le parlement, et sur un renforcement de la participation du public aux activités parlementaires. Il importe de noter que ces objectifs sont tous liés à l'amélioration des connaissances de la population sur les travaux parlementaires, y compris l'activité législative et le travail des commissions parlementaires qui enquêtent sur des questions relatives aux politiques publiques et qui contrôlent l'action de l'exécutif, et sur le renforcement de la participation des citoyens à ces travaux.

Définir les publics visés par ces activités est une composante importante de ce processus. Comme l'association aux activités du parlement concerne en principe tous les citoyens, il faudrait que chacun ait la possibilité d'avoir des contacts avec son représentant élu. Toutefois, il n'est guère réaliste pour les parlements de s'attendre à ce que tous les habitants souhaitent réellement nouer des contacts avec eux. De nombreuses personnes ne s'intéressent à la politique qu'en cas de besoin, comme en période d'élections. Comme tous les parlements disposent de ressources limitées en matière d'engagement public, il leur faut faire des choix sur les modalités d'action et sur les groupes cibles.

Certains parlements ont choisi une démarche délibérément focalisée en se concentrant sur les personnes qui sont depuis longtemps sous-représentées dans les processus parlementaires, ou défavorisées en termes d'accès au parlement. Comme relevé plus haut, c'est la démarche qui a été choisie par le Parlement du Royaume-Uni dans l'élaboration de sa stratégie d'engagement public.

Le raisonnement qui sous-tend une démarche ciblée est qu'il faut faire des efforts particuliers afin de mobiliser des personnes qui ont été oubliées ou négligées par le passé. C'est ce que relève l'étude de cas consacrée au Parlement britannique, dans l'annexe au présent rapport, dans laquelle David Clark, responsable de l'éducation et de l'engagement, formule la remarque suivante :

Nous avons longuement cherché à convaincre la Chambre en disant : « Il s'agit tout simplement de créer des conditions d'égalité des chances pour tous. Les personnes qui ne participent pas sont des gens exclus de la politique, qui ne peuvent exercer leurs droits. Si nous leur permettons d'être au même niveau que tout le monde (...), elles ne sont pas avantagées par rapport à autrui ».

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas de pays – Royaume-Uni : ne laisser personne de côté

Lorsqu'ils cherchent à définir les publics visés, les parlements pourraient aussi envisager les possibilités de diffuser largement leur message par des contacts avec les médias ou en collaborant avec des organisations de la société civile. En développant leurs liens avec les médias, ou en entretenant leurs relations avec des organisations qui comptent de nombreux membres dans la population, les parlements peuvent être en mesure de toucher un public beaucoup plus vaste qu'il ne serait possible de le faire avec leurs seules ressources propres. C'est un facteur à prendre en considération lorsque les parlements réfléchissent au type d'activité qu'ils souhaitent entreprendre, au public qu'ils entendent viser et au personnel auquel ils confieront la tâche.

1.4 Investir dans les compétences pour améliorer l'engagement public

La tâche consistant à associer le public aux activités du parlement s'est professionnalisée et diversifiée. De nombreux parlements ont jugé nécessaire d'employer des personnes ayant les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour concevoir et utiliser l'ensemble des outils, des canaux et des méthodes qui permettent une interaction efficace avec la collectivité.

Les administrations parlementaires conçoivent et réalisent leurs activités dans ce domaine de manière différente. Comme indiqué plus haut, près de la moitié des institutions qui ont répondu à l'enquête réalisée pour le présent rapport sont dotées de départements de planification, et 70 pour cent environ ont des départements d'éducation, de vulgarisation ou de communication. Cette évolution doit être saluée, car elle montre qu'une proportion importante de parlements disposent de ressources spécialisées pour améliorer leur relation avec la collectivité.

Pourtant, les petits parlements font face à des difficultés particulières, car dans bien des cas ils ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour employer du personnel chargé spécifiquement de ces activités. Ces parlements devront probablement collaborer avec des partenaires de la société civile dans le pays, ou demander un soutien de la part d'organisations internationales dotées des compétences nécessaires pour les aider à renforcer leurs capacités en matière de méthodes d'engagement public.

La création de départements chargés de l'engagement public offre un point focal qui permet aux parlements de coordonner leurs stratégies et leurs activités, mais elle ne signifie pas pour autant que la responsabilité en la matière incombe exclusivement ou totalement à ces départements. Le personnel de l'ensemble du parlement peut contribuer à l'engagement public et faire partie des efforts entrepris en ce sens par l'institution.

Les processus de planification permettant à l'ensemble du personnel parlementaire de contribuer à la stratégie ou aux plans en matière d'engagement public contribuent à ce que les collaborateurs se sentent concernés et comprennent mieux comment leur travail et leurs responsabilités s'insèrent dans le contexte général. De la même manière, les membres du personnel qui se voient donner des possibilités d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences pourront mieux appuyer les activités visant à renforcer la participation de la collectivité. Donner au personnel la possibilité de donner son avis sur les initiatives d'engagement public et de formuler des suggestions d'amélioration, dans le cadre d'un processus d'évaluation, peut contribuer à renforcer sa participation dans les activités d'engagement public du parlement.

Favoriser un professionnalisme accru dans la manière dont tout le personnel parlementaire conçoit les activités d'engagement public doit être un objectif général de première importance. Sur ce plan, les spécialistes de la question au sein du parlement peuvent jouer un rôle utile pour permettre à leurs collègues de se perfectionner. Ils peuvent aussi offrir des services internes de conseil ou de consultation pour les secteurs fonctionnels du parlement, en les aidant à appliquer des bonnes pratiques en matière de communication et d'engagement public. Le personnel dirigeant peut encourager ce processus.

Faire participer dès le départ des spécialistes de l'engagement public à la planification des activités parlementaires permet d'incorporer les bonnes pratiques à un stade précoce. Ainsi, dès le début d'une nouvelle enquête entreprise par une commission, les spécialistes de l'engagement peuvent aider la commission à concevoir un plan de communication sur l'enquête, couvrant par exemple des questions telles que les appels à contributions dans les médias et les annonces des auditions publiques. Le plan peut aussi comprendre les outils et les méthodes permettant de tenir la collectivité informée de l'avancement de l'enquête parlementaire et faire connaître le rapport d'enquête après sa publication.

La manière idéale de procéder consiste à instaurer une coopération étroite entre les spécialistes du sujet traité et de la procédure et les spécialistes de l'engagement public. Ainsi, les compétences et les connaissances de ces spécialistes seront utilisées à bon escient pour produire des résultats optimaux, tant pour le parlement que pour la collectivité.

2. Élargir les possibilités de participation

2.1 Encourager la participation de la collectivité

Les activités parlementaires comprennent de nombreuses facettes, parmi lesquelles la représentation, la rédaction des lois, l'approbation du budget national, le débat sur des questions de politique publique, le dialogue national et le contrôle de l'exécutif. Chaque domaine de l'activité parlementaire peut constituer un point focal pour l'engagement public, avec des possibilités pour la collectivité de contribuer directement aux travaux du parlement.

Ces activités reflètent et renforcent l'ODD 16, qui appelle à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. En encourageant et en habilitant la population à participer activement aux processus de rédaction des lois, d'examen des politiques publiques et de contrôle de l'action du gouvernement, les parlements peuvent soutenir les progrès vers cet objectif.

Les activités des parlements visant à encourager le public à participer à leur action ont généralement consisté principalement jusqu'ici à diffuser des informations pour informer la population sur la manière dont fonctionne le parlement. Cette démarche a évolué avec le temps, avec un intérêt croissant à l'égard de la participation du public plutôt qu'au simple partage de contenus.

Comme indiqué plus haut, les informations en provenance de parlements du monde entier montrent que les activités d'engagement public sont de plus en plus réorientées dans le sens de plusieurs impératifs essentiels :

- informer le grand public au sujet des activités du parlement et des parlementaires, pour qu'il connaisse et comprenne les questions qui font l'objet de débats et de mesures législatives,
- expliquer à la population le fonctionnement du parlement pour lui permettre de participer activement à la démocratie ;
- communiquer avec la collectivité pour créer une interaction directe avec les habitants sur les questions essentielles pour eux,
- consulter l'opinion sur les questions dont traite le parlement, afin que la population puisse donner son avis sur la manière dont ses représentants élus abordent les problèmes,
- associer la collectivité à la manière dont sont menées les activités d'engagement public et dont elle peut contribuer aux travaux parlementaires et influencer sur eux.
- La collaboration, la cocréation et la conception en commun ont aussi été évoquées, car les parlements voient des avantages à collaborer systématiquement avec la société civile afin de nouer des liens et de tirer parti des compétences des communautés. Ce point a déjà été abordé plus haut et il sera examiné plus en détail dans cette section.
- En termes concrets, adopter une démarche stratégique en matière d'engagement signifie apporter une réponse à plusieurs questions :

- Comment faire pour assurer une bonne information complète du public sur les lois et les autres questions examinées par le parlement ?
- Comment informer au mieux le public au sujet du fonctionnement du parlement ?
- Comment gérer et encourager de manière appropriée la communication directe avec le public ?
- Comment faire pour consulter activement la population sur les questions examinées par le parlement ?
- Le public peut-il jouer un rôle dans le choix des questions à l'étude et dans le processus de décision ?

À une époque de défiance croissante de la population à l'égard des institutions, l'une des difficultés auxquelles se heurtent les parlements dans la mise en œuvre d'un engagement efficace consiste à éviter qu'il s'agisse d'un simple exercice de relations publiques. Si ces activités ne sont pas menées de bonne foi, elles n'aboutiront qu'au renforcement de la méfiance et de la désillusion. Ce n'est que si les citoyens perçoivent ces activités comme un véritable échange, comme un dialogue authentique et continu entre élus et électeurs, qu'ils saisiront les occasions qui leur sont données de participer de manière significative.

2.2 Recourir à divers canaux

L'engagement public évolue rapidement et les avancées techniques favorisent l'apparition de nouvelles méthodes. Cependant, les possibilités d'accès ne sont pas équitablement répandues dans le monde ni même à l'intérieur des pays. Tant les moyens d'accès à la technologie que les compétences nécessaires pour l'utiliser varient entre les parlements et leurs populations.

Un grand nombre de parlements se sont tournés vers l'engagement numérique afin de gagner en efficacité, de répondre aux attentes actuelles et de relever des défis tels que celui de la pandémie de COVID-19. Si les canaux numériques sont de plus en plus importants, les moyens traditionnels d'encourager la participation du public demeurent un élément essentiel dans la combinaison de mesures, car les parlements doivent agir de manière à n'exclure personne.

C'est précisément ce qu'illustre une [étude de cas sur la transformation numérique du Parlement du Brésil](#), qui figure dans l'annexe au présent rapport. Le Brésil est l'un des premiers pays au monde en termes d'utilisation des outils numériques et de l'intelligence artificielle au sein du parlement et plus largement en ce qui concerne la participation civique. Cependant, les outils non numériques conservent leur importance dans un pays où un tiers de la population n'a pas accès à Internet. Alessandro Molon, membre de la Chambre des députés du Brésil, souligne cet aspect :

Utiliser Internet est une étape importante pour garantir la transparence et la participation, mais cela ne suffit pas. Il demeure nécessaire, selon moi, de se rapprocher physiquement des gens (...); bien que le Brésil compte 130 millions d'internautes, il reste encore quelque 60 millions d'habitants [qui ne sont pas présents en ligne].

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas de pays – Brésil : rapprocher le parlement du public grâce aux outils numériques

Selon les réponses aux enquêtes pour le présent rapport, les parlements devraient, à titre de bonnes pratiques, adopter un ensemble de mesures diversifiées comprenant les éléments suivants :

- des expériences personnelles, telles que des visites, des journées portes ouvertes, des expositions itinérantes et des programmes éducatifs, organisés dans le parlement mais aussi sur le terrain,
- des plateformes d'information en ligne, telles que des sites web,
- des outils numériques de participation autres que des sites web,
- des publications imprimées,
- des informations transmises par des moyens d'information de masse ou spécialisés, y compris des journaux, des magazines, la radio et la télévision,
- la diffusion des travaux parlementaires, y compris des séances plénières, des auditions de commission et autres événements,
- des canaux sur les réseaux sociaux permettant de diffuser des informations, de dialoguer et d'encourager la participation,
- des consultations, en particulier par des enquêtes de commissions parlementaires,
- des forums et colloques publics sur des questions importantes pour la collectivité,
- des options de contact direct, y compris réunions, tables rondes et options de communication habituelles, telles que téléphone, courrier électronique et correspondance.

Lorsque des plateformes numériques sont utilisées pour élargir les possibilités d'accès, il est important de veiller à ce que les citoyens qui manquent des moyens techniques, ou des compétences pour les utiliser, puissent toujours participer. L'innovation ne se limite pas à utiliser l'outil numérique le plus récent. L'objectif de l'innovation devrait être de stimuler la participation, mais ne devrait pas renforcer les inégalités ni entraîner l'exclusion.

Au Brésil, la plateforme *Ideia Legislativa* (Idée législative) a réglé le problème en autorisant la population à soumettre des propositions en ligne, par un numéro d'appel gratuit ou par des vidéos en langue des signes brésilienne. « Nous voyons beaucoup de personnes qui participent par téléphone, car elles n'ont pas accès à Internet ou parce qu'elles ne sont pas en mesure, ou pas capables de participer en ligne », explique Alisson Bruno Dias de Queiroz, responsable de l'engagement public au Sénat du Brésil. Il relève aussi des différences entre les participants par téléphone et le public en ligne :

Nous avons des personnes plus âgées, qui ont fait moins d'études, et même des personnes qui n'ont pas fait d'études, des personnes qui ne savent pas écrire. Et c'est très intéressant, parce que nous voyons que (...) ces possibilités de participer par téléphone sont une solution à la fracture numérique.

D'autres parlements utilisent aussi une combinaison de médias contemporains et traditionnels, mêlant ainsi anciens et nouveaux moyens de communication. Kate Addo, directrice des relations publiques au Parlement du Ghana, relève que les transmissions radiodiffusées des travaux du Parlement sont très populaires dans les zones rurales, où la population n'a pas toujours accès à Internet, et que le Parlement recourt aussi, dans ses efforts de vulgarisation, aux journaux, aux radios locales et même à des crieurs publics, des chefs locaux et des églises :

Nous diffusons des numéros de téléphone qui permettent aux gens de nous contacter. C'est un canal très populaire pour les personnes qui vivent dans des zones où il est difficile d'accéder à Internet. Nous essayons donc de toucher tout le monde au moyen de divers médias, selon le lieu où se trouve tel ou tel groupe.

Agir de manière stratégique signifie prendre des décisions sur les outils qui soutiennent au mieux les objectifs d'engagement et la manière dont ces outils doivent être utilisés pour obtenir les meilleurs résultats. Ce type de réflexion stratégique peut être appliqué pour décider si les programmes ou services existants en matière d'engagement public devraient être conservés ou remplacés.

2.3 Ouvrir les portes du parlement

Le bâtiment du parlement d'un pays est le lieu de réunion officiel de ses représentants élus ; à ce titre, il représente un symbole crucial de la démocratie. **Les échanges directs avec la population dans les locaux du parlement sont un élément crucial pour définir une démarche plus stratégique concernant l'engagement public en général.**

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas thématique – Rendre les bâtiments des parlements accessibles au public

Les bâtiments des parlements ont été conçus, historiquement, pour donner une image de puissance et d'autorité. Ils peuvent, de ce fait, être intimidants pour les visiteurs. En outre, les exigences modernes de sécurité peuvent donner l'impression que l'accès à ces structures est impossible. Ces caractéristiques vont à l'encontre de l'image d'ouverture, de transparence et d'inclusion que les parlements souhaitent souvent donner.

Les parlements reconnaissent depuis longtemps que leurs bâtiments devraient être ouverts à la population et cherchent à se montrer accessibles en tant qu'institution publique. En outre, il est généralement accepté de nos jours, à titre de bonne pratique, que les travaux menés en séance plénière et au sein des commissions devraient être publics, sauf dans des circonstances qui, pour des raisons objectives, exigent la confidentialité.

Partout dans le monde, les parlements ont procédé de diverses manières pour permettre au public de vivre directement l'expérience du site où se déroule l'activité du parlement. Ils ont organisé des visites, des expositions, des journées portes ouvertes, l'accès aux galeries du public pendant les séances plénières, ainsi que des programmes éducatifs.

Au cours de la période récente, de nombreux parlements ont installé des structures spécialement destinées au public dans leur enceinte pour permettre des formes différentes et améliorées de relations avec le public. Il en est ainsi, en Norvège, de la réplique de l'hémicycle destinée à des programmes d'éducation, d'un terrain de jeux au Parlement de la Nouvelle-Zélande, de structures de garde d'enfants au Parlement écossais, et d'un centre pour les visiteurs au Capitole des États-Unis, qui a accueilli 5 millions de visiteurs en à peine plus de deux ans.



L'expérience vécue par les visiteurs devrait être mémorable et source d'inspiration.



Autriche. Performance artistique à l'occasion de la journée portes ouvertes. © Administration parlementaire / Johannes Zinner

Azerbaïdjan. Des étudiants de l'université ADA visitent le Parlement. © Milli Majlis de la République d'Azerbaïdjan

D'autres parlements ont introduit des mesures destinées à faciliter l'accès des personnes qui pourraient avoir du mal à visiter le bâtiment, pour des raisons de distance ou pour des motifs financiers. Ainsi, en Allemagne, le Bundestag a mis en place un système de subvention des déplacements permettant à chaque membre du Parlement d'inviter deux fois par an 50 citoyens de sa circonscription à visiter le bâtiment.

Divers parlements ont aussi proposé des solutions technologiques, telles que des visites virtuelles. Ce type d'initiative donne une possibilité au public de voir l'intérieur du bâtiment au moment et dans le lieu de son choix. C'est aussi une façon de montrer le parlement comme une institution moderne, désireuse de donner à la population des possibilités de s'intéresser à son action grâce aux technologies les plus modernes, en s'affranchissant des limites liées aux heures d'ouverture et de la nécessité d'être physiquement présent.

Les parlements peuvent s'inspirer de l'expérience de leurs homologues pour rendre leurs bâtiments plus accessibles et plus accueillants pour le public. Ils peuvent aussi suivre l'exemple d'autres institutions qui sont bien considérées au sein de la collectivité pour la manière dont elles présentent leur bâtiment et réalisent leurs visites. L'objectif ultime devrait être d'offrir aux visiteurs une expérience mémorable et source d'inspiration, afin de les inciter à poursuivre leurs contacts avec le parlement.

Les bâtiments parlementaires doivent être accessibles aux personnes en situation de handicap, qui devraient pouvoir entrer dans le bâtiment et se déplacer à l'intérieur de ce dernier, ainsi que suivre les travaux. À cette fin, des boucles magnétiques ainsi qu'une interprétation en langue des signes devraient être disponibles, pour les séances plénières comme dans les salles des commissions.

Un plan-cadre à long terme peut être élaboré pour prévoir comment aménager le bâtiment du parlement afin de favoriser l'engagement public et quelles sont les technologies et les structures nécessaires, y compris pour que les groupes communautaires puissent présenter leurs activités aux parlementaires ou mener des activités d'engagement public liées au parlement.

3. Nouer des liens avec des groupes différents

3.1 Rapprocher le parlement de la population

Le parlement n'est pas qu'un simple bâtiment dans la capitale du pays : c'est une institution vivante. De plus en plus, les parlements partout dans le monde reconnaissent la valeur de la communication avec les citoyens, là où ils vivent et travaillent. **Les activités de vulgarisation menées sur le terrain** s'inscrivent dans une optique stratégique : rendre le parlement plus inclusif et accessible à toutes les composantes de la collectivité.

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas thématique – Faire sortir les commissions du parlement pour écouter et dialoguer

Sortir du parlement pour aller à la rencontre des communautés contribue à surmonter certains des obstacles à la participation auxquels se heurtent les gens, en particulier ceux qui vivent loin de la capitale. C'est aussi une réponse aux critiques selon lesquelles les parlements sont trop urbains et pas assez attentifs aux communautés régionales ou rurales. C'est important afin de préserver la cohésion entre les communautés dans l'ensemble d'un pays.

Dans de nombreux pays, les permanences ou les bureaux des parlementaires dans leur circonscription sont un point focal important pour les contacts entre les électeurs et leurs représentants élus. Ils constituent un lieu d'échange d'informations et de rencontre entre les parlementaires et la population, et accueillent des consultations publiques.

Pour des raisons de manque de moyens ou de différences de systèmes électoraux, tous les parlements ne fournissent pas à leurs membres des bureaux ou des permanences. Parmi les autres possibilités figurent les bureaux parlementaires régionaux ou de terrain. Ainsi, en Équateur, au Panama et en Tunisie, des bureaux communs pour les parlementaires, quelle que soit leur affiliation politique, ont été créés dans tout le pays pour renforcer les contacts entre les parlementaires et la population en dehors du parlement.

En l'absence de locaux de ce type, les parlementaires doivent compter sur des lieux communautaires ou travailler à partir de leur domicile. Les parlements qui n'ont pas la capacité d'ouvrir des bureaux devraient envisager d'autres options, comme des locaux partagés dans des locaux gouvernementaux existants, des bureaux temporaires dans des structures locales des collectivités, ou des possibilités d'engagement numériques là où existent des solutions basées sur la technologie.

Outre les permanences et les bureaux régionaux, les parlements manifestent leur présence au sein d'une communauté par des auditions délocalisées, des programmes éducatifs, des expositions itinérantes et même des semaines du parlement. Ces activités permettent d'amener le parlement directement à la population et de le rendre ainsi plus accessible à la collectivité.

La moitié des personnes consultées dans le cadre de l'enquête menée pour le présent rapport indiquent avoir déjà tenu certaines auditions hors du parlement. Les conclusions montrent que les auditions délocalisées sont plus fréquentes dans les grands pays, où les habitants doivent parcourir de grandes distances pour parvenir au parlement dans la capitale.

Vladimir Filipović, conseiller principal du Département des affaires étrangères de l'Assemblée nationale de Serbie, relève que les auditions délocalisées sont toujours organisées avec la participation d'organisations locales de la société civile et de médias locaux, et assorties de réunions avec des représentants gouvernementaux dans la région. L'occasion



Viet Nam. Des membres du Groupe consultatif de l'UIP sur la santé s'entretiennent avec le personnel médical et des patients dans un centre de santé à Diên Biên Phu. © UIP / A. Blagojevic

Les activités d'engagement public conduites sur le terrain, en dehors du parlement, peuvent vraiment transformer la compréhension et la perception de l'institution au sein du grand public.

est ainsi offerte de traiter de problèmes locaux dans les lieux mêmes où ils se posent.

La présence visible de parlementaires au sein des communautés est bénéfique pour tous. Elle permet à la population de mieux comprendre le parlement et renforce la confiance à son égard. Elle aide aussi les parlementaires à mieux comprendre les préoccupations de leurs électeurs. Enfin, elle renforce les relations entre parlementaires de diverses tendances politiques, puisqu'ils voyagent et travaillent ensemble lorsqu'ils enquêtent sur une question.

L'importance des auditions délocalisées et des visites de terrain a été soulignée par Rosemary Nauwat, parlementaire ougandaise, qui a noté, pendant une session du Parlement, qu'une visite à Moroto, à cinq heures de route de Kampala, la capitale, avait permis au Parlement de mieux comprendre les problèmes de cette communauté locale⁶⁶.

Kakha Kuchava, à l'époque Vice-Président du Parlement de la Géorgie, partage ce sentiment ; il a cité l'exemple d'une visite de la commission de la culture dans un théâtre local délabré. Cette visite sur place a contribué, à terme, à trouver une solution au problème de la sauvegarde du patrimoine national.

Les auditions délocalisées peuvent aussi contribuer à donner un plus large écho aux voix entendues, voire changer la dynamique du déroulement d'une consultation. C'est ainsi qu'aux États-Unis, la Commission de l'agriculture de la Chambre a effectué une tournée d'auditions au sujet d'un projet de loi agricole. Délivré des formalités et des contraintes de temps caractéristiques des séances à Washington, le

processus s'est ouvert : au lieu des exposés officiels d'une durée de 5 à 10 minutes par des témoins invités, les citoyens pouvaient se présenter sans préavis et participer à une séance de prise de parole libre.

Des exemples d'autres pays montrent que les activités d'engagement public conduites sur le terrain, en dehors du parlement, pouvaient vraiment transformer la compréhension et la perception de l'institution au sein du grand public. Pour Niumai Cavuliati, qui préside un groupe de femmes du village de Verata Wailevu, dans les Fidji, c'est la présence physique du Président du Parlement, dans le cadre du programme « rencontre avec le Président du parlement », qui a véritablement fait une différence dans la compréhension par la collectivité de ce que fait le Parlement et de la manière dont se déroulent ses travaux. Jusque-là, le public pouvait regarder les séances du Parlement à la télévision, mais les procédures suivies n'avaient jamais été expliquées⁶⁷.

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas de pays – Fidji : stratégie visant à rapprocher le Parlement du public

D'autres exemples confirment la valeur des visites de terrain pour nouer des relations positives entre le parlement et les communautés qu'il représente. Au Botswana, le programme « Parlement sur roues » permet au personnel parlementaire de se rendre dans les villages pour expliquer le rôle du Parlement à des personnes qui sans cela pourraient ne pas recevoir ces informations. En Mongolie, les centres d'information

66 Parlement de l'Ouganda, 2021.

67 Parlement des Fidji, 2015, p. 2.

parlementaires offrent un cadre structuré qui permet aux parlementaires de tisser des liens avec des habitants, des organes administratifs locaux et avec des organisations de la société civile, de manière systématique.

En Afrique du Sud, en Tunisie et dans de nombreux autres pays, les parlementaires se rendent dans leurs circonscriptions pendant certaines semaines, dites « semaines du parlement ». Cette mesure contribue à compenser le peu d'attention accordé par le passé aux habitants des zones rurales.

En se rapprochant de la population, les parlements peuvent démontrer leur inclusivité et leur accessibilité pour toutes les communautés du pays. L'enquête menée pour préparer le présent rapport montre que de nombreux parlements mènent déjà une série d'initiatives locales. Toutefois, il y a aussi des faits qui montrent que ces mesures sont parfois menées de manière aléatoire, de portée et d'ampleur limitées, peu fréquentes et dépourvues de continuité à long terme.

Afin d'être inclusifs dans leurs activités d'engagement public, les parlements devraient clairement définir la manière dont la population, dans les provinces et les zones rurales, peut participer à la vie démocratique sur un pied d'égalité avec les habitants de la capitale. Dans ce cadre, il convient de fixer des engagements et des objectifs précis afin d'élargir et d'approfondir les activités d'engagement public du parlement par des activités et des programmes réguliers et des consultations locales.

En élaborant un programme d'activité annuel sur le plan local, les parlements peuvent apporter la preuve de leur volonté d'associer à leurs activités les personnes qui vivent en dehors de la capitale. Les institutions qui disposent de ressources limitées pourraient s'inspirer d'exemples d'autres petits parlements et de programmes expérimentaux d'envergure plus modeste et exigeant moins de ressources.

La collaboration avec des organisations et des groupes locaux est aussi une manière importante de faire en sorte que les activités soient adaptées aux besoins et à la situation de chaque communauté. Recourir à des canaux de communication couramment utilisés par les habitants de communautés isolées ou rurales est un moyen supplémentaire de garantir que l'information leur parvienne.

Les parlements peuvent étudier les possibilités d'organiser des visites régulières du parlement pour les habitants des zones rurales et régionales, grâce à des subventions pour financer leurs déplacements (suivant l'exemple cité plus haut du Bundestag en Allemagne). Les institutions qui disposent de moins de moyens pour ce type d'initiative pourraient solliciter leurs partenaires internationaux afin de mettre en œuvre des programmes, au sein du parlement, qui réunissent occasionnellement des groupes de personnes en s'appuyant sur le modèle des parlements des femmes et des parlements des jeunes dans des pays tels que Samoa et Tonga. Même si ce type d'événement demeure peu fréquent en raison du manque de ressources, ils peuvent avoir un effet d'entraînement s'ils offrent une expérience positive à des personnes qui n'auraient pu, sans cela, visiter le parlement. À leur retour dans leur communauté à la fin du programme, ces personnes peuvent devenir des ambassadeurs officiels du parlement.

3.2 Veiller à ce que la participation soit inclusive

Dans une démocratie, il est essentiel que chacun puisse participer et que nul ne soit laissé de côté. Ce principe est reconnu dans l'ODD 16. Il sous-tend également tout le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui plaide pour des processus de décision réactifs, inclusifs et représentatifs conduisant à des choix politiques efficaces dans des domaines tels que la lutte contre la pauvreté et les inégalités et l'amélioration de l'éducation et des soins de santé.

Pour que l'engagement public soit inclusif, il faut que les parlements nouent des liens avec l'ensemble des diverses communautés présentes dans leur pays. Les parlements ont une responsabilité particulière d'aller à la rencontre des personnes qui sont empêchées de participer ou qui sont insuffisamment représentées dans les processus démocratiques. Ceux qui manquent de le faire ne s'adressent pas à toutes les personnes qu'ils représentent, ou ne les écoutent pas.

Les parlements ont traditionnellement axé leurs activités d'engagement sur le grand public. Ils ont eu tendance à appliquer une démarche indifférenciée, surtout dans leur communication publique. Les informations ont été diffusées par des publications générales ou par des plateformes numériques telles que des sites web.

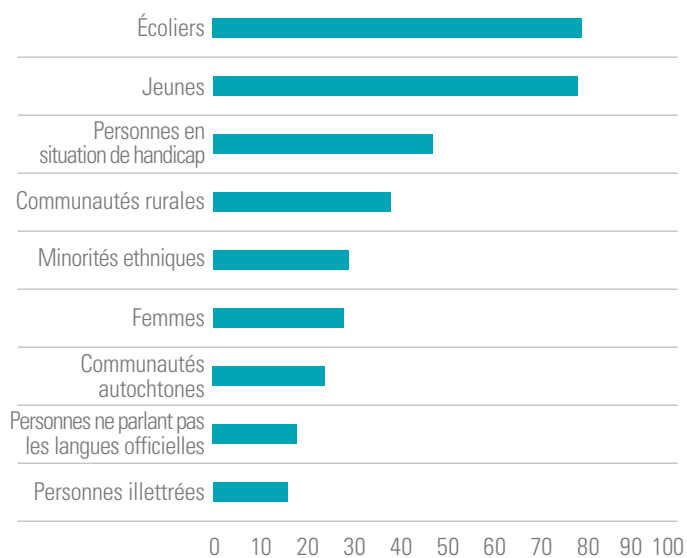
L'enquête réalisée pour le présent rapport montre que de nombreux parlements sont conscients de la nécessité de méthodes mieux ciblées pour élargir leurs activités d'engagement public et toucher les personnes éloignées de la vie politique. Christoph Konrath, haut responsable au Conseil national de l'Autriche, indique, précisément à ce sujet :

Nous savons de mieux en mieux comment nous y prendre pour nouer des relations avec des groupes différents et nous ne ménageons pas nos efforts pour rendre plus accessibles nos activités de relations extérieures et pour tirer les enseignements de l'expérience que nous avons acquise depuis fort longtemps dans ce domaine. Nous tirons parti de cette expérience pour établir des contacts avec un nombre toujours croissant de groupes différents.

Près de la moitié des parlements qui ont fait l'objet de l'enquête préparatoire disposent de programmes axés spécifiquement sur les femmes. Une proportion importante d'entre eux mènent des initiatives destinées aux personnes en situation de handicap, et près de 80 pour cent ont des activités destinées aux jeunes ou aux écoliers.

Cependant, moins d'un tiers des parlements étudiés visent délibérément les minorités ethniques, les communautés rurales et autochtones ou les personnes dont la première langue n'est pas la langue officielle du parlement, bien que ces groupes représentent, dans de nombreux pays, une proportion importante de la population. Le groupe le moins susceptible de faire l'objet de mesures spécifiques est celui des personnes illettrées.

Figure 8. Mesures de participation ciblées des parlements



Dans les pays où des conflits à caractère ethnique ont attisé la violence par le passé, les obstacles à la participation aux activités parlementaires peuvent exacerber ou relancer les tensions existantes. Un engagement public ciblé de la part du parlement, afin de désamorcer les animosités passées, peut contribuer à rapprocher les personnes et les communautés. Cet aspect a été souligné par Jagdish Ayer, Président de l'Association des organisations de jeunesse du Népal, qui relève que « la participation égalitaire et authentique de tous les groupes » peut permettre d'éviter « les erreurs du passé qui ont entraîné de violents conflits ».

L'inclusivité de l'engagement public peut revêtir de nombreux aspects, y compris le fait d'utiliser un langage compréhensible dans les communications. Ce point a été souligné par Alvaro Cabrera, chargé de recherche principal à l'Assemblée nationale de la Hongrie, qui a déclaré : « Il est toujours important de communiquer avec les citoyens de manière accessible ».

La législation et les autres aspects de l'activité parlementaire utilisent souvent des notions complexes et une terminologie technique. Les parlements peuvent contribuer à mieux informer la collectivité en traduisant cette complexité en communications faciles à comprendre pour le grand public. Dans un exemple, évoqué dans la troisième partie du présent rapport, le Sénat du Canada recourt à des éléments graphiques sur les réseaux sociaux pour expliquer les projets de loi de manière simple. À terme, rendre plus accessibles à la population les informations sur la législation proposée contribue à encourager la participation du public à l'activité législative.

La traduction des informations concernant le parlement en diverses langues contribue aussi à le rendre plus accessible dans les pays où cohabitent divers groupes ethniques. Padiphat Suntiphada, membre du Parlement de la Thaïlande, relève que les groupes minoritaires qui parlent des langues différentes peuvent se trouver marginalisés et « se sentir très éloignés » s'ils ne sont pas en mesure d'avoir accès à des informations ou à se connecter dans leur propre langue.

Tel peut être aussi le sentiment des personnes atteintes d'incapacités auditives ou visuelles, qui dépendent parfois

de modes de communication non verbaux. En diffusant des informations sur le parlement en langue des signes ou en braille, les parlements peuvent réduire la marginalisation de certains membres de la collectivité qui pourraient, sans cela, se trouver exclus des activités parlementaires ou être gravement désavantagés pour y participer. Certains parlements sont allés plus loin en adaptant leurs activités destinées au public afin de répondre aux besoins de ces personnes. Ainsi, le Parlement de la Norvège organise des visites guidées pour personnes mal voyantes, autour d'objets à toucher dans le bâtiment du Parlement, tandis que le Bundestag allemand a créé des étiquettes en braille et des modèles tactiles spécialement conçus pour les visiteurs mal voyants. En Australie, le Parlement de Victoria produit un bulletin d'informations vidéo régulier sur le Parlement en langue des signes.

Toutes ces mesures représentent un pas dans la bonne direction et devraient servir d'exemples aux autres parlements, mais les initiatives individuelles ne constituent qu'une solution partielle. Des plans d'action plus complets conçus pour répondre aux besoins des personnes en situation de handicap faciliteraient leur participation pleine et entière (voir, pour plus de détails, la cinquième partie du présent rapport).

Mener des activités ciblées pour associer la population aux activités du parlement ne signifie pas donner la préférence à tel ou tel groupe, mais plutôt assurer l'égalité d'accès pour tous. Il s'agit de donner aux personnes qui ont été désavantagées, qui font partie d'une minorité ou qui ont été ignorées par le passé, une chance de participer, sur un pied d'égalité et avec des connaissances et des informations similaires par rapport aux personnes qui depuis des décennies se trouvent au centre du débat politique.

Pour s'adresser aux divers groupes au sein d'une collectivité, les parlements devraient utiliser les méthodes de communication qui leur sont propres. Il se peut, par exemple, que des groupes minoritaires ne consultent pas les grands médias nationaux, mais plutôt des moyens d'information qui utilisent leur langue ou des services d'information à assise communautaire. La difficulté, pour les parlements, consiste à identifier les canaux de communication qui peuvent être utilisés pour toucher des publics bien précis.

Un engagement public inclusif peut aussi exiger des mécanismes de soutien spécifiques pour les groupes désavantagés. Les obstacles qui empêchent certains groupes de participer peuvent être combattus lors de la planification des initiatives d'engagement public. On peut, par exemple, intégrer aux événements organisés au parlement des mesures pour assurer l'accès physique des personnes en situation de handicap. Des mesures telles que le sous-titrage et l'interprétation en langue des signes peuvent être incorporées aux communications parlementaires, afin que les personnes malentendantes puissent participer. Un soutien financier ciblé peut aussi être intégré à la combinaison de mesures que les parlements mettent en œuvre pour faire tomber les obstacles à la participation.

Les parlements peuvent utiliser une **liste de contrôle pour l'inclusion** afin de s'assurer que leurs activités d'engagement public et leurs communications sont bien accessibles aux personnes en situation de handicap, adaptées aux personnes qui ne maîtrisent pas bien la langue officielle ainsi qu'à celles

qui ont un niveau d'instruction modeste, et qu'elles sont à la portée des personnes qui ont des moyens financiers limités. En appliquant ces critères à leurs activités et à leurs canaux d'engagement public, les parlements peuvent cerner les lacunes et réfléchir aux mesures nécessaires pour surmonter les obstacles présents et systémiques à la participation.

Pour plus d'informations – voir annexe

Guide pratique : liste de contrôle pour l'inclusion

3.3 Veiller à ce que l'engagement public soit sensible au genre

Les hommes et les femmes devraient avoir les mêmes droits de participer aux processus et aux structures parlementaires, sans discrimination. C'est une condition préalable d'une démocratie authentique et c'est aussi un droit humain fondamental. Afin de combattre l'injustice structurelle à laquelle sont confrontées les femmes, et les niveaux plus faibles d'engagement qu'elle entraîne, il est important que les parlements adoptent des mesures de participation sensibles au genre. Le *Plan d'action pour des parlements sensibles au genre* publié par l'UIP contient la définition suivante :

Un parlement sensible au genre est un parlement où il n'y a pas d'obstacles – qu'ils soient matériels, structurels ou culturels – à la pleine participation des femmes et à l'égalité entre hommes et femmes, qu'il s'agisse des élus ou du personnel. C'est un lieu où les femmes peuvent et veulent travailler et apporter leur contribution. Un parlement sensible au genre donne l'exemple en ce sens qu'il promeut l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes dans l'ensemble de la société, aux plans tant national qu'international⁶⁸.

Pour les parlements qui cherchent à renforcer leur relation avec leurs collectivités, il est crucial d'agir de manière stratégique en faveur des femmes et de veiller à ce que les points de vue de celles-ci soient réellement intégrés dans les processus parlementaires.

Le présent rapport présente trois stratégies clés qui peuvent permettre aux parlements de communiquer plus efficacement avec les femmes. Elles sont fondées sur des entretiens avec des parlementaires, des universitaires et des citoyens. En tenant compte, dans leur stratégie d'engagement public, de chacune des priorités formulées ci-dessous, les parlements peuvent progresser vers l'égalité en matière de participation.

Institutionnaliser les mesures encourageant la participation des femmes

Le processus qui consiste à institutionnaliser les mesures pour l'engagement des femmes exige non seulement de focaliser les programmes et les activités sur la participation des femmes, mais aussi de les intégrer dans l'ensemble des activités du parlement. L'UIP a formulé la remarque suivante au sujet des parlements sensibles au genre :

Pendant de nombreuses années, la responsabilité de défendre les droits des femmes et l'égalité des sexes dans les parlements revenait principalement aux femmes parlementaires. Nous avons changé les choses et cette responsabilité incombe désormais aux parlements, en leur qualité d'institutions représentant les intérêts de tous les citoyens⁶⁹.

Les recherches entreprises pour préparer le *Rapport parlementaire mondial* confirment que, dans de nombreux parlements, le rôle directeur pour promouvoir la participation des femmes incombe toujours aux femmes parlementaires ou à des organismes spécialement voués à cette fin, comme des commissions ou des groupes sur l'égalité des genres. Ce sont ces organismes qui aident à analyser les procédures et les résultats du parlement sous l'angle de la perspective de genre.

En Sierra Leone, par exemple, un groupe de femmes au sein du Parlement a joué un rôle crucial de sensibilisation et d'action pour combattre les violences sexuelles et sexistes. La loi sur les infractions sexuelles adoptée par le Parlement tient compte des principales préoccupations soulevées par les membres du groupe de femmes, qui ont aussi mobilisé les autorités locales et les habitants de six districts dans une campagne, « 16 jours d'action », destinée à informer largement la population sur la loi nouvellement adoptée et à débattre de son application. Les membres des six conseils de district participants ont élaboré des plans d'action à l'échelle de la collectivité locale pour combattre ce type de violence.

Les exemples de divers pays montrent qu'en matière d'engagement public, les mesures prises par des femmes pour des femmes aident à renforcer la confiance, placent au premier plan les problèmes qui les concernent et renforcent leur participation. Lorsque les femmes jouent un rôle directeur, l'engagement est plus vigoureux et de meilleure qualité.

Cependant, pour parvenir à une véritable égalité entre hommes et femmes, on ne peut se contenter de compter exclusivement sur les femmes parlementaires ou d'accroître le nombre de femmes qui siègent sur les bancs des parlements. Il faut aussi « examiner l'institution elle-même sous un angle critique et recenser des obstacles passés inaperçus qui découragent les femmes, limitent leur participation ou entravent les progrès vers l'égalité des sexes, puis prendre des mesures énergiques pour résoudre les problèmes⁷⁰ ».

Il est essentiel que les parlements s'engagent en faveur de mesures d'engagement public sensibles au genre, non seulement au moyen de commissions et de groupes spécifiques, mais aussi en intégrant l'engagement sensible au genre dans l'ensemble de la structure du parlement, sans oublier les commissions parlementaires.

L'une des manières dont les parlements peuvent institutionnaliser l'engagement des femmes dans leur activité consiste à assurer une représentation égale des femmes et des hommes parmi les experts et autres témoins entendus lors des auditions de leurs commissions. Ces intervenants, hommes ou femmes, doivent pouvoir aider le parlement à évaluer les effets des textes législatifs qu'ils envisagent d'adopter sur

68 UIP, 2017, p. 5.

69 UIP, 2021b.

70 UIP, 2021b.

tous les secteurs de la société, afin de garantir l'égalité des sexes⁷¹. Les parlements peuvent aussi viser la parité hommes-femmes dans la participation à tous les échelons, et l'intégrer parmi les critères à respecter dans la réalisation des visites de terrain et dans la réalisation de programmes spécifiques tels que les parlements des jeunes ou les visites de terrain par des étudiants.

Associer les femmes à tous les débats

La deuxième priorité stratégique permettant de progresser vers une participation égale consiste à inclure des femmes dans tous les débats. Les parlements doivent être conscients du fait que les femmes, qui représentent la moitié de la population, sont donc concernées par toutes les décisions qu'ils prennent. Les femmes ne constituent pas un groupe uniforme en termes d'intérêts ou d'expérience. Elles n'ont pas une identité unique et ne sont pas unidimensionnelles : elles ne se préoccupent pas uniquement des « questions féminines ». Harini Amarasuryia, membre du Parlement de Sri Lanka, souligne ce point :

On part du postulat que puisque je suis une parlementaire de sexe féminin, je ne vais m'exprimer que sur des questions dites féminines, comme les femmes et les enfants. Alors que sur les questions plus générales, supposées plus difficiles, mon avis ne compte pas vraiment. J'ai un point de vue féministe sur tous les dossiers que j'aborde, mais je ne vais pas me borner aux seules questions perçues comme « féminines ». Il m'a fallu faire de gros efforts pour veiller à ne pas me laisser enfermer dans les débats sur certaines questions, à l'exclusion de toutes les autres.

Ces propos sont révélateurs d'un phénomène global : la relégation des femmes aux débats sur certaines questions les concernant. Un engagement public authentique exige que les parlements s'assurent de la participation des femmes à tous les débats en cours, de l'économie à la sécurité, en passant par la santé, l'agriculture et toute autre question concernant la collectivité.

Nouer des liens institutionnels et systématiques avec un large éventail de groupes – y compris les mécanismes nationaux de défense des femmes, les militants pour les droits des femmes et des personnes LGBTQ+, la société civile, les organisations du secteur privé et les milieux universitaires – permet de faire bénéficier les processus parlementaires de compétences spécialisées et de soutenir les parlementaires pour intégrer la perspective de genre dans l'ensemble de leurs activités de législation, de représentation et de contrôle.

Veiller à ce que l'engagement public soit sûr et accessible pour les femmes

La troisième priorité stratégique en matière de participation égale consiste, pour les parlements, à faire en sorte que l'engagement public soit sûr et accessible pour les femmes. Cet impératif englobe les aspects de sécurité physique, psychologique et affective⁷².

Les femmes peuvent être encouragées à participer si leur sécurité et leurs responsabilités (comme la garde des enfants) sont prises en considération lorsque des décisions sont prises concernant le lieu et le moment des activités. Les femmes peuvent aussi avoir besoin d'une aide financière, par exemple lorsqu'elles disposent de ressources financières limitées ou lorsqu'elles ont besoin d'avoir accès à des services – garde d'enfants ou autres – afin de participer.

Il convient aussi de se demander si la forme des activités encourageant la participation permet aux femmes de s'exprimer librement et ouvertement, en particulier lorsque les discriminations passées induisent chez elles une réticence à faire part publiquement de leur opinion et de leur point de vue. Plusieurs questions méritent examen, notamment : qui peut participer, qui dirige l'activité, quelles sont les règles régissant le débat et la discussion, ainsi que les photographies et les enregistrements des débats, quels sont les services d'appui qui pourraient être nécessaires lorsque des questions sensibles sont abordées, et comment seront utilisées les informations réunies. Des travaux de recherche suggèrent que lorsqu'une conférence scientifique est présidée par une femme, ou lorsqu'une femme pose la première question, d'autres femmes sont davantage susceptibles de participer à la discussion⁷³. Les parlements peuvent examiner s'il en est de même dans leurs activités.

4. Agir pour susciter la participation de la population

4.1 Engager le dialogue sur des questions importantes

C'est un axiome aussi élémentaire qu'incontestable : les gens se préoccupent des problèmes qui les concernent directement. Nouer le dialogue avec les gens sur des questions qui leur tiennent à cœur peut aider les parlements à conserver un rôle central pour les populations qu'ils représentent.

Lorsque les habitants sont déçus par leurs représentants élus, désenchantés à l'égard des institutions publiques et mécontents de la vie politique, ils cherchent d'autres moyens de faire connaître leurs opinions et de susciter le changement, en contournant purement et simplement le parlement.

Le militantisme politique sur des questions telles que les changements climatiques a vu naître des mouvements massifs au sein de la population. En communiquant sur des enjeux de ce type et en réagissant aux préoccupations populaires, les parlements peuvent renforcer l'idée qu'ils sont le forum par excellence du débat public.

L'une des voies possibles pour les parlements consiste à modifier leurs procédures et manières de travailler existantes afin que les questions proposées par la population puissent faire l'objet de débats et d'enquêtes. En ouvrant des canaux de communication ouverts à la collectivité, les parlements peuvent montrer qu'ils s'intéressent aux thèmes qui importent

71 UIP, 2016.

72 UIP, 2019.

73 Salem *et al.*, 2021



Nouer le dialogue avec les gens sur des questions qui leur tiennent à cœur peut aider les parlements à conserver un rôle central pour les populations qu'ils représentent.



Rwanda. Des sénateurs rendent visite à des personnes âgées réinstallées dans des bâtiments modernes situés dans des zones d'installation communautaires, conformément à la politique du gouvernement qui consiste à fournir des logements aux citoyens âgés et vulnérables qui vivent encore dans des établissements dispersés ou dans des zones à haut risque. © Sénat du Rwanda

pour la population et qu'ils sont prêts à écouter les gens quant à la manière dont ces problèmes doivent être traités.

Les systèmes de pétitions peuvent représenter une possibilité. Certains parlements transmettent déjà les pétitions qui ont rassemblé suffisamment de signatures à des commissions, pour tenir des auditions publiques, ou à une séance plénière pour débat. Les parlements qui ne disposent pas de ce type de procédure pourraient étudier la manière dont elle a fonctionné dans d'autres pays et mettre en place des méthodes similaires, adaptées à leur situation, permettant à la collectivité de prendre l'initiative de proposer des débats et des études de questions.

Comme cela a déjà été relevé, les commissions représentent l'un des premiers canaux pour associer la collectivité aux activités du parlement. Lorsqu'elles définissent leur ordre du jour, les commissions ont une possibilité de s'ouvrir à de nouvelles méthodes d'interaction avec le public sur des sujets qui lui tiennent à cœur. Les commissions pourraient, par exemple, organiser des forums, des tables rondes et des séminaires sur des thèmes proposés par la population.

Les commissions pourraient aussi utiliser de manière plus attrayante les informations qu'elles collectent au sein de la collectivité. Traditionnellement, les commissions n'utilisent les témoignages des experts et de la population que dans les rapports qu'elles présentent au parlement, en évitant toute discussion de plus grande ampleur des faits évoqués jusqu'à la publication du rapport. Cette information pourrait être mieux exploitée. Les commissions pourraient collaborer avec le personnel chargé de l'engagement public pour produire des communiqués, des articles de presse et des vidéos. Ce contenu pourrait être diffusé par des canaux numériques,

comme le site web du Parlement et ses comptes sur les réseaux sociaux. Les membres de la collectivité dont les témoignages sont utilisés pour produire des contenus dignes d'être publiés constateront ainsi qu'ils sont pris au sérieux. En même temps, utiliser les témoignages de cette manière peut stimuler l'engagement public, en présentant à la population des informations sur les questions examinées par les commissions de manière à répliquer d'autres contenus d'information qu'elle reçoit habituellement.

Les commissions peuvent aussi inclure des membres de la collectivité dans leurs structures et leur faire une place dans les instances de décision. À titre d'exemple, l'initiative du « siège vert », en Serbie, décrite dans la deuxième partie du présent rapport, permet aux ONG de participer aux activités de la commission de l'environnement du Parlement.

Les parlements peuvent aussi nouer des contacts avec la population en commandant des travaux de recherche sur des sujets importants aux yeux de la collectivité. Les bibliothèques ou les départements de la recherche des parlements pourraient travailler de manière indépendante ou en partenariat avec d'autres organismes de recherche, y compris les institutions d'enseignement supérieur. Par tradition, les chercheurs parlementaires se sont concentrés sur la récolte d'informations et sur l'étude de sujets précis afin d'assister les parlementaires dans leur travail législatif et leur activité au sein des commissions. Le mandat des bibliothèques et des départements de recherche des parlements pourrait être élargi pour inclure l'engagement public. En d'autres termes, ils pourraient préparer des documents de recherche traitant des thèmes qui préoccupent la collectivité et informant les parlementaires sur ces sujets.

Le Parlement pourrait aussi organiser des forums et des séminaires sur des sujets proposés par la population. Cela donnerait à des personnes issues de tous les secteurs de la société l'occasion d'avoir une influence sur les questions examinées et débattues par le parlement. Les réseaux sociaux pourraient être utilisés pour permettre à la collectivité de participer plus activement à ces discussions et à des débats. Des forums en ligne diffusés sur des plateformes de réseaux sociaux telles que Facebook Live peuvent offrir des possibilités de dialogue entre les parlementaires et la collectivité, par exemple en organisant des tables rondes réunissant des parlementaires et des citoyens.

Les programmes éducatifs et destinés aux jeunes au sujet du parlement peuvent être axés sur des dossiers précis ; c'est aussi une façon de rendre l'expérience plus interactive et d'encourager les participants à étudier un thème plutôt que de suivre une procédure. À titre d'exemple de ce type de pratique, le Parlement de la Norvège utilise le jeu de simulation DEMO pour amener des étudiants à se pencher sur des questions qui les intéressent, puis à simuler des situations réelles dans lesquelles ils discutent et agissent sur ces problèmes. Dans le même esprit, les parlements des jeunes organisés à Trinité-et-Tobago, qui sont consacrés à des thématiques précises, donnent aux participants la possibilité de débattre et de formuler des propositions sur un sujet donné. Le parlement des jeunes organisé en 2020 était consacré aux mesures à prendre pour surmonter la fracture numérique.

Les canaux pouvant être utilisés par la collectivité au service de l'engagement public peuvent permettre aux parlements d'élargir et d'approfondir leur interaction avec la population en instaurant un dialogue authentique entre les électeurs et leurs représentants élus sur des questions importantes pour la collectivité. Sur la base des éléments évoqués plus haut, ces canaux pourraient comprendre, par exemple :

- un mécanisme permettant à la population de proposer des sujets de débat parlementaire, des domaines d'enquête pour les commissions et des sujets de recherche pour les bibliothèques et les départements de recherche des parlements,
- des nouvelles diffusées sur les canaux numériques du parlement, basées sur les témoignages présentés devant les commissions ou provenant de citoyens compétents en matière de législation ou spécialistes des questions de politique publique examinées au parlement,
- des forums de discussion réunissant des parlementaires et des citoyens, autour de thèmes proposés par le public,
- des auditions de commission et des tables rondes interactives, donnant la possibilité aux citoyens de poser des questions,
- des groupes consultatifs communautaires couvrant divers sujets, par exemple un groupe réunissant des enseignants et des étudiants afin de formuler des conseils sur l'orientation des programmes et des ressources du parlement en matière d'éducation.

Ce ne sont là que quelques-unes des manières dont les parlements peuvent donner à tous les membres de la société des moyens de participer à la vie démocratique. Permettre aux citoyens d'influencer les questions faisant l'objet de débats,

d'enquêtes et de recherches au parlement est un moyen de donner au public voix au chapitre dans l'action du parlement et de démontrer la volonté du parlement de renforcer la participation de la collectivité à ses activités.

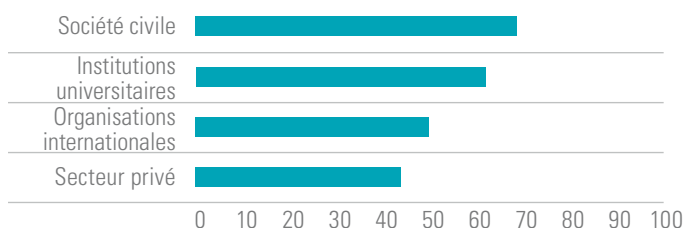
4.2 Collaborer avec la population

Lorsque les parlements collaborent avec la population pour obtenir des résultats mutuellement favorables, l'engagement public atteint un niveau supérieur. Cela peut aussi mener à des activités de cocréation qui intègrent la collectivité dans les processus de décision, de manière à ce que les solutions soient conçues non pas pour les gens, mais avec eux.

La collaboration peut permettre aux parlements d'avoir accès à des compétences extérieures, et aux membres de la collectivité de dialoguer avec les décideurs. Les ressources limitées peuvent être utilisées plus efficacement avec des initiatives conjointes du parlement et des partenaires extérieurs plutôt que par des actions séparées. Elle peut aussi présenter un autre avantage, à savoir une focalisation plus localisée de l'engagement public, en permettant au parlement de bénéficier des connaissances locales et en permettant aux communautés locales de s'associer plus activement aux programmes et aux processus parlementaires. Les organisations partenaires qui disposent déjà d'un certain nombre de membres peuvent permettre au parlement de nouer des relations avec de nouveaux publics.

Près de 80 pour cent des parlements consultés dans la préparation de ce rapport indiquent qu'ils ont collaboré avec des partenaires extérieurs d'une manière ou d'une autre, y compris avec la société civile, le secteur privé, les institutions universitaires et les organisations internationales.

Figure 9. Collaboration avec des partenaires extérieurs



Les parlements se sont lancés dans des opérations en collaboration de diverses manières. Ainsi, le Parlement irlandais organise chaque année un parlement des jeunes en coopération avec un groupe de la société civile. À Trinité-et-Tobago, une conférence des dirigeants des mouvements de jeunes a été organisée en partenariat avec un programme de formation des femmes aux fonctions de direction et un réseau d'assemblées parlementaires. En République de Macédoine du Nord, les organisations internationales et les organisations de la société civile ont ensemble soutenu un projet de renforcement des capacités parlementaires autour de la planification stratégique, de la gestion des ressources humaines et des achats. En Lettonie, une fédération d'ONG a collaboré avec le Parlement pour étudier des moyens de renforcer la participation de ces organisations aux processus parlementaires.

L'enquête réalisée pour le présent rapport a aussi établi que de nombreux parlements s'associent avec des universités et d'autres institutions supérieures pour des programmes

de stages, des forums et des travaux de recherche sur des questions essentielles. Là encore, les avantages de cette démarche sont réciproques : les parlements obtiennent un accès à des connaissances spécialisées, tandis que les chercheurs voient leurs travaux utilisés dans la formulation des politiques publiques et peuvent faire connaître leurs recherches au grand public.

Certains parlements font un pas de plus dans cette direction en expérimentant des méthodes de collaboration et de cocréation dans leur processus législatif. Une étude de cas préparée pour le présent rapport évoque les exemples de trois pays. En Argentine, la plateforme *Leyes Abiertas*, qui est le fruit d'un travail mené conjointement par la Chambre des députés et la société civile, est utilisée pour publier les propositions de loi, ce qui permet aux parlementaires de prendre connaissance des commentaires de la population, d'y répondre et de les inclure dans le projet de texte. En Indonésie, un outil en ligne similaire, SIMAS, permet au public de commenter et de formuler des recommandations sur les projets de loi. Aux États-Unis, la commission des ressources naturelles de la Chambre des représentants utilise POPVOX, une plateforme en ligne existante, pour permettre à la population de faire des suggestions et de proposer des modifications à une proposition de loi sur la justice environnementale.

Pour plus d'informations – voir annexe

Étude de cas thématique – Collaboration au processus législatif

Un exemple légèrement différent, en France cette fois, montre comment la collectivité peut être intégrée à la réflexion future sur des questions de fond. Dans les premiers jours de la pandémie de COVID-19, un groupe de parlementaires français a lancé un processus de consultation appelé « Le Jour d'Après ». Les citoyens pouvaient, grâce à une plateforme en ligne à sources ouvertes, proposer, débattre et voter sur des propositions concernant les mesures à prendre après la fin de la crise. Une série d'ateliers thématiques en ligne a aussi été organisée dans le cadre de cette campagne.

Chacun de ces exemples montre des parlements disposés à expérimenter de nouvelles méthodes d'engagement en travaillant avec des partenaires pour concevoir de nouveaux systèmes ou en utilisant des plateformes existantes. Cette ouverture à l'expérimentation pourrait servir d'exemple à d'autres parlements souhaitant devenir plus accessibles pour la collectivité.

Bien que la collaboration représente un pas en avant vers des processus parlementaires plus participatifs, on peut dire que les parlements n'ont fait qu'un timide premier pas et pourraient aller plus loin. Ce n'est qu'en expérimentant davantage que les parlements pourront recueillir suffisamment de données pour déterminer si et comment la collaboration et la conception conjointe avec la collectivité contribuent à créer un meilleur processus de décision et à obtenir de meilleurs résultats législatifs.

Les parlements qui cherchent à définir une méthode plus stratégique pourraient élaborer un cadre de collaboration, en définissant leurs objectifs dans la recherche de partenariats, les critères à utiliser pour déterminer quels partenariats devraient être visés, et comment le processus de collaboration doit être géré au mieux dans l'intérêt de tous.

5. Agir pour obtenir des résultats

5.1 Dresser un plan d'action

Les parlements peuvent prendre de nombreuses mesures pour renforcer et revitaliser leurs activités d'engagement public avec la population. Formuler une stratégie est utile pour arrêter les objectifs en la matière, mais le succès dépendra des mesures prises par le parlement pour atteindre ces objectifs.

Un plan d'action ou de mise en œuvre pour l'engagement public identifie les éléments spécifiques qui doivent être réunis afin d'atteindre les objectifs identifiés et convenus. Il représente à ce titre une partie essentielle de la transition vers une réflexion plus stratégique. Ce type de plan indique quelles sont les tâches à entreprendre, qui en est responsable, quel est le public visé, à quelle échéance les tâches doivent être accomplies (le calendrier), et quels sont les résultats spécifiques attendus.

La préparation d'un plan d'action relève de la responsabilité de l'administration parlementaire. C'est un outil administratif important à l'appui d'une démarche systématique pour mettre en œuvre un programme d'engagement public efficace.

L'élaboration du plan permet de définir des objectifs. Ceux-ci seront d'autant plus efficaces qu'ils sont quantifiables, atteignables, appropriés par rapport au résultat escompté, et liés à un calendrier précis. Les mesures prises pourront ainsi être plus facilement évaluées (voir plus bas pour plus de détails à ce sujet).

Un autre aspect important du processus de planification pour l'engagement public consiste à allouer un budget pour réaliser les mesures proposées. En chiffrant les diverses activités planifiées pour une période déterminée, dans le cadre d'un cycle budgétaire annuel, les administrations parlementaires peuvent fixer des priorités en matière d'engagement.

Les parlements peuvent aussi utiliser le processus d'allocation budgétaire pour faire en sorte que les engagements soient inclusifs. En allouant des fonds à des activités et des programmes destinés aux personnes désavantagées ou sous-représentées, ainsi qu'aux personnes vivant en dehors de la capitale et dans des régions éloignées, les parlements peuvent faire en sorte que ces groupes soient prioritaires dans les activités de sensibilisation.

5.2 L'évaluation, clé de l'amélioration

Une évaluation régulière et solide est essentielle pour l'efficacité de l'engagement public, en permettant d'estimer avec rigueur la portée et l'impact des programmes et activités du parlement. Les critères d'évaluation comprennent

généralement la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. Josephine Watera, qui travaille au sein de la Division du suivi et de l'évaluation au Parlement de l'Ouganda, insiste sur le fait que c'est l'évaluation qui amène le Parlement à « rendre compte des résultats que nous constatons » et qui lui permet de « tirer les leçons de la mise en œuvre des activités que nous avons réalisées ».

Comme indiqué plus haut, 34 pour cent des parlements qui ont répondu à l'enquête réalisée pour le présent rapport ont indiqué qu'ils disposaient d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation de l'engagement public, ce qui tend à montrer que les besoins en matière d'évaluation devraient devenir une priorité stratégique plus aiguë pour les parlements afin de veiller à ce que leurs activités d'engagement public soient en phase avec les objectifs visés et s'améliorent régulièrement.

Il est important de réfléchir à ce qui sera évalué, comment et par qui. Une répartition claire des responsabilités entre les parlementaires et le personnel parlementaire est nécessaire. Dans bien des cas, l'évaluation se concentre sur le processus plutôt que sur les résultats, et à ce titre elle peut être effectuée par l'administration.

L'objet des mesures doit être défini en fonction du projet. Ce point a été souligné par Thomas Larue, chef du secrétariat de l'évaluation et de la recherche au Parlement suédois, qui explique que plutôt que d'utiliser un manuel générique, le parlement recourt à des principes d'évaluation qui sont adaptés à des projets précis.

Les mesures quantitatives peuvent comprendre le nombre de personnes qui ont participé à l'engagement, des données démographiques montrant la diversité des groupes – par genre, par âge, par lieu de résidence et par origine – ainsi que des informations sur les résultats financiers. Ces informations permettent de comprendre quel public a été touché et combien coûte ce type d'activité.

Les données qualitatives décrivent l'expérience vécue par les personnes concernées. Elles peuvent comprendre des taux de satisfaction ainsi que des informations sur les effets que l'engagement a exercés sur les personnes, ce qu'elles en ont retiré et comment elles pensent utiliser cette expérience à l'avenir. Les mesures qualitatives devraient aussi porter sur ce que l'expérience d'engagement a apporté au parlement, et en particulier sur les éventuels changements qui ont découlé de l'activité. Les commentaires du public forment une partie importante de l'exercice d'évaluation.

Un processus d'évaluation bien conçu exige des systèmes appropriés pour recueillir des données de manière régulière et cohérente, afin d'analyser l'évolution des tendances au fil du temps pour estimer les effets à plus long terme des activités et des méthodes d'engagement public.

Au même titre que la stratégie d'engagement, le cadre général utilisé pour évaluer les projets et les activités mis en œuvre dans ce contexte doit être global. Un cadre d'évaluation complet doit comprendre les éléments suivants :

- les indicateurs qui seront utilisés pour mesurer les résultats,
- les données statistiques qui seront recueillies,
- la manière dont seront collectés les commentaires des participants,
- le moment des évaluations (selon quel calendrier),
- qui sera responsable d'effectuer l'évaluation,
- comment et à qui seront communiqués les résultats de l'évaluation.

Comme les parlements consacrent aujourd'hui davantage de ressources aux projets et aux activités d'engagement public, l'évaluation prend une importance croissante. Des procédures d'évaluation solides peuvent aider les parlements à s'assurer que leur investissement est bien placé et contribue à atteindre les résultats souhaités.

Partie 5 : L'orientation future de l'engagement public

Dans un monde en mutation rapide, les parlements doivent être réactifs, savoir s'adapter et revitaliser leurs pratiques et leur fonctionnement afin de relever les défis d'aujourd'hui et de demain. Ce n'est qu'en évoluant avec leur temps que les parlements pourront préserver leur importance pour les citoyens qu'ils représentent.

Les parlements ont l'autorité et la possibilité de renforcer leur action et de montrer la voie en matière de pratique démocratique. Dans bien des cas, la tradition a été utile aux parlements en posant les bases de la stabilité et de la prévisibilité. À partir de cette position de force, les parlements peuvent chercher des occasions de se renouveler et d'innover, en particulier dans leur engagement public, afin d'être bien préparés pour l'avenir.

Comme le montre clairement le *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement*⁷⁴, l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la modernisation des parlements a été aussi rapide que spectaculaire. Cette situation offre une occasion sans pareil d'accélérer et d'intégrer une démarche plus ouverte et participative.

Le présent rapport est un appel lancé aux parlements afin que leurs activités d'engagement public soient résolument tournées vers l'avenir. Il reconnaît que les responsabilités doivent être partagées. Les représentants élus doivent donner l'exemple et ouvrir la voie, par leur propre engagement et leurs actes, à titre individuel et collectif, par les groupes politiques du parlement, mais les administrations parlementaires ont aussi une responsabilité, car elles disposent des connaissances institutionnelles et des compétences nécessaires pour collaborer avec les parlementaires afin de changer la donne.

La quatrième partie du rapport a décrit diverses priorités que devraient envisager les parlements décidés à élargir et approfondir leurs activités en matière d'engagement public. La présente section du rapport suggère quelques initiatives essentielles pouvant servir de base de réflexion et d'action pour les parlements. Elles susciteront presque inmanquablement des questions et des débats animés, mais elles sont formulées dans l'espoir que les parlements commencent à se préparer dès aujourd'hui pour élaborer de meilleures méthodes d'engagement public et pour conserver leur rôle essentiel à l'avenir.

1. Prendre les jeunes au sérieux

Objectif essentiel :
renforcer la participation des jeunes par des mesures plus audacieuses avec leur concours

Les jeunes constituent une proportion croissante de la population mondiale. Afin de demeurer un interlocuteur valable pour les jeunes, les parlements doivent nouer

des contacts et entretenir des relations constructives avec eux. À défaut, ce groupe crucial pour l'avenir de nos sociétés pourrait arriver à l'âge adulte sans connaissances approfondies sur le parlement, sans éprouver à son égard ni intérêt ni engagement, ce qui aurait des conséquences à plus long terme pour les relations entre la population et le parlement et pour le respect à l'égard de celui-ci.

Selon les chiffres publiés par l'ONU, on dénombrait dans le monde en 2019 environ 1,2 milliard de jeunes âgés de 15 à 24 ans, soit 16 pour cent de la population mondiale. Ce nombre devrait atteindre son apogée en 2065, avec un peu moins de 1,4 milliard de personnes⁷⁵.

Comprendre les jeunes d'aujourd'hui

Les jeunes d'aujourd'hui sont une génération née à l'ère du numérique, même en tenant compte du fossé numérique. Ils utilisent les nouvelles technologies avec aisance et sont connectés à travers les réseaux sociaux. Les jeunes sont plus mobiles que les générations de leurs aînés en termes de vie sociale, d'emploi et de lieu de résidence ; ils sont disposés à voyager et à connaître des expériences nouvelles. Ils se sentent généralement concernés par des enjeux planétaires tels que les changements climatiques, l'égalité des genres et le racisme, et se mobilisent pour exiger des mesures concrètes. Leur militantisme politique se manifeste souvent au niveau local plutôt que de passer par des canaux officiels traditionnels.

Le désintérêt des jeunes à l'égard de la politique telle qu'elle est pratiquée par les générations plus âgées peut être attribué à une série de facteurs. Les jeunes ont le sentiment de ne pas être écoutés ni pris au sérieux ; il leur semble que leurs contributions ne sont pas évaluées à leur juste valeur, et que les démarches entreprises à leur égard ne sont pas sincères.

Impatients à l'égard des processus politiques existants, peu motivés par eux, les jeunes ont montré qu'ils souhaitent agir à leur manière. Des exemples déjà cités dans le présent rapport, tels que la campagne « Not Too Young To Run » au Nigéria et la Coalition des jeunes pour le climat au Royaume-Uni, démontrent que les jeunes sont prêts à se ranger derrière une cause et à mettre en demeure les parlementaires de changer les choses.

Il est essentiel de ne pas considérer les jeunes comme un groupe unique et homogène. Les jeunes sont différents et ils ont une diversité de points de vue et d'expériences qui déterminent les questions qui les intéressent et leur manière de communiquer. Il serait erroné de penser que les jeunes ne s'engagent que sur des questions considérées comme propres à la jeunesse. Ils ont montré qu'ils s'intéressaient à de nombreux thèmes qui ont des retombées sur eux et qui marqueront leur avenir.

74 UIP, 2020.

75 ONU, 2019a, p. 1.



Renforcer la participation des jeunes par des mesures plus audacieuses avec leur concours.



Autriche. Étudiants participant à un séminaire sur la démocratie à l'occasion de la cinquième Conférence mondiale des présidents de parlement tenue à Vienne en 2021. © Administration parlementaire / Michael Buchner



Chili. Atelier organisé avec la société civile par la Commission bicamérale de la transparence pour élaborer les nouvelles règles sur la participation civile au Congrès national. © Parlement chilien



Andorre. Séance plénière du parlement des jeunes en présence du chef du gouvernement, de la Ministre de l'éducation et des membres de la Commission de l'éducation. © Parlement andorran

Repenser l'engagement des jeunes

Par le passé, les parlements ont eu tendance à mettre l'accent sur l'éducation des jeunes à la démocratie et aux travaux parlementaires. Il existe une longue tradition de recours à des visites scolaires, des jeux de rôle, des programmes pour étudiants, des parlements des jeunes et des concours pour parler aux jeunes du parlement et leur permettre de faire l'expérience de ses procédures. De temps à autre, les parlements ont aussi cherché à sensibiliser les jeunes à travers des ateliers, des forums et des tables rondes, afin d'entendre leur avis sur les questions examinées par les commissions parlementaires.

Certains parlements sont allés plus loin en concevant des programmes plus approfondis pour les jeunes. On peut citer en exemple le programme de stages au Parlement de l'Ukraine, les conseils jeunesse de circonscription au Canada et le Youth Select Committee (Commission des jeunes) au Royaume-Uni. Toutes ces initiatives sont les bienvenues, car elles permettent aux jeunes de se familiariser avec le parlement de façon plus attrayante à travers la participation. Toutefois, les programmes de ce genre ne sont pas largement répandus dans les parlements du monde entier.

Le temps est venu d'agir de manière plus ambitieuse, en tirant parti de l'enthousiasme, de l'énergie et des idées de la jeunesse et en suscitant l'intérêt à l'égard du parlement et l'interaction avec lui. Pour nouer des liens significatifs avec la jeunesse, les parlements doivent repenser leurs méthodes en matière de participation des jeunes et concevoir avec eux de nouvelles initiatives. Quelques propositions à cet égard sont décrites ci-dessous.

Initiative pour la jeunesse : collaborer avec des jeunes pour élaborer ensemble une charte pour la participation de la jeunesse

Les parlements peuvent revitaliser leurs activités en matière d'engagement des jeunes en coopérant avec eux à l'élaboration en commun d'une charte pour la participation de la jeunesse. Dans un tel processus de collaboration, chaque groupe apporte ses points de vue et son expérience afin d'aider à identifier et à comprendre les mesures qui doivent être prises pour parvenir à un résultat qui réponde aux attentes de tous les participants.

Ce type de processus est particulièrement important dans des situations où les différentes parties ne sont pas dans une situation d'égalité. L'élaboration en commun permet aux jeunes de devenir des partenaires à part entière dans la planification des relations futures entre le parlement et les jeunes. Il s'agit d'une démarche entièrement différente car elle place au cœur du processus de décision les personnes visées par l'idée, la solution, l'activité ou le projet en question. Elle reconnaît que leur expérience vécue est non moins importante que celle des décideurs ou des personnes qui occupent des postes de pouvoir.

Les processus de conception conjointe peuvent contribuer à garantir l'adhésion de toutes les parties aux initiatives proposées. Ce type d'engagement est une condition préalable à la mise en œuvre de changements et d'améliorations authentiques.

Une charte parlementaire de la jeunesse, élaborée conjointement avec les jeunes, peut contenir les éléments suivants :

- quels principes devrait appliquer le parlement pour encourager la participation des jeunes, afin de garantir que leurs points de vue et opinions sont sollicités, pris au sérieux et pris en considération dans les processus de décision,
- comment les programmes et les activités d'éducation parlementaires peuvent être revigorés et alignés sur la pédagogie moderne, autour de l'expression des étudiants et de la défense de leurs intérêts,
- quelles méthodes, démarches et canaux devrait utiliser le parlement pour communiquer avec la jeunesse, et comment les jeunes pourraient jouer un rôle de premier plan dans cette communication,
- quelles sont les mesures nécessaires pour intégrer la participation des jeunes aux processus parlementaires,
- comment les jeunes peuvent acquérir une expérience concrète en travaillant avec des parlementaires et des administrations parlementaires sur des projets stimulants, orientés vers l'avenir et ayant des résultats tangibles.

Responsabiliser les jeunes

Il existe divers exemples de chartes de la jeunesse qui ont été adoptées afin de stimuler l'engagement des jeunes et leur donner les moyens de participer aux processus de décision. La *Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale*, du Conseil de l'Europe, est un exemple parmi d'autres ; elle contient dans son préambule les déclarations suivantes :

La participation active des jeunes aux décisions et aux actions (...) est essentielle si nous voulons bâtir des sociétés plus démocratiques, plus solidaires et plus prospères. Participer à la vie démocratique d'une communauté quelle qu'elle soit, ce n'est pas seulement voter ou se présenter des élections, bien qu'il s'agisse là d'éléments importants. Participer et être un citoyen actif, c'est avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien voulu pour participer aux décisions, influencer sur elles et s'engager dans des actions et activités de manière à contribuer à la construction d'une société meilleure.

(...)

Toute politique ou action de promotion de la participation des jeunes doit s'assurer d'un environnement culturel respectueux de ces derniers et prendre en compte la diversité de leurs besoins, situations et aspirations. Elle doit aussi comporter une dimension de divertissement et plaisir⁷⁶.

Nouer des partenariats avec les jeunes

La collaboration des parlements avec les jeunes pour concevoir ensemble une charte parlementaire de la jeunesse peut emprunter plusieurs voies, par exemple :

⁷⁶ Conseil de l'Europe, 2003.

- créer des partenariats avec des organisations de jeunes de la société civile,
- sélectionner des délégués des jeunes au sein du grand public (par exemple par des canaux tels que les réseaux sociaux),
- inviter les parlementaires à désigner des délégués des jeunes dans leur circonscription ou dans leur région.

Comme les jeunes sont un groupe diversifié, le processus de conception conjointe doit être inclusif. Les facteurs à prendre en considération sont l'âge, le genre, le niveau d'éducation, le statut socio-économique, les incapacités et le lieu de résidence.

Cibler les parlementaires

Il est vital d'associer des parlementaires à ce processus, afin de montrer que les jeunes sont pris au sérieux par les représentants élus. À travers une charte de la jeunesse, les parlements peuvent apporter la preuve de leur volonté d'engager un véritable dialogue avec les jeunes. Les parlementaires qui comptent de nombreux jeunes parmi leurs électeurs, qui ont l'expérience de la collaboration avec eux ou qui font partie d'un groupe parlementaire sur la jeunesse, peuvent être sollicités pour jouer un rôle directeur dans ces activités.

Réévaluer les programmes d'éducation

Les contacts avec les jeunes commencent souvent par des programmes d'éducation parlementaire. Pour se montrer plus audacieux en matière d'engagement des jeunes, les parlements devraient réévaluer les activités et les ressources qu'ils proposent. Comme relevé plus haut, la pensée pédagogique moderne insiste sur l'expression des étudiants et la défense de leurs intérêts. Cette réflexion reconnaît que les jeunes ont des perspectives sans équivalent et devraient avoir la possibilité de façonner activement la manière dont ils acquièrent des connaissances et participent à la vie publique.

Les parlements qui envisagent de s'engager sur cette voie peuvent tirer parti des compétences pédagogiques au sein de la société civile en prenant contact avec les enseignants et les universitaires qui travaillent régulièrement avec des étudiants et connaissent les programmes scolaires. Une possibilité consiste à créer un groupe consultatif sur l'éducation qui peut servir de groupe de référence permanent pour le parlement dans l'élaboration de ses programmes d'éducation. Faire participer un certain nombre de jeunes à ce groupe renforcerait la détermination du parlement à connaître le point de vue des jeunes sur des questions et des processus qui ont des conséquences pour eux.

Encourager une démarche « pour les jeunes, par les jeunes »

La manière dont l'information sur le parlement est communiquée aux jeunes est un autre domaine qui appelle une réflexion innovante. L'idéal serait que la communication soit conçue par des jeunes ; ceux-ci devraient se voir offrir des possibilités de travailler à des projets et des activités de communication spécifiques, par exemple sur la charte de la jeunesse et sur les activités connexes.

Des stages pour les jeunes sur les médias et la communication pourraient être offerts dans les parlements voire, si les ressources sont disponibles, des postes rémunérés au sein des équipes d'engagement public ou d'éducation pour des projets sur la jeunesse. Cela permettrait à des jeunes d'acquérir une expérience professionnelle, tout en leur donnant la possibilité d'influer sur la manière dont les informations et les activités axées sur les jeunes sont communiquées à d'autres jeunes.

Créer un pôle numérique pour la jeunesse

Les parlements pourraient aussi coopérer avec des jeunes pour envisager la création de nouvelles plateformes ou pôles numériques qui permettraient une plus grande interaction entre le parlement et les jeunes sur des questions intéressant ces derniers. À titre d'exemple, le Pôle régional du PNUD à Bangkok lance actuellement un projet de plateforme numérique accueillant des échanges avec des jeunes dans des bureaux de pays au Bhoutan, au Pakistan et au Timor-Leste. La plateforme, qui est en cours de développement, permettra de recourir à la collaboration participative pour recueillir des idées de politiques, soutenir l'émergence de consensus sur les priorités du gouvernement et aider à encourager la mise en place de nouvelles manières de travailler. Les réponses en ligne seront agrégées et analysées en recourant à l'apprentissage automatique. La plateforme fonctionnera grâce à Polis, la technologie open source utilisée par Engage Britain.

La création d'un pôle numérique d'engagement pour la jeunesse, coordonné par le parlement en collaboration avec des jeunes, donnerait un message d'engagement authentique en faveur de la participation des jeunes. Mettre au point la plateforme serait, pour les jeunes concernés, une expérience précieuse. Cette mesure serait en soi un moteur de mobilisation des jeunes, en renforçant leurs compétences et en leur offrant des possibilités intéressantes de participer aux activités du parlement.

Prendre contact avec des groupes de jeunes

Certains parlements de plus petite taille peuvent avoir du mal, par manque de moyens, à élaborer une charte complète pour la participation des jeunes. D'autres initiatives peuvent être lancées pour aborder de manière plus audacieuse les relations entre le parlement et les jeunes. Le parlement peut collaborer avec des groupes de jeunes sur le plan local pour planifier des initiatives spécifiques et gérables qui offrent des occasions attrayantes et authentiques de participer aux activités du parlement, comme des stages, des placements permettant d'acquérir de l'expérience professionnelle et des dialogues avec la jeunesse.

Saisir une occasion sans pareil

En résumé, l'élaboration d'une charte pour la participation de la jeunesse peut fournir une occasion sans pareil d'interaction tournée vers l'avenir entre le parlement et les jeunes. Elle permet de manifester une volonté d'écouter les jeunes, de collaborer avec eux, de prendre en considération leur point de vue et d'apporter les changements qui permettront aux jeunes de participer de manière plus significative à la démocratie parlementaire.

Un plan d'action, fondé sur la charte, permettrait de traduire les paroles en actes. Les progrès accomplis devraient être mesurés régulièrement afin d'évaluer quelles mesures fonctionnent bien et afin d'adapter les méthodes sur la base de l'expérience et des remontées d'information.

Étant donné la croissance attendue de la population jeune dans le monde, les parlements ont de bonnes raisons de redoubler d'efforts et d'adopter des méthodes plus audacieuses et plus efficaces pour favoriser la participation des jeunes à l'avenir. De telles mesures sont dans l'intérêt de tous, car les parlements doivent conserver leur pertinence pour la génération future de décideurs et nouer avec elle des relations fructueuses.

2. Ne laisser personne de côté

Objectif essentiel :
rendre le parlement plus accessible et inclusif pour l'ensemble de la collectivité

L'inclusion et l'égalité sont des pierres angulaires de la démocratie. Comme indiqué plus haut dans le présent rapport, elles représentent des principes fondamentaux essentiels pour l'ODD 16, qui formule la nécessité d'institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux.

Faire de l'inclusion une priorité absolue

Étant donné la diversité des publics du parlement et les ressources limitées dont il dispose, la tâche qui consiste à donner à chacun la possibilité de participer et à ne laisser personne de côté demeure une gageure. Pour y parvenir, il est indispensable que l'inclusion devienne une priorité absolue pour les activités futures d'engagement public.

Les chapitres précédents du présent rapport ont décrit certaines des méthodes utilisées par des parlements, dans le monde entier, afin d'encourager de manière ciblée la participation aux activités du parlement des personnes qui se heurtent à des obstacles divers, dus à la langue, au handicap, à l'éloignement ou au niveau d'alphabétisation. Ces efforts ont permis d'accomplir certains progrès pour améliorer l'accessibilité, mais il reste beaucoup à faire pour que les parlements soient réellement inclusifs.

Il incombe particulièrement aux parlements de veiller à ce que les groupes insuffisamment représentés, désavantagés ou arrivés depuis peu dans un pays puissent être informés des activités parlementaires et y participer. L'inclusion n'est pas un impératif reposant sur l'altruisme : c'est un présupposé fondamental pour bâtir une société juste.

La quatrième partie du présent rapport a suggéré que les méthodes d'engagement public puissent être mesurées au moyen d'une liste de contrôle pour l'inclusion. Les parlements pourront ainsi identifier les lacunes et les obstacles existants. Toutefois, pour surmonter ces difficultés, ils devront concevoir un plan d'action précis en matière d'inclusion.

Donner l'exemple

Les représentants élus peuvent apporter une contribution importante en donnant l'exemple. En se montrant prêts à entendre un large éventail de points de vue – même ceux qui diffèrent de leurs propres opinions politiques – et en nouant des contacts avec des personnes avec lesquelles ils n'entretiennent pas de relations en temps normal, les parlementaires peuvent prendre position de manière forte sur l'inclusion dans une démocratie représentative. C'est particulièrement important pour les parlementaires des partis politiques au pouvoir. Même si c'est la majorité qui l'emporte, la minorité doit pouvoir s'exprimer. Les parlementaires peuvent aussi s'efforcer de garantir que les processus parlementaires qu'ils dirigent, comme les consultations menées par les commissions, sont bien inclusifs.

Les administrations parlementaires ont elles aussi un rôle crucial à jouer. Elles peuvent évaluer l'ensemble de leurs activités et prendre des mesures pour surmonter les obstacles et les problèmes d'accessibilité. Quelques propositions sont formulées ci-dessous.

Initiative pour l'inclusion : élaborer un plan d'action pour l'inclusion

Afin d'ériger l'inclusion en priorité absolue, les parlements peuvent élaborer un plan d'action pour l'inclusion, en collaboration avec les groupes qui se heurtent actuellement à des obstacles entravant leur participation. Un plan complet devrait identifier les obstacles existants, définir des mesures pour les surmonter, fixer des objectifs précis en matière d'inclusion, définir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer les résultats, et attribuer les responsabilités pour l'exécution du plan.

Susciter une volonté d'agir commune

La préparation et la mise en œuvre du plan d'action doivent être une responsabilité partagée. L'une des options possibles consiste à créer un groupe de travail comprenant des cadres du personnel parlementaire, un groupe représentatif de parlementaires et des représentants intéressés de la population. Les parlements pourraient aussi désigner un conseiller ou un groupe consultatif sur l'inclusion ou sur le handicap pour aider à orienter ces activités à l'avenir.

Parmi les domaines prioritaires qu'un plan d'action devrait couvrir figurent les points suivants :

- veiller à ce que l'information et les communications diffusées par le parlement soient accessibles à tous,
- rendre plus facile d'accès le bâtiment du parlement,
- offrir à chacun des possibilités d'avoir accès et de participer à des événements, des programmes et des consultations parlementaires,
- adapter les programmes et les services afin de répondre aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap ou désavantagées,
- sensibiliser au handicap pour permettre aux parlementaires et au personnel parlementaire d'agir avec davantage d'assurance dans ce domaine.

Une autre mesure importante consiste à proposer aux personnes en situation de handicap ou désavantagées une manière d'inscrire les problèmes qui les intéressent et qui les préoccupent à l'ordre du jour du parlement. La possibilité de mettre en place des mécanismes nouveaux permettant de dégager des idées et des propositions de politique par collaboration participative pourrait être étudiée.

Envisager des mesures d'inclusion

Les commissions parlementaires sont un canal important pour permettre à la population d'entrer en relation avec les parlementaires sur des questions importantes pour la collectivité. Elles pourraient, à ce titre, constituer un forum approprié pour des activités plus approfondies en matière d'inclusion. Les commissions pourraient réaliser une évaluation de leurs processus d'enquête et de consultation de la population sous l'angle de l'inclusion, **en prenant pour point de départ la liste de contrôle pour l'inclusion qui figure dans l'annexe au présent rapport.**

Pour plus d'informations – voir annexe

Guide pratique : liste de contrôle pour l'inclusion

Sur la base des résultats de cette évaluation, les commissions pourraient élaborer une série de mesures qui pourraient ensuite être intégrées dans le plan d'action général du parlement. Plus spécifiquement, elles pourraient examiner les points suivants :

- publier des informations sur leurs activités et leurs consultations dans les diverses langues principales utilisées au sein de la population (en plus de la première langue du pays), y compris en langue des signes ;
- consulter un spécialiste sur les moyens accessibles pour mener des consultations publiques ;
- permettre à des membres de la collectivité de participer à des consultations publiques grâce à des méthodes adaptées, par exemple en enregistrant une vidéo dans la langue qu'ils maîtrisent le mieux (y compris en langue des signes) ;
- veiller à ce que les installations et les services nécessaires soient en place pour que les consultations publiques soient accessibles à un échantillon plus vaste de la population, y compris en recourant au sous-titrage et à des interprètes en langue des signes pour les séances du parlement diffusées en direct ;
- instaurer un mécanisme permettant aux membres de la collectivité de proposer des sujets relatifs à l'inclusion pour enquête par les commissions parlementaires ;
- inclure une déclaration sur l'inclusion dans les rapports des commissions, en indiquant les mesures prises pour que les procédures de consultation ou d'enquêtes publiques soient accessibles.

Comblent l'écart entre les hommes et les femmes

Pour que les parlements deviennent plus inclusifs à l'avenir, ils doivent aussi faire de la participation égale des femmes et des hommes une priorité. Les parlements doivent redoubler d'efforts pour combler l'écart qui existe encore entre les sexes.

Le *Plan d'action pour des parlements sensibles au genre* de l'UIP est conçu pour soutenir les efforts des parlements désireux de devenir des institutions davantage sensibles au genre. Il propose une gamme de stratégies dans sept domaines d'action qui peuvent et devraient être mises en œuvre par tous les parlements. Il comprend aussi une panoplie d'outils d'autoévaluation qui peuvent être utilisés par le personnel parlementaire chargé d'encourager la participation de la population pour vérifier dans quelle mesure les méthodes utilisées répondent aux critères d'égalité des sexes. Cette autoévaluation peut servir de base pour préparer un plan d'action destiné à combler les lacunes dans ce domaine.

Rendre compte de ses actes

Pour veiller à ce que le plan d'action conduise à un parlement plus accessible et plus inclusif, les administrations parlementaires pourraient envisager de publier une déclaration annuelle sur l'inclusion, consacrée aux mesures qu'ils ont prises et aux résultats obtenus. Cette déclaration pourrait être intégrée aux rapports annuels existants des administrations parlementaires, ou prendre la forme d'un document distinct présenté au parlement ou publié sur le site web du parlement.

Se préparer à l'évolution démographique

Comprendre la composition actuelle et future de la population est essentiel pour les parlements qui souhaitent être accessibles et inclusifs. Lorsque la composition démographique de la population évolue, les parlements doivent s'adapter pour s'assurer qu'ils peuvent informer, éduquer, communiquer, consulter et faire participer les habitants d'une manière correspondant aux besoins des divers groupes de la société.

Les bouleversements mondiaux de grande ampleur qui se déroulent aujourd'hui auront des répercussions dans de nombreux pays dans les années à venir. Les parlements qui cherchent à devenir plus inclusifs doivent mener une réflexion approfondie sur les conséquences que ces changements auront sur eux et sur leurs relations avec les personnes qu'ils représentent.

S'adapter à l'évolution de la population

Bien que les jeunes représentent une proportion croissante de la population mondiale, en particulier dans les pays du Sud, dans les pays du Nord ce sont les personnes de plus de 65 ans qui forment la classe d'âge qui croît le plus vite. Chacun de ces groupes a des attentes et des exigences différentes en matière d'engagement, dont les parlements doivent tenir compte dans leur planification s'ils souhaitent nouer des contacts efficaces avec eux aujourd'hui et à l'avenir.

Plus de 3 pour cent de la population mondiale, soit environ 272 millions de personnes, vivent hors de leur pays d'origine. Ce chiffre a considérablement augmenté au cours des dix dernières années. Il comprend une proportion plus élevée de personnes déplacées par la force, et cette proportion pourrait augmenter encore sous l'effet des changements climatiques⁷⁷. De ce fait, on trouve dans de nombreuses nations des groupes importants de personnes qui ne sont pas nées ou qui n'ont pas

⁷⁷ ONU, 2019b.

été éduquées dans le pays. Dans certains cas, ces personnes connaissent mal le système parlementaire, ou, comme elles ont fui des situations de conflit, elles peuvent être méfiantes à l'égard des responsables et des autorités publiques. Les parlements dans des pays qui ont des populations croissantes de migrants et de réfugiés devront réfléchir à la meilleure manière d'interagir avec ces groupes pour faire en sorte qu'ils puissent participer effectivement aux processus démocratiques nationaux.

Autre tendance notable : plus de la moitié de la population du monde vit en zone urbaine, et ce chiffre devrait avoisiner 70 pour cent en 2050⁷⁸. Cette réalité aura aussi des conséquences pour les parlements dans leurs activités d'engagement public, en les incitant à réfléchir à la meilleure manière d'entretenir des relations avec des personnes dispersées dans des villes de plus en plus étendues. Les débats de politique publique pourraient évoluer puisque la population qui s'établit dans des centres urbains est confrontée à des difficultés différentes de celles qu'elle connaissait lorsqu'elle vivait en zone rurale.

Brosser un tableau précis de la population

En dressant un tableau plus précis du profil de la population, les parlements seront en meilleure position pour faire en sorte que leurs méthodes d'engagement public soient inclusives. Une cartographie descriptive de la population peut aider les parlements dans leur planification et leurs décisions sur leurs priorités en matière d'engagement public.

Cette représentation comporterait un éventail de statistiques indiquant la composition de la population par âge, par sexe, par lieu de résidence, par situation socio-économique et par degré d'instruction. Elle pourrait aussi indiquer le pourcentage d'habitants nés dans le pays par rapport à ceux qui ont vu le jour à l'étranger. Elle pourrait surtout, à travers des projections, donner une idée de l'évolution probable de la population dans l'avenir proche et à plus long terme.

Munis de ce type de données, les parlements pourront prendre des décisions fondées sur des faits concernant les mesures futures d'engagement public. Ils pourront s'écarter des recettes toutes faites dans ce domaine et améliorer la portée, la pertinence et l'efficacité de leurs programmes et activités.

Les femmes et les hommes, les habitants des campagnes et les citadins, les migrants et les autochtones peuvent avoir tous des préférences différentes s'agissant de leur manière de communiquer et d'interagir. En fondant sa planification sur un tableau plus complet de la composition démographique de la population du pays, le parlement peut prendre des décisions en meilleure connaissance de cause s'agissant des mesures qu'il pourrait et devrait prendre pour encourager la participation de la population.

Les parlements pourraient, en particulier, déterminer plus aisément dans quels domaines ils devraient investir leur énergie et leurs ressources de manière à ce qu'elles soient accessibles et inclusives pour l'ensemble de la collectivité, en ciblant les groupes insuffisamment représentés ou désavantagés. En se préparant pour faire face aux

changements qui se déroulent autour d'eux, les parlements peuvent adapter leurs activités d'engagement public pour cibler précisément les communautés existantes, ainsi que celles qui commencent à émerger.

Tirer parti des compétences

Le personnel chargé de la recherche, dans les bibliothèques ou dans les départements de la recherche des parlements, peut être chargé de dresser une cartographie de la collectivité. En élaborant sa stratégie en matière d'engagement public, le Parlement du Royaume-Uni a demandé à ses bibliothécaires chercheurs d'identifier et de décrire les groupes de personnes mises à l'écart de la vie politique. Les parlements pourraient aussi recourir à des partenariats extérieurs pour tirer parti des compétences des établissements d'enseignement supérieur en matière de recherche.

Tirer les enseignements de l'expérience de la société civile

Voici déjà de nombreuses années que les groupes nationaux et internationaux de la société civile ont conçu leurs propres méthodes et plateformes pour entrer en contact avec le parlement et pour évaluer les résultats des travaux parlementaires. En d'autres termes, les initiatives en faveur de l'interaction ne doivent pas nécessairement venir du parlement lui-même. Il est inutile de reproduire les initiatives existantes lancées par les organisations de la société civile ; ce serait un gaspillage de ressources et cela irait très probablement à l'encontre de l'objectif de la poursuite du dialogue.

Les parlements devraient plutôt, lorsqu'ils réfléchissent à la conception de leurs propres canaux d'engagement public, tirer les leçons de ces initiatives, en examinant ce qui a bien ou mal fonctionné et quelles sont les lacunes à combler. Idéalement, les solutions proposées par les parlements devraient tenter de combler ces lacunes.

3. Recourir à la technologie pour changer les choses

Objectif essentiel : revitaliser l'engagement public grâce à l'interaction numérique

Les nouvelles manières de communiquer, d'apprendre et de travailler transforment la société. Afin de conserver leur place dans un monde en mutation rapide et connecté numériquement, les parlements doivent se concentrer sur les meilleurs moyens de tirer parti de la technologie pour élargir et approfondir leur engagement public. Comme les personnes qui utilisent la technologie dans leur vie quotidienne sont de plus en plus nombreuses, les parlements auront de plus en plus besoin de répondre aux attentes du public en matière d'interaction numérique, sur le plan qualitatif et quantitatif.

Dans un article rédigé en 2016 pour le Forum économique mondial, le fondateur et président du Conseil d'administration du Forum, Klaus Schwab, a formulé la remarque suivante au sujet des effets de la technologie sur le gouvernement :

78 *Ibid.*

À mesure que les environnements physique, numérique et biologique poursuivent leur mouvement de convergence, les plateformes et les technologies nouvelles permettront aux citoyens de dialoguer avec les gouvernements, d'exprimer leurs opinions, de coordonner leurs efforts et même de contourner la surveillance des pouvoirs publics⁷⁹.

Les technologies numériques créent des espaces nouveaux pour l'engagement civique et la participation. Le spécialiste de la communication Mark Jacob Amiradakis affirme qu'« avec la montée de l'Internet et des diverses technologies numériques qu'il rend possibles et permet de développer, on constate aussi une expansion des domaines dans lesquels la participation démocratique et le débat public peuvent se dérouler ».

Ouvrir la voie

De nombreux parlements ont ouvert la voie en utilisant de nouveaux outils numériques pour encourager la participation. Comme indiqué dans les chapitres précédents, les parlements du Brésil, d'Argentine, d'Indonésie et des États-Unis, entre autres, ont utilisé des plateformes en ligne innovantes pour permettre à la population de formuler des commentaires et des propositions concernant les textes de loi. Parallèlement, les parlements d'Irlande, du Japon, de Macédoine du Nord et d'autres pays ont recouru à la réalité virtuelle et à la réalité augmentée pour offrir aux habitants une expérience interactive depuis leur foyer, leur salle de classe et leur lieu de travail, sans avoir à se rendre physiquement dans le bâtiment du parlement.

Tous ces nouveaux outils d'engagement public créent des possibilités fascinantes de transformer la manière dont les parlements communiquent avec la collectivité et organisent leurs activités d'engagement public. L'expérience des parlements qui utilisent déjà ces outils montre comment la technologie peut faire évoluer la portée de l'engagement, accroître l'efficacité des processus, améliorer l'expérience de l'utilisateur et exercer davantage d'effets. Il faut cependant aller plus loin pour que les parlements tirent réellement parti de l'interactivité rendue possible par les technologies numériques.

Accélérer la transition numérique

La pandémie de COVID-19 a poussé les parlements à accélérer leur transition numérique. Comme indiqué plus haut dans ce rapport, lorsque les réunions physiques sont devenues problématiques, les espaces civiques ont migré en ligne. Les parlements ont réagi en passant à des outils numériques permettant de préserver leurs processus, y compris en tenant des auditions de commissions en ligne, en permettant aux parlementaires de participer aux débats en séance plénière à distance et en menant leurs programmes éducatifs pour étudiants en ligne. Les informations provenant de divers pays tendent à montrer que la réaction de la population à ces expériences en ligne a été très positive.

Si la technologie numérique a pris davantage de place parmi l'ensemble des moyens utilisés durant la pandémie, les parlements ne se sont pas beaucoup éloignés des activités traditionnelles, telles que réunions, exposés, auditions et

colloques. L'accent a été placé sur la continuité de l'activité plutôt que sur une plus grande ouverture.

En règle générale, les parlements n'ont pas saisi cette occasion pour transformer leur manière de procéder ou pour aller plus loin afin d'associer la population à leurs activités, un fait que souligne Michelle Volpin, de Directorio Legislativo, une organisation de la société civile en Argentine :

Nous pensons que cela pourrait être une excellente occasion pour eux de repenser vraiment leurs procédures internes pour créer un espace civique. Malheureusement, nous n'avons pas réussi. Je pense donc que c'est une chose sur laquelle nous devons vraiment insister dans la période post-COVID.

Soutenir la transition numérique

La question de savoir dans quelle mesure cette transition numérique sera durable suscite beaucoup d'intérêt et de débats dans de nombreux parlements. De manière générale, la transition numérique suscitée par la COVID-19 conduira à des changements permanents dans la manière dont fonctionnent les parlements. Ainsi, l'Assemblée nationale de la Zambie a connu une transition rapide et massive au télétravail ; elle considère que 85 pour cent de ces innovations, au bas mot, persisteront après la fin de la pandémie.

Le risque existe toutefois de voir les pratiques d'engagement numérique adoptées pendant la crise – et qui ont permis d'élargir les pratiques d'engagement public – utilisées moins intensivement, voire abandonnées, en fonction des préférences individuelles des parlementaires et du personnel. Les parlements pourraient revenir à des modes de fonctionnement plus personnels, avec des auditions de commissions se déroulant principalement en présentiel, ce qui pourrait limiter la participation des personnes éloignées du parlement.

Le risque inverse est qu'une dépendance excessive à l'égard des communications et des interactions numériques exerce un effet négatif en supprimant ou en limitant l'élément humain qui est si important en matière d'engagement public. Si les activités des parlements devaient se dérouler de plus en plus en ligne, elles pourraient donner l'impression que le parlement est éloigné de la population. Le dialogue en ligne risque de ne pas donner lieu au même niveau d'échanges que des rencontres en personne pour débattre des problèmes et des préoccupations des gens. Ce mode de communication pourrait mener à la multiplication d'exposés rédigés à l'avance par les personnes dans leurs contacts avec les parlementaires, avec moins de possibilités de participer à de réelles discussions.

Dans leur réflexion sur la meilleure manière de procéder à l'avenir, les parlements doivent établir s'ils sont bien équipés et s'ils disposent des structures appropriées pour un engagement public numérique amélioré à l'avenir. Ces considérations ajoutent des facteurs de complexité et des pressions supplémentaires sur des parlements déjà confrontés à la difficulté de faire face à la situation présente.

⁷⁹ Schwab, 2016.

Pour les parlements qui ont des ressources et des capacités limitées, préparer un avenir numérique peut se révéler particulièrement difficile. Sans soutien de la part de la communauté internationale, la fracture numérique entre les grands et les petits parlements pourrait bien s'élargir dans la période post-pandémie.

Suivre les tendances

Les gouvernements, à divers échelons, recourent de plus en plus fréquemment à des outils numériques pour connaître l'avis de la population sur diverses questions de politique publique et de prestation de services. Si les parlements ne suivent pas cette tendance, ils risquent de perdre de leur pertinence pour la population.

Si les gens peuvent utiliser d'autres plateformes pour leur engagement civique et si ces plateformes sont d'un emploi plus facile, ou sont plus populaires que les canaux parlementaires, le rôle des parlementaires en tant que relais des préoccupations de la collectivité au sein de l'assemblée législative ne s'en trouvera-t-il pas réduit ? Si des plateformes en ligne extérieures reflètent des processus parlementaires comme l'utilisation de pétitions et réussissent à mobiliser largement la population de cette manière, les procédures du parlement ne voient-elles pas leur utilité réduite ? Si le pouvoir exécutif utilise des outils en ligne qui lui permettent de consulter directement la population sur des propositions politiques ou des projets de loi, certains des mécanismes de consultation du parlement, comme les commissions d'enquête, ne risquent-ils pas de perdre de leur attrait pour le public ?

Redoubler d'audace

Jusqu'ici, les parlements n'ont guère été très loin dans l'utilisation de la technologie pour transformer leur activité d'engagement public. Thomas Gregory, du bureau de pays du PNUD au Myanmar, abonde en ce sens :

Je vois un lien entre des aspects comme l'innovation technologique et la légitimité, car [les parlementaires] ont souvent du mal à comprendre ce que souhaite la population, ce qui est souvent reflété dans l'effondrement des sondages traditionnels. Nous n'avons toujours pas les outils qui nous permettraient de comprendre ce que veut la population, ce dont elle a besoin et ce dont a besoin le parlement pour refléter la société.

Les parlements doivent aller plus loin en faisant preuve de créativité et d'innovation dans le recours au numérique pour l'engagement public. Au cours de la période récente, l'accent a surtout été mis sur la cybersécurité. En accordant davantage d'attention aux possibilités offertes par la technologie, en particulier en matière d'interaction avec le public et de participation, les parlements peuvent ouvrir des possibilités de participation numérique plus dynamiques.

Initiative numérique : élaborer un portefeuille d'outils numériques de dialogue avec la population

Afin de suivre le rythme rapide des changements technologiques, les parlements doivent donner la priorité à leur propre transformation numérique, en particulier dans leurs méthodes d'engagement public. Dans tous les aspects de cette activité – information, éducation, communication, consultation et participation –, les parlements bénéficieraient grandement de l'élaboration d'un portefeuille d'outils numériques pour stimuler le dialogue avec la collectivité.

Un portefeuille numérique complet pourrait comprendre :

- des applications mobiles, pour accéder aisément à diverses informations,
- des bulletins électroniques et des vidéos, pour agrémenter les communications,
- des technologies numériques dans le bâtiment du parlement, afin de créer une expérience plus agréable pour les visiteurs,
- de la réalité virtuelle et augmentée, pour communiquer des expériences vivantes du parlement et de ses activités,
- la ludification, pour ajouter un aspect divertissant et compétitif à l'apprentissage,
- la diffusion d'événements en direct sur Internet, pour permettre une participation élargie,
- des sondages et enquêtes numériques, pour mesurer l'opinion et le point de vue de la population sur diverses questions,
- des forums de discussion en ligne permettant de véritables échanges,
- des outils de collaboration participative pour encourager la collectivité à formuler des idées et des propositions,
- des plateformes d'engagement client qui offrent une démarche globale de l'interaction avec la collectivité,
- des pôles numériques d'engagement public, afin d'offrir des espaces attrayants pour la participation en ligne.

Une feuille de route vers un avenir numérique

Les parlements désireux de constituer un portefeuille complet d'outils d'engagement numérique auront besoin d'une feuille de route qui indique les principales mesures et les jalons essentiels. Des experts de la transition numérique pourraient collaborer avec l'administration et les parlementaires pour identifier les outils numériques qui répondraient au mieux aux objectifs et aux besoins du parlement en matière d'engagement à l'avenir. Ils pourraient recenser les outils numériques disponibles et déterminer s'ils sont adaptés aux objectifs visés, ou s'il est nécessaire de concevoir des solutions sur mesure.

Les considérations budgétaires seront un facteur important pour dresser cette feuille de route. Les parlementaires peuvent collaborer avec leur administration parlementaire pour obtenir un financement du gouvernement.

Adopter une démarche stratégique

Un audit des capacités technologiques, de la méthode et de la vision actuelles du parlement peut aussi contribuer à la préparation d'une feuille de route numérique. Une expertise de ce type pourrait évaluer l'efficacité de l'utilisation actuelle de la technologie pour associer la population à l'activité du parlement et l'intégration de l'engagement public numérique dans la stratégie plus générale du parlement dans le domaine des TIC. L'évaluation pourrait en outre comparer l'engagement numérique du parlement avec celui d'autres institutions. L'objectif général serait d'identifier des stratégies spécifiques que devraient mettre en œuvre les parlements pour renforcer l'utilisation du numérique dans leurs activités d'engagement public.

Les parlements devront, d'autre part, veiller à ce que les outils numériques qu'ils choisissent aux fins de l'engagement public s'intègrent harmonieusement dans les systèmes plus étendus qu'ils utilisent pour leur fonctionnement quotidien. En réfléchissant à cette intégration dans l'architecture plus générale de leurs systèmes, ainsi qu'à leur planification stratégique globale, les parlements pourront s'assurer que ces outils ne sont pas isolés et qu'ils pourront être utilisés durablement sur le long terme.

Comme pour tout processus de planification, il sera nécessaire de fixer des priorités. En matière de TIC, certaines initiatives exigeront plus de temps que d'autres pour être mises en œuvre.

4. Encourager l'innovation

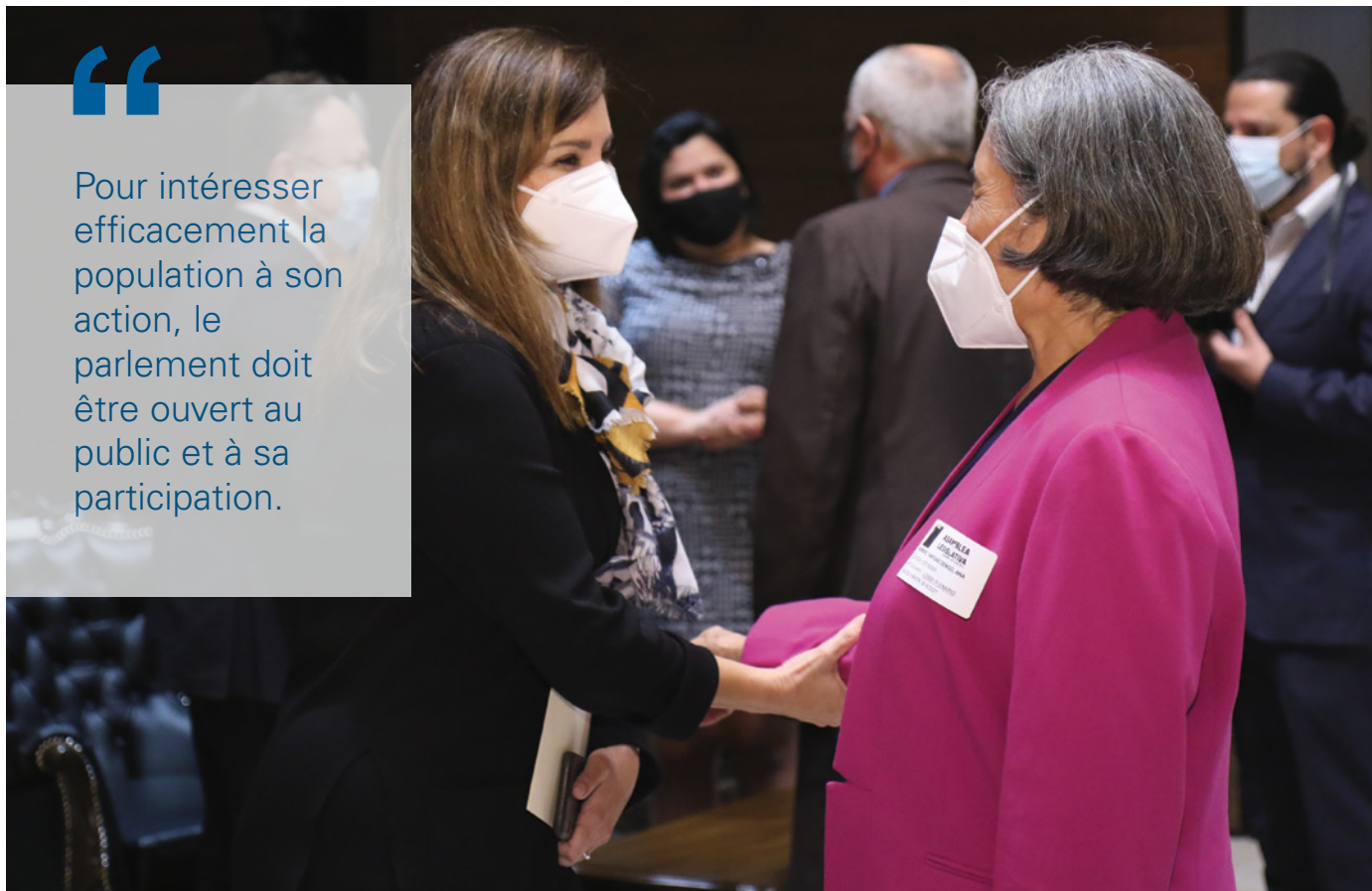
Objectif essentiel : innover davantage en matière d'engagement public

Le tumulte de la vie politique et les pressions qui s'exercent pour agir rapidement signifient bien souvent que les parlements calquent leur action sur les cycles électoraux. Or, les attentes du public à l'égard de leur parlement sont de plus en plus élevées, et l'enjeu consiste à développer une réflexion à plus long terme et à innover face à des défis toujours plus imposants. Les parlements ne peuvent pas se permettre d'être en décalage par rapport à l'évolution des attentes de la collectivité s'ils souhaitent conserver leur valeur pour les populations qu'ils représentent.

Ces changements étaient évoqués dans le Rapport mondial 2018 sur l'e-Parlement, qui relevait que le public s'attend de nos jours à bénéficier d'un accès aisé au parlement, tout comme il a accès à des marques commerciales et, de plus en plus, à d'autres services publics, et qui concluait : « l'alternative, pour le parlement, est (...) d'innover ou d'être distancé⁸⁰ ». Fort heureusement, le *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement*⁸¹ a montré que les parlements innoveront toujours plus. Plus de la moitié d'entre eux recourent à des méthodes informelles, tandis que 26 pour cent sont dotés d'une stratégie d'innovation officielle.



Pour intéresser efficacement la population à son action, le parlement doit être ouvert au public et à sa participation.



Costa Rica. Dévoilement des portraits des Beneméritos de la Patria. © Parlement du Costa Rica

80 IPU, 2018: 34.

81 IPU, 2020.

Inculquer une attitude tournée vers l'innovation

Les parlements sont confrontés à un défi sur plusieurs plans. L'innovation repose sur une mentalité créative, sur des mécanismes institutionnels qui encouragent une réflexion tournée vers l'avenir, et sur la collaboration avec des spécialistes des outils qui influencent concrètement la vie des gens. Or, les parlements sont souvent conservateurs et ils ont tendance à être liés par leurs procédures, ce qui peut entraver l'innovation.

Pour que l'engagement public soit efficace, le parlement doit être ouvert au public et appeler de ses vœux sa participation. L'ouverture est aussi un facteur d'innovation, en permettant de nouvelles manières de penser, de planifier et de travailler. Elle démontre une volonté de collaborer et de créer ensemble, main dans la main avec la société civile.

Changer de mentalité pour passer de l'ancien mode de fonctionnement à une nouvelle manière de procéder à l'avenir n'est pas une tâche aisée. Elle exige des instructions et une orientation fermes de la part des parlementaires et des équipes dirigeantes de l'administration parlementaire. Pour innover, le personnel doit être encouragé à chercher de nouveaux modes de fonctionnement et à traduire ses idées en actes. Il est important en outre de reconnaître que toute expérimentation, toute innovation, comporte un risque d'échec, qui en soi n'est pas nécessairement un fait négatif si des enseignements peuvent être tirés afin de formuler de meilleures manières de procéder à l'avenir.

Initiative pour l'innovation : former un groupe de travail sur l'innovation

L'une des manières de susciter un changement de mentalité dans l'engagement public consiste pour le parlement à mettre en place un groupe de travail sur l'innovation. Ce groupe pourrait s'appuyer sur des compétences internes et extérieures au parlement. Il pourrait évaluer et recommander des manières pour le parlement de tirer parti de nouvelles méthodes d'engagement pour améliorer les relations avec la communauté et la participation de celle-ci. La présence au sein du groupe de travail de personnes de tout le parlement contribuerait à encourager l'esprit d'innovation et de collaboration qu'exige une réflexion focalisée sur l'avenir.

Le renforcement des capacités du personnel en matière d'innovation est aussi une tâche importante, qui peut être soutenue par une formation appropriée. C'est ainsi qu'au Bahreïn, le Conseil des représentants propose à son personnel chargé des relations publiques une formation en conception créative.

Montrer la voie

Les parlements peuvent aussi instituer des mécanismes formels permettant aux parlementaires de coopérer pour déterminer quels sont les leviers à activer, sur les plans administratif, législatif et politique, pour encourager l'innovation. Il peut s'agir d'innovation au sein du parlement, mais aussi d'orienter le débat sur l'innovation au sein du grand public.

Aux États-Unis, par exemple, une commission sur la modernisation a été mise en place en 2019 par la Chambre des représentants pour réaliser des enquêtes, des études, tirer des conclusions, organiser des auditions publiques et élaborer des recommandations afin de permettre au Congrès d'être plus efficace et transparent, au nom du peuple des États-Unis. Les questions sur lesquelles la commission a formulé des recommandations comprennent la rationalisation des procédures, la modernisation et la revitalisation des technologies au sein de la Chambre, et l'accessibilité de la Chambre pour tous les citoyens des États-Unis⁸².

Autre exemple : le Parlement finlandais a créé dès 1993 une commission pour l'avenir. Cette commission permanente formée de 17 membres est un groupe de discussion sur les enjeux d'avenir, y compris la politique finlandaise en matière de science et de technologie⁸³. Sa mission consiste à engager le dialogue avec le gouvernement sur les grandes questions et les possibilités que réserve l'avenir. Dans un rapport consacré à l'externalisation ouverte pour la démocratie, la commission a formulé l'observation suivante :

L'externalisation ouverte offre des possibilités fascinantes pour la démocratie. Les citoyens peuvent participer à des séances de réflexion et à des discussions, ils peuvent élaborer et même appliquer des décisions qui relevaient jusque-là du domaine des élites politiques et des experts⁸⁴.

Le rapport comprenait une série de recommandations visant à intégrer davantage de processus participatifs dans le travail d'élaboration des politiques.

Chacun de ces exemples montre que la manifestation d'une volonté politique parmi les parlementaires peut conduire à des efforts coopératifs de modernisation et de réflexion sur l'avenir, dans l'intérêt de l'institution parlementaire et de la collectivité. Les parlements pourraient passer en revue les mécanismes en place permettant aux parlementaires de contribuer à la modernisation du parlement et aux progrès futurs de la collectivité. Les structures existantes, telles que les commissions actuelles, pourraient être utilisées à cette fin, mais des structures nouvelles pourraient aussi être créées au besoin.

Une autre difficulté, distincte mais connexe, concerne la complexité croissante de la politique publique du fait de l'innovation. L'application de l'intelligence artificielle à divers domaines d'activité humaine en est l'illustration. Les parlements souhaitent peut-être encourager la collectivité à participer au débat sur ces questions, puisqu'elles auront des répercussions sur la vie de la population, mais le nombre de personnes maîtrisant entièrement des questions aussi complexes et qui seraient en mesure de participer de manière substantielle à la discussion sera probablement limité. Les parlements devront examiner avec soin comment faire participer la population à ces discussions, de manière à ce que la technologie ne crée pas une coupure entre les politiques publiques et la population.

⁸² Pour plus d'informations au sujet de cette initiative, voir Congrès des États-Unis d'Amérique, 2021.

⁸³ Pour plus d'informations au sujet de cette initiative, voir Parlement finlandais, 2021.

⁸⁴ Aitamurto, 2012 [notre traduction].

Étudier les possibilités offertes par la collaboration

L'expérimentation est une marque de l'innovation. Collaborer avec des experts extérieurs peut aider les parlements à envisager diverses possibilités d'avenir. Les concours civiques, la collaboration participative, les résidences collaboratives et les partenariats innovants sont quelques exemples de méthodes que pourraient utiliser les parlements pour associer la communauté à leur réflexion sur l'avenir, comme l'indique le *Rapport mondial 2018 sur l'e-Parlement* :

Dans des parlements comme la Chambre des communes du Royaume-Uni, la Chambre des députés brésilienne ou encore le Congrès des États-Unis, le personnel a appris à tirer parti de l'intelligence, de la polyvalence, de la créativité et de l'audace des hackers en collaborant avec eux dans le cadre de hackathons⁸⁵.

Organiser régulièrement un concours d'innovation, en partenariat avec des organisations de la société civile, pourrait être une manière intéressante pour les parlements d'associer la collectivité à une réflexion sur l'avenir. Le concours pourrait être axé sur un élément qui exige d'être modernisé au sein du parlement. Il pourrait aussi porter sur une question ou un problème concernant la collectivité, ce qui donnerait la possibilité au parlement de conduire une réflexion et une discussion publiques innovantes.

Susciter l'innovation

L'avenir ne doit pas être laissé au hasard. Le *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement* le dit sans ambages :

L'innovation n'a rien d'inéluctable, il faut la susciter. S'agissant des parlements, les éléments moteurs sont la pression du public, qui aspire à l'ouverture et à la transparence, et la volonté politique au sein de l'institution⁸⁶.

En faisant une large place à l'innovation dans leur propre fonctionnement, et en prenant l'initiative d'un débat public sur les enjeux futurs, les parlements peuvent se positionner comme des institutions tournées vers l'avenir et ouvertes à la nouveauté. Il peut en découler des avantages pour leur propre fonctionnement, et cela peut aussi transformer totalement la manière dont l'institution parlementaire est perçue et appréciée par la collectivité.

5. La coopération interparlementaire

Les défis d'ampleur mondiale, les mouvements de population, les technologies numériques qui ignorent les frontières des États : tous ces phénomènes conduisent à un avenir qui verra la communauté mondiale de plus en plus interconnectée. Cette évolution offre l'occasion aux parlements de coopérer et de tirer parti des expériences, des méthodes et des solutions des uns et des autres.

Tirer les leçons des expériences de chacun

Les parlements ont beaucoup à gagner à coopérer et à partager leurs connaissances pour relever des défis similaires. L'idée selon laquelle personne ne devrait être laissé de côté est un thème essentiel qui parcourt l'ensemble de ce rapport. Or, ce principe s'applique aussi aux parlements : il est important pour eux de prendre conscience du fait qu'ils ne sont pas isolés.

Les parlements s'appuient constamment sur leur pratique en matière de procédure, qui s'est constituée durant de nombreuses décennies. Il en va de même de l'engagement public : un ensemble très riche de pratiques s'est constitué depuis de nombreuses années, et on trouve dans le monde entier des praticiens de l'engagement qui travaillent pour les parlements. Tout parlement devrait pouvoir tirer parti de cette expérience et de ces compétences pour trouver des idées et des exemples de la meilleure manière de pratiquer l'engagement public.

Promouvoir une communauté de pratiques

Les parlements peuvent collaborer pour développer et promouvoir une communauté de pratiques en matière d'engagement parlementaire. Cette collaboration peut se dérouler entre pays, à l'échelle régionale et internationale. Une communauté de pratiques peut comprendre des échanges d'informations, des discussions et des forums en ligne, des ateliers, voire des placements professionnels à des fins de développement des compétences. Ces mesures pourraient être particulièrement utiles pour de petits parlements désireux de renforcer leurs capacités en matière d'engagement public.

L'UIP encourage activement cette communauté de pratiques à travers une gamme de mécanismes et de projets, dont le Centre pour l'innovation au Parlement, qui coordonne une série de pôles parlementaires décentralisés au sein desquels les parlements intéressés par des thèmes tels que le télétravail et la transparence se rencontrent pour échanger idées et bonnes pratiques.

Le présent rapport est conçu pour stimuler un engagement public plus vaste et plus profond, y compris à l'échelon interparlementaire. Il doit servir de tremplin aux programmes et activités futurs de l'UIP centrés sur les activités d'engagement public des parlements.

Agir pour stimuler la participation

Le présent rapport a décrit diverses mesures prises par des parlements pour mieux associer leurs communautés à leurs activités. Il constitue aussi un appel à l'action pour élargir et approfondir cet engagement, avec pour objectif le renforcement de la participation du public.

Les recommandations contenues dans la dernière section de ce rapport proposent des mesures que pourraient prendre les parlements, les parlementaires et le personnel parlementaire pour avancer sur la voie d'un meilleur engagement public. En étudiant attentivement ces recommandations et en réfléchissant à la manière de les appliquer à des parlements de toutes dimensions, la communauté parlementaire mondiale peut se rassembler pour transformer la manière dont chacun conçoit la démocratie parlementaire et y participe.

⁸⁵ UIP, 2018, p. 37.

⁸⁶ UIP, 2020, p. 85.

Recommandations

Recommandations de portée générale

Stratégie : ancrer dans l'ensemble du parlement une mentalité d'ouverture au public encourageant une action unie et concertée pour une participation plus large et plus riche de la population.

Inclusion : ériger l'inclusion en priorité afin que le parlement soit accessible à tous les membres de la collectivité.

Participation : encourager la population à participer à la définition des enjeux prioritaires en lui donnant des possibilités d'influer sur le choix des questions traitées par le parlement.

Innovation : ouvrir la voie par des méthodes audacieuses et créatives qui mobilisent la collectivité et l'incitent à s'associer aux activités actuelles et futures du parlement.

Réactivité : placer au premier plan la satisfaction des attentes de la population en restant à l'écoute de la collectivité pour s'améliorer en permanence.

Recommandations détaillées

1. **Stratégie : ancrer dans l'ensemble du parlement une mentalité d'ouverture au public** encourageant une action unie et concertée pour une participation plus large et plus riche de la population.

- Revitaliser et renouveler les processus parlementaires afin d'offrir de meilleures possibilités d'association du public, en confiant aux parlementaires un rôle directeur pour ouvrir davantage au public l'activité législative et les travaux des commissions.
- Faire de l'association du public aux activités du parlement une priorité stratégique de celui-ci et formuler, rédiger et publier une stratégie d'engagement public, par un processus coopératif, avec la participation de personnes issues de l'ensemble du parlement et de la collectivité.
- Faire preuve d'esprit d'initiative pour l'engagement public ; les parlementaires devraient montrer l'exemple par leurs contacts avec la population, et l'équipe de direction de l'administration parlementaire devrait plaider en faveur de l'association de la population aux activités parlementaires dans l'ensemble de l'institution.
- Fournir aux parlementaires ainsi qu'à leurs collaborateurs une formation et des instructions complètes pour les aider à renforcer leurs relations avec le grand public.
- Mettre en œuvre un plan d'action pour l'engagement public définissant la marche à suivre pour obtenir des résultats.
- Accroître les investissements dans les capacités professionnelles et les compétences requises au sein de l'administration parlementaire pour élaborer et mettre en œuvre un programme global favorisant l'association du public aux activités du parlement.

- Encourager le personnel dans l'ensemble du parlement à renforcer la participation du public dans leurs domaines d'activité et renforcer leurs capacités pour qu'ils puissent s'engager et contribuer à ces activités.
- S'assurer que les activités de relations extérieures, d'éducation et de participation publique sont associées à la stratégie numérique du parlement.

2. **Inclusion : ériger l'inclusion en priorité** afin que le parlement soit accessible à tous les membres de la collectivité.

- Mettre en œuvre un plan global pour l'inclusion afin d'éliminer les obstacles à la participation dans tous les aspects de l'activité parlementaire, afin que tous les membres de la collectivité bénéficient de chances égales de participer, sans exclusion qui que ce soit.
- Évaluer l'ensemble de l'action menée par le parlement pour encourager la participation de la population en appliquant une liste de contrôle pour l'inclusion garantissant une large participation aux programmes et aux activités, fondée sur des facteurs tels que le revenu, le sexe, l'âge, la race, l'appartenance ethnique, le statut migratoire, le handicap et le lieu de résidence.
- Veiller à ce que les activités d'engagement public soient sensibles au genre, en intégrant la participation des femmes dans toutes les activités du parlement, en associant les femmes à tous les débats et en rendant l'engagement public sûr et accessible aux femmes.
- Prendre des engagements spécifiques pour rapprocher le parlement des communautés dans l'ensemble du pays et fixer des objectifs précis pour ces activités, afin de garantir une présence parlementaire régulière sur le terrain en dehors de la capitale.

3. **Participation : encourager la population à participer à la définition des enjeux prioritaires** en lui donnant des possibilités d'influer sur le choix des questions traitées par le parlement.

- Soutenir des mécanismes permettant aux citoyens de proposer au parlement des sujets d'enquête, de débat et de recherche.
- Utiliser les commissions parlementaires pour expérimenter des méthodes de consultation et de participation ouvertes à la population.
- S'associer et collaborer avec des organisations locales dans tout le pays afin d'élargir la portée des dispositifs de participation et de conception en commun permettant d'ouvrir le parlement à de nouvelles idées et de nouvelles méthodes de participation publique.
- Offrir à la collectivité des possibilités d'entrer en contact avec les parlementaires sur des questions importantes pour elle.

4. **Innovation : ouvrir la voie par des méthodes audacieuses et créatives** qui mobilisent la collectivité et l'incitent à s'associer aux activités actuelles et futures du parlement.
- Faire appel à des experts extérieurs sur les méthodes les plus récentes en matière de participation publique et sur la manière dont elles pourraient être utilisées par le parlement.
 - Mettre en œuvre une feuille de route pour l'engagement public numérique, afin de faire progresser la connectivité entre le parlement et la collectivité grâce aux nouvelles technologies, tout en garantissant l'accessibilité et en veillant à ce que nul ne soit laissé de côté.
 - Ancrer dans la planification parlementaire une réflexion créatrice et tournée vers l'avenir, à travers un groupe pour l'innovation au sein du parlement qui envisage de nouvelles manières d'associer le public aux activités du parlement.
 - Coopérer avec des jeunes afin de rédiger une charte parlementaire pour la participation de la jeunesse, assortie d'un plan d'action qui définit une démarche plus dynamique en matière d'association des jeunes aux activités du parlement.
 - Faire en sorte que les visites du bâtiment du parlement soient mémorables et sources d'inspiration, pour encourager les visiteurs à rester en relation avec l'institution.
 - Formuler un plan directeur pour améliorer l'accès du public au bâtiment du parlement, en aménageant les lieux d'accueil des visiteurs et en offrant de meilleures possibilités de participation sur place.
5. **Réactivité : placer au premier plan la satisfaction des attentes de la population** en restant à l'écoute de la collectivité pour s'améliorer en permanence.
- Organiser des réunions régulières de groupes de discussion avec la société civile afin de comprendre les attentes de la collectivité dans le domaine de l'engagement public à l'avenir.
 - Créer des groupes consultatifs au sein de la population afin de concevoir des méthodes de participation fondées sur de bonnes pratiques, qui trouvent un écho au sein du public.
 - Participer activement aux communautés de pratiques mondiales et régionales qui permettent aux parlements de partager et d'élaborer en commun des principes et des méthodes fondés sur de bonnes pratiques, en tirant parti des compétences spécifiques des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes.
 - Communiquer systématiquement à la collectivité, par divers canaux, les résultats de l'engagement public.
 - Créer un tableau de bord d'évaluation qui indique quels projets, programmes et activités d'engagement public seront évalués, le calendrier et les méthodes d'évaluation.
 - Élaborer des mesures claires pour évaluer l'efficacité des projets, programmes et activités d'engagement public, et collecter systématiquement des données pour permettre des évaluations régulières et bien fondées.
 - Instaurer un cadre général pour l'établissement de rapports sur l'engagement public qui indique comment, quand et à qui les résultats des évaluations seront transmis.

Références citées

Aitamurto, T., 2012. « Crowdsourcing for Democracy : A New Era in Policy-Making ». ECAS Knowledge Centre. Disponible à l'adresse <https://ecas.issuelab.org/resource/crowdsourcing-for-democracy-a-new-era-in-policy-making.html>

Bureau de l'Envoyé du Secrétaire général des Nations Unies pour la jeunesse, 2016. « Launching Global Campaign Promoting Right of Young People To Run for Public Office », novembre 2016. Disponible à l'adresse <https://www.un.org/youthenvoy/2016/11/launching-global-campaign-promoting-rights-young-people-run-public-office/>

Change.org, 2021. « Impact ». Disponible à l'adresse <https://www.change.org/impact>

Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (CEE-ONU), 1998. *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*. Disponible à l'adresse <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

Congrès des États-Unis d'Amérique, 2021. « Making Congress Work Better for the American People ». Select Committee on the Modernization of Congress. Disponible à l'adresse <https://modernizecongress.house.gov/>

Conseil de l'Europe, 2003. *Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale*. Disponible à l'adresse <https://www.coe.int/fr/web/congress/revise-european-charter-on-the-participation-of-young-people-in-local-and-regional-life>

Conseil de l'Europe, 2017. *Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques*, CM(2017)83-final, 27 septembre 2017. Disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/09000016807509e3>

Conseil de l'Europe, 2019. *Les femmes en politique et dans le discours public : Quel rôle peuvent jouer les parlements nationaux dans la lutte contre l'augmentation du harcèlement et du discours de haine à l'égard des femmes politiques et parlementaires ?*, Document d'information pour la Conférence européenne des Présidentes et Présidents de Parlement, Strasbourg, 24-25 octobre 2019. Disponible à l'adresse <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2019Strasbourg/20191024-WomenPolitics-FR.pdf>

Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud, 2006. *Doctors For Life International v. The Speaker of the National Assembly and others*, Case no. CCT 12/05, Judgment, 17 August 2006. Disponible à l'adresse <https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2265/Full%20judgment%20%281.05%20MB%29-7605.pdf?sequence=22&isAllowed=y>

Dalia Research, Alliance of Democracies et Rasmussen Global, 2018. *Democracy Perception Index 2018*. Disponible à l'adresse <https://www.allianceofdemocracies.org/wp-content/uploads/2018/06/Democracy-Perception-Index-2018-1.pdf>

Di Mecco, L., et S. Brechenmacher, 2020. « Tackling Online Abuse and Disinformation Targeting Women in Politics », 30 novembre 2020. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible à l'adresse <https://carnegieendowment.org/2020/11/30/tackling-online-abuse-and-disinformation-targeting-women-in-politics-pub-83331>

Egbas, J., 2018. « How young Nigerians forced president to agree on bill ». Pulse News. Disponible à l'adresse <https://www.pulse.ng/news/politics/buhari-how-young-nigerians-forced-president-to-agree-on-bill/l34gkj3>

Evans, M., 2019. « Trust in politicians and government is at an all-time low. The next government must work to fix that ». The Conversation, 25 février 2019. Disponible à l'adresse <https://theconversation.com/trust-in-politicians-and-government-is-at-an-all-time-low-the-next-government-must-work-to-fix-that-110886>

Fonds mondial pour la nature (WWF), 2009. « Climate change Young Ambassadors ». Disponible à l'adresse https://web.archive.org/web/20090702082125/http://www.wwf.org.uk/what_we_do/tackling_climate_change/our_work_in_the_uk/climate_change_young_ambassadors/

Fournier, P., et al., 2011. *When Citizens Decide : Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*. Oxford : Oxford University Press

Glitch, 2021. « About Glitch ». Disponible à l'adresse <https://glitchcharity.co.uk/about/>

Global Barometer Surveys (GBS), 2018. Exploring Support for Democracy Across the Globe : Report on Key Findings, June 2018. Disponible à l'adresse <https://www.globalbarometer.net/FileServlet?method=DOWNLOAD&fileId=1532652452008.pdf>

Gouvernement français, 2020. « Convention citoyenne pour le climat : les 150 citoyens tirés au sort rendent leurs propositions ». Disponible à l'adresse <https://www.gouvernement.fr/convention-citoyenne-pour-le-climat-les-150-citoyens-tires-au-sort-rendent-leurs-propositions>

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 2021. « La protection et l'élargissement de l'espace civique ». Disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/FR/Issues/CivicSpace/Pages/ProtectingCivicSpace.aspx>

Hedström, J., et J. Smith, 2013. *Overcoming Political Exclusion : Strategies for marginalized groups to successfully engage in political decision-making*. International IDEA. Disponible à l'adresse <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/overcoming-political-exclusion.pdf>

Lobo-Pulo, A. E. et al., 2019. *Government and Digital Engagement Technologies : The Elusive Search for Consensus*. Disponible à l'adresse <https://osf.io/download/5d683df3536cf5001a8674ea/>

Lovo, B. D., 2021. « Coalición Anticorrupción exige una CICIH en Honduras ». Diario Roatán. Disponible à l'adresse <https://diarioroatan.com/coalicion-anticorrupcion-exige-una-cicih-en-honduras/>

Norris, P., 2007. « New Feminist Challenges to the Study of Political Engagement » in R. J. Dalton and H-D. Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford : Oxford University Press

O'Neill, K., et J. L. Herman, 2020. *The Potential Impact of Voter Identification Laws on Transgender Voters in the 2020 General Election*. UCLA Williams Institute. Disponible à l'adresse <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Trans-Voter-ID-Feb-2020.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2019. « Trust in Government ». Disponible à l'adresse <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>

OCDE, 2020. *Digital transformation and the futures of civic space to 2030*, OECD Development Policy Papers n° 29, juin 2020. Disponible à l'adresse <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/79b34d37-en.pdf?expires=1642591591&id=id&ac-name=guest&checksum=3B2462FCE-D69ECB38930CE612959E085>

ONU, 2018. *Jeunesse 2030 : Travailler avec et pour les jeunes*. Disponible à l'adresse https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2014/09/UN-Youth-Strategy_French.pdf

ONU, 2019a. *International Youth Day, 12 August 2019 : Ten key messages*. Disponible à l'adresse https://www.un.org/development/desa/youth/wp-content/uploads/sites/21/2019/08/WYP2019_10-Key-Messages_GZ_8AUG19.pdf

ONU, 2019b. « L'évolution démographique ». Disponible à l'adresse <https://www.un.org/fr/un75/shifting-demographics>

ONU, 2020. *COVID-19 et droits humains : Réagissons ensemble* / Disponible à l'adresse https://digitallibrary.un.org/record/3857097/files/covid-19_et_droits_humains.pdf

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 2018. « Developing communities through radio », 20 juin 2018. Disponible à l'adresse <https://en.unesco.org/radioict/press/developing-communities-through-radio>

Organisation internationale du Travail (OIT), 1989. *Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989*. Disponible à l'adresse https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

Parlement de l'Australie, 2018. « Petitions ». *House of Representatives Practice (7th edition)*. Disponible à l'adresse https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter17/Petitions

Parlement de l'Australie, 2019. « Action on Petitions ». Disponible à l'adresse https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Petitions/Futureofpetitioning/Report/section?id=committees%2freportrep%2f024237%2f26768

Parlement de l'Autriche, 2020. *Parliaments Promoting Democracy : Report on programmes of national parliaments promoting democracy and human rights*. Disponible à l'adresse https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/IPU_Publikation_ParliamentsPromotingDemocracy_2020_BF.pdf

Parlement des Fidji, 2015. *Parliament Newsletter : 2015 Parliament Bi-Annual Newsletter, Issue No. 1*. Disponible à l'adresse http://www.parliament.gov.fj/wp-content/uploads/2017/03/Parl_Newsletter_Issue-1-1.pdf

Parlement de la Finlande, 2021. « Committee for the Future ». Disponible à l'adresse <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>

Parlement de la Nouvelle-Zélande, 2021. *Survey of the New Zealand Public : January 2021*. Disponible à l'adresse <https://www.parliament.nz/media/7833/office-of-the-clerk-survey-of-the-public-2020-website.pdf>

Parlement de l'Ouganda, 2021. « Plenary discussion, 23 March 2021 ». Disponible à l'adresse <https://www.parliament.go.ug/cmisis/views/10f52f31-4510-49dc-87be-1f7ae8c3e946%253B1.0>

Parlement du Royaume-Uni, 2017. *Public engagement in the UK Parliament : overview and statistics*, House of Commons Library, Briefing Paper no. CBP 8158, 25 November 2017. Disponible à l'adresse <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8158/CBP-8158.pdf>

Parlement de l'État de Victoria (Australie), 2021. *Inquiry into the impact of social media on Victorian elections and Victoria's electoral administration*. Electoral Matters Committee. Disponible à l'adresse https://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/emc/Social_Media_Inquiry/EMC_Final_Report.pdf

PNUD, 2019. « Effective Citizen Engagement Key to Avoiding Disconnect with Parliaments ». Press release, UNDP Pacific Office in Fiji, 18 octobre 2019. Disponible à l'adresse <https://www.pacific.undp.org/content/pacific/en/home/presscenter/pressreleases/2019/effective-citizen-engagement-key-to-avoiding-disconnect-with-parliaments.html>

PNUD, 2021. *Trust in Public Institutions : A conceptual framework and insights for improved governance programming*, Policy Brief. Disponible à l'adresse https://www1.undp.org/content/dam/undp/library/Global_Policy_Centres/OGC/Trust_in_Public_Institutions_Policy_Brief_FINAL.pdf

Rousseau, S., et A. Morales Hudon, 2017. *Indigenous Women's Movements in Latin America : Gender and Ethnicity In Peru, Mexico, and Bolivia*. New York : Palgrave Macmillan

Salem, V. et al., 2021. « Scientific medical conferences can be easily modified to improve female inclusion : a prospective study ». *The Lancet Diabetes & Endocrinology* 9(9), July 2021. Disponible à l'adresse [https://www.thelancet.com/journals/landia/article/PIIS2213-8587\(21\)00177-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/landia/article/PIIS2213-8587(21)00177-7/fulltext)

Schroedel, J., 2019. « How to support local citizen initiatives ». Citizen Lab. Disponible à l'adresse citizenlab.co/blog/civic-engagement/how-to-support-local-citizen-initiatives/

Schwab, K., 2016. « La Quatrième révolution industrielle : ce qu'elle implique et comment y faire face ». Forum économique mondial. Disponible à l'adresse <https://fr.weforum.org/agenda/2017/10/la-quatrieme-revolution-industrielle-ce-qu'elle-implique-et-comment-y-faire-face/>

Sénat du Canada, 2021. « Médias sociaux ». Disponible à l'adresse <https://sencanada.ca/fr/sencaplus/medias-sociaux/>

Solijonov, A., 2016. *Voter Turnout Trends around the World*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Disponible à l'adresse <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>

The Guardian, 2016. « The slow-burning hatred that led Thomas Mair to murder Jo Cox », 23 novembre 2016. Disponible à l'adresse <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/23/thomas-mair-slow-burning-hatred-led-to-jo-cox-murder>

The Guardian, 2019. « Here, here : the Swedish online love army who take on the trolls », 15 janvier 2019. Disponible à l'adresse <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/15/the-swedish-online-love-army-who-battle-below-the-line-comments>

Tibúrcio, T., 2015. *The Right to Petition : Study for the PETI Committee*. Parlement européen. Disponible à l'adresse https://www.academia.edu/19769477/The_right_to_petition_Study_carried_out_for_the_Policy_Department_for_Citizens_Rights_and_Constitutional_Affairs_upon_request_of_the_PETI_committee_of_the_European_Parliament_2015

Tormey, S., 2014. « The Contemporary Crisis of Representative Democracy ». *Democratic Theory* 1(2), December 2014 : 104–112. Disponible à l'adresse <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/democratic-theory/1/2/dt010211.xml>

Tucker, J. A. et al., 2018. *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation : A Review of the Scientific Literature*. Hewlett Foundation. Disponible à l'adresse <https://www.hewlett.org/wp-content/uploads/2018/03/Social-Media-Political-Polarization-and-Political-Disinformation-Literature-Review.pdf>

UIP et al., 2014. *Mise en œuvre de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones*. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/fr/file/1115/download>

UIP et Conseil de l'Europe, 2018. *Sexisme, harcèlement et violence à l'égard des femmes dans les parlements d'Europe*, Bulletin thématique, octobre 2018. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/fr/file/5473/download>

UIP et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2012. *Rapport parlementaire mondial 2012 : l'évolution de la représentation parlementaire*. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/fr/file/661/download>

UIP, 2016. *La liberté des femmes de participer pleinement aux processus politiques, en toute sécurité et en toute indépendance : établir des partenariats hommes-femmes pour atteindre cet objectif*, Résolution adoptée à l'unanimité par la 135^e Assemblée de l'UIP (Genève, 27 octobre 2016). Disponible à l'adresse <http://archive.ipu.org/conf-f/135/item4.pdf>

UIP, 2017. *Plan d'action pour des parlements sensibles au genre*. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/fr/file/3216/download>

UIP, 2018. *Rapport mondial 2018 sur l'e-Parlement*. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/fr/file/7664/download>

UIP, 2019. *Lignes directrices pour l'élimination du sexisme, du harcèlement et de la violence à l'égard des femmes dans les parlements*. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/fr/file/8413/download>

UIP, 2020. *Rapport mondial 2020 sur l'e-Parlement*. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/file/12844/download>

UIP, 2021a. *Rapport de conférence : La démocratie et l'évolution du rôle du parlement au XXI^e siècle, version révisée, Cinquième Conférence mondiale des présidents de parlement*. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/file/11353/download>

UIP, 2021b. « Des parlements sensibles au genre », <https://www.ipu.org/fr/notre-impact/egalite-des-sexes/des-parlements-sensibles-au-genre>

UIP, 2021c. « Pourcentage de femmes dans les parlements nationaux ». Parline UIP : Données mondiales sur les parlements nationaux. Disponible à l'adresse <https://data.ipu.org/fr/women-ranking?month=6&year=2021>

UIP, 2021d. *Guide des réseaux sociaux à l'intention des parlements et des parlementaires*. Disponible à l'adresse <https://www.ipu.org/file/10215/download>

UIP, Union européenne de radiodiffusion (UER) et Association des secrétaires généraux des parlements (ASGP), 2007. *Le défi que constitue la diffusion des travaux parlementaires*. Disponible à l'adresse http://archive.ipu.org/pdf/publications/ebu_fr.pdf

UK Youth Climate Coalition (UKYCC), 2018. *Ten year report 2008–2018*. Disponible à l'adresse https://issuu.com/ukycc/docs/ukycc_10_year_report

UKYCC, 2021. « How Green is Your MP? » Disponible à l'adresse <https://www.ukycc.com/how-green-is-your-mp>

Wike, R., L. Silver et A. Castillo, 2019. « Many Across the Globe Are Dissatisfied With How Democracy Is Working », 29 avril 2019. Pew Research Center. Disponible à l'adresse <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>

Origine des données et méthodologie

Ce rapport utilise des données provenant de sources très diverses :

Entretiens : 136 entretiens ont été réalisés durant l'année 2020 avec des parlementaires et du personnel parlementaire du monde entier. L'échantillon comprenait un nombre presque égal d'hommes et de femmes et était relativement équilibré en termes régionaux (33 pour cent du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord et d'Afrique sub-saharienne, 33 pour cent d'Europe, 20 pour cent du continent américain et 14 pour cent de l'Asie et du Pacifique).

Enquête : un formulaire d'enquête a été envoyé en été 2020 aux Parlements membres de l'UIP. Des réponses ont été reçues de la part de 63 parlements représentant 69 chambres. Sur ce total, 27 réponses venaient d'Europe, 13 d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne, 13 d'Asie et du Pacifique, 10 du continent américain et 6 du Moyen-Orient. Ce déséquilibre se retrouve dans les catégories de pays classés en fonction de leur PIB selon les normes des Nations Unies (31 réponses émanant de pays à haut revenu, 18 de pays à revenu intermédiaire supérieur, 15 de pays à revenu intermédiaire inférieur et 5 de pays à faible revenu) et dans la répartition selon le nombre d'habitants (30 réponses de pays ayant une population inférieure à 20 millions de personnes, 20 réponses de pays comptant entre 20 et 50 millions d'habitants et 17 réponses de pays comptant plus de 50 millions d'habitants).

L'analyse tient compte de ces disparités en appliquant une pondération régionale à tous les modèles statistiques et en recourant à des variables de contrôle pour le PIB et le nombre d'habitants. Un facteur de pondération plus élevé est appliqué aux données provenant des régions sous-représentées afin de compenser les déséquilibres.

Groupes de réflexion thématiques : quatre groupes thématiques (sur la participation des jeunes, la collaboration avec les organisations de la société civile, la riposte à la COVID-19 et le genre et l'engagement) se sont réunis régulièrement dans le courant de l'automne 2020. Ils ont rassemblé au total 28 participants de 21 pays, représentant des parlements, des organisations de la société civile, des spécialistes du renforcement parlementaire et des universitaires.

Un groupe de discussion supplémentaire sur les adolescentes souhaitant participer aux activités des parlements a été coorganisé en février 2021 avec Plan International, le soutien de Child Rights Connect et de Save the Children. Lors de cette session, de jeunes militantes de divers pays ont fait état de leur expérience d'engagement en tant que citoyennes.

Contributions écrites d'organisations de la société civile : plus d'une douzaine d'organisations importantes ont présenté des contributions détaillées par écrit.

Groupe consultatif : au cours du premier semestre de l'année 2021, des réunions mensuelles ont été organisées avec un groupe consultatif d'experts, comprenant des parlementaires, des membres du personnel de parlements, des spécialistes du PNUD, des universitaires et des dirigeants de la société civile. Ces réunions ont contribué à orienter la préparation du rapport et fourni une source supplémentaire de contributions.

Tout au long du processus de recherche, l'accent a été placé sur la parité. Parmi les personnes adultes interrogées et les participants aux études de cas, 51 pour cent s'identifiaient en tant qu'hommes et 49 pour cent en tant que femmes.

Remerciements

Ce *Rapport parlementaire mondial* est une publication conjointe de l'Union interparlementaire (UIP) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le travail de recherche a été rendu possible par des centaines de personnes et d'organisations qui ont contribué par leur réflexion, leurs expériences et leurs idées. Un partenariat avec Civicus a été précieux pour soutenir la recherche sur la participation des organisations de la société civile à l'engagement public, y compris à travers un groupe de discussion conjoint, qui a rassemblé des organisations de divers pays actives dans des domaines connexes. L'UIP et le PNUD expriment par ailleurs leur reconnaissance au National Democratic Institute, au International Budget Partnership, à ParlAmericas ainsi qu'à Plan International pour le soutien apporté à l'organisation du processus de recherche.

Le travail de recherche pour le rapport a été conçu et dirigé par Maya Kornberg. Les entretiens avec les parlementaires et le personnel parlementaire ont été conduits par Alex Prior, tandis que Maya Kornberg et Alex Prior ont dirigé les études de cas. Karim Chalhoub, Marine Guéguin, Ahjeong Nah, Temitayo Odeyemi, Christine Sheldon, Maanasa Sivashankar et Katherine Zegarra ont contribué aux recherches et à la rédaction du rapport et des études de cas.

La version initiale du rapport a été rédigée par Maya Kornberg ; la version finale est due à Tamar Chugoshvili et Andres Lomp. Andy Williamson a assuré la rédaction des études de cas présentées dans l'annexe. Maya Kornberg a apporté son concours à la finalisation du rapport.

La gestion du projet était confiée à Andy Richardson, en coopération avec Charles Chauvel et Agata Walczak, et avec le soutien d'Irena Mijanovic. Sarah Lister s'est chargée de la relecture du rapport pour le PNUD.

Nous sommes reconnaissants à Cristina Leston-Bandeira, professeur en sciences politiques à l'Université de Leeds, ainsi qu'à Sven Siefken, de l'Institut des sciences politiques de l'Université Martin-Luther de Halle-Wittenberg, qui ont généreusement prodigué conseils et suggestions tout au long de la préparation du rapport.

Le rapport a grandement bénéficié de la réflexion d'un groupe consultatif d'experts issus de parlements, du PNUD, d'universités et de la société civile : Elisabete Azevedo-Harman, Maria Baron, Tamar Chugoshvili, Frank Feulner, Thomas Gregory, Iqra Khalid, Biljana Ledenican, Cristina Leston-Bandeira, Asa Lindestam, Rocio Noriega, Emanuele Sapienza, Leo Sibanda, Sven Siefken, Penelope Tyawa et Susan Wilding.

L'UIP et le PNUD remercient les personnes suivantes de leur participation aux entretiens, groupes de discussion et autres consultations :

Orly Almagor Lotan, Yahya Almulla, Harini Amarasuriya, Antonio Anastasia, Jane Atterton, Jagdish Ayer, Elisabete Azevedo-Harman, Meriem Baba Sy, Tibor Bana, Bruno Bazzana, Ehud Becker, Imen Ben Mohammed, Vinod Bhanu, Simon Burall, Alvaro Cabrera, David Carr, Antonio Carvalho e Silva Netoo, Juan Carlos Chavarría, Luis Gerardo Chaves, Patrick Chemwolo, David Clark, Arlette Contreras, Sonia Cruz, Jorge Paulo De Franca, Agustina De Luca, Derek Dignam, Dejan Dimitrievski, Finda Fraser, Flavia Freidenberg, Cedric Frolick, Marija Golubeva, Patricia Gomes Rego de Almeida, Miguel Gonzalo, Amna Guellali, Adel Hanchi, Cáit Hayes, Maryan Henriquez, Keren Horowitz, Thida Htun, Božena Jelušić, Solveig Jónsdóttir, Ernest Kamanzi, Tara-Jane Kerpens-Lee, Iqra Khalid, Intissar Kherigi, Karl Koessler, Christoph Konrath, Jamila Ksiksi, Kakha Kuchava, Shashini Kulanayake, Mateo Lagimiri, Maika Lakeba, Lord Laming, Thomas Larue, Åsa Lindestam, Maria Liz, Tirisiane Logavatu, Alasdair Mackenzie, Zenaide Maia, Davit Maisuradze, Paulina Maturana, Cynthia Mbamalu, Koos Mirck, Nader Mnif, Tumi Mogorosi, Madimetsa Molekwa, Alessandro Molon, Shirley Montsho, Gabriela Morawska-Stanecka, Mike Morden, Jonathan Murphy, Japhet Muthomi, Hye-Ri Nam, Fatimata Niambali, Archibold Nyambi, Alex Ogutu, Ben Opoku Aryeh, Kadri Org, Lassad Ouerghemmi, Blanca Ovelar, Paulo Paim, Meritxell Palmitjavila, Rodolfo Peña Flores, Vinicius Poit, Irina Pruidze, Thanapod Puttarak, Alisson Bruno Dias de Queiroz, Allison Quiroz, Mephato Reatile, Arantxa Rodríguez, María Rosado, Verónica Seguel, Winnie Seoposenge, Steingrímur Sigfússon, James Sloam, Rosaline Smith, Soe Soe, Emma Stephenson, Padipat Suntiphada, Sanja Šurina, Robin Teitsman, Constanza Toro, Sikhumbuzo Tshablala, Sefania Tudonu, Luvuyo Tyali, Bermet Ubaidillaeva, Søren Væver, Valerie Vaz, Daniela Vega, Juris Vīgulis, Michelle Volpin, Charles Walker, Edge Watchorn, Josephine Watera et Kristine Zonberga.

Parlements ayant participé à la préparation du rapport

La liste ci-dessous énumère les parlements qui ont contribué à la préparation du rapport à travers des entretiens, des groupes de discussion ou des enquêtes.




Pays	Entretien	Groupe de discussion	Enquête
AFGHANISTAN			X
AFRIQUE DU SUD	X		
ALGÉRIE			X
ALLEMAGNE			X
ANDORRE	X		X
ANGOLA			X
ARGENTINE	X	X	X
ARMÉNIE	X		X
AUTRICHE	X		X
BAHREÏN	X	X	X
BANGLADESH	X		X
BELGIQUE			X
BOTSWANA	X		X
BRÉSIL	X		
BURUNDI			X
CABO VERDE	X	X	
CANADA	X	X	X
CHILI	X	X	X
CHINE			X
CHYPRE			X
COLOMBIE		X	
COSTA RICA	X		X
CROATIE	X		X
DANEMARK	X		X
ÉQUATEUR			X
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE	X		
FIDJI		X	
GAMBIE	X		X
GÉORGIE	X		
GHANA	X		
GUINÉE			X
GUINÉE ÉQUATORIALE			X
GUYANA	X		X
HONGRIE	X		X
IRAN			X
IRLANDE	X	X	X
ISLANDE	X		X
ISRAËL	X		
ITALIE	X		
JAPON			X

Pays	Entretien	Groupe de discussion	Enquête
KENYA	X		X
KIRGHIZISTAN		X	
LETTONIE	X		X
LUXEMBOURG			X
MACÉDOINE DU NORD	X		X
MALAISIE			X
MALI	X		
MAROC	X		X
MAURITANIE	X		
MEXIQUE			X
MOLDOVA			X
MONTÉNÉGRO		X	
MYANMAR	X		X
NÉPAL		X	
NICARAGUA			X
NORVÈGE			X
NOUVELLE-ZÉLANDE	X		X
PARAGUAY	X		
PAYS-BAS	X		X
PÉROU	X		
PHILIPPINES			X
POLOGNE	X		X
QATAR	X		X
RÉPUBLIQUE DE CORÉE	X		
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	X		X
ROUMANIE			X
ROYAUME-UNI	X	X	X
RWANDA	X		X
SAINT-MARIN			X
SERBIE			X
SIERRA LEONE	X	X	X
SLOVÉNIE	X		X
SRI LANKA		X	
SUÈDE	X	X	
THAÏLANDE	X		X
TRINITÉ-ET-TOBAGO			X
TUNISIE	X		X
UKRAINE			X
URUGUAY			X



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genève – Suisse
www.ipu.org

