

La démocratie : une fin en soi ou un instrument à mettre au service de l'humanité ?

Martin Chungong
Secrétaire général de l'Union interparlementaire

Forum suisse de politique internationale

2 mai 2019

Mesdames et Messieurs les Membres du Forum,

Je tenais à vous assurer de mon réel plaisir d'être parmi vous aujourd'hui pour échanger sur le thème de "la démocratie : une fin en soi ou un instrument à mettre au service de l'humanité ?" Je remercie chaleureusement le Forum suisse de politique internationale d'avoir eu l'initiative de ce déjeuner-débat sur ce thème qui me tient particulièrement à cœur.

Avant d'aborder le sujet de la démocratie, permettez-moi de vous informer que j'interviendrai en partant d'un parti-pris : celui du parlement comme élément essentiel. Et pour faire écho à ceci, j'aimerais citer Philippe Séguin, ancien Président de l'Assemblée nationale française, qui disait que "si l'existence d'un parlement ne garantit pas la démocratie, il n'est pas de démocratie sans parlement. Et la démocratie est d'autant plus réelle et vivante que le parlement est libre et actif". En effet, je ne doute pas que vous serez d'accord avec le fait qu'une démocratie suppose l'existence d'une instance où l'on débat librement des grands principes sur lesquels s'organise la vie en commun et des différentes options présentées à un Etat et à ses citoyens, et où l'action de l'exécutif est contrôlée au nom de ces mêmes citoyens.

La démocratie ne s'appréhende que dans l'expérience vécue, car tout se transforme en permanence : la démocratie est un concept flexible et en perpétuelle évolution, tout comme la société qu'elle accompagne. Elle est le principe politique qui affirme la primauté de l'égalité entre tous les citoyens, la sauvegarde de leur liberté individuelle et collective, l'importance de leur émancipation, et la nécessité d'imaginer des institutions pour garantir cela. Ainsi, si la démocratie dans ses principes centraux est une notion simple, sa mise en œuvre, est, elle, infiniment plus difficile.

Ceci étant dit, la démocratie de nos jours est régulièrement remise en question. Ne serait-ce que par les relations toujours plus étroites entre Etats mais aussi par des défis toujours plus prégnants.

Il est évident que la mondialisation a entraîné de profonds changements dans le monde d'aujourd'hui. La plupart des problèmes nous concernent tous et les Etats coopèrent de plus en plus pour en résoudre un certain nombre. Agir seul n'a guère de sens. Dans plusieurs régions, les Etats ont décidé d'intégrer progressivement leurs marchés, leurs économies et d'autres éléments constitutifs de l'Etat. Par définition, cela signifie renoncer, ne fût-ce que de manière très limitée, à une partie de la souveraineté nationale au profit d'une structure régionale commune. Et l'on voit actuellement que ce renoncement pour certains est loin d'être aisé. A l'échelon mondial, la coopération qui s'instaure entre Etats est différente : il n'y a pas de délégation d'autorité et les Etats sont, en principe, placés sur un pied d'égalité au sein des organisations internationales qu'ils ont créées pour traiter les dossiers mondiaux. Les Etats souverains demeurent donc le noyau de l'ordre international actuel. Cependant, si les gouvernements prennent toujours des décisions qui ont une incidence profonde sur la vie des gens, dans le monde d'aujourd'hui, ils sont loin d'être seuls. Les institutions financières, les sociétés transnationales, les médias, la société civile et une multitude d'autres acteurs non étatiques exercent une énorme influence. Avec les nouveaux outils de communication, les citoyens sont aujourd'hui plus à même d'influer sur le cours des choses et à demander plus à ceux qui dirigent et prennent les décisions.

Vous le savez, le monde actuel est en plein bouleversement, nous sommes en effet confrontés à des défis qui affligent le monde et son développement dans sa globalité, tels que le terrorisme, les changements climatiques, l'épuisement des ressources de la planète, les déséquilibres démographiques alimentés par la migration et la persistance de la pauvreté. L'absence de solutions immédiates ou de résultats instantanés se ressent sur la confiance que les citoyens mettent dans leurs gouvernements. Pression croissante des citoyens qui souhaitent voir leurs dirigeants répondre à leurs besoins, préoccupations, pétitions, grèves, manifestations, défiance sont

autant de nouveaux défis sociaux et politiques qui s'ajoutent aux menaces internationales. Tout ceci influe sur la démocratie et sur la paix, et ne peut trouver de solutions durables que par le dialogue.

Dans un tel monde, comment assurer le respect de la démocratie et mettre au centre de l'ordre social et civil la dignité de la personne humaine ?

Les régimes démocratiques sont organisés selon le principe de la séparation – mot auquel je préfère celui d'équilibre – des pouvoirs. Le pouvoir législatif est chargé de la rédaction et de l'adoption des lois, tandis que le pouvoir exécutif met en œuvre les lois et conduit la politique nationale. Il est donc tout naturel que l'exécutif et le législatif travaillent ensemble, sur un pied d'égalité, à l'élaboration de la loi pour le bien du peuple.

Or nous constatons que l'exécutif est de plus en plus mis sur le devant de la scène, au risque de repousser les élus de la Nation au rang de spectateurs. Nous devons empêcher que les parlements voient leur rôle réduit à celui de simples chambres d'enregistrement et rappeler que les pays s'appellent des démocraties grâce, entre autres, aux parlements. Des parlements démocratiques, c'est-à-dire des parlements qui sont représentatifs, efficaces et ouverts c'est-à-dire transparents, accessibles et qui rendent des comptes aux citoyens. Des parlements qui agissent pour le bien des citoyens qui les ont élus. Des parlements s'engageant à assurer une vie meilleure, plus sûre et prospère à leurs peuples. Des parlements véritablement démocratiques.

A ce stade, j'aimerais souligner que ce credo est celui de l'organisation que j'ai l'honneur de représenter – l'Union interparlementaire. Sa création en 1889, il y a 130 ans, fait d'elle la doyenne des organisations politiques internationales et son caractère parlementaire unique lui permet d'être l'un des tenants de la démocratie sur la scène internationale. Le terme démocratie est l'un des plus usités, voire le plus galvaudé, du vocabulaire politique. Cette notion forte touche au fondement même de la vie des êtres humains en société et a donné lieu à de très nombreux écrits et réflexions. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'aucun texte n'avait été adopté au niveau mondial par des responsables politiques pour en définir les paramètres ou en préciser la portée avant que, en 1997, l'UIP n'adopte la Déclaration universelle sur la démocratie.

Cette déclaration définit la démocratie tant comme un idéal universellement reconnu, fondé sur des valeurs communes à tous les peuples, indépendamment des différences culturelles, politiques, sociales et économiques, que comme un objectif, ainsi qu'un mode de gouvernement à appliquer selon des modalités traduisant la diversité des expériences. Afin que la démocratie se développe sans cesse, il est nécessaire d'avoir des parlements puissants, se fondant sur plusieurs principes reconnus internationalement et partageant les valeurs de représentativité, de transparence, de responsabilité, d'accessibilité et d'efficacité.

Parler de démocratie et de bien-être de l'humanité sans parler de paix serait vain. Les parlements jouent un rôle crucial dans la consolidation de la paix et la prévention des conflits, au moyen du dialogue et de la diplomatie, ainsi que dans le rétablissement de la paix et la promotion de la réconciliation dans les situations d'après-conflit. L'UIP a été fondée sur le dialogue et la résolution pacifique des conflits et s'engage auprès de ses Membres à les assister afin de garantir la pérennisation de la paix.

Mesdames et Messieurs,

Je l'ai évoqué : le monde actuel est en plein bouleversement et de nombreux défis menacent la stabilité de la démocratie. Il y a peu, j'ai dû me prononcer sur les inondations généralisées qui ont dévasté le Mozambique, le Malawi et le Zimbabwe ainsi que sur la famine et la sécheresse qui déploient leurs tentacules encore une fois, je dirais une fois de trop, en Afrique. Voilà des effets très concrets et palpables des changements climatiques auxquels les pays de la région sont confrontés de manière très visible. Il faudra que les parlements puissent faire face à ces défis et l'UIP est là pour les aider dans leurs efforts.

Prenons le cas des Objectifs de développement durable, qui ont pour but le développement international à l'horizon 2030. La réalisation des ODD nécessite la mise en place d'un cadre juridique national approprié. Les parlementaires devront élaborer des lois spécifiques traduisant en une législation saine et applicable le plan d'action du programme 2030. Ils devront aussi veiller, en utilisant leur pouvoir de contrôle, à ce que ces lois, politiques nationales et plans stratégiques soient appliqués par le gouvernement. Et le gouvernement devra leur faire rapport de son action en la matière.

Le plan d'action 2030 étant destiné à l'être humain, il met celui-ci au centre de ses préoccupations. Il sera donc nécessaire d'impliquer, autant que faire se peut, les citoyens dans sa mise en œuvre ; en les informant, en les sensibilisant mais aussi en les écoutant et en les faisant participer. Il est important que les parlements engagent un dialogue actif avec les citoyens, à la fois pour connaître leurs priorités et pour évaluer la mise en œuvre des

ODD sur le terrain. C'est aussi par ce dialogue qu'ils pourront gérer les attentes des peuples et concevoir des politiques réalistes.

Mesdames et Messieurs,

Comme je viens de le faire remarquer, parmi les grands défis auxquels le monde est confronté figurent aussi le terrorisme et les migrations. La pauvreté, la marginalisation sociale et le mépris des droits civiques sont le terreau dont les groupes extrémistes ont besoin pour éclore, pour 's'épanouir. Et régulièrement, ce sont les jeunes gens, englués dans une marginalisation économique et sociale, qui se font enrôler dans des groupes extrémistes violents alors qu'ils cherchaient à donner un sens à leur vie. Les groupes extrémistes mettent à profit les frustrations que ressentent des jeunes qui n'arrivent pas à concrétiser ou réaliser leurs légitimes ambitions.

Encourager les jeunes à reprendre à leur compte les causes de la paix, de la diversité et du respect mutuel, pour qu'ils contribuent à la lutte contre l'extrémisme violent au lieu de l'alimenter est du ressort des parlementaires. La riposte législative et politique à la participation des jeunes à la violence et aux conflits ne doit surtout pas se limiter aux aspects sécuritaires ou militaires.

L'éducation et l'emploi, l'implication des jeunes dans la vie politique, contribuent au bien-être de l'ensemble de la société et jouent un rôle essentiel en les détournant de la violence et des conflits. Le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté de nombreuses résolutions, notamment la résolution 2250 sur la jeunesse, la paix et la sécurité. A la suite de Ban Ki Moon, l'ancien Secrétaire général de l'ONU, je vous le dis : les jeunes représentent l'espoir et non pas un danger. Nous ne pouvons plus ignorer la pauvreté et le sous-développement si nous voulons combattre efficacement l'extrémisme violent.

Le désespoir des populations défavorisées se traduit aussi par un désir de migration. Ceci peut conduire à des catastrophes humaines comme nous le constatons quotidiennement en Méditerranée. Pour remédier à cette situation, il est important d'entreprendre des efforts en matière de développement, d'immigration et d'intégration, afin de mieux canaliser l'énergie et l'idéalisme des candidats à l'immigration. Je me permettrais donc d'affirmer que la migration n'est pas un mal mais plutôt un phénomène qu'il s'agit de gérer, de bien gérer, pour éviter des catastrophes bien pires.

Mesdames et Messieurs,

On dit que la démocratie est "le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple". Le peuple, ce collectif, est pluriel : il est composé d'hommes et de femmes, de jeunes et de plus âgés. Par analogie, le parlement doit, lui aussi, être la somme totale des différences qui créent une nation pour véritablement représenter le peuple. En fin de compte, le parlement doit être le miroir de la société, de toute la société dans sa diversité, je dirais même ses diversités. Il se doit donc d'être inclusif et représentatif, et pour ce faire d'être composé de femmes et d'hommes présentant des spécificités géographiques, ethniques ou religieuses, ou ayant des intérêts ou des avis politiques distincts. Sans cette diversité, le débat parlementaire, et donc la démocratie, ne peut exister.

Cette diversité passe notamment par la représentation des femmes. Soyons clairs, les femmes représentent 50 pour cent d'une population, parfois même un peu plus. Cependant, je ne peux pas dire qu'un parlementaire sur deux soit une femme. Ceci dit, les choses ont commencé à changer ces dernières années et cette évolution ne s'arrêtera plus. Il y a environ 25 ans les femmes ne représentaient que 11,5 pour cent des effectifs parlementaires dans le monde. Aujourd'hui, elles en représentent environ 24 pour cent. Les chiffres ont donc doublé, mais cela n'est pas suffisant. Nous sommes loin de la parité.

La diversité c'est aussi la représentation des jeunes. J'en ai parlé précédemment : ils sont l'avenir. Comme tout citoyen, parfois plus, ils souhaitent être consultés, intégrés et travailler avec leurs aînés à bâtir des sociétés qui offrent l'égalité des chances aux jeunes et leur assurent une plus grande justice.

Vous l'aurez compris : femmes et jeunes sont indispensables au débat parlementaire qui est essentiel pour expliquer aux citoyens le sens de l'action conduite par les gouvernants, en particulier lors de mutations profondes. Il accorde une place centrale à la confrontation des idées et des propositions alternatives. Enfin, il garantit l'acceptation de la décision prise dans le cadre de la démocratie parlementaire.

La préservation du rôle des parlements en tant qu'agora démocratique et, partant, la préservation de la démocratie, oblige à s'interroger en permanence sur le fonctionnement des assemblées, leurs procédures et

leurs usages, ainsi que sur la perception que les citoyens peuvent avoir du travail parlementaire. De fait, ceci conduit à s'interroger sur le rôle et les droits spécifiques de l'opposition parlementaire.

Au parlement, je vous l'ai dit, la nation est souveraine. Il est le lieu par excellence de l'expression démocratique, de la parole libre et sans contrainte, c'est donc d'abord en son sein que les droits, devoirs et prérogatives de l'opposition devaient être confortés. Une confrontation vigoureuse des idées, un débat parlementaire équilibré et équitable, organisé et argumenté, permettent une prise de décision saine et réfléchie. Permettre à l'opposition parlementaire de disposer de droits et de moyens plus substantiels, c'est lui donner la possibilité d'affiner sa critique, la rendant ainsi plus constructive, au bénéfice de l'ensemble des citoyens, et de l'inciter à renoncer aux pratiques d'obstruction. De cette manière, l'image de l'institution parlementaire se trouve aussi revalorisée auprès des citoyens de tous bords, car ils se sentent représentés, écoutés, compris.

Je viens d'évoquer les droits de l'opposition, mais je tiens également à évoquer la question de sa responsabilité. Car, dans une démocratie parlementaire, l'opposition a également des devoirs particuliers. Toute opposition est amenée à s'interroger sur la ligne à adopter, entre refus et dénonciation systématique, en bloc, de la politique gouvernementale et une contestation tout aussi ferme sur le fond, mais empreinte d'un esprit de responsabilité plus fertile en propositions, alternatives crédibles et constructives. Tout naturellement, je milite pour que, dans le respect du débat démocratique, la ligne d'une opposition responsable soit celle qui prévale.

Bien entendu, légiférer et détenir la maîtrise du processus législatif doivent rester entre les mains du gouvernement et de sa majorité. C'est par le fait majoritaire que peuvent être mis en œuvre les engagements validés par les électeurs. Mais ceci n'est pas incompatible avec l'octroi à l'opposition de droits spécifiques dans la procédure législative, notamment en matière de fixation de l'ordre du jour.

Cependant, mon intime conviction est que c'est dans le champ de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle de l'action gouvernementale que l'opposition peut acquérir véritablement des droits. En matière d'évaluation et de contrôle, la loi du nombre doit être tempérée afin de garantir la vitalité du débat démocratique. Dans ce cadre, l'opposition n'est plus une simple minorité, elle devient la garantie donnée aux citoyens que le parlement exerce pleinement son rôle de contrôle.

Améliorer l'environnement dans lequel s'effectue le contrôle parlementaire, développer la capacité institutionnelle du parlement à exercer son droit de regard, renforcer la volonté politique des parlementaires de s'acquitter concrètement de leur mission de contrôle, et ainsi améliorer l'efficacité du contrôle parlementaire, sont autant d'actions à entreprendre pour renforcer la démocratie et répondre aux attentes des citoyens en matière de participation, de transparence et de reddition de comptes.

Mesdames et Messieurs,

Actuellement, les citoyens, à travers le monde, revendiquent plus de transparence et d'ouverture et demandent à être associés aux décisions. Il ne faut, en aucun cas, appréhender ces demandes comme une menace. Au contraire, ceci démontre l'envie des peuples, leur aspiration à construire ensemble, à participer, à comprendre, à s'exprimer. Il s'agit, au final, de l'expression d'une grande maturité face aux enjeux actuels. Et répondre à cette aspiration est une source de vitalité pour nos démocraties. C'est aussi la meilleure manière de les défendre, face aux tentations du repli sur soi, du repli identitaire.

La démocratie n'est pas une création ex-nihilo. Ce sont les peuples qui créent la démocratie. J'en veux pour preuve les récents événements en Algérie et au Soudan. Ce sont les citoyens de ces pays, hommes et femmes, jeunes et moins jeunes, qui ont fait ployer des régimes dans lesquels ils ne se reconnaissaient plus. Ce sera à eux de reconstruire, dans leurs pays respectifs, une nouvelle démocratie, plus en phase avec leurs aspirations. Et comme ancrage dans la démocratie, il leur faudra se choisir de nouveaux représentants au travers d'élections législatives. Le conseil que je pourrais donner à ces futurs représentants serait d'agir en toute transparence car seule la transparence autorise la confiance, qui donne son sens à la démocratie représentative.

Dans ces pays, comme ailleurs dans le monde, les Parlements peuvent aller plus loin, en ouvrant la possibilité d'une participation citoyenne au travail parlementaire, ce qui est un facteur d'inclusion démocratique. De cette manière, il fait connaître à la fois la procédure et le texte législatif au grand public, et reçoit leurs attentes sans pour autant confondre consultation et vote de la loi par les représentants élus de la nation. Vous admettez qu'il s'agit là d'une source de richesse pour les législateurs.

Mesdames, Messieurs,

Je viens de passer en revue quelques-uns des nombreux défis auxquels est confrontée la démocratie. En conclusion, je vais tenter de répondre à la question qui m'était initialement posée : la démocratie est-elle une fin en soi ou un instrument à mettre au service de l'humanité ?

Au regard de ce que je viens d'exposer, la démocratie est à la fois un moyen d'action, indissociable de la garantie des droits de l'ensemble des citoyens, et une fin idéalisée mue par la recherche continue du bien commun. En d'autres termes, la démocratie, à l'heure actuelle, peut se comprendre tout à la fois comme un idéal et comme un mode de gestion des affaires publiques. Le prisme parlementaire que j'ai utilisé tout au long de mon propos me fait ajouter que le parlement, représentation du peuple par excellence, en est l'acteur central et que soutenir les parlements leur permet d'être représentatifs de toutes les composantes de la société et d'être dotés des pouvoirs ainsi que des moyens requis pour exprimer la volonté du peuple, de l'ensemble du peuple dans sa diversité, légiférer en son nom, et réclamer des comptes au gouvernement est la meilleure manière de consolider la démocratie.

La démocratie nous permet, et doit nous permettre, de couper l'herbe sous le pied du populisme, de l'isolationnisme et de ceux qui cherchent à mettre à mal le multilatéralisme, qui a fait ses preuves.

La démocratie doit nous permettre de remettre la personne humaine au centre de la gouvernance mondiale et nationale, d'incarner ses intérêts et aspirations dans leur globalité.

La démocratie est-elle en danger ? Non, si par là nous entendons une menace de sa disparition. Sa capacité d'adaptation, de remise en cause perpétuelle, sa résilience, sa souplesse ont fait leurs preuves au fil des décennies. Elle est à même de relever les défis actuels pour autant que les hommes et les femmes, les processus et institutions et structures chargés de l'animer aient à cœur de toujours tenir compte des véritables aspirations et préoccupations du peuple. C'est dans ce sens que la démocratie n'est pas une fin en soi, mais un instrument au service de l'humanité.

Je vous remercie de votre attention.