



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



Au service
des peuples
et des nations

Résumé

Rapport parlementaire mondial 2017

Le contrôle parlementaire : le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement

Objet du rapport

Ce deuxième *Rapport parlementaire mondial* est consacré au rôle exercé par le parlement afin de contrôler le pouvoir exécutif et au pouvoir du parlement d'exiger du gouvernement qu'il rende compte de ses actes et de ses décisions.

Le parlement est investi d'une fonction *constitutionnelle* de contrôle qui n'a pas d'équivalent. L'institution parlementaire est l'unique acteur doté d'un mandat politique émanant du peuple qui lui impose de contrôler la gestion de l'État par le gouvernement.

Cette tâche de contrôle est moins bien comprise, en tant que domaine d'activité spécifique, que les autres tâches fondamentales du parlement que sont l'activité législative et la représentation. Or, elle revêt une importance cruciale et mérite davantage d'attention de la part des parlements, des gouvernements, des citoyens et de la communauté internationale.

Les analyses, les conclusions et les recommandations contenues dans ce rapport émanent de la pratique et de l'expérience parlementaires ; en effet, 150 parlements nationaux ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à sa préparation.

L'UIP et le PNUD souhaitent que ce rapport soit pratique et utile. C'est pourquoi il comporte de nombreux exemples de la manière dont les parlements et les parlementaires conduisent leur activité de contrôle dans leur pays, ainsi que des conseils aux parlementaires sur les manières d'envisager le contrôle.

Nous formons le vœu que ce rapport inspire de nouvelles mesures destinées à renforcer le rôle de contrôle du parlement. L'évolution positive des parlements dépend dans une large mesure de ce que peut apporter le contrôle parlementaire aux populations qu'ils servent.

Les objectifs du rapport

Offrir une perspective d'ensemble de la manière dont se pratique le contrôle

Formuler des recommandations pour renforcer le contrôle

Jouer un rôle catalyseur pour refocaliser l'activité parlementaire sur la fonction de contrôle

L'importance du contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire a pour principaux objectifs de promouvoir les libertés et le bien-être de la population et d'améliorer la gouvernance. Les processus de contrôle évaluent les conséquences sur la société des mesures prises par le gouvernement, contribuent à faire en sorte que des ressources suffisantes soient allouées pour réaliser les programmes du gouvernement, identifient les effets involontaires ou négatifs des politiques du gouvernement et de ses actions et vérifient le respect des engagements pris à l'échelle nationale et internationale.

Le contrôle et l'obligation de rendre compte sont des dimensions cruciales des mandats démocratiques complémentaires du gouvernement et du parlement. Les rôles distincts et séparés du parlement et du gouvernement doivent être bien compris. Les gouvernements fournissent des services aux citoyens; les parlements amènent les gouvernements à répondre de leurs actes, en les interpellant et en demandant des explications sur leurs actions et leurs politiques, ainsi qu'en formulant des recommandations de changement.

« Exercer une pression sur le gouvernement: voilà ce qui importe. Même si c'est votre parti qui est aux affaires. »

Baronne Gloria Hooper, membre de la Chambre des Lords du Royaume-Uni¹

Un contrôle efficace entraîne deux résultats positifs: l'amélioration des procédures et l'amélioration des politiques.

- Un contrôle efficace associe un plus grand nombre de personnes au processus de décision, de manière à ce que les décisions prises reflètent mieux les intérêts de l'ensemble de la société; il améliore l'exercice public de la responsabilité et la transparence et réduit la corruption; il renforce la légitimité du parlement en tant qu'institution réactive, inclusive et représentative.
- Il existe par ailleurs une relation étroite entre un contrôle efficace et le développement économique et humain: la formulation des politiques et des lois s'en trouvent renforcées et la gouvernance devient plus effective, grâce au travail de révision et d'amendement.

« Le contrôle efficace peut être défini comme le fait de se donner les moyens de constater par soi-même si le gouvernement dit vrai ou non. La participation des citoyens est essentielle pour

désigner les domaines qui posent problème. Les parlementaires peuvent, chaque fois qu'ils entendent ou voient quelque chose d'anormal, demander au gouvernement 'que se passe-t-il?', 'que comptez-vous faire pour remédier à cet état de fait?' ou 'comment utilisez-vous l'argent public?' »

Orfelina Liseloth Arias, membre de la Chambre des Représentants de la République dominicaine

A l'échelle globale, le contrôle parlementaire doit soutenir les progrès vers les objectifs de développement qui ont été définis conjointement par tous les pays et formulés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Les effets d'un contrôle efficace



Une démocratie est-elle concevable sans contrôle ?

Que se passerait-il en l'absence de contrôle parlementaire? Le simple fait de savoir que des questions peuvent être posées, que chacun peut avoir à justifier ses actes, crée une mentalité différente au sein des gouvernements et de leur administration. Il s'agit de l'une des contributions les plus importantes du contrôle parlementaire à la démocratie. Ce n'est pas un hasard si la première mesure prise après un coup d'État consiste souvent à dissoudre ou à suspendre le parlement.

L'engagement de mener une action de contrôle constructive contribue au mandat constitutionnel de représenter les intérêts de la société dans toute leur diversité. Il fait partie du « contrat de confiance » entre les parlementaires et les citoyens. La responsabilité du contrôle incombe donc à tous les membres du parlement, qu'ils appartiennent ou non au parti politique qui gouverne.

¹ Dans tous les cas où le rapport cite les propos tenus par un parlementaire au cours d'un entretien, il mentionne le titre de la personne (président, membre de l'Assemblée nationale, etc.) au moment de l'entretien. Il se peut que des parlementaires aient changé de fonctions depuis la date de l'entretien ou ne soient plus en poste.

Un cadre propice au contrôle parlementaire

Le rapport examine l'environnement riche (et souvent complexe) au sein duquel se déroule le contrôle parlementaire.

Contrôle et reddition des comptes : l'environnement parlementaire

Culture	Moyens	Relations	Parlementaires
Espace politique	Mandat	Institutions de contrôle extérieures Société civile Médias Citoyens	Incitations
Gouvernement	Pouvoirs		Demande de la part de la population
Rôle de l'opposition	Outils		
Partis politiques	Ressources		

Culture : L'espace politique nécessaire au contrôle parlementaire n'existe pas partout. Pour renforcer la culture du contrôle, le parlement doit veiller à ce que toutes les parties prenantes — l'ensemble de la population, le gouvernement, l'opposition, etc. — comprennent et acceptent la raison d'être et les avantages du contrôle parlementaire. Il est absolument essentiel que l'opposition, ou les partis minoritaires, puissent participer pleinement au contrôle de l'action du gouvernement.

Moyens : Le travail en *commission* tient une grande place dans le travail des parlementaires et se déroule dans un large éventail de domaines sectoriels et transversaux. Le rapport

aborde la composition, les pouvoirs et les ressources indispensables et mises à la disposition des commissions pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs tâches avec succès.

En ce qui concerne les *séances plénières*, le contrôle est effectué au moyen d'une série de procédures, parmi lesquelles les motions, les questions, les interpellations et le contrôle financier.

L'examen du budget du gouvernement représente une priorité cruciale pour les parlements. Le contrôle parlementaire peut apporter des améliorations qualitatives en matière budgétaire, comme la prise en considération de l'égalité hommes-femmes.

Relations : La capacité du parlement de réaliser un contrôle efficace exige souvent qu'il communique les propositions du gouvernement à des cercles plus larges, ce qui confère une importance primordiale à la nature des relations du parlement avec une série d'acteurs extérieurs. Le parlement a besoin des idées et des compétences de tels organes externes pour compléter et enrichir ses propres activités et conclusions en matière de contrôle.

Parlementaires : A titre individuel, les parlementaires ont de nombreux motifs pour se livrer à des activités de contrôle : il peut s'agir d'aider les électeurs, ou de faire avancer leurs objectifs politiques, ou de motifs plus personnels de développement et d'avancement professionnel.

Les obstacles

Malgré son importance, le contrôle est souvent difficile dans la pratique. Une enquête réalisée avec la participation de plus de 350 parlementaires dans 120 pays — incluant des parlementaires membres de partis au gouvernement et de partis d'opposition, hommes et femmes, de tous les âges — a permis d'identifier un large éventail d'obstacles. Voici une liste de quelques-uns parmi les plus représentatifs.

Espace politique	« Un gouvernement qui refuse de coopérer et qui ne tolère pas l'opposition » (parlementaire de l'opposition en Guinée).
Politique partisane	« La crainte de mettre le gouvernement dans l'embarras » (parlementaire du parti au pouvoir en Maurice).
Ressources	« Le manque de moyens financiers des commissions » (parlementaire de l'opposition en Irlande).
Pouvoirs parlementaires	« Le fait que le gouvernement n'applique pas les recommandations des commissions permanentes » (parlementaire du parti au pouvoir au Pakistan).
Exigences divergentes	« Le conflit entre les questions au niveau des circonscriptions et les questions de portée nationale : le plus souvent, les premières l'emportent sur les secondes » (parlementaire du Bhoutan).
Engagement	« L'engagement des parlementaires d'exercer leur contrôle depuis le sommet, en passant par la mise en œuvre jusqu'aux effets concrets au sein de la société » (parlementaire de l'opposition en Indonésie).

Écarts critiques en matière de ressources

Les travaux des groupes spécialisés et les autres activités de recherche effectuées pour préparer ce rapport ont identifié à plusieurs reprises deux lacunes critiques en termes de ressources. Premièrement, le fossé qui sépare les pouvoirs législatif et exécutif en termes d'information, qui désavantage souvent le parlement.

Le second fossé est celui qui sépare les parlements bien établis et relativement bien dotés en ressources de leurs homologues émergents ou moins favorisés. Il arrive que même des parlements bénéficiant d'un soutien satisfaisant se heurtent à des difficultés, mais les problèmes évoqués par les parlements de pays en développement sont souvent bien plus criants et difficiles à surmonter.

L'information

L'information constitue une ressource politique d'une importance critique : elle peut être utilisée pour influencer sur les décisions et elle est cruciale pour un contrôle efficace. Les différences entre le parlement et le gouvernement — et entre parlements — dans des environnements plus ou moins bien dotés en ressources revêtent de nombreuses formes, mais s'il est un domaine dans lequel tous les parlementaires sont désavantagés, c'est bien en matière d'information où l'asymétrie entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est patente.

« Nous avons demandé qu'un budget qui tient compte des spécificités des hommes et des femmes soit présenté au parlement afin de nous permettre d'évaluer les programmes et les politiques dans ce domaine et d'établir s'ils ont eu des effets concrets et permis de favoriser l'autonomisation des femmes. Nous avons reçu, en tout et pour tout, une demi-page dans le budget indiquant que les dépenses générales en faveur des femmes s'élevaient à 20 pour cent, sans aucun détail sur l'origine de ces chiffres. Je voudrais savoir, par exemple, si le gouvernement parle à des femmes qui travaillent dans le secteur public ou dans le secteur privé. Je voudrais aussi connaître le montant total des dépenses consacrées aux femmes [dans chaque secteur]. »

Rula Al-Farra, membre de la Chambre des représentants de la Jordanie

Un contrôle efficace dépend souvent de la qualité de l'information disponible sur les pratiques du gouvernement. Comme le pouvoir exécutif gouverne et que c'est lui qui génère une grande partie des informations pertinentes, il dispose tout naturellement de données plus abondantes et de meilleure qualité que la plupart des membres du parlement sur le fonctionnement du gouvernement, sur ses politiques et sur son action. Cette inégalité de ressources exacerbe le problème, car les parlementaires — y compris la plupart des députés de base du parti au pouvoir, et généralement la totalité des parlementaires de l'opposition — n'ont pas autant de moyens pour engager du personnel qui pourrait les aider à combler cette lacune.

Fort heureusement, les parlementaires peuvent obtenir beaucoup d'informations sans bourse délier. Les parlements ne fonctionnent pas en vase clos ; c'est la richesse de l'environnement informationnel dans lequel travaille un responsable politique qui détermine à quel point il ou elle est bien informé(e).

Pour un parlementaire intéressé et actif, les sources d'information potentielles ne manquent pas. Les organisations de la société civile, les organismes d'audit, les fonctionnaires (à travers les demandes formulées au titre de la liberté d'information), les groupes d'intérêt public et les médias peuvent offrir une gamme étendue de ressources, y compris

des liens avec des groupes politiquement actifs au sein de la société, des compétences en matière d'audit et de politiques spécialisées, une visibilité et d'autres ressources utiles en matière de contrôle. Plus que des sources ponctuelles d'informations utiles, ces contacts peuvent devenir des partenaires et des alliés dans des efforts conjoints de contrôle.

« Chacun de nous tisse donc, dans les ministères, dans les ONG, son propre réseau de contacts grâce auxquels il reçoit des informations en permanence. C'est le seul moyen d'obtenir des informations, car si on passe par la voie officielle, on obtient des réponses évasives, que ce soit de la part d'un responsable, du ministre en personne, ou du président. »

Robert Alfred Lees, membre de l'Assemblée nationale de l'Afrique du Sud

Ressources humaines et financières

Le contrôle exige qu'un parlement puisse agir indépendamment du gouvernement, ce qui signifie qu'il doit disposer de son propre budget, de son propre personnel et de ses propres locaux. Les gouvernements peuvent — cela s'est vu — contrarier le contrôle parlementaire et d'autres

fonctions essentielles des parlements en leur refusant ces ressources essentielles.

Un contrôle efficace dépend de nombreux éléments qui exigent des ressources : des salaires suffisants, un soutien professionnel et d'autres ressources spécialisées. Dans la pratique, les entités chargées du contrôle sont souvent moins bien financées que celles qui font l'objet du contrôle, tout particulièrement dans les pays moins bien dotés en ressources. Dans de nombreux parlements, les parlementaires travaillent sans personnel d'appui et siègent dans des commissions avec un soutien professionnel limité, parfois sans locaux de réunion appropriés. Il est essentiel que le gouvernement comme le parlement disposent des ressources (différentes) nécessaires pour s'acquitter de leurs mandats spécifiques et distincts.

« Nous avons créé un fonds de l'Assemblée nationale et le gouvernement lui a alloué des ressources. Nous n'avons donc plus à solliciter le gouvernement en lui disant : 'Donnez-nous de l'argent pour que nous puissions vous contrôler'. Auparavant, c'était l'exécutif qui décidait. Maintenant, c'est la Commission du service parlementaire qui décide de l'utilisation des fonds. »

Anne Makinda, présidente de l'Assemblée nationale de la République-Unie de Tanzanie

Principales conclusions

Le contrôle parlementaire demeure — et demeurera — une activité politique

- Le contrôle parlementaire doit en principe constituer un processus rigoureux, constructif et fondé sur des données probantes, destiné à favoriser le bien-être de la population, à suivre la réalisation des objectifs et des priorités en matière de développement et à améliorer la gouvernance. Il devrait couvrir tous les domaines de l'action gouvernementale, en tout temps, et devrait constituer une responsabilité partagée par l'ensemble des parlementaires.
- Chaque pays met en œuvre le contrôle parlementaire en fonction du contexte politique, culturel et historique qui lui est propre. La pratique du contrôle parlementaire et l'espace politique disponible à cette fin varient considérablement d'un pays à l'autre.
 - Dans certains contextes, l'obligation du gouvernement de fournir des informations en temps utile est bien établie et la collaboration de l'exécutif aux activités de contrôle fait partie intégrante de la culture politique.
 - Dans d'autres situations, les règles ne sont pas appliquées de manière systématique (par exemple : les ministres peuvent refuser de se présenter devant le parlement, le parlement peut ne pas recevoir les informations demandées, les délais fixés pour répondre aux questions peuvent ne pas être respectés).
 - Dans d'autres cas encore, les questions parlementaires sont perçues comme une contestation de l'autorité du gouvernement (et les parlementaires qui osent s'exprimer, en général des membres de l'opposition, risquent parfois de perdre leur mandat, voire d'être jetés en prison). Protéger la liberté d'expression des parlementaires est une condition essentielle pour que le contrôle parlementaire soit possible.

L'action des partis politiques joue un rôle essentiel pour définir les activités de contrôle. Les rôles bien arrêtés des partis politiques au gouvernement et dans l'opposition se caractérisent, le plus souvent, par une combinaison dynamique de confrontation et de coopération.

La concurrence politique peut être un catalyseur pour le contrôle parlementaire. Il est important que l'opposition puisse utiliser les outils du contrôle pour interpeller le gouvernement.

Pour de nombreux parlements, un système de contrôle efficace demeure à ce jour une aspiration

Un système de contrôle efficace exige :

un mandat solide, assorti de prérogatives clairement définies permettant d'amener le gouvernement à rendre compte de son action	des participants engagés et résolus, prêts à faire usage des pouvoirs dont ils disposent pour amener le gouvernement à rendre compte de ses actes	des capacités suffisantes au sein du parlement pour que ces pouvoirs soient accompagnés de moyens réels, y compris de sources indépendantes de recherche et d'analyse et d'une échelle graduelle de sanctions possibles
---	---	---

Les parlements sont persuadés de l'importance du contrôle et ils citent souvent le renforcement des systèmes de contrôle parmi les objectifs de développement parlementaire.

Le mandat de contrôle parlementaire est inscrite dans la constitution et dans la législation de presque tous les pays. Les parlements manquent parfois de moyens, ou de la volonté nécessaire d'utiliser les pouvoirs dont ils disposent, pour contraindre le gouvernement à agir.

La perception par les parlementaires de la réactivité du gouvernement au contrôle parlementaire est influencée par la situation de leur parti politique (selon qu'il est au pouvoir ou dans l'opposition). Les membres de partis de gouvernement paraissent par exemple plus optimistes quant à la capacité du parlement d'exercer un contrôle, tandis que les membres de partis

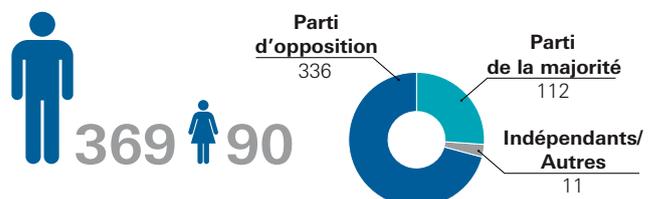
Protéger les droits des parlementaires à exercer leur fonction de contrôle

Cas actuellement examinés par le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP, 2016

459 parlementaires
dans 42 pays

Violations les plus fréquentes

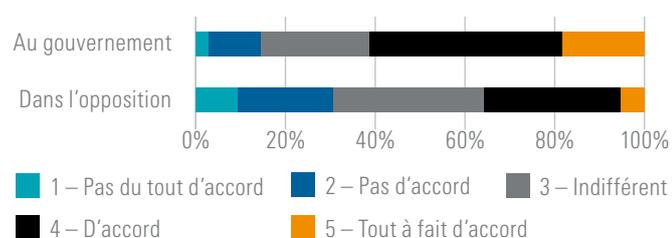
- 1 Procès et autres procédures non équitables
- 2 Suspension et perte abusives du mandat parlementaire
- 3 Violation de la liberté d'expression
- 4 Détention arbitraire



d'opposition ont tendance à considérer que le gouvernement est moins réactif et que le contrôle est moins efficace.

La perception par les parlementaires de la coopération du gouvernement en matière de contrôle parlementaire

«La coopération des ministres du gouvernement est suffisante.»
Selon que les parlementaires appartiennent à un parti de gouvernement ou d'opposition



Source: UIP/PNUD (2016). *Enquête auprès de parlementaires, question 2 (base: 280 parlementaires – 185 membres d'un parti au pouvoir, 95 dans l'opposition)*

Les parlementaires citent souvent le manque de ressources (concernant par exemple le personnel, les moyens financiers ou l'information) comme le principal obstacle à l'efficacité du contrôle. Les femmes parlementaires occupent rarement les postes à responsabilité — la présidence des commissions, par exemple — permettant de mener des activités de contrôle couvrant l'ensemble des domaines de l'action politique.

On observe souvent des taux de renouvellement élevés des parlementaires après les élections, ce qui peut entraîner des répercussions sur la qualité du contrôle parlementaire. Certes, le renouvellement à la suite d'élections législatives est un phénomène naturel et positif, mais un taux de renouvellement très élevé entraîne des risques de perte de mémoire institutionnelle et de solution de continuité dans la composition des commissions d'une législature à l'autre.

51% – pourcentage médian de renouvellement des parlementaires à la suite des élections, selon des données provenant de 175 chambres parlementaires

La capacité du parlement d'exercer sa fonction de contrôle est étroitement liée à son pouvoir d'action en général. Un parlement bien doté en ressources a bien plus de chances de pouvoir consacrer du personnel au soutien des commissions parlementaires et à des services de recherche et d'analyse budgétaire spécialisée, y compris en matière d'égalité hommes-femmes.

La responsabilité du contrôle parlementaire est largement répartie. Les parlements ont un rôle central, mais ils ne sont pas, et de loin, les seuls acteurs. Un réseau étoffé de contrôle doit pouvoir compter sur les ministères du gouvernement, sur les organes de contrôle spécialisés tels que les institutions supérieures d'audit, sur la société civile, ainsi que sur les médias et les groupements professionnels.

La majorité des parlements disposent de procédures établies définissant leurs interactions systématiques avec les institutions supérieures d'audit. En revanche, les contacts avec d'autres institutions extérieures de contrôle, comme les

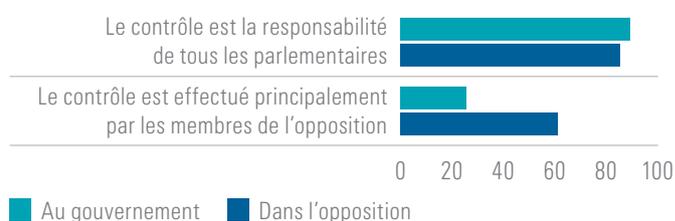
institutions nationales de défense des droits de l'homme et les médiateurs, sont moins systématiques.

L'évaluation des effets de l'action du gouvernement sur l'égalité hommes-femmes fait partie intégrante du contrôle parlementaire et renforce l'efficacité générale de celui-ci. Les parlements surveillent les progrès réalisés vers l'égalité hommes-femmes de bien des manières différentes. Des commissions spécialisées et des groupes de travail multipartites suivent la situation en matière d'égalité dans la société et peuvent préparer des projets de loi pour combler les lacunes qu'ils ont identifiées. La prise en compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes dans la préparation du budget offre au parlement des outils pour surveiller les effets de la politique du gouvernement sur les femmes et les hommes. Les parlements devraient toutefois se montrer plus actifs pour intégrer cette problématique à toutes les activités de contrôle, par exemple en créant des capacités spécifiques de recherche et d'analyse sur ces questions.

La plupart des parlementaires affirment leur engagement en faveur du contrôle. Dans la pratique, cependant, des problèmes de priorités et de capacités limitent souvent leur action.

- Le fait que la responsabilité du contrôle de l'action des gouvernements incombe à l'ensemble des parlementaires suscite un large consensus. Toutefois, les parlementaires membres de partis d'opposition considèrent qu'ils supportent une part disproportionnée du fardeau. Les parlementaires doivent rendre des comptes aux citoyens de la manière dont ils s'acquittent de leur rôle en la matière.

Pourcentage de parlementaires qui approuvent ou approuvent fortement ces déclarations



Source: UIP/PNUD (2016). *Enquête auprès de parlementaires, question 2.*

- La faiblesse de la demande au sein de la population suscite chez les députés la crainte d'être sanctionnés par leurs électeurs s'ils consacrent du temps à un travail de contrôle susceptible d'être perçu comme une activité obscure au sein du parlement national, au lieu de défendre les priorités spécifiques des électeurs.

- Les parlementaires hésitent par ailleurs à investir du temps et des efforts dans des activités de contrôle lorsqu'ils ont le sentiment que les résultats en seront incertains ou risquent de ne pas être pris en considération par le gouvernement.
- Les membres du parti ou des partis au pouvoir ont un intérêt commun et prédominant : celui de conserver le pouvoir exécutif. Les parlementaires appartenant aux partis majoritaires doivent donc souvent, dans leur travail de contrôle, arbitrer entre leur appartenance au camp du gouvernement et la nécessité de tenir leur rôle en tant qu'élus du peuple représentant la population.
- Si l'on ne saurait nier qu'ils agissent dans un cadre éminemment politique, les membres du parti au pouvoir peuvent néanmoins remplir leur rôle de contrôle de bien des manières. Ils auront naturellement tendance à se montrer, en règle générale, moins conflictuels ou agressifs que les parlementaires de l'opposition dans leurs questions aux ministres, mais ils peuvent néanmoins soulever des questions constructives et fondées sur des faits attestés. Les députés de base du parti de gouvernement préféreront peut-être exercer en coulisses un travail d'influence auprès des ministres pour œuvrer plus discrètement et éviter les embarras que peut susciter le contrôle officiel. Une démarche de ce type peut prendre diverses formes, comme écrire une lettre, solliciter une réunion ou soulever une question en commission.
- Il existe des raisons impérieuses pour les parlementaires de s'engager plus profondément dans le contrôle, quelle que soit leur affiliation politique. Tous les parlementaires ont intérêt à améliorer la qualité de la gouvernance. Les outils du contrôle parlementaire aident les députés et sénateurs à servir leurs électeurs, à atteindre leurs objectifs politiques et à progresser dans leur carrière politique.
- En encourageant, au sein de la population, une demande plus forte de transparence et d'obligation de rendre compte, les partisans des réformes auront davantage de chances de pouvoir façonner l'environnement politique en faveur d'un contrôle plus rigoureux. Les occasions de renforcer le contrôle de l'exécutif peuvent surgir en temps de crise ou dans le contexte de réformes de plus grande envergure. Il est important que les partisans des réformes se tiennent prêts à les saisir.

« Un parlementaire qui n'est pas curieux est un curieux parlementaire. »

Michèle André, sénatrice, France

Le contrôle parlementaire :	
Fournit l'occasion d'orienter la politique gouvernementale vers les objectifs politiques des parlementaires	Bénéficie à la société

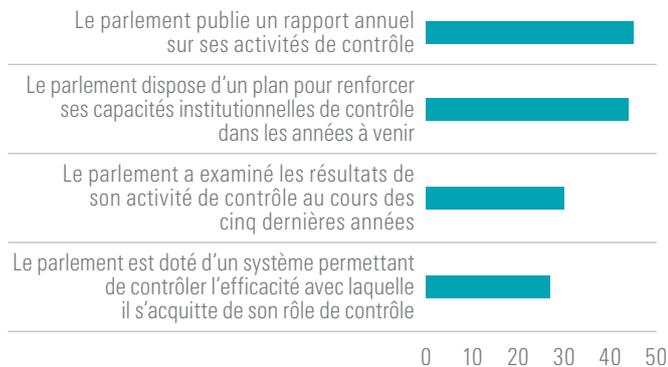
Cinq motifs qui incitent les parlementaires à mener à bien le contrôle parlementaire

1. **Probité** : évaluer la présence ou l'absence de corruption
2. **Fidélité** : évaluer dans quelle mesure le gouvernement respecte la loi
3. **Équité** : évaluer l'impartialité de la répartition des coûts ou des prestations par le gouvernement
4. **Efficiace** : évaluer le rapport coûts-bénéfices
5. **Efficacité** : évaluer dans quelle proportion les mesures prises portent leurs fruits

Le contrôle parlementaire, indicateur de la pertinence du parlement au XXI^e siècle

- La population a des attentes bien ancrées et toujours croissantes en termes de probité élevée de la vie publique, de répartition équitable des ressources entre régions et groupes sociaux et d'utilisation optimale des ressources dans les dépenses de l'État. Le contrôle parlementaire contribue à tous ces objectifs, et remplit encore d'autres fonctions.
- Les parlements et les parlementaires pourraient communiquer de manière plus efficace au sujet de leurs activités de contrôle en soulignant le lien entre les activités du parlement dans ce domaine et les changements concrets qui se produisent dans la vie quotidienne de la population, permettant ainsi à la population de mieux comprendre comment fonctionne le contrôle parlementaire et suscitant une demande plus forte dans l'opinion à cet égard.
- Les parlements doivent rendre compte à la population de la manière dont ils s'acquittent de leur tâche de contrôle de l'exécutif. Un nombre relativement réduit de parlements disposent de systèmes établis permettant de répertorier aux recommandations qu'ils adressent au gouvernement et aux mesures gouvernementales prises pour y répondre. De nombreux parlements n'ont aucune activité de suivi et d'évaluation de leurs résultats en matière de contrôle. Les efforts des parlements afin de faire connaître à la population les résultats de leurs activités de contrôle sont limités.

Suivi parlementaire des résultats en matière de contrôle



Source: UIP/PNUD (2016). *Questionnaire adressé aux parlements, question 2 (base pour la question: 103 chambres parlementaires)*.

- Le Programme 2030 et les Objectifs de développement durable, qui reconnaissent la responsabilité des parlements de vérifier le respect des engagements pris par le gouvernement en matière d'éradication de la pauvreté et de réalisation du développement durable, offrent l'occasion aux parlements et aux parlementaires de renforcer leur engagement sur des questions cruciales pour le développement national.
- L'Objectif 16 et sa cible visant les institutions efficaces, responsables et transparentes, créent un nouvel élan pour que le parlement et les parlementaires représentent réellement la voix et les intérêts de la population dans le contrôle de l'action du gouvernement.

Questions destinées à évaluer l'implication du parlement dans la mise en œuvre des ODD

- Dans quelle mesure le parlement examine-t-il, débat-il et donne-t-il suite aux rapports d'étape ou autres documents pertinents produits par le gouvernement sur la mise en œuvre des ODD et/ou des plans nationaux de développement durable ?
- Dans quelle mesure le parlement peut-il assurer le suivi des recommandations sur la mise en œuvre des ODD présentées par le Forum politique de haut niveau ?²
- Dans quelle mesure le parlement peut-il ouvrir et mener ses propres enquêtes sur les questions relatives à la mise en œuvre des ODD ?
- Dans quelle mesure le suivi parlementaire de la politique du gouvernement en matière de développement (que ce soit à titre de « donateur » ou de « bénéficiaire » de l'aide extérieure au développement) est-il efficace ?
- Dans quelle mesure le suivi parlementaire des interactions entre le gouvernement et les partenaires internationaux de développement (bailleurs d'aide bilatérale, organismes régionaux et organisations multilatérales, etc.) est-il efficace ?

Source: UIP et PNUD, 2017. *Les ODD à l'usage des parlements. Outil d'auto-évaluation*. [En ligne] Consulter: <http://www.ipu.org/pdf/publications/sdg-toolkit-f.pdf>.

Un scénario en faveur du changement

Le rapport formule 28 recommandations qui esquissent un scénario de réforme institutionnelle permettant de fortifier le contrôle exercé par le parlement. Les priorités en matière de renforcement du contrôle doivent être fixées en fonction du contexte national, mais ces recommandations sont considérées comme pertinentes pour tous les pays.

Les recommandations s'adressent en premier lieu au parlement en tant qu'institution; certaines concernent les parlementaires à titre individuel. Elles visent aussi les partis politiques, qui exercent une grande influence sur le processus de décision parlementaire et sur le comportement individuel des parlementaires. Elles sont non moins importantes pour les gouvernements, auxquels incombe une responsabilité considérable s'agissant d'instaurer une relation constructive avec le parlement en matière de contrôle, et qui ont tout intérêt à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte des autorités publiques grâce à un contrôle efficace. Enfin, les recommandations sont pertinentes pour toutes les personnes et les organisations de la société civile qui souhaitent renforcer la qualité de leurs institutions gouvernementales.

² Le Forum politique de haut niveau du Conseil économique et social des Nations Unies est responsable de la mise en œuvre et du contrôle général des ODD.

Recommandations pour le changement

Faire du contrôle parlementaire une priorité essentielle pour le parlement

1. **Afficher l'engagement du parlement à l'égard de sa fonction de contrôle**
2. **Réunir l'ensemble des parties prenantes afin de définir un processus de contrôle constructif et de susciter un engagement en sa faveur**
3. **Évaluer les forces et les faiblesses du parlement concernant sa fonction de contrôle**
4. **S'engager à réexaminer régulièrement la manière dont le parlement s'acquitte de son rôle de contrôle et à présenter des rapports périodiques à ce sujet**

Renforcer le mandat et les capacités de contrôle

5. **Veiller à ce que les pouvoirs officiels de contrôle du gouvernement soient clairement définis dans la législation et dans les règles parlementaires**
6. **Garantir que le parlement bénéficie d'une autonomie financière et administrative et de son propre personnel professionnel spécialisé**
7. **Prévoir du temps consacré au contrôle parlementaire en séance plénière**
8. **Veiller à ce que les règles et les pratiques des commissions appuient le contrôle**
9. **S'assurer que le mandat, les procédures et les capacités soient bien définis pour le contrôle du budget**
10. **Intégrer l'égalité hommes-femmes et les droits de l'homme dans toutes les activités de contrôle**
11. **Développer des capacités de recherche spécifiques à l'appui du contrôle**
12. **Renforcer les compétences en matière de contrôle et réduire l'impact du renouvellement électoral**
13. **Solliciter une aide extérieure**

Associer des partenaires aux activités de contrôle

14. **Reconnaître qu'un contrôle parlementaire efficace exige les efforts conjoints des parlementaires, de la société civile et d'autres institutions de contrôle, avec l'appui de la population**
15. **Recueillir en commission des informations d'un vaste éventail de sources**
16. **Renforcer les relations avec les institutions supérieures chargées des questions d'audit et les autres institutions de contrôle**

Faire bon usage des prérogatives de contrôle du parlement

17. **Assurer la cohérence de l'activité de contrôle en gardant une trace des démarches effectuées**
18. **Réfléchir aux moyens d'amener le gouvernement à se conformer aux exigences du contrôle**

Renforcer l'appui de la population au contrôle parlementaire

19. **Adopter des règles et des pratiques déontologiques consolidant la légitimité parlementaire**
20. **Formuler des stratégies de communication pour faire connaître l'activité de contrôle parlementaire**
21. **Réfléchir à la meilleure manière de recourir aux médias dans les activités de contrôle**
22. **Rendre publics les documents parlementaires**
23. **Positionner le parlement comme une institution de premier rang à l'égard des Objectifs de développement durable**

Saisir les occasions qui s'offrent aux parlementaires pour améliorer le cadre du contrôle

24. **Mieux exploiter les possibilités existantes**
25. **Saisir les occasions qui s'offrent**
26. **Former ou participer à des coalitions favorables aux réformes**
27. **Participer à des groupes de travail parallèles et multipartites**
28. **Elire et soutenir des dirigeants parlementaires favorables au contrôle**



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

**Téléchargez le rapport complet ici : www.ipu.org/controle
et www.undp.org/content/undp/fr/home/library/**

Copyright © Union interparlementaire et le Programme des Nations Unies pour le développement, 2017
ISBN 978-92-9142-701-7

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 et le Programme des Nations Unies pour le développement de toute utilisation du contenu de la publication. Cette publication a été élaborée conjointement par l'UIP et le PNUD. Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies, du PNUD ou de l'UIP.
Mise en page : Simplecom
Imprimé en France par Courand et Associés



*Au service
des peuples
et des nations*