

À la tribune des Assemblées !



Sommet international de la Campagne pour l'Assemblée Parlementaire des Nations Unies, dans l'Hémicycle du Sénat Argentin, à Buenos Aires, en octobre 2010

Pour ce numéro d'inter-session, correspondant aux élections législatives, nous avons souhaité, en partenariat avec le Comité de l'Europe pour les Etudes et Informations Parlementaires, ouvrir nos colonnes à des Assemblées internationales dont les activités sont au cœur des problématiques actuelles...

En exclusivité pour le *Journal du Parlement*, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, avec l'auto-évaluation des Parlements nationaux et l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie avec le Forum mon-

dial de la langue française, offrent ainsi une synthèse de leurs travaux et des perspectives qui en découlent.

Enfin, le Secrétaire général de la campagne pour l'Assemblée Parlementaire des Nations-Unies a souhaité, lui aussi, présenter au monde politique français, une réflexion d'étape sur le réseau mondial de parlementaires oeuvrant pour la représentation des citoyens à l'ONU, tandis que le Vice-président de la Commission européenne trace les perspectives de la fonction publique européenne.



DOSSIER RÉALISÉ EN PARTENARIAT
AVEC LE COMITÉ DE L'EUROPE POUR LES ÉTUDES ET INFORMATIONS PARLEMENTAIRES

L'autoévaluation des Parlements nationaux : Une radiographie de l'état de la démocratie en Europe

Lors du débat qu'elle a tenu en juin 2010 sur la démocratie en Europe : crises et perspectives, et qui a conduit à l'adoption de la Résolution 1746 (2010), l'Assemblée parlementaire faisait le constat d'une crise de la démocratie représentative et encourageait le développement d'une nouvelle culture de responsabilité politique, envisagée en termes de réactivité et d'obligation de rendre des comptes, ainsi que de transparence...

Dans sa Résolution 1547 (2007) sur la situation des droits de l'Homme et de la démocratie en Europe, l'Assemblée faisait déjà part de sa préoccupation concernant la multiplication des déficits démocratiques et le dysfonctionnement des institutions qu'elle observait dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle avait aussi constaté que le déclin d'intérêt à l'égard des partis politiques dominants et du Parlement traduisait une appréciation critique du travail de ces institutions.

La crise économique, financière et sociale, que nombre d'Etats européens affrontent depuis 2008 a, non seulement renforcé l'exigence de la transparence de la décision publique, et de la responsabilisation des acteurs politiques, mais elle a également radicalement accentué la remise en cause de la représentativité, en tant que fondement de nos sociétés démocratiques : le citoyen demande non seulement d'être pleinement informé, mais il revendique aussi le droit d'être davantage partie au processus décisionnel et à la conduite des affaires publiques.

Dans cette situation de crise, où les institutions représentatives affrontent la critique des citoyens, les Parlements revendiquent parallèlement d'exercer un pouvoir de contrôle accru sur les décisions des Gouvernements. Or, nombre de Parlements nationaux en Europe ne possèdent pas une assise constitutionnelle et institutionnelle forte, ou se trouvent en position de subordination politique face au pouvoir exécutif...

Ainsi, l'efficacité des Parlements constitue l'un des indicateurs essentiels de l'état de la démocratie dans un pays. Dans ce contexte, il pourrait donc être utile d'évaluer le fonctionnement des Parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'autoévaluation, sur la base de critères fixés d'un commun accord et conformément à un cadre procédural clairement établi, pourrait constituer

une des réponses possibles, en tant qu'instrument permettant d'identifier les solutions aux carences constatées de la démocratie représentative. L'autoévaluation doit viser l'amélioration de la qualité des travaux parlementaires et non l'efficacité des Parlements au sens strict, et servir de base à la promotion des bonnes pratiques.

Plusieurs organisations spécialisées, telles que l'Union interparlementaire (UIP), l'Assemblée parlementaire de la francophonie, l'Association parlementaire du Commonwealth et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), ont élaboré des méthodologies, des boîtes à outils ou des critères qui peuvent permettre aux Parlements de procéder à l'évaluation de la qualité démocratique de leur fonctionnement. Bien qu'il existe des différences entre ces critères divers, un consensus se dégage quant à leurs éléments essentiels.

L'Assemblée se félicite du fait que certains Parlements en Europe aient déjà procédé à des autoévaluations de leur efficacité. Elle a retenu plusieurs procédures et pratiques qu'elle pourrait donc recommander à l'attention des Parlements nationaux qui ont élaboré ou commencé à élaborer des normes.

Elle constate toutefois que les Parlements de certains Etats membres du Conseil de l'Europe connaissent des dysfonctionnements ou des carences démocratiques parfois importants. Elle considère qu'il y a lieu d'examiner plus précisément le fonctionnement des Parlements nationaux et d'élaborer des critères et normes dans ce domaine, un guide des bonnes pratiques parlementaires, en particulier s'agissant de restaurer les prérogatives de contrôle du Parlement ou le rôle de l'opposition, afin de conforter la démocratie représentative, en tant que fondement de nos institutions.



Andreas Gross, membre du Parti socialiste suisse, le rapporteur du texte adopté par la Commission permanente, le 9 mars 2012 - résolution 1871 (2012)1 - à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

Pourquoi évaluer le fonctionnement démocratique des Parlements ?

Les Parlements encourrent le reproche de fonctionner comme des machines à voter les lois, volontiers taxées de chambres d'enregistrement dont les membres seraient des « presse-boutons ». Et c'est la légitimité de ces décisions qui est mise en cause. Toutes les questions essentielles pour

la société devraient être débattues au sein des Parlements avec toute la diligence et l'écoute requises. Il y a effectivement lieu d'examiner plus précisément le fonctionnement des Parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, d'en faire apparaître les carences et déficiences, et d'y répondre en promouvant des règles communes pour un fonctionnement parlementaire démocratique.

Vers l'évaluation de l'efficacité parlementaire ou « de la qualité parlementaire des parlements »

On reconnaît généralement que l'évaluation du degré de démocratie a pris une grande importance avec l'émergence de nombreuses nouvelles démocraties depuis le début des années 90. Parallèlement à cette évolution, nombreux sont ceux qui ont souligné le désintérêt du public pour le fonctionnement de la démocratie et de ses institutions. C'est la raison pour laquelle différents milieux s'inquiètent de la qualité de la démocratie et cherchent le moyen d'améliorer les systèmes démocratiques. Mais comme il n'y a pas de définition unique de la démocratie, il n'existe pas non plus de consensus général sur les mesures à prendre pour la renforcer. Il en est de même pour les Parlements. Il n'existe pas, en effet, de critères convenus sur ce qui constitue un « bon » Parlement ou un Parlement « parlementaire ».

Cependant, depuis le début des années 90, des audits démocratiques sont menés

régulièrement, comme ceux effectués par *The Economist* (« Democracy index ») ou *Freedom House*, ou également les indices de *Polity*, de *Vanhanen* et beaucoup d'autres encore. A partir d'un certain moment, au-delà de l'évaluation empirique de la démocratie, on a également commencé à procéder à celle de la qualité démocratique des Parlements. Dans ce contexte, il convient de souligner tout particulièrement les efforts déployés par l'Union interparlementaire (UIP). L'UIP a contribué à l'émergence d'une compréhension commune de ce qu'on entend par « Parlement démocratique », à savoir un Parlement représentatif, transparent, accessible, responsable et efficace en matière législative et qui demande des comptes au Gouvernement. D'ailleurs, l'UIP a publié un ouvrage intitulé « *Parlement et démocratie au XXI^{ème} siècle : guide des bonnes pratiques* ».

Ces indices sont utiles pour établir la différence entre pays démocratiques et pays autocratiques et pour analyser l'état de la démocratie à l'échelon mondial au cours des dernières décennies. Toutefois, ces dix dernières années, on est passé de l'établissement d'une typologie des régimes à l'évaluation des aspects qualitatifs des régimes démocratiques.

De plus, certains experts, notamment ceux de l'ESRA (*European Survey Research Association*), ont proposé, pour analyser la qualité de la démocratie, de tenir compte des avis exprimés par les citoyens, de leurs préférences et de leurs attentes. Cela permettrait d'associer la population à l'évaluation de la démocratie. Les questions posées dans les sondages pour estimer les capacités d'évaluation et la connaissance politique des citoyens pourraient fournir de bons indicateurs de réceptivité et de responsabilité.

Les normes existantes pour évaluer la performance des Parlements

Le fait que l'UIP ait publié, en septembre 2008, un kit d'autoévaluation, revêt une importance particulière. Ce kit comprend 54 questions réparties en six catégories : la représentativité du Parlement, le contrôle parlementaire sur l'exécutif, la fonction législative du Parlement, la transparence et l'accessibilité du Parlement, la responsabilité et, enfin, sa participation à la politique internationale. D'autres questions tenant compte du contexte national des Parlements peuvent être ajoutées. L'évaluation

se fonde sur des jugements de valeur en fonction des résultats obtenus pour chacun des critères. L'évaluateur doit donner, pour chaque critère, une note allant de 1 (minimum) à 5. Toutefois, la notation n'est pas une fin en soi; elle doit servir de catalyseur pour le dialogue sur les forces et les faiblesses et contribuer à identifier les priorités pour la réforme/le développement. Il n'y a donc pas de classement des Parlements qui ont procédé à une autoévaluation. Selon l'UIP, ces outils peuvent être employés, notamment, en vue de préparer le budget parlementaire et le plan stratégique et pour stimuler la réforme. Elle estime également qu'ils pourraient être utilisés pour l'évaluation par des ONG. Pour compléter ces outils, l'UIP a préparé une brève notice dans laquelle sont énoncées les étapes d'une « autoévaluation type », bien qu'il n'y ait pas d'évaluation type et que le modèle doive être adapté aux besoins de chaque Parlement. Il convient d'encourager la mise à l'épreuve des normes sur le plan pratique, également dans les pays développés (les « anciennes démocraties »), l'efficacité des Parlements de tous les pays étant susceptible d'améliorations.

Quelques exemples

Au Royaume-Uni, la possibilité est donnée chaque année à 20 parlementaires de présenter une proposition de loi. Les sept premiers textes ainsi soumis pourront faire l'objet d'une journée entière de débat avant leur adoption éventuelle.

Aux Pays-Bas, 6 textes de loi ont été proposés par des parlementaires en 2009 et 204 par le Gouvernement. En Lituanie, 40% des textes présentés viennent du Gouvernement et 56,4% du Parlement. En Suède, les textes proposés par des parlementaires sont examinés en plénière, mais il y a très peu de chances qu'ils soient adoptés. En Azerbaïdjan,

les propositions des parlementaires sont examinées en plénière sur décision de la commission compétente. Elles représentent 20% à 30% des lois adoptées. Au Luxembourg, 25% des projets de loi présentés par le Gouvernement sont amendés par le Parlement et entre 2% et 4% de la législation trouve son origine dans des textes proposés par les parlementaires.

À la Chambre des Communes britannique, des débats d'actualité de 90 minutes ont lieu une fois par semaine. Au Parlement suédois, ils peuvent être organisés dans un délai d'une semaine. Au Parlement néerlandais, sous deux ou trois jours.

Au Parlement lituanien, deux heures par semaine sont réservées à l'examen en plénière de textes présentés par des parlementaires. De plus, un débat d'actualité de 30 minutes a lieu à la demande de plus de 10 parlementaires dès le lendemain de leur requête. En Azerbaïdjan, le Parlement peut organiser des débats d'actualité très rapidement.

Pour ce qui est du dialogue actif avec les citoyens, un système de pétitions électroniques est en place, notamment en Allemagne, en Lituanie et aux Pays-Bas. Dans ce dernier pays, une initiative populaire, signée par au moins 40 000 personnes pour demander l'adoption d'une loi peut être envoyée au Parlement par voie électronique. En Lituanie, toute personne peut écrire au Parlement à partir du lien figurant sur le site web de ce dernier. En Azerbaïdjan, les projets de loi sont publiés sur le site web du Parlement, avant leur examen en plénière, ce qui permet à tous les citoyens de soumettre leurs propositions. Dans ce pays, 40 000 personnes disposent du droit d'initiative législative. Et au Royaume-Uni, les débats à la Chambre des Communes, à la Chambre des Lords et dans les commissions sont retransmis en direct et les citoyens peuvent adresser

leurs commentaires en temps réel.

Analyse comparative des Parlements

En Europe, la situation dans les Parlements n'est pas aussi homogène qu'on le prétend. Sur le plan constitutionnel, certains Parlements européens ont davantage de droits que d'autres, que ce soit dans la procédure législative ou en matière de contrôle du pouvoir exécutif, notamment. D'autres sont en situation de crise ou de blocage. Leur manque de professionnalisme et leur incapacité à conduire leur activité législative et à assurer le suivi des décisions sont critiqués.

Evaluation des parlementaires

Un autre type d'évaluation parlementaire, de plus en plus en vogue, est l'évaluation de la performance personnelle des députés. Elle est facilitée par les ressources informatiques accrues mises à disposition par les Parlements. Un des sites d'évaluation bien connus est le site britannique « *TheyWorkForYou* ». En octobre 2006, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'association de citoyens MOST a signé un accord de coopération avec le Parlement dans le cadre du projet d'évaluation de l'efficacité des parlementaires. Ce projet repose sur la présentation de données correspondant à des critères d'évaluation fixés à l'avance. Ces données sont basées sur les informations officielles émanant du Parlement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Outre les données recueillies auprès du Parlement, le projet inclut également des données tirées de réunions de députés avec des ONG dans le cadre du projet « Parlement mobile », ainsi que des données fournies par le Bureau de contact entre les ONG et le Parlement. Selon MOST, l'objectif général du projet est de renforcer la coopération des parlementaires et leur réceptivité aux préoccupations des citoyens et

d'améliorer la qualité de leur travail en informant l'opinion du résultat de l'évaluation. Parallèlement, le projet fait apparaître l'intérêt que portent les citoyens et les organisations civiles au processus d'élaboration et d'adoption des lois relatives au Parlement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », ainsi que leurs besoins en la matière.

Seul un petit nombre de Parlements ont jusqu'à présent fait l'objet d'une évaluation de performance. Il apparaît que trois Parlements européens ont été évalués à ce jour, à savoir ceux de l'Andorre, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et de la République de Moldova (évaluation sectorielle). Par ailleurs, le Parlement irlandais a préparé un rapport sur l'analyse comparative des Parlements, en utilisant le kit de l'UIP. Et la deuxième chambre des Etats Généraux des Pays-Bas a conduit une réflexion parlementaire, à la suite de quoi, un comité d'orientation a formulé une série de recommandations.

Reste à voir si, de façon générale, les Parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe sont disposés à procéder à une autoévaluation et à recourir, à cette fin, aux outils, indicateurs, méthodologies d'évaluation et lignes directrices procédurales existants, et qui ont été mis en œuvre sur d'autres continents.

Car, si l'autoévaluation des Parlements et l'élaboration de critères à cette fin font l'objet d'une grande attention, les procédures à mettre en œuvre et les règles à élaborer suscitent jusqu'à présent peu d'intérêt...

Il ne fait aucun doute que les résultats de l'évaluation de l'efficacité des Parlements européens seraient extrêmement précieux pour la commission de suivi de l'Assemblée : une formidable radiographie de l'état de la démocratie en Europe. ■

L'évaluation de la performance personnelle des députés est facilitée par les ressources informatiques accrues mises à disposition par les Parlements

Le « Parlement des Parlements francophones »

Par

Jacques Legendre

Sénateur du Nord, Secrétaire général de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie

L'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, acteur majeur de la coopération parlementaire, revient sur son Histoire et ses actions pour le Journal du Parlement...

C'est en juillet 1998 que l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française a décidé de modifier son appellation, pour adopter celle d'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), elle se mettait ainsi en conformité avec la Charte de la Francophonie, adoptée au Sommet d'Hanoi en novembre 1997, qui l'avait reconnue comme l'Assemblée consultative de la Francophonie. L'Assemblée internationale des parlementaires de langue française avait elle-même succédé en 1989 à une simple Association internationale des parlementaires de langue française, créée en 1967 : c'est en effet à cette date, que, sur une idée de Léopold Sédar Senghor, avec le soutien actif de Charles Helou, Habib Bourguiba, Norodom Sihanouk, et Hamani Diori, un certain nombre de parlementaires francophones se sont réunis à Luxembourg, afin de constituer une association se proposant de défendre la langue française et d'en assurer le rayonnement. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie constitue ainsi aujourd'hui le « Parlement des Parlements francophones ».

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie rassemble des parlementaires issus de 77 assemblées ou organisations interparlementaires : 48 sections membres, 16 sections associées et 13 sections ayant le statut d'observateur. Chacune représente son Parlement, de manière distincte et autonome vis-à-vis des Etats et des Gouvernements : cela confère à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie une liberté de ton, une latitude d'action souvent remarquées.

Comme toutes les assemblées parlementaires internationales, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est composée d'un Secrétariat général et d'un certain nombre de structures délibérantes : assemblée plénière, Bureau, quatre commissions, réseau des femmes parlementaires et assemblées régionales (Afrique, Amérique, Asie-Pacifique et Europe). Elle s'est également dotée d'un réseau de lutte contre le VIH-Sida. Les différents postes de responsabi-

tés sont répartis entre les sections de manière à assurer une représentation équitable des différentes régions.

Outre le suivi attentif des situations politiques dans l'espace francophone, les missions d'information et de bons offices et sa participation à des missions d'observation des élections, l'APF a développé une série d'outils, qui favorisent le dialogue et lui permettent de jouer son rôle de vigie et d'accompagnement de la démocratie parlementaire.

Grâce tout d'abord aux séminaires d'information et d'échanges qui sont destinés à des parlementaires d'un

Francophonie. Le réseau a souhaité donner la priorité à l'organisation de séminaires d'information et de sensibilisation sur la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), au bénéfice des femmes parlementaires de l'APF. Le réseau réalise en outre des missions de prise de contact et d'information. Dans cet esprit, une délégation du Réseau des femmes parlementaires, fut la première délégation internationale à se rendre le 12 décembre 2011 à l'Assemblée nationale constituante de Tunisie.

Des stages ou des séminaires de formation pour les fonctionnaires parlementaires se déroulent parfois de manière parallèle aux séminai-

de la Francophonie, qui a pour objectif de renforcer les capacités des Parlements, par l'amélioration de la circulation de l'information parlementaire, au moyen de technologies de l'information et de la communication. Une vingtaine de Parlements ont bénéficié de ce programme depuis sa création.

Enfin, le Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de la Francophonie à Moncton, en septembre 1999, a décidé de la création du *Parlement francophone des jeunes*. Sa mise en oeuvre a été confiée à l'APF. Le *Parlement francophone des jeunes* vise à développer la formation civique et à renforcer la solidarité entre jeunes venant de tous les horizons de la Francophonie, en les initiant à l'activité parlementaire. Toujours en liaison avec l'OIF, l'APF favorise également le développement de Parlements nationaux de jeunes.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie a maintenant toute sa place au sein des institutions du mouvement francophone international. Intransigeante sur le respect des principes qui fondent son action, elle suspend systématiquement celles de ses sections dont l'ordonnancement constitutionnel n'a pas été respecté comme cela a été le cas avec la Syrie et, très récemment, avec le Mali, après le coup d'Etat intervenu dans ce pays. Mais, attachée avant tout à la promotion des valeurs démocratiques, elle accompagne, non moins systématiquement, ses sections suspendues et les Parlements concernés dans leur retour vers la démocratie. C'est pourquoi elle concentre ses actions de coopération sur les pays en sortie de crise ou en voie de consolidation démocratique, comme elle le fait actuellement avec la Mauritanie, et très bientôt avec la Côte d'Ivoire.

Intransigeante sur le respect des principes, soucieuse d'adapter ses outils de coopération interparlementaire et de développer une solidarité avec les pays cherchant à retrouver un ordre démocratique apaisé, c'est en respectant ces axes d'action que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie entend demeurer « la vigie de la démocratie » et un relais efficace des aspirations des peuples de la Francophonie.



La « photo de famille » de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, lors de la dernière session à Kinshasa.

Parlement national ou d'une région particulière. Les thèmes à l'étude sont choisis par les Parlements hôtes et sont présentés par des conférenciers parlementaires venus des différentes régions de l'Assemblée. À côté de ces séminaires classiques, l'APF développe depuis 2010, des séminaires plus spécialisés, concernant les parlementaires de quelques commissions bien déterminées. Les trois premiers séminaires de ce type ont eu lieu en 2011 à Ouagadougou (Burkina Faso) sur la pratique des lois d'habilitation; à Bamako (Mali) sur la réforme du code de la famille et à Bangui (Centrafrique) sur la décentralisation, le droit de pétition et les liens entre genre et développement. Ces rencontres sont l'occasion pour les parlementaires de partager les expériences acquises, de comparer les systèmes institutionnels de leurs pays respectifs et les modes de fonctionnement de leurs assemblées.

Par ailleurs, depuis 2004, le réseau des femmes parlementaires de l'APF met en oeuvre un programme de coopération en partenariat avec l'Organisation internationale de la

res parlementaires, mais ils peuvent aussi être organisés de manière autonome. Ainsi, a eu lieu en novembre 2011, à Phnom Penh (Cambodge), un séminaire sur la communication institutionnelle. Par ailleurs, l'APF a mis en place avec l'Université Senghor d'Alexandrie, des sessions de formation diplômantes à destination des fonctionnaires parlementaires. La première session de ce type a eu lieu à Ougadougou (Burkina Faso) en mars 2012. De plus, chaque année, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie finance entre cinq et neuf places au sein du stage organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat français, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères français et l'Ecole nationale d'Administration (ENA). La dernière édition de ce stage de formation s'est tenue à Paris du 6 au 30 mars 2012.

Au service de l'information parlementaire, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie met aujourd'hui en oeuvre le programme Noria, financé par l'Organisation internationale



« *Construisons ensemble l'avenir de la langue et de la culture française !* »

Par
Didier Berberat

Conseiller aux Etats, Suisse
Président de la Commission de l'Éducation,
de la Communication et des Affaires culturelles (CECAC)

Du 2 au 6 juillet prochain, Québec sera l'hôte du premier Forum mondial de la langue française, auquel participeront 1500 personnes, dont une grande majorité de jeunes. À cette occasion, les autorités de la Francophonie convient la société civile francophone et francophile, et notamment sa jeunesse, à un exceptionnel rassemblement, afin de démontrer l'adhésion et l'enthousiasme pour la langue et la culture françaises.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), qui se définit comme l'assemblée consultative de la Francophonie et est régie par la Charte de la Francophonie, œuvre en conformité avec les objectifs de cette dernière à la promotion de la démocratie, de l'état de droit et des droits de la personne, à la coopération et au renforcement de la solidarité, au développement et à la connaissance réciproque des cultures et à la promotion de la langue et la culture françaises. C'est sur ce dernier aspect que j'entends ici mettre l'accent, en vous faisant part de deux éléments de réflexion issus des derniers travaux menés par la Commission de l'Éducation, de la Communication et des Affaires culturelles (CECAC) : l'avenir démographique de la langue française et la sous-utilisation du français dans les organisations internationales.

Accroissement de la population francophone et éducation

En février 2011, à Québec, nous avons été particulièrement heureux de prendre connaissance des projections démographiques rendues publiques par l'Observatoire démographique et statistique de l'espace francophone (ODSEF). Si l'on en croit ses experts, la Francophonie devrait compter quelques 715 millions de locuteurs en 2050, comparativement à 210 millions en 2012, faisant ainsi passer la proportion de francophones de 3 à 8 % de la population mondiale. Qui plus est, l'Observatoire de la langue française constate une courbe ascendante en matière d'éducation du et en français : entre 2007 et 2010, selon le dernier rapport de l'Observatoire, ce nombre d'apprenants a connu une hausse de 13%.

Ces deux majorations sont attribuables, pour l'essentiel, au continent africain, qui connaît un haut taux de fécondité et qui a consenti des efforts substantiels pour atteindre les Objectifs du millénaire en matière d'éducation. Ainsi, selon les pronostics, l'Afrique abriterait 85% des francophones de la planète en 2050; en matière d'éducation, entre 2007 et 2010, la hausse des apprenants francophones s'établissait, en Afrique subsaharienne, à 31 % pour la langue d'enseignement et à 19 % pour la langue étrangère.

Il en va ainsi de l'exemple du Mali, où le nombre de personnes de plus de dix ans ayant appris à lire et à écrire en français est passé de 66 000 en 1960, à 620 000 en 1987 et à 2,4 millions en 2009. Les chercheurs ont montré que ce modèle statistique s'était répercuté au Burkina Faso, au Sénégal et au Bénin.

Cependant, des obstacles majeurs s'élèvent entre les prévi-



gue française note un déclin de 17 % dans la proportion des élèves européens qui ont le français comme langue d'enseignement et de 7% pour ceux qui l'ont comme langue étrangère. En Afrique, l'UNESCO, auditionnée par la CECAC, s'est montrée pessimiste :

en raison de la crise économique, des États ont réduit leur budget (national ou international) en matière d'éducation. Qui plus est, l'UNESCO évalue à 30 millions le nombre de professeurs manquants pour atteindre les objectifs du millénaire fixés pour 2015. Enfin, certains États ont annoncé leur intention de réduire le temps alloué à l'apprentissage du français pour y substituer d'autres langues.

Du français dans les organisations internationales

L'APF se préoccupe depuis plus de deux décennies, de l'utilisation (ou plutôt de la sous-utilisation) du français dans les organisations internationales, où le français est généralement

2006. Ce document, d'une grande clarté et concision, invite les États de la Francophonie, à s'exprimer en français lorsque le français constitue leur ou l'une de leur langue officielle, ou lorsque leur langue officielle n'est pas reconnue dans les organisations internationales; le Vade-mecum les convie également à pourvoir les institutions d'une version française des documents distribués.

Hélas, il semble que ce texte, malgré les appels répétés du Secrétaire général de la francophonie, SEM Abdou Diouf, reste largement inconnu dans nos chancelleries, ce qui ne peut que nuire à sa mise en œuvre.

Dans ces deux cas, l'APF continue à inviter les autorités des pays de la Francophonie, que ce soit par voie de résolutions ou par le biais d'Avis que l'Assemblée dépose au Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement ayant le français en partage, à déployer les stratégies requises, que ce soit à l'atteinte de l'Objectif du millénaire numéro 2, portant sur l'éducation, ou à l'application du Vade-mecum relatif à l'usage de la langue française dans les organisations internationales. Nous nous engageons à poursuivre le travail en ce sens.

Au cours de nos travaux, nous avons pris conscience des importants efforts déployés par la Francophonie, ses membres, ses opérateurs et sa société civile, en faveur de la langue et de la culture françaises, et des autres objectifs d'équité et de solidarité de la Francophonie.

Le Forum veut donner à cette organisation une assise populaire. Nous, parlementaires, représentant élus par le peuple, sommes conscients que la Francophonie est affaire de citoyenneté et qu'elle s'inscrit dans le mouvement favorable au respect de la diversité des langues et des peuples. Ce sont là les valeurs que nous défendons et c'est pourquoi nous avons répondu favorablement à l'invitation du Secrétaire général de la Francophonie, M. Abdou Diouf, et du Premier ministre du Québec, M. Jean Charest, et serons présents à Québec, accompagnés de 15 jeunes émanant de nos Parlements jeunesse.



L'APF se préoccupe depuis plus de deux décennies de l'utilisation du français dans les organisations internationales

sions des chercheurs et la réalité qui pourrait être celle de la francophonie en 2050, et ce particulièrement concernant l'accès à l'éducation en français. En effet, le français n'est pas la langue maternelle de la majorité des pays de la Francophonie, il est une langue apprise, généralement au cours de l'éducation. Le rapport de l'Office de la lan-

reconnu comme langue officielle et langue de travail.

Devant le constat établi par plusieurs études qui mettent en avant le recul du français dans ces institutions, l'APF a accueilli avec enthousiasme la validation du Vade-mecum relatif à l'usage du français dans les organisations internationales, par le Sommet des chefs d'États et de Gouvernement réuni à Bucarest en



Renforcer la démocratie au moyen d'une assemblée parlementaire mondiale

Par

Andreas Bummel

Secrétaire général

de la Campagne pour la création d'une Assemblée parlementaire auprès des Nations Unies

Traditionnellement, la politique étrangère, exclusivement reléguée à la branche exécutive des Gouvernements, traite des relations entre les États : les traités sont négociés par les représentants des Gouvernements ; et les organisations internationales, telles que les Nations Unies, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale du commerce, sont de nature intergouvernementale. Cependant, la distinction traditionnelle entre les questions de politique étrangère et de politique intérieure s'est effacée. L'interconnectivité économique, sociale et culturelle des pays, marchés et personnes est en continuelle augmentation et des questions de plus en plus nombreuses doivent être traitées au niveau intergouvernemental.

Au cours de ce processus, le pouvoir de la branche exécutive des Gouvernements s'étend aux dépens de celui de la législature. En effet, les Parlements n'interviennent souvent qu'à la toute fin de ce processus, lorsqu'ils sont formellement requis de ratifier les règles négociées par les représentants gouvernementaux. Ces limites croissantes, imposées à l'influence parlementaire, constituent un aspect fondamental du déficit démocratique mondial. Puisqu'il est impossible de faire marche arrière en ce qui concerne l'élaboration d'importantes réglementations au niveau international, il faudrait plutôt trouver un moyen efficace d'y inclure les représentants élus.

En réalité, il existe déjà une tendance considérable vers une plus grande interaction des parlementaires de différents pays, ainsi que vers la création de mécanismes formels visant à les inclure au sein des organisations intergouvernementales. Il existe aujourd'hui plus de 150 institutions parlementaires internationales. Environ 70 d'entre elles ont été créées après 1991, tandis que la plus ancienne, l'Union interparlementaire, date de 1889. La catégorie la plus importante est celle des organes parlementaires rattachés à des organisations intergouvernementales, tels que le Parlement européen, le Parlement panafricain ou le Parlement du Mercosur, tous dotés de certains droits formels et fonctions. Si les mérites de ces organes sont largement reconnus,

il s'agit d'un phénomène toujours limité aux organisations régionales. Ni le système onusien, ni le FMI, ni la Banque mondiale ou l'OMC ne possèdent un organe parlementaire, ce qui constitue une défaillance pour le moins étonnante.

En 2000, Raymond Forni, alors Président de l'Assemblée nationale française, a suggéré une solution évidente, qui verrait l'Union interparlementaire devenir, à terme, une véritable Assemblée parlementaire auprès des Nations Unies. Même si l'UIP entretient actuellement une relation particulière avec l'ONU et de nombreuses agences onusiennes, une majorité de ses membres semble déterminée à ne pas modifier son caractère indépendant en tant qu'organisation de tutelle des Parlements nationaux. Cependant, ceci ne devrait pas être considéré comme un obstacle empêchant d'avancer. Par exemple, en juin 2011, le Parlement européen a appelé de ses vœux la création d'une Assemblée parlementaire auprès des Nations Unies (APNU), insistant sur le fait qu'elle

« serait complémentaire aux organes existant, tels que l'Union interparlementaire ». En effet, ces deux organes ne doivent pas être considérés comme s'excluant mutuellement. Par exemple, l'objectif de l'UIP en ce qui concerne la dimension parlementaire de la coopération internationale est principalement de renforcer la capacité des Parlements nationaux à exercer leurs fonctions de supervision au niveau national à propos de questions de nature internationale. Le but d'une APNU serait au contraire d'exercer des fonctions parlementaires formalisées directement au niveau intergouvernemental.

L'année 2007 a vu le lancement d'une campagne visant à inscrire la création d'une APNU à l'agenda de l'ONU. Depuis, plus de 1 000 législateurs d'environ 100 pays différents (dont à peu près 30 députés français), ainsi que des centaines d'autres individus distingués, ont apporté leur soutien à cet effort. En outre, la création d'une

APNU est également soutenue par le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes du Canada, le Parlement panafricain, le Parlement latino-américain, le Parlement d'Argentine, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Parlement européen, ainsi que le Parlement du Mercosur.

Si une APNU pourrait initialement être composée de membres des parlements nationaux et régionaux, cette assemblée pourrait, à long terme, être élue au suffrage direct. Elle devra se voir confier de véritables droits d'information, de participation et de supervision vis-à-vis de l'ONU et d'autres organisations intergouvernementales. Même si une APNU pourrait tout d'abord être exclusivement liée à un organe ou à un processus intergouvernemental, l'objectif serait de la développer pour en faire une assemblée parlementaire formelle, autorisée à traiter avec toutes les institutions existantes de toutes

les questions mondiales pertinentes. Les « comités mondiaux de politique publique », suggérés par le Groupe sur les relations entre l'ONU et la société civile dans son rapport de 2004 pourraient constituer un bon point de départ, tout comme le « groupe parlementaire mondial », proposé la même année par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. À long terme, l'assemblée pourrait traiter avec différents organes de thèmes et de négociations spécifiques, et ce, de manière efficace, au moyen de la création d'une structure appropriée de comités permanents, de sous-comités et de comités d'enquête non permanents.

La sélection de délégués envoyés par les pays à l'APNU devra refléter la composition politique de leur Parlement. L'APNU couvrirait ainsi un large spectre politique et permettrait aux membres de partis d'opposition d'être également représentés. Les délégués ne seraient pas groupés par

nation, mais par opinion politique, comme c'est déjà le cas au Parlement européen. Ceci permettrait d'encourager des débats substantiels et sincères, non pas axés sur des intérêts nationaux étroitement définis, mais présentant une véritable substance politique. Les délégués voteraient individuellement, car il n'y aurait pas de blocs de vote nationaux. Le nombre maximum de représentants serait sans doute d'environ 900, la taille de la population étant généralement considérée comme le principal facteur pour déterminer le nombre de représentants par pays. Cependant, cette représentation proportionnelle directe permettrait à quelques grands pays de dominer l'assemblée, la solution est donc de proposer une répartition progressive des sièges. Les modèles que nous avons analysés montrent qu'une majorité de délégués proviendrait de démocraties électorales.

Les options juridiques auxquelles recourir pour établir une première version de cette assemblée sont soit un nouveau traité international indépendant ; soit l'article 22 de la Charte de l'ONU, qui autorise l'Assemblée générale de l'ONU à créer des organes subsidiaires, et ce sans qu'aucune modification à la Charte de l'ONU, difficilement réalisable actuellement, ne soit requise.

Au fur et à mesure, l'APNU pourrait évoluer pour devenir un important agent transnational œuvrant à renforcer le droit international, la démocratie et le bien-être de tous. L'un des principaux sujets dont une telle assemblée pourrait traiter serait la réforme de l'ONU et du système intergouvernemental. S'il est presque universellement reconnu que ce système a besoin d'être profondément restructuré, force est de constater que, plus de deux décennies après la fin de la Guerre froide, les Gouvernements sont incapables d'accomplir cette tâche eux-mêmes. Une APNU, composée de délégués indépendants pourrait justement s'avérer la solution nécessaire pour sortir de cette impasse.

Depuis plus d'un siècle, la question portant sur la manière d'étendre la participation parlementaire au niveau mondial fait l'objet d'un débat. Il est temps de prendre une initiative sérieuse à ce sujet.



Étendre la participation parlementaire au niveau mondial fait l'objet d'un débat

La fonction publique européenne : mythes, réalités et perspectives

Par

Maroš Šefčovič

Vice-président de la Commission européenne,
chargé des relations interinstitutionnelles et de l'administration



Dans le contexte des propositions d'économies et de réforme du statut faites par la Commission, il me semble important de présenter la fonction publique européenne sous son vrai jour, de rappeler son rôle, sa taille et son coût réels, ainsi que sa capacité à évoluer et à rester en phase avec les fonctions publiques nationales.

Une fonction publique au service du citoyen européen

Le rôle premier de la fonction publique européenne est d'être au service des institutions et de défendre, en leur nom, les intérêts de l'Union. Sous la responsabilité du Collège des commissaires, du Parlement ou du Conseil des ministres, elle apporte son expertise à la définition des politiques européennes. Directement issus des 27 États membres, les fonctionnaires européens sont donc au quotidien les principaux interlocuteurs des administrations nationales et les porte-paroles des positions européennes aussi bien en Europe que dans le monde. Ils font face à des diplomates de haut rang, des avocats ou des économistes de renom, pour construire le marché intérieur, plaider devant les tribunaux ou trouver des solutions à la crise économique et financière.

Les citoyens européens en bénéficient tous les jours dans leur vie quotidienne. À titre d'exemple, je citerai les décisions antitrust prises par la Commission contre les cartels, qui, en 2010, ont fait économiser au moins 7,2 milliards d'euros aux consommateurs. De nombreux autres cas, tels que la baisse des tarifs de téléphonie mobile, illustrent aussi la plus-value d'une approche européenne et ses effets positifs dans la vie de tous les jours.

Moins de 60 000 collaborateurs dévoués

De combien de personnes parle-t-on ? La fonction publique européenne compte aujourd'hui 56 000 agents, dont 55 % à la Commission. Ce chiffre peut paraître conséquent, mais reste en réalité proportionnel aux tâches confiées à l'Union par les Traités et relativement faible si on le compare par exemple aux 5 millions de fonctionnaires et agents publics que compte la France.

Par rapport aux fonctions publiques nationales, son activité se concentre principalement sur des fonctions réglementaires. Sa structure a d'ailleurs été adaptée dans les années 2000 avec l'externalisation des tâches de gestion et d'exécution, confiées à des agents contractuels, pour conforter cette tendance et accroître son efficacité.

Quel est le coût de cette fonction publique ?

Le budget de l'Union représente 1 % du PIB de l'Union européenne, soit environ 70 centimes par jour par citoyen, et le coût de l'administration (toutes dépenses, personnel et fonctionnement, confondus) environ 6 % d'un budget annuel total de 130 milliards d'euros. Est-ce trop quand on sait que les institutions doivent travailler dans 23 langues et couvrir tous les domaines de compétence de l'Union, sensiblement accrus avec le *Traité de Lisbonne* ?

Il n'y a cependant aucun doute qu'en période de crise économique et financière, l'austérité doit

prévaloir et une plus grande rigueur s'imposer, comme c'est le cas dans la plupart des États membres. C'est la raison pour laquelle, fin 2011, la Commission a proposé au Parlement européen et au Conseil une nouvelle révision du statut du personnel européen et des mesures d'économies dans le cadre de la prochaine programmation financière pluriannuelle.

Des dépenses administratives gelées jusqu'en 2020

Ces propositions complètent les modifications introduites en 2004 (3 milliards d'euros d'économies réalisées et 5 de plus attendues d'ici 2020) et permettent de geler les dépenses administratives jusqu'en 2020. De ce fait, elles génèrent 1 milliard d'euros d'économies supplémentaires sur la période et 1 milliard d'euros par an à long terme.

Elles vont dans le sens des mesures

que de nombreux États membres ont annoncé pour leurs propres administrations nationales.

La principale proposition consiste en une diminution progressive de 5 % des effectifs de l'ensemble des institutions et des agences entre 2013 et 2017 (via le non remplacement d'un fonctionnaire sur 2 ou sur 3 selon les institutions). La Commission a d'ailleurs d'ores et déjà proposé de réduire son personnel de 1 % dans sa proposition de budget pour 2013. Cette mesure s'accompagne d'une augmentation du temps de travail à 40 heures par semaine, l'Union rejoignant ainsi les États membres qui ont le temps de travail hebdomadaire le plus élevé.

Des mesures pour gagner en efficacité

Parmi les autres mesures ayant des répercussions significatives à plus long terme, je citerai le relèvement

de l'âge normal de départ à la retraite de 63 à 65 ans, avec la possibilité de rester jusqu'à 67 ans, le Parlement

ayant même proposé 70 ans, âge qui serait parmi les plus élevés, en comparaison avec les fonctions publiques nationales. En plus de l'impôt sur le revenu déjà prélevé, un impôt de 6 %,

le prélèvement de solidarité, est également mis en place pour remplacer de façon pérenne l'actuel prélèvement spécial.

Les mesures proposées par la Commission permettront à l'Union de continuer à fonctionner efficacement et à ses institutions de gagner en efficacité.

Elles permettent également de préserver les moyens d'attirer un personnel compétent, qui laisse souvent derrière lui une carrière pour s'installer à l'étranger avec sa famille et travailler dans des langues étrangères.

Je sais que les négociations sur ces propositions de réforme seront difficiles. La proposition a néanmoins déjà recueilli fin avril un large soutien auprès du Parlement européen.

Ce sera probablement plus ardu au Conseil, mais je reste confiant car je sais l'attachement que les États membres portent à la qualité du travail des fonctionnaires européens.

Je suis prêt à leur démontrer que la proposition de la Commission constitue le juste équilibre entre le besoin de faire des économies et la nécessité de disposer d'institutions européennes solides, dotées d'une administration forte et d'un personnel qualifié et motivé.

Les défis qui nous font face ne nous autorisent pas aujourd'hui à faire un autre choix.

Je sais l'attachement que les États membres portent à la qualité du travail des fonctionnaires européens

Les 7^{èmes} Rendez-vous européens de Strasbourg

C'est lors des 7^{èmes} Rendez-vous Européens de Strasbourg, qui se sont déroulés du 22 au 24 mai derniers, que Maroš Šefčovič, Vice-Président de la Commission européenne, a rétabli un certain nombre d'idées reçues sur la fonction publique européenne, finalement assez méconnue. Ce fut l'occasion d'évoquer, notamment, les réformes du statut du personnel européen, actuellement en discussion avec le Parlement et le Conseil. Ces « Rendez-vous », qui s'inscrivent sous l'égide de l'ENA et de l'Université

de Strasbourg, dans le cadre du Pôle Européen d'Administration Publique (PEAP), sont devenus une référence, l'événement réunissant des experts, des praticiens et des universitaires pour réfléchir aux perspectives de l'Union européenne et adapter en conséquence la formation des hauts fonctionnaires



Quelques livres de la collection « Professionnels de l'Europe », de l'Ena

(www.ena.fr/7Res)