

Séminaire de l'ASGPF,
Bruxelles septembre 2019

Table des matières

| | |
|--|----|
| Séminaire de l'ASGPF, | 1 |
| I Mot de bienvenue de M. Philippe Courard, président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles | 1 |
| II Présentation du fonctionnement des institutions parlementaires belges | 1 |
| III La communication institutionnelle à l'ère des médias sociaux | 3 |
| III.1 La communication institutionnelle à l'ère des médias sociaux | 4 |
| III.2 Doit-on tout communiquer? – Les limites de la transparence parlementaire | 12 |
| IV Thème 2 : (Re) connecter les institutions démocratiques aux citoyennes et aux citoyens | 24 |
| IV. 1 Expériences développées pour rapprocher l'institution parlementaire des citoyens, notamment les jeunes | 24 |

I Mot de bienvenue de M. Philippe Courard, président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Mme Marie Joséphine Diallo, présidente de l'ASGPF, remercie M. Philippe Courard, président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles de son accueil de la réunion d'AG et du séminaire

M. Philippe Courard assure les membres de l'ASGPF du plaisir qu'il a à les recevoir dans la salle de séance plénière du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, regrettant l'ignorance existant par rapport à l'importance du travail effectué par les Parlements, les parlementaires et les administrations avec à leur tête les secrétaires généraux.

II Présentation du fonctionnement des institutions parlementaires belges

M. Xavier Baeselen, Greffier du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles présente ensuite le fonctionnement des institutions parlementaires belges.

La Belgique se compose donc d'un gouvernement fédéral, de trois Régions et de trois Communautés, qui exercent chacun différentes compétences dans leurs domaines respectifs et exclusifs.

Au niveau fédéral, il existe deux assemblées :

- la Chambre des représentants, qui compte 150 députés fédéraux élus au suffrage universel.
- le Sénat, qui compte 60 élus : représentants envoyés par les parlements des entités fédérées

(Régions et Communautés de Belgique).

Au niveau fédéré (régions et communautés), il existe des assemblées régionales et représentant les Communautés :

- Le Parlement wallon se compose de 75 élus directs. Ces membres sont également, en vertu de la loi, membres de droit du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ils alternent donc le

lieu de leurs réunions, siégeant une semaine à Namur et l'autre à Bruxelles où 19 élus du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale les rejoignent.

- Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, autre parlement régional, compte 89 députés élus.
- Le Parlement flamand a fusionné l'entité régionale et l'entité communautaire. Il n'existe en effet qu'un seul Parlement flamand, exerçant les compétences à la fois de la Région flamande et de la Communauté flamande. Il se compose de 124 élus directs.
- La Communauté germanophone dispose de 25 élus directs.
- Le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, assemblée des Francophones de Belgique se compose de 94 députés qui ne sont pas élus directement, mais proviennent d'une part, du Parlement wallon et, d'autre part, du Parlement bruxellois.

La Constitution et les lois spéciales organisent les compétences de chacune des entités. Le niveau fédéral exerce des compétences essentielles, mais leur nombre diminue au fil des années et des réformes de l'État, étant progressivement transférées aux Communautés et aux Régions. Les trois Régions – Région wallonne, Région flamande et Région de Bruxelles-Capitale – ont des compétences liées au territoire : questions relatives à l'urbanisme, à l'environnement, au développement économique et aux infrastructures. Les trois Communautés – Communauté française, Communauté flamande et Communauté germanophone – sont chargées de « matières personnalisables », comme l'enseignement, la culture, le sport, la jeunesse et l'aide à la jeunesse. Les entités fédérées – les Régions et les Communautés – sont également habilitées, dans la limite de leurs compétences, à représenter la Belgique sur la scène internationale. Elles ont donc la capacité de conclure des accords internationaux. Le Parlement protège les intérêts des Francophones de Belgique dans des matières telles que l'enseignement, la jeunesse, la culture et la recherche scientifique.

En conclusion, la Belgique compte plusieurs parlements, ce que de nombreux citoyens considèrent comme une source de dépenses inutiles et de complexités. Toutefois, le pays continue de fonctionner et a réussi sa transition sans effusion de sang entre les différentes composantes de l'État.

Suivent ensuite un échange entre les secrétaires généraux présents et M. Baselen.

M. Boubakar Tiemogo, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger s'interroge sur les raisons pour lesquelles l'ensemble des 75 députés du Parlement wallon peuvent se retrouver au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, contre seulement 19 membres du Parlement bruxellois ainsi que sur la façon dont sont cooptés les dix membres du Sénat.

Pour M. Xavier Baeselen, le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles représente les francophones de Belgique dans les matières suivantes : enseignement, culture, recherche scientifique, aide à la jeunesse et d'autres compétences dans le domaine de la justice. C'est pourquoi une répartition, prévue par la loi, entre les 3,6 millions de Wallons et le million de Bruxellois francophones doit être respectée. Ainsi, seuls 19 députés régionaux bruxellois francophones rejoignent les 75 députés wallons au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est à noter que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale compte des élus francophones et néerlandophones – 9 à 10 % de la population bruxelloise sont néerlandophones. Chacune des entités fédérées – Parlement wallon, Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Parlement flamand, Parlement de la Communauté germanophone – envoie des députés au Sénat. Les groupes politiques désignent librement les députés qui y siégeront, et ce, proportionnellement aux résultats des élections. Membres de leur assemblée d'origine, ces députés siègent au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et, pour certains, sont également sénateurs – de Communauté ou de Région. Leurs agendas sont donc parfois difficiles à combiner. Le Sénat se compose également de 10 sénateurs cooptés, désignés par les partis politiques.

III La communication institutionnelle à l'ère des médias sociaux

M. Najib El Khadi, président de séance introduit le premier thème du séminaire : « La communication au service de la transparence parlementaire ». Ces thématiques sont d'une importance capitale pour les parlements. Les questions de la communication institutionnelle, du rapprochement des sociétés vers les parlements et des parlements vers les sociétés, la nécessité de consolider les institutions démocratiques, sont des préoccupations fondamentales pour les parlementaires, les secrétaires généraux, les fonctionnaires parlementaires et les administrations. En plus de faire des propositions fortes, ces derniers jouent un rôle d'accompagnement dans l'ensemble des assemblées parlementaires. La question de la communication parlementaire et, plus généralement, du lien unissant parlements et sociétés se posent aujourd'hui d'une manière tout à fait différente en comparaison à la situation au dix-neuvième siècle ou au début du vingtième siècle.

Le monde d'aujourd'hui, caractérisé essentiellement par la mondialisation de l'information – et de la désinformation au moyen de fausses rumeurs, y compris concernant l'activité parlementaire – et l'ère des médias sociaux, nous confronte à une réalité inédite. Celle-ci interpelle aussi bien les politiques, que les chercheurs et les praticiens en général.

III.1 La communication institutionnelle à l'ère des médias sociaux

Intervention de M. Frédéric Janssens

M. Frédéric Janssens Greffier du Parlement de Wallonie revient sur l'expérience de son parlement dans le domaine de la communication institutionnelle.

Commençant par rappeler quelques définitions, il rappelle que la communication est définie comme l'action de communiquer, renvoyant à la fois au résultat de cette action et à la dimension de « lien », indissociable de la communication. Cicéron, lorsqu'il employait le terme *communicare*, faisait référence à la « mise en commun », au « partage ». Les caractéristiques de la communication elle-même, ont évolué dans le temps. Historiquement, la communication est d'abord « diffusionniste ». Il s'agit en effet d'informer et on peut donc parler de communication « verticale ». Ensuite, la communication a évolué vers l'interaction. Elle a ainsi eu pour but d'organiser les échanges entre les citoyens et les institutions. Aujourd'hui, la communication encourage avec plus ou moins de succès la participation, puisqu'il s'agit d'impliquer réellement les citoyens.

Au niveau institutionnel, si les parlements sont des institutions, ils sont avant tout composés de membres, leur communication diffère de la communication développée par l'administration du parlement qui son autonomie et ses obligations. En Belgique par exemple, à tous les niveaux de pouvoir, il existe des législations sur les obligations de communication qui s'imposent aux institutions.

Qu'en est-il de la communication institutionnelle à l'ère des médias sociaux ? En faisant une typologie de ces différentes générations, on s'aperçoit que les générations, regroupant les individus âgés de 7 à 39 ans, sont composées de personnes inclusives, adaptatives et mobiles, avec une propension à l'individualisme, même s'il ne faut pas généraliser. Nées avec internet, ces générations sont pourtant exigeantes, ce qui suppose la présence sur un maximum de plateformes, et la connaissance des usages que ces générations en font.

Dans la plupart des assemblées, un malaise a longtemps régné et persiste autour de la notion de transparence, pourtant indissociable de l'idée même de communication. En Belgique, un nombre important de réunions se tenait naguère à huis clos, les seuls éléments de communication disponibles étaient alors les documents parlementaires et comptes rendus qui, par leur format, ne constituent pas à proprement parler des outils de communication.

Un mouvement prônant la transparence des pouvoirs publics est apparu à la fin des années 1970 et au début des années 1980, porté par les exigences de l'opinion publique et souvent soutenu par les médias. L'amélioration du niveau d'instruction des citoyens a contribué à la naissance de ce mouvement. Les citoyens s'intéressaient davantage à nos activités. Les parlements se sont inscrits très progressivement dans ce mouvement de transparence, grâce à des outils de communication tels que des lettres ou des bulletins d'information.

Au milieu des années 1990, sont apparus les premiers sites internet, d'abord statiques, puis grâce aux nouvelles possibilités techniques, de plus en plus dynamiques et segmentés. En 1990, le Parlement de Wallonie, alors appelé Conseil régional wallon a été le premier parlement à instaurer un vidéotex. Des

informations apparaissaient de façon très statique – et non gérable directement par l'utilisateur – sur un écran. En 1995, le Parlement de Wallonie a lancé son site Internet.

Aujourd'hui, le Parlement de Wallonie n'utilise pas tous les outils possibles en termes de plateformes, se contentant d'une page Facebook, d'un compte Twitter et d'une chaîne Youtube baptisée ParlWal TV qui retransmet les séances plénières, les séances de commission ainsi que les films didactiques.

Aujourd'hui, trois plateformes interactives ont été instaurées à travers le site web, qui, sans être des médias sociaux à proprement parler, s'inscrivent dans la même dynamique. La première permet aux citoyens de déposer des pétitions auprès du Parlement, de les faire valider et de recueillir des signatures, tout cela sur le même site web. La deuxième leur permet de déposer des avis sur tous les projets de décret, propositions de décret et propositions de résolution soumis au Parlement. La troisième, permet la coconstruction de projets et propositions de décret. Elle a été baptisée « *Un décret par tous, un décret pour tous* ».

Concernant la finalité de ces outils, il est possible d'utiliser ces outils pour se présenter, ou « se vendre ». Mais, il faut faire attention de ne pas tomber dans la démagogie en ne s'intéressant seulement qu'à quelques sujets phares. Ces outils peuvent aussi être utilisés pour tisser des liens avec les citoyens ou bien garder le contact avec eux. Certains outils sont utilisés dans le cadre d'une médiation politique pour essayer de faire comprendre aux citoyens le travail parlementaire et son évolution.

Le deuxième point d'attention touche à l'équité et à l'objectivité. S'il est positif d'entreprendre des démarches, encore faut-il que chaque partie prenante en bénéficie de façon égale. Il est hors de question de privilégier un groupe politique ou un parlementaire par rapport à un autre. Concernant la volonté de traiter ces relations de manière objective par le truchement de sites web, notamment, il faut se poser la question de savoir quelles relations il convient de bloquer, voire quelles personnes il convient de rayer du système en cas de propos haineux.

Troisième élément, celle de la question de la responsabilité et de la maîtrise de la parole. Comment convenir d'une ligne éditoriale ? Quelle identité visuelle ? Qui peut s'exprimer ? Faut-il choisir une stratégie de démultiplication du même message sous des formes différentes ou, au contraire, créer des messages spécifiques en fonction de chaque outil ? Quelle langue utilisée en cas de plurilinguisme ?

Enfin, en termes de sécurité, le Parlement de Wallonie devrait parvenir à obtenir sa certification ISO 27001, qui devrait le mettre à l'abri des attaques.

De façon générale, une fois ces outils sont en place, ils doivent être utilisés. Cela suppose d'y être actif à intervalles réguliers et en permanence, en ce compris le week-end. Cela entraîne des contraintes en matière d'organisation, même si certains outils permettent de préparer et d'anticiper des publications. Le deuxième élément de réflexion touche à l'implication. Comment impliquer les députés et les fonctionnaires ? Le troisième élément est la conviction. Aujourd'hui encore, même si nous disposons de moyens, d'un savoir-faire et d'ambition, et malgré la pression des médias et des citoyens pour que nous communiquions, les réticences restent nombreuses. À l'apparition de chaque nouvel outil s'exerce le phénomène de la réticence au changement, qui n'est d'ailleurs pas propre aux administrations. Il faut alors trouver un équilibre entre les ambitions et les réalisations.

Pour conclure, quel serait le coût d'une non-communication ? Quel serait notamment son coût sociétal à un moment où le fossé ne cesse de croître entre nos institutions et les citoyens ?

M. Najib El Khadi, président de séance estime que la conséquence immédiate de la communication institutionnelle est la consolidation des institutions démocratiques, piliers de la sécurité, la stabilité et la paix.

Connaître l'activité réelle des parlementaires à l'heure des réseaux sociaux

Intervention de M. Olivier Rozenberg, Associate Professor, Sciences Po Paris, Centre d'études européennes et de politique comparée

L'intervention d'Olivier Rozenberg porte sur les données dont les parlements disposent sur leurs membres – leurs activités, leurs présences, les ressources, les coûts qu'ils engendrent – et sur leurs usages. La question principale à l'heure du numérique et de l'explosion de la production de données est de savoir où placer la frontière entre les données publiques et confidentielles et comment faire leur publicité. Plus d'informations sur les activités parlementaires sont enregistrées que voici deux décennies au risque pour le public de s'y perdre ou de se focaliser sur des données secondaires. A l'explosion de l'offre répond une hausse de la demande dans un contexte de défiance importante vis-à-vis des parlements, certains médias, les réseaux sociaux et diverses associations s'intéressant davantage à leurs activités.

Ce tournant numérique a modifié les types d'informations diffusées sur les parlementaires, mais aussi l'identité des diffuseurs. En un siècle et demi, nous avons assisté à un processus de démonopolisation de l'information parlementaire qui est désormais diffusée par le parlement et d'autres acteurs.

Prenons l'exemple du site www.nosdeputes.fr, qui diffuse des données sur l'activité des députés français. Il offre pour chaque député un graphique présentant ses présences en commission et en séance plénière. Le site publie aussi un tableau de synthèse reprenant dix types d'activités parlementaires et permettant, pour chacune d'entre elles, de voir si le député concerné fait partie des députés les moins bien ou les mieux classés. Le site se garde bien de proposer un classement, expliquant que son objectif est de délivrer l'information et pas d'être perçu comme un Top 50. Les médias utilisent toutefois ces données pour établir leurs propres classements, parfois assez fins et pertinents, parfois très réducteurs. Ces statistiques mécontentent toujours les parlementaires mal classés et sont reprises dans les tracts des campagnes électorales.

En dépit de la démonopolisation, la principale source d'informations reste les parlements eux-mêmes, y compris pour ce genre de site web. C'est pourquoi je vais à présent faire un tour d'horizon des pratiques sur les sites de différents parlements nationaux non francophones.

On peut distinguer les sites minimalistes, les sites complets et les sites originaux. Les sites minimalistes comme le site de la Diète, le parlement japonais fournit très peu d'informations, y compris en japonais, ce qui s'explique par la tradition de fermeture qui existe dans ce pays. Le site du parlement allemand est également très sobre, ce qui peut paraître paradoxal au vu de la puissance du Bundestag dans le système politique institutionnel. Comme dans le cas du Japon, le site fournit très peu d'informations, ce qui témoigne d'une certaine culture du secret, c'est-à-dire que l'on considère que l'essentiel de l'activité parlementaire consiste à se réunir à huis clos pour amender des textes et non à communiquer.

Le dernier exemple de minimalisme est le site du Congrès américain. La Chambre des représentants et le Sénat sont regroupés sur un seul site, qui fournit encore une fois très peu d'informations. Ceci pourrait résulter d'une culture libérale dans laquelle les informations plus détaillées peuvent être

relayées par des acteurs privés tels que des organisations non gouvernementales (ONG), des fondations, etc. Ces acteurs privés, à l'inverse, fournissent des informations d'une qualité inégale dans le monde. Par exemple, les membres du Congrès peuvent être classés de multiples manières, en fonction de leurs opinions sur une grande variété de sujets tels que l'environnement, la vente d'armes, la cause animale, l'État israélien... Différents sites web regroupent ces classements aussi complets qu'informatifs, ce qui permet d'obtenir énormément d'informations. Ces informations ne sont cependant pas estampillées par le site web officiel qui considère, visiblement, que son rôle est minimal: on informe juste sur les motions et les lois approuvées par les députés.

Une seconde catégorie reprend les parlements qui fournissent des informations assez complètes, comme le parlement italien qui possède deux sites web différents. Pour chacune de ses chambres, on trouve les propositions de loi, les votes, la signature des motions, l'appartenance à des commissions, les archives et les activités du parlement. On y trouve aussi des informations assez détaillées sur le patrimoine des parlementaires. L'Irlande fournit aussi un exemple de site web très complet: est-ce que certains parlementaires ont voté en contradiction avec le résultat du vote? L'Espagne propose aussi un site assez exhaustif avec un moteur de recherche où on peut consulter les questions orales ou écrites déposées par un parlementaire.

Certains de ces sites web comportent des spécificités. L'Assemblée nationale française se distingue, par exemple, par le nombre de vidéos individuelles d'interventions en commission ou en séance plénière mises à la disposition des internautes. La réalisation de ces vidéos représente un coût certain. L'indexation des vidéos n'étant pas automatique, elle nécessite un travail humain de découpage des heures d'enregistrement. Certains fonctionnaires parlementaires réalisent ce travail assez ingrat et détaillé de visionnage des vidéos et de découpage.

Les chambres basse et haute du Canada se distinguent par un élément important, mais qui représente un défi pour les parlements: la place accordée au contenu rédactionnel de l'élu. Il s'agit d'un défi étant donné qu'un site officiel doit veiller à ne pas devenir partisan et politique. Les équipes parlementaires ont donc rarement le droit de publier directement des éléments d'information et de présentation. Le filtre de la fonction publique parlementaire garantit la neutralité.

Le Sénat canadien propose une solution intéressante : par exemple, sur la page d'accueil de son site officiel, à côté de pages plus classiques, une sénatrice présente une petite phrase qui résume la philosophie de son mandat ainsi qu'une biographie rédigée – et non une chronologie sous forme de tirets. La réalisation paraît assez minimale et coûte peu d'efforts humains, l'internaute peut facilement comprendre comment le parlementaire souhaite se présenter.

Le Sénat français met en ligne, depuis quatre ans, l'agenda de ses sénateurs. Plusieurs grandes catégories ont été prédéfinies. Le remplissage de cet agenda est double: d'une part, l'administration sénatoriale remplit les éléments relatifs à la présence du sénateur en réunion, dans l'hémicycle et en déplacement, même si cette présence ne dure que quelques instants. Dès l'instant où un sénateur se rend dans l'hémicycle pendant une séance, l'huissier le note et automatiquement, le lendemain, on aura la trace que ce sénateur était présent lors de la séance, fût-ce seulement pour quelques secondes. Il en va de même pour les réunions de commission. Il y a donc d'un côté une information officielle qui est automatique, obligatoire et non facultative: le sénateur n'a pas à y consentir. D'un autre côté, il est donné au bureau du sénateur, c'est-à-dire à ses collaborateurs, la possibilité de renseigner certaines autres activités en circonscription, au sein du parti ou à Paris, correspondant à une série d'items prédéfinis sur des grands types d'activités possibles. Ces items ont reçu l'agrément du Bureau du Sénat. L'agenda final doublement rempli utilise des codes couleur pour distinguer si les éléments ont

été encodés par l'administration ou par les collaborateurs. L'idée me semble séduisante. Mais l'usage de ces codes requiert une certaine gymnastique intellectuelle et seuls quelques sénateurs jouent le jeu. L'outil a cependant le mérite d'exister et le Sénat est heureux d'en faire la promotion.

Le Royaume-Uni présente un site très complet. La Chambre des communes a en effet mené une réflexion importante sur le parlement à l'heure numérique, et ses commissions ont publié des rapports qui ont fait date dans les milieux universitaires. La Chambre des communes est également le seul parlement à fournir des données détaillées sur les résultats des élections, circonscription par circonscription.

La Knesset, le parlement israélien, a également un système très particulier: un gardien est posté à l'entrée du garage du bâtiment, qui est extrêmement sécurisé, et enregistre les allées et venues des parlementaires, ce qui permet de savoir en temps réel qui est présent ou non dans les murs. Cette information est transmise en direct, à la fois sur des panneaux d'affichage à l'intérieur du parlement et sur le site web, à l'aide d'un tableau dans lequel figurent les photos des 120 membres; si un parlementaire est présent, sa photo s'affiche en surbrillance. Les informations fournies sont donc très complètes.

Le parlement taïwanais dispose également d'un site très fourni, ce qui peut s'expliquer par la motivation de ce pays en tant que jeune démocratie menacée. La communication au sujet de ses parlementaires constitue donc un impératif de ce point de vue-là. Le site présente par exemple des statistiques relatives aux interventions orales.

Ensuite, l'Estonie, bien connue pour être à l'avant-garde de la démocratie en ligne, notamment dans le domaine du vote électronique, a doté son parlement d'un site qui permet de consulter des données relatives à la présence des parlementaires. Le parlement lituanien, quant à lui, fournit un agenda consultable sur son site web.

Ce panorama met en avant les spécificités de chaque site, qui sont liées à l'histoire et à la culture politique de chaque pays ainsi qu'à certaines contingences.

Pour conclure sur le rapport commandé par l'Assemblée nationale française, M. Rozenberg propose six pistes de recommandations pour ces fameuses pages officielles sur les députés.

1/En premier lieu, la question de la présence doit être mise en avant. Dans un contexte de défiance vis-à-vis des parlements, alors que les parlementaires sont très actifs dans leurs assemblées respectives, les parlements ont intérêt à donner davantage d'informations sur la présence de leurs membres. Cela ne signifie pas communiquer leur localisation en temps réel, mais plutôt donner des informations de base: présence ou pas dans les bâtiments, en séance, en réunion de commission, de groupe d'étude ou en déplacement. En fonction des conditions non pas techniques, mais plutôt politiques ou juridiques, divers moyens de relevés de présence sont possibles. Après l'exemple extrême de la Knesset avec le portier qui relève les présences est cité à l'opposé, un dispositif beaucoup plus léger, et qui n'implique pas le numérique, existe au Bundestag en Allemagne. Pendant les semaines de travail définies par le président, les parlementaires doivent une fois par jour venir signer une feuille de présence à l'entrée. Bien que le système soit minimaliste, le problème est que cette signature sert aussi comme preuve pour appliquer des retenues sur salaire en cas d'absentéisme. Or l'essentiel n'est pas là, mais il s'agit plutôt de pouvoir communiquer sur la présence des parlementaires et renseigner les citoyens sur la diversité de leurs activités.

2/ Seconde recommandation: en gardant à l'esprit la proposition du Sénat et la première recommandation, nous pouvons mettre davantage en avant dans les agendas officiels les activités des députés. Il s'agirait d'équilibrer les informations institutionnelles données par les parlementaires eux-mêmes et les renseignements fournis par leurs équipes, sachant que dans de nombreux parlements, le nombre d'assistants ou de collaborateurs parlementaires a augmenté et il y a un vrai appétit des parlementaires pour partager ces informations.

Une réflexion et une préparation approfondies s'imposent préalablement à la mise en place de ce type d'agenda. Le Sénat s'est rendu compte qu'une mise à jour des agendas est nécessaire chaque nuit. Il ne se conçoit pas d'attendre une semaine pour remplir la présence en commission ou en séance, car il y a lieu de répondre aux attentes des sénateurs notamment qui souhaitent que l'information soit disponible au bout de quelques heures.

3/ Une troisième recommandation, plus originale, serait de présenter des statistiques individuelles relatives aux membres sur les sites officiels. Pour les secrétaires généraux, une telle mise en œuvre pourrait représenter beaucoup de difficultés et de nuits blanches à venir. Toutefois, cette perspective semble intéressante, à l'heure des sites internet où les députés contrôlent les activités d'autres députés. Ils tirent leurs statistiques de sites parlementaires où elles sont disponibles. Elles sont parfois manipulées ou manipulables. Donc puisque ces données existent et qu'elles sont facilement disponibles, les assemblées auraient tout intérêt à en présenter certaines qui leur semblent pertinentes pour communiquer sur les activités des députés.

À cet égard, ce qui semble le plus pertinent est une double contextualisation de la plupart des données. Prenons l'exemple de la présence en commission. Est connu le nombre de fois où chaque député a été présent dans une commission permanente au cours de l'année écoulée. Cette information se trouve sur le site www.nosdeputes.fr. Cette donnée, si elle figure sur le site officiel d'une assemblée, doit être doublement contextualisée. Elle doit l'être tout d'abord par rapport au nombre de réunions de cette commission dans l'année, toutes les commissions permanentes ne se réunissant pas le même nombre de fois. La comparaison serait donc biaisée sans cet agrégat. La deuxième contextualisation consiste à pouvoir comparer chaque chiffre avec les moyennes qui nous semblent pertinentes, à savoir les moyennes de la commission et du groupe parlementaire. Nous savons par exemple qu'un député a été présent à 86 % de ses réunions de commission sur l'année écoulée et que les membres de sa commission ont un taux équivalent. Par contre, les députés socialistes de tout l'hémicycle ont en général un taux de présence de 95 %. Cela suppose donc que le site web officiel prend le risque de pointer du doigt certains déficits d'activité. Il est cependant nécessaire de le faire, et ce, de façon fine.

4/ La quatrième recommandation concerne l'interconnexion des types d'information. Les sites web les plus complets ont des milliers de pages, sinon des millions. Le défi est de les connecter entre eux.

Le principal point de connexion qui fait souvent défaut est l'entrée par les textes de loi et par les activités. D'un côté, sont présentés les législatifs qui sont d'ailleurs généralement des pages très consultées par des avocats, des journalistes, des étudiants sur telle ou telle loi, et d'un autre, les pages d'activités concernant tel ou tel député. L'information diffusée sera d'autant plus riche que les deux parties du site seront connectées : il sera ainsi possible au départ de la page « loi » d'aller vers tel député parce qu'il en a été le rapporteur ou s'est montré très présent lors des débats en séance. À l'inverse, sur les pages «député», il pourrait y avoir des entrées par loi – non pas par document ou par texte comme c'est souvent le cas – et, pour une loi donnée, il pourrait être utile de disposer de toutes les activités du député considéré, de l'amendement aux propositions liées, interventions en séances, etc.

5/ Cinquième recommandation: en s'inspirant de l'exemple canadien, il faut réfléchir à la façon d'offrir une manière de s'exprimer pour le député sur les pages officielles du parlement sans que cela constitue pour autant son site web personnel: mise en ligne de ses agendas en partie remplis par son bureau, petite vidéo personnelle de présentation qui pourrait être renouvelée tous les six mois ou tous les ans pour limiter les coûts, petits textes, possibilité de classer les informations sur ses activités parlementaires par ordre de priorité de son point de vue.

Les parlementaires s'investissent parfois beaucoup dans un rapport et sont ensuite frustrés que, sur leur page, celui-ci soit noyé au milieu d'une masse d'autres informations. Avec le numérique, on pourrait imaginer des options, non pas pour modifier le contenu de la page, mais pour que ce rapport important aux yeux du député soit mis en avant et y apparaisse tout de suite.

6/ La dernière recommandation semble à la fois évidente et importante. Il faut faire de la pédagogie pour sortir du jargon parlementaire, qui peut être difficile d'accès. Par exemple, le rapporteur général du budget est une position clé, mais le terme «rapporteur général» ne parle pas à la plupart des citoyens. Il faut placer sur les sites web un lien permettant d'expliquer très rapidement de quoi il s'agit ou créer un vocabulaire un peu plus simple. La pédagogie de la simplicité est nécessaire, en dépit de l'exhaustivité des informations présentées.

Peut-être aussi que, dans un contexte où la défiance est si importante, les parlements auraient tout à gagner à manier davantage l'humour. Le monde du web permet à cet égard d'avoir recours à des aspects plus ludiques en termes de communication.

Discussion

M. Michel Bonsaint, trésorier de l'ASGPF et secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec a souligné qu'en règle générale, la communication de l'information n'était envisagée qu'au profit de l'institution émettrice et sans penser au citoyen. Il a ainsi souligné la nécessité d'ouvrir les canaux de communication aux citoyens, pour ensuite évoquer sa proposition de « parlement électronique ». Il a ainsi cité par exemple la possibilité pour un jeune s'intéressant à un débat parlementaire de recevoir sur son téléphone portable des vidéos concernant le projet de loi et la façon dont majorité et opposition s'expriment au sujet du projet. L'objectif est de permettre aux citoyens de participer au débat public au sein même de l'institution.

M. Najib El Khadi a ensuite passé la parole à M. Boubakar Tiemogo, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger.

M. Boubakar Tiemogo a tenu à rappeler les limites d'une communication trop poussée :

- Limite matérielle : les parlements ne disposent pas tous des équipements nécessaires ;
- Limite culturelle : certains députés, sans être actifs au parlement, disposent d'une grande influence et il serait donc difficile de communiquer sur leur inactivité.

M. Boubakar Tiemogo a souligné les faiblesses du site internet du parlement nigérian pour illustrer les difficultés que rencontre l'institution pour communiquer. Il a par ailleurs rappelé qu'une fois les élections passées, les citoyens ne s'intéressaient plus à l'activité de l'assemblée, rendant une communication trop poussée inutile.

M. Najib El Khadi a ensuite passé la parole à M. Jean Louis Schroedt-Girard, secrétaire général de la Présidence de l'ASGPF et secrétaire général du Sénat français.

M. Jean Louis Schroedt-Girard a souligné que la communication parlementaire était en concurrence avec d'autres modes de communication, mentionnant les sites personnels des parlementaires français comme concurrents à ceux des institutions. La question est donc de savoir comment compenser ce handicap de compétitivité.

M. Najib El Khadi a ensuite passé la parole à M. André Gagnon, vice-président de l'ASGPF.

M. André Gagnon, répondant à M. Bonsaint, a rappelé que le désir de communiquer des assemblées s'était manifesté de manière évidente lorsqu'il s'agissait de créer des relations publiques ayant pour but d'améliorer la réputation des parlements. Il a souligné la nécessité d'inciter les citoyens à contribuer au débat. Il a ensuite rappelé qu'au Canada, toute stratégie de communication tenait compte de la réaction des parlementaires. Il a dans ce cadre demandé à ses homologues quel rôle les parlementaires se voyaient assignés dans la définition des grandes orientations en termes de communication.

M. Najib El Khadi a ensuite passé la parole à M. Frédéric Janssens, secrétaire général du Parlement de Wallonie.

M. Frédéric Janssens a ensuite répondu aux différentes interrogations :

- Il a rappelé que l'objectivité était un élément important : il a souligné qu'il était délicat pour un fonctionnaire de vulgariser le travail parlementaire car il risquait de mésinterpréter les propos des parlementaires. Il a ainsi exprimé sa préférence pour les propositions de M. Rozenberg consistant pour le député à synthétiser lui-même sa position ;

- Il a ensuite affirmé être attaché à l'oralité des débats parlementaires, quitte à préserver le caractère soporifique des débats parlementaires. Selon lui, la démocratie représentative et l'oralité des débats doivent être protégés, mais il faut inciter les parlementaires à délivrer des interventions plus ramassées et percutantes ;

- En ce qui concerne la compétitivité de la communication des institutions, il a souligné que c'était bien au Parlement que les décisions étaient prises et que c'était bien grâce au site du Parlement que les citoyens pouvaient avoir une véritable influence sur les décisions. - Concernant la stratégie de développement des outils de communication, il n'a jamais vraiment constaté une participation active des députés : c'est l'institution qui porte elle-même la stratégie.

M. Najib El Khadi a ensuite donné la parole à M. Olivier Rozenberg.

M. Olivier Rozenberg a affirmé avoir une opinion assez conservatrice sur le degré d'ouverture des parlements. Il a par ailleurs affirmé que l'information des citoyens devait porter sur le choix qu'a le parlementaire quant à la façon dont il conçoit son mandat : le parlementaire cherche-t-il à défendre sa circonscription ou bien à mener des grands débats d'idées ? Il a enfin rappelé que la communication des parlements intéressait les citoyens lorsqu'il se passait quelque chose d'intéressant, d'inattendu ou

revêtant un certain suspens au sein des parlements. Il a ainsi pris pour exemples les débats sur le mariage homosexuel sur Twitter en France ou bien ceux sur le Brexit à Westminster.

M. Najib El Khadi a remercié les participants et a suspendu la séance jusque 14h.

Mme Guillaumette Kiakouama a annoncé la reprise de la séance à 14h.

III.2 Doit-on tout communiquer? – Les limites de la transparence parlementaire

Mme Guillaumette Kiakouama a évoqué le thème de la discussion et s'est demandé jusqu'où il fallait aller et quelles étaient les limites à imposer à la transparence parlementaire. Elle a ensuite passé la parole à M. Christophe Pallez, secrétaire général de la questure de l'Assemblée nationale française.

Intervention de M. Christophe Pallez

M. Christophe Pallez a souligné qu'en ce qui concerne la question de la transparence, son approche est pragmatique : la décision de communiquer sur ce qui doit être dit ou non revient à l'autorité politique, au président de l'assemblée ou aux questeurs. En outre, la notion de vie privée doit être prise en considération, à savoir la protection d'une certaine liberté du parlementaire qui ne doit pas voir ses activités exposées et doit être autorisé à garder certains secrets, indispensables au bon fonctionnement du parlement ainsi qu'à la pérennité de ses activités parlementaires. M. Christophe Pallez a ensuite indiqué avoir fourni deux documents illustrant ses propos :

- Le premier permet d'affirmer que de nombreuses informations sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale et que celui qui se donne la peine de chercher trouvera l'information. Il a par ailleurs précisé qu'au fil des années, des informations sont ajoutées afin d'éviter qu'il soit reproché à l'Assemblée d'avoir caché quoique ce soit. En guise d'exemple, M. Christophe Pallez a cité la publication chaque année d'un rapport sur l'exécution du budget de l'année précédente afin d'expliquer chapitre par chapitre, ligne par ligne, la nature exacte de la dépense et les raisons pour lesquelles celle-ci a évolué. Il a par ailleurs rappelé que la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a ajouté une nouvelle obligation, celle pour les députés de remplir une déclaration publique d'intérêts vis-à-vis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Il a cependant reconnu que certaines informations n'étaient pas accessibles lorsqu'il s'agit d'informations précises susceptibles de remettre en cause la vie privée : nature des déplacements, utilisation des indemnités pour frais de mandat ou encore rémunérations des fonctionnaires parlementaires et des collaborateurs des députés. M. Pallez a rappelé qu'une décision de justice allant dans le sens de la position du Parlement reconnaît que les actes parlementaires peuvent faire exception au droit général de la communication des documents administratifs ;

- Le deuxième document permet d'illustrer que lorsqu'une question est embarrassante, on peut éviter une réponse directe, répondre par une affirmation plus générale ou user de la langue de bois. C'est notamment le cas lorsque la question a trait à l'argent.

M. Christophe Pallez a conclu sur un dernier constat : les parlementaires sont découragés face aux exigences de transparence : ils ont l'impression qu'ils ne vont jamais assez loin dans la transparence et deviennent de plus en plus sceptiques sur l'idée qu'il faille aller encore plus loin dans la transparence.

Mme Guillaumette Kiakouama a ensuite donné la parole à M. Eric Montigny, professeur adjoint.

Confiance et transparence en contexte parlementaire : le défi particulier d'une organisation complexe M. Éric Montigny, Professeur adjoint, Chercheur associé à la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, Université de Laval

M. Eric Montigny a réagi à la question de savoir si la transparence appelait plus de transparence. Il a répondu en affirmant que les médias veulent toujours davantage de transparence, ce qui n'implique pas systématiquement plus de démocratie. Il s'est ensuite demandé quelles différences étaient observées au quotidien entre le travail au sein d'un parlement et celui de gestionnaire d'une autre organisation publique. Il a soutenu qu'il fallait réfléchir en prenant en compte le contexte parlementaire qui est propre à chaque pays.

Il s'est d'abord interrogé sur la notion de transparence au sein d'une organisation et sur la façon de déterminer ce qui est public ou pas. Faut-il faire la transparence sur tout? Non, certaines choses ne sont pas destinées à être publiques. A ce sujet, peu de littérature existe sur la façon dont les parlements gèrent cette problématique

La question fondamentale est de savoir quel est le niveau de transparence à adopter. On associe transparence et démocratie à juste titre. En effet, pour vivre dans une démocratie, il faut informer les citoyens afin qu'ils puissent prendre une décision éclairée lors des élections. La transparence est toutefois un mot-clé à la mode qui impose un changement de culture dans les organisations ainsi qu'un profond questionnement sur ce qui doit être partagé ou non. Ce besoin s'inscrit aussi dans celui plus grand de la population de questionner la légitimité des institutions et l'évolution de la démocratie représentative.

Quels sont les facteurs de changement pour aller vers plus de transparence? Une population plus éduquée et critique. En outre, les parlements font aujourd'hui face à un nouvel univers médiatique, au cycle d'information de plus en plus rapide. Paradoxalement, les journalistes disposent de moins de ressources pour exercer leur métier. De plus, les critiques auxquelles font face les institutions sont alimentées par une montée du populisme dans certaines juridictions. Plus de transparence est synonyme de plus de démocratie, car les fonctionnaires et les titulaires de charges publiques sont alors redevables devant l'opinion publique.

Les médias sociaux nourrissent aussi la volonté de transparence. L'instantanéité répond aux attentes de plus de démocratie directe et moins délibérative. Il est à noter que les travaux parlementaires définissent la responsabilité financière et celle de la gestion politique.

Certains lieux de délibération sont toutefois protégés par le secret comme le Conseil des ministres. Au Canada et au Québec, leurs travaux sont confidentiels et les résultats des délibérations ne sont publiés que plusieurs décennies plus tard. Parfois, en fonction du contexte, les délibérations publiques n'ont pas la même portée ni le même sens. Elles peuvent ne pas aboutir. Dans certains cas, la confidentialité permet donc d'obtenir un résultat, sans être pour autant moins démocratique.

Enfin, certains indicateurs témoignent d'une chute notable de la confiance. Voici une série d'informations issues du rapport parlementaire mondial de 2017 de l'Union interparlementaire. Le baromètre de la confiance enregistre une baisse globale, comme le niveau de confiance envers les parlements, en particulier en Europe. En Afrique, par contre, une amélioration, certes modeste, de la confiance envers le parlement est à noter. Cette évolution mérite d'être soulignée. L'Afrique, contrairement aux sociétés occidentales, connaît un regain de confiance.

Ce qui fait l'information, c'est bien souvent le scandale. Les parlements sont mis sous pression, notamment par rapport aux dépenses des députés et aux enjeux associés à certains investissements. Qu'est-ce qui fait un scandale et à quoi sert un scandale? MM. Damien De Blic et Cyril Lemieux voient le scandale comme une épreuve. Il y a du positif dans un scandale. Tout d'abord, c'est un test pour les institutions. C'est un test pour voir si leurs pratiques sont en accord avec les valeurs de notre société. Un scandale permet de rétablir l'équilibre entre les pratiques de gestion et les valeurs attendues d'une société.

Pour qu'il y ait un scandale, il faut que l'information soit publique, que le scandale soit révélé. Il faut aussi qu'il y ait un débat entre légalité et normalité. Les scandales sont parfois liés à des pratiques tout à fait légales. Ils démontrent alors qu'il existe un écart entre ce qui est légal et ce qui est attendu sur le plan social. Les institutions peuvent s'adapter en ajustant leurs normes à ce qui est attendu sur le plan social. C'est ce qui nous fait dire que les pratiques sont ancrées dans la culture et la vie d'une société.

Chaque scandale a donc à la fois une dimension géographique et temporelle. Ce qui était toléré il y a dix ans pourrait ne plus l'être aujourd'hui, en raison de l'évolution des mentalités. Ce qui est une coutume dans un pays peut être inacceptable dans un autre. Il faut tenir compte de ces dimensions géographiques et temporelles lorsque nous nous interrogeons sur les questions de transparence et de gestion.

Les parlements constituent un cas à part. La mise à l'agenda de la transparence a été largement provoquée par le scandale des dépenses des députés britanniques qui a éclaté à Westminster en 2009. Dans la littérature, de nombreux articles analysent ce scandale. En 2009, les médias ont commencé à rapporter les dépenses relatives aux députés, les salaires des membres du parlement, les bonifications salariales par le biais des comptes de dépenses. Les coûts d'hébergement, par exemple, étaient gonflés; des réparations étaient effectuées aux frais de l'Assemblée: l'entretien de fossés ou même le remplacement d'ampoules électriques à la maison... Au Canada, un tel scandale s'est produit en Colombie britannique où un secrétaire général a été accusé d'avoir acheté du matériel à des fins personnelles. Au final, c'est le scandale en Grande-Bretagne qui a mis ces dépenses à l'agenda médiatique.

Quelle sanction était infligée aux fautifs. Certains choisissaient de ne pas se représenter. Dans la presse, les femmes ont eu un traitement différencié; les journalistes étaient plus sévères avec les femmes qui avaient engagé de telles dépenses. Les médias ont mis à l'agenda la gestion des parlements, à la suite de l'épisode de Westminster, créant ainsi une pression supplémentaire pour plus de transparence.

Vous évoluez dans un contexte particulier en raison d'un paradoxe parlementaire. Le rôle du parlement est de contrôler les dépenses du gouvernement. Mais qui contrôle les dépenses du parlement? Le Bureau, donc les parlementaires eux-mêmes! La mission centrale du parlement est de contrôler le gouvernement, mais comment se contrôler soi-même?

Dans cette organisation complexe, différentes cultures se côtoient: culture administrative *versus* culture politique. Ces deux cultures n'ont pas les mêmes objectifs, les mêmes procédures, les mêmes règles et n'évoluent pas dans le même espace-temps. C'est un environnement compétitif où les parlementaires des différents groupes ont intérêt à se « couillonner » les uns les autres. Quand vous voulez faire des réformes, le jeu partisan est important. Vous faites jouer des informations de stratégie politique et sociale.

Comme évoqué précédemment, les médias privés sont présents en permanence dans nos bâtiments. Aucune autre organisation publique ne vit une telle situation. Cette omniprésence médiatique est accompagnée d'une pression constante, sans compter l'existence d'un cycle électoral. À cela s'ajoute le caractère limité des ressources financières, comparé à celles de l'exécutif, qui dispose de ressources bien plus importantes. Ce contexte particulier pose des difficultés elles aussi particulières pour instaurer la transparence.

Mais quelles sont les limites de la transparence? Faut-il absolument tout rendre public? Pour répondre à cette question, commençons par distinguer les différents types de transparence. Premièrement, il y a la transparence en temps réel, qui consiste à publier l'information au moment où elle est créée. Le système de contrôle des présences de la Knesset en est un bon exemple, de même qu'une chaîne de télévision parlementaire. Ensuite, il y a la transparence rétrospective; dans ce cas, l'information n'est disponible qu'après un certain délai. Citons comme exemples les comptes rendus des commissions parlementaires ou les rapports. La transparence directe consiste, par exemple, à ouvrir les portes d'une assemblée pour permettre aux citoyens d'assister aux travaux parlementaires, tandis que la transparence indirecte est une procédure rendant les activités lisibles ou vérifiables, mais seulement aux agents ou aux experts. Par exemple, lorsqu'un commissaire à l'éthique vient analyser la situation financière des députés, il s'agit d'un cas de transparence indirecte.

Il y a quatre directions possibles pour la transparence: vers le haut, vers le bas, vers l'intérieur, vers l'extérieur. On peut être transparent dans sa gestion en interne. On peut être transparent envers la société civile et les médias. On peut être transparent vers le bas: les personnes en position d'autorité demandent la transparence de la part des gens qu'elles dirigent. À l'inverse, on peut être transparent vers le haut: les personnes en position d'autorité expliquent leurs décisions et leurs façons de faire.

La transparence a différents objets et connaît différentes zones. Il y a des choses qui sont plus faciles à rendre transparentes que d'autres. Vous l'aurez constaté dans les présentations qui m'ont précédé.

La première zone est la zone verte des activités parlementaires: la gestion administrative d'un parlement est située dans cette zone. Les politiciens auront moins de résistance à rendre transparente toute la gestion administrative, ce que fait le secrétaire général, notamment. Ces sujets peuvent être rendus publics sans aucun problème selon les hommes et femmes politiques.

Quiconque se penche sur la gestion des politiciens, des bureaux ou des cabinets parlementaires, rentre alors dans une zone jaune. Le politicien est d'accord avec le principe de transparence, mais il formule des objections: «mais...». Concernant le volet politique de la gestion, il est généralement moins enclin à être transparent. C'est aussi le cas de la rémunération et des avantages des élus. Certes, l'information

sur le salaire des élus est publique, mais est-ce qu'elle est claire? Quelles primes viennent-elles s'ajouter au salaire des élus? Même réflexion à propos des activités civiles: est-ce que toutes les activités sont rendues publiques? C'est donc la zone jaune: la transparence existe, mais les zones de résistance persistent.

Il y a enfin une zone rouge où se retrouve tout ce qui a un caractère nominatif. Il y a les relations de travail notamment, mais aussi les documents stratégiques. Tous les éléments de négociations des partis politiques qui sont au cœur des travaux parlementaires peuvent-ils être révélés en public? La diffusion de cette information donnerait peut-être lieu à une belle émission de télé-réalité. Serait-elle vraiment une bonne chose?

On a beau aimer la saucisse, on ne veut pas forcément savoir comment elle est fabriquée. Ce ne sont donc pas les discussions du bureau qui doivent éventuellement être rendues publiques, mais bien les décisions qui en résultent. En tout cas, la question se pose.

Dans le cas du Québec, quelles sont les mesures en vigueur? D'abord, la rémunération, les allocations versées aux députés sont basées sur des barèmes déterminés qui sont mis en ligne par l'Assemblée nationale. En même temps, le salaire du député n'est pas clos pour autant. On se questionne toujours sur le montant réel du salaire en enlevant les primes par exemple.

Pour assurer le suivi des activités des ministres, il existe aussi des portails en ligne, sur lesquels sont publiées ces activités. Ici encore, l'existence du portail ne signifie pas pour autant que les ministres y publient toutes leurs activités. Ils s'y conforment parfois, mais pas toujours. En 2019, l'Assemblée nationale examinera à nouveau les activités interparlementaires et internationales afin de rendre celles-ci plus efficaces et plus transparentes.

Ces mesures témoignent du fait qu'un débat est mené sur la gestion des parlements dans le cas du Québec. Le débat se poursuit d'ailleurs concernant les dépenses des députés, comme les allocations de logement dans la capitale. Les médias souhaitent disposer d'informations sur le montant des frais de logement des députés dans la capitale, mais la quasi-totalité des députés refuse à ce jour de les fournir. Un député de l'opposition a même déposé un projet de loi visant à rendre cette divulgation obligatoire.

Quelles sont les voies de passage, s'il en existe? Il est fondamental de disposer de règles claires et publiques. Une voie de passage consiste à se fier à des organismes externes. J'évoquais tout à l'heure le paradoxe que les députés sont à la fois juge et partie du contrôle de leurs dépenses et du contrôle du parlement. D'où la nécessité d'impliquer des organismes externes qui respectent le principe d'autonomie du pouvoir législatif. Il ne faudrait pas que l'exécutif en vienne à contrôler lui-même le parlement sur ses dépenses.

Comment contrôle-t-on un parlementaire? Il faut que cela se passe de manière publique en commission. Il y aura ainsi une pression publique plus importante. Cela pourrait être aussi simple que d'établir des rapports d'audition en commission parlementaire. Comme une délégation qui va à l'étranger et qui revient en chambre témoigner des résultats de cette mission. Cela permet de faire le point sur les dépenses de la mission et sur les points positifs de celle-ci.

Les nouvelles technologies numériques, dont il a déjà été question précédemment, sont une autre voie de passage. La question qui se pose à cet égard est de savoir comment intégrer les citoyens dans le processus. Car la transparence, ce n'est pas uniquement répondre à des demandes d'information, mais c'est aussi impliquer les citoyens dans la vie d'un parlement.

Dernier élément: la formation. Il s'agit de former les fonctionnaires, mais aussi les députés. Parmi ceux-ci, certains peuvent manifester des résistances, mais ils doivent comprendre que ces formations ont pour objectif de les protéger dans l'environnement médiatique où nous vivons.

Les écueils sont nombreux. Le premier est celui de la dynamique partisane des gains à courte vue: alors que vous évoluez dans une logique institutionnelle inscrite dans la durée – vous voyez venir les enjeux de loin et vous les reliez de façon structurelle –, les députés sont dans un lien à court terme.

L'autre difficulté consiste à définir le périmètre de confidentialité: qu'est-ce qui relève de mon rôle lorsque je dois gérer des individus qui vivent des problèmes concrets, tels que des tensions interpersonnelles dans un parlement? Qu'est-ce que la conscience éthique? Qu'est-ce que l'intérêt public?

Autre écueil: la fonction de juge et partie, le sentiment de conflits d'intérêts, sont également problématiques, de même que le risque de transparence à deux vitesses: une pour l'administration, une pour les élus. L'administration doit gérer une transparence quasi absolue, alors que les parlementaires esquivent la transparence.

Les changements culturels sont un autre écueil: ils s'inscrivent dans la durée, alors que vous devez composer avec des cycles de quatre ou cinq ans.

La dernière difficulté réside dans la protection de l'indépendance du législatif face à l'exécutif. Vous ne voulez pas être pris dans des scandales où l'exécutif vient se mêler de vos affaires parlementaires. Vous devez composer avec des élus qui ont un agenda qui leur est propre.

En conclusion, tout cela constitue un nouveau champ d'études. Des attentes émanent tant de la société civile que des parlementaires. Se pose alors le grand dilemme de la proactivité ou de la réactivité. Généralement, un scandale arrive parce qu'on a été que réactif et qu'on n'a pas su anticiper l'évolution des normes dans une société.

Le grand défi est de concilier une culture politique et une culture administrative. En tant que secrétaires généraux, vous faites le pont entre vos employés et la branche politique et vous êtes souvent pris entre l'arbre et l'écorce.

Mme **Guillaumette Kiakouama**, donne ensuite la parole à M. André Gagnon, vice-président.

Intervention de M. M. André Gagnon,

M. André Gagnon présente l'expérience en termes d'évolution de transparence de la Chambre des communes du Canada. Pour reprendre les termes utilisés par M. Montigny, cette idée trouve son sens parce qu'à un moment donné – ce moment a été différent pour chaque assemblée –, il y a eu une nécessité d'agir pour redorer le blason des parlementaires, à la suite de questions relatives à l'intégrité de chacun des élus, à la légitimité ou à l'utilité des institutions parlementaires. Évidemment, les approches ont été multiples pour traiter ces différentes questions de la légitimité, l'utilité ou l'intégrité des élus.

La Chambre des communes a, notamment, dû faire face à des questionnements au sujet du mode de scrutin. Elle a abordé le changement de mode de scrutin, elle a traité d'une réforme des institutions pour les rendre plus inclusives et ouvertes.

Il souhaite aborder spécifiquement de la façon d'appliquer la question de la divulgation proactive pour ensuite soulever peut-être des questions plus générales. La transparence et le questionnement à ce sujet ne datent pas d'hier. Dans les années 1990, le député Guy Saint-Julien se levait à tout moment de la journée à la Chambre des communes et interpellait le président pour déposer une copie détaillée de toutes ses dépenses parlementaires, suscitant chaque fois une double réaction, unanime. D'abord, tout le monde refusait qu'il aborde publiquement la question de ses dépenses; ensuite, quelques députés allaient plus loin, lui reprochant le cirque auquel il se livrait et lui faisant remarquer qu'une telle attitude les plongeait vraiment dans l'embarras. Quelques années après, les dépenses des députés ont commencé à être rendues publiques.

Au niveau du bureau de régie interne, lorsqu'était évoqué le rôle de ce dernier au sein de la Chambre des communes, les médias anglais le présentaient surtout comme le «tout puissant et opaque» bureau de régie interne, car il tenait ses réunions essentiellement à huis clos. La puissance de l'imagination faisait le reste, suspectant des tas de secrets impressionnants dont la population ignorait tout. De toute évidence, il existait des dossiers ne pouvant être évoqués publiquement, mais, dans leur très grande majorité, les questions évoquées se révélaient presque anodines. En 2017, le gouvernement a modifié la loi sur le Parlement du Canada pour rendre toutes les réunions du bureau de régie interne publiques. Le président de la Chambre a pris la même décision. Toutes les réunions sont désormais diffusées à la télévision ou ouvertes au public, sauf si elles concernent des questions de sécurité, de soumission de contrats, de relations de travail ou des questions de nature très confidentielle.

Depuis l'instauration de cette mesure, seuls 10 % des heures totales de la vingtaine de réunions se sont tenus à huis clos. Les réunions du bureau donnent souvent lieu à des échanges très coriaces, mais les différents partis font aussi preuve d'ouverture les uns envers les autres. Le niveau des débats qui existait au bureau de régie interne auparavant est différent de celui d'aujourd'hui. Les réunions donnent lieu à beaucoup plus de préparation et les différents partis politiques y exposent leurs idées pour faire avancer les débats.

Après l'élection de 2015, le chef de parti, Justin Trudeau, est devenu Premier ministre. Sa plateforme contenait des éléments très directs sur la question de la transparence. Par exemple, l'engagement d'«accroître la responsabilité et la transparence des institutions de l'État, afin de favoriser une société ouverte et démocratique et de permettre le débat public sous la conduite de ces institutions». La référence aux institutions dépassait ici très largement les ministères. Les parlements, les agences de l'État et les tribunaux étaient aussi visés. Lors du débat sur le projet de loi C-58, c'est d'ailleurs au niveau des tribunaux qu'il y a eu le plus de résistance. Les tribunaux étaient soumis exactement aux mêmes règles que nous, mais ils ont fait preuve de beaucoup plus de résistance.

Le projet de loi mettait essentiellement en avant la question de la divulgation proactive. Il y a lieu d'entendre par là que toute institution doit par défaut être ouverte et transparente. Si un citoyen cherche une information, il doit pouvoir l'obtenir sans aucune difficulté. Le projet de loi a été adopté cette année. Il entrera en vigueur en juin 2020. En ce qui concerne les parlementaires, il exige la publication proactive de leurs frais de déplacement, frais d'accueil et contrats. La Chambre devra publier toutes ces informations sur une base trimestrielle. Nous avons engagé un dialogue avec les députés et nous avons déjà pris de l'avance à cet égard. Je voudrais vous montrer rapidement ce que nous avons mis en place sur le site web de la Chambre.

En cliquant sur l'image d'un député, on a accès à l'essentiel des informations le concernant, comme le nom de sa circonscription, le détail de ses fonctions, le comité auquel il appartient et les projets de loi ou motion qu'il a présentés. Un autre onglet donne accès aux dépenses liées à chaque député, sur un écran où l'on trouve des informations sur son salaire et celui de ses employés ainsi que sur ses frais d'accueil. Lorsqu'on clique sur les frais d'accueil d'un député, on a aussi accès à l'ensemble des frais d'accueil qu'il a demandés. S'il a, par exemple, invité des personnes au restaurant, le montant total de ces dépenses et le nom du restaurant sont publiés. La facture n'est pas reproduite en tant que telle ni le nom des personnes invitées. Les activités d'un député peuvent être très nombreuses sur une année, mais elles sont donc communiquées avec un niveau de détail indiquant notamment le lieu, le niveau de dépenses et le motif des rencontres.

De la même façon, l'ensemble des frais liés aux déplacements des députés sont publiés, comme le coût des billets d'avion, les frais d'hébergement et les frais *per diem*. Les données de chaque député sont rendues publiques sur une base trimestrielle. Il en va de même pour les frais relatifs au bureau de comté tels que les frais téléphoniques.

Si le projet de loi C 58 demande ces changements, nous avons pris de l'avance en appliquant d'ores et déjà ces dispositions. Le projet de loi demande en outre davantage de transparence concernant les députés qui exercent d'autres fonctions: présidence de l'assemblée ou leadership du gouvernement ou de l'opposition, par exemple.

À partir du mois de juin prochain, outre les données d'identification du président de la Chambre seront dévoilées les dépenses relatives au salaire, aux déplacements et à l'accueil, ainsi que les dates afférentes. Chaque événement sera identifié de manière individuelle. Le projet de loi C 58 a donc introduit un changement très important.

S'y ajoutent toutes les dépenses des députés relatives aux comités parlementaires. Les comités voyagent souvent, ce qui entraîne beaucoup de frais liés au déplacement, à l'hébergement et au *per diem*. Cela n'a pas été simple pour les parlementaires qui ont formulé des inquiétudes à ce sujet. Si par exemple un comité se rend au nord de la Californie, la différence entre les frais de déplacement d'un député qui habite en Colombie-Britannique et ceux d'un député qui habite en Nouvelle Écosse, va être considérable, car souvent, les déplacements se font à partir de la circonscription. Les frais associés à un député ou un autre peuvent être fort différents. Chaque fois que des dépenses sont affichées de la sorte et que des questions parviennent à l'administration, nous renvoyons les médias aux députés.

Quand un comité se déplace à l'étranger, il produit un rapport reprenant les noms des participants, les frais généraux d'hébergement et de déplacement. Dans la nouvelle mouture, ce rapport détaille les frais de chaque parlementaire. Une autre particularité est que, désormais, les frais des employés seront divulgués. Comme c'était le cas jusqu'à récemment, on s'attendait à ce que les frais relatifs aux déplacements des employés exécutifs soient rendus publics. Désormais – c'est un défaut du projet de loi –, les frais relatifs aux agents qui accompagnent une délégation ou un comité à l'étranger, par exemple, seront associés à cet individu. Il se peut donc qu'un employé soit amené à accompagner des parlementaires à l'étranger ou à travers le Canada et qu'il effectue huit, neuf ou dix déplacements. Cet agent n'a pas pour autant décidé de voyager «aux frais de la princesse», il s'est contenté de faire son travail. Ce qui m'inquiète, c'est qu'on dise un jour que cet employé a effectué dix voyages durant une année et qu'il a coûté 90 000 dollars au contribuable. Il nous faut composer avec cette difficulté que nous impose le projet de loi, mais nous sommes inquiets parce que nous voulons protéger nos agents de toute attaque injustifiée.

Deux exceptions ont été proposées: une information ne doit pas être rendue publique, d'une part, si elle met en péril la sécurité des individus et, d'autre part, si la publication porte atteinte aux privilèges parlementaires. Cette zone doit encore être définie après l'entrée en vigueur du projet de loi.

Que faut-il retirer de ce projet de loi? Nous avons beaucoup travaillé et pris de l'avance pour rassembler ces informations, ce qui nécessite énormément de temps. Mettre en place un tel système et amener les parlementaires à adopter ce changement, ce n'est pas rien!

Il en va de même de la diplomatie parlementaire. Devons-nous tout communiquer? L'exemple de la Chambre des communes nous amène à croire, avec les résultats que l'on connaît, que non. Il est cependant bon de communiquer jusqu'à un certain point, de manière telle à répondre aux questions posées au sujet des dépenses des élus. Sur ce point, mon assemblée a atteint un équilibre.

André Gagnon conclut en trois points. La transparence a fait prendre conscience sur les nouvelles façons pour le parlement de fonctionner. En cas de déplacement par exemple, les frais sont parfois plus élevés que prévu. N'y a-t-il pas dès lors d'autres façons de procéder. La deuxième conclusion concerne la façon dont les dépenses des députés ont été impactées. Les députés sont beaucoup plus prudents vis-à-vis des dépenses qu'ils déclarent pour être remboursés. Le troisième point tient au côté révolutionnaire pour les Parlements de rendre publiques autant d'informations. Cela n'a pas été catastrophique pour les parlementaires. Ceux-ci s'étaient préparés à répondre à de nombreuses questions sur la gestion de leur budget. Au final, ils n'ont pas dû le faire. Dans certains cas, des questions ont été soulevées, mais curieusement et heureusement, les journalistes ont pu faire la différence entre les députés qui habitent en Colombie-Britannique et ceux qui habitent à trois kilomètres de la colline parlementaire. Il était légitime que les députés de la Colombie-Britannique aient des frais de déplacement de 90 000 dollars par année alors que ceux qui habitent à côté de la colline en avaient pour 1 500 dollars. Les échanges avec les médias ont été utiles. Cette approche s'inscrit directement dans une démarche visant à redorer le blason des parlementaires, le métier de député et l'intégrité des parlementaires. C'est un point positif. Cela étant, le défi de la légitimité, de l'utilité et de l'intégrité des élus n'est pas encore totalement relevé.

Discussion

Mme Guillaumette Kiakouama, interroge ces collègues sur la façon dont la question de la transparence est vécue dans les Parlements africains. Elle donne la parole à M. Boukabar Tiemogo, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger.

M. Boubakar Tiemogo. – Le parlement étant une institution publique, elle se doit d'être transparente. Ceci étant, il y a des limites à cette transparence. Ces limites sont d'abord culturelles. Tout ce qui touche à la rémunération relève d'un tabou. Son assemblée n'a jamais pu transmettre ses comptes à la Cour des comptes. Théoriquement, elle doit le faire, mais elle a refusé de le faire. Plus précisément, elle ne refuse pas de remettre ces comptes, mais les conditions sont telles que la réalisation de ces comptes est difficile. En effet, tous les avantages parlementaires sont théoriquement fixés par la loi. Il existe cependant des avantages annexes qui n'y figurent pas. Cela signifie que si la Cour des comptes examinait les comptes de l'assemblée, ils seraient automatiquement rejetés.

Sur le fond, il faut que la fonction publique soit transparente. Cependant, il existe dans son Parlement des pesanteurs techniques et culturelles qui rendent la tâche impossible. Vouloir connaître le salaire des autres est considéré comme du voyeurisme. Même au sein de l'administration publique, ceux qui

savent ce que gagne réellement un député sont peu nombreux. Et ce n'est pas près de changer. Ce n'est certainement pas une bonne chose, mais que faire?

Mme Guillaumette Kiakouma, donne la parole à M. Alphonse Waguena, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Togo.

M. Alphonse Waguena félicite les trois intervenants pour la qualité de leurs communications, qui ont permis de bénéficier d'une vision comparative de nos différents parlements et ont suscité certaines préoccupations chez lui. La première concerne la communication faite par M. Christophe Pallez, qui a présenté un tableau dans lequel figuraient, d'une part, les informations accessibles et, d'autre part, les informations inaccessibles. Parmi les informations accessibles, il a mentionné le rapport d'activités que doivent présenter les questeurs, en précisant que ce rapport est publié dans le journal officiel.

Cependant, M. Alphonse Waguena aimerait savoir comment est établi le budget de l'Assemblée nationale. Au Togo, le budget est théoriquement défini lors d'une séance publique, mais, en pratique, cette séance a toujours lieu à huis clos. Les médias ont fréquemment soulevé ce manque de transparence du Parlement, qui devrait pourtant montrer l'exemple aux autres institutions. La réponse à ces critiques a toujours été la même: puisque les autres institutions définissent leur budget en séance à huis clos, pourquoi devrait-il en être autrement du parlement? Jusqu'à présent, cette façon de procéder a fonctionné. Par ailleurs, le président de l'Assemblée nationale togolaise est censé présenter un rapport d'activités au début de chaque session ordinaire. Il doit y faire le point sur la gestion financière de l'Assemblée nationale, entre autres choses.

Il est également prévu qu'une commission composée d'un représentant de chaque groupe parlementaire devait étudier les codes de l'Assemblée nationale pour apurer ces comptes et faire un rapport en séance plénière. Alors que la sixième législature se déroule dans son parlement, il ne pense pas qu'il y ait eu une législature qui ait vu l'apurement de ces comptes... alors que la Cour des comptes demande en permanence de consentir à cet effort. Force est de constater, en ce qui concerne le Togo, que c'est de cette problématique que découlent les critiques adressées aux autres administrations. À la lumière de la loi et du règlement, ces critiques se justifient.

Son autre préoccupation concerne les indemnités publiques. La Constitution demande qu'un certain nombre de responsables politiques et administratifs fassent une déclaration de leurs biens au début de leur mandat ou fonction. Dans le cas du Togo, il y a des difficultés à appliquer cette loi, car la Constitution a imposé le principe et a renvoyé la mise en œuvre de ce principe aux dispositions d'une loi. À ce jour, cette loi n'a jamais été adoptée. M. Alphonse Waguena interroge l'assistance sur l'existence au sein des autres parlements, d'une obligation pour les députés de déclarer leur patrimoine en début et en fin de législature? Chez nous, les députés ne sont pas soumis à cette déclaration. Ce sont les membres du Bureau de l'Assemblée nationale qui sont visés par cette disposition constitutionnelle.

Mme Guillaumette Kiakouama, passe la parole à M. Victorino Nka Obiang Maye, secrétaire général du Sénat de Guinée équatoriale.

M. Victorino Nka Obiang Maye constate que des efforts doivent encore être faits et que la transparence dans la gestion des affaires diffère d'un parlement à l'autre. En Guinée équatoriale, le budget est unilatéralement élaboré par les questeurs. Ils présentent l'avant-projet au Bureau qui le transmet ensuite à la commission de l'Économie et des Finances. Celle-ci formule ses observations et, éventuellement, des propositions d'amendement. Le texte retourne alors au Bureau qui peut intégrer au budget les observations formulées et qui convoque à l'Assemblée nationale le ministre du Budget pour

lui faire part du document. Une décision peut éventuellement être prise lors de la concertation entre le Bureau et le ministre. C'est à ce moment que le budget est arrêté. Le document qui en sort est directement intégré au budget de l'État. Il ne fait l'objet d'aucun débat, ni au sein de l'Assemblée – que ce soit à huis clos ou en séance plénière – ni à un autre niveau.

La révision des comptes est extrêmement compliquée en Guinée équatoriale. Dans son Assemblée a été instituée une commission de contrôle et de comptabilité. À la fin de chaque exercice, les questeurs sont tenus de rédiger un rapport d'exécution du budget. Cette commission analyse le rapport et le transmet à la Cour des comptes. Mais, comme il a été dit, cela fait six ans que ce rapport n'est pas transmis à la Cour des comptes. Il n'y a jamais eu aucun contrôle de l'exécution des budgets successifs de 2014 à ce jour.

Quant aux avantages, ils ne sont pas déterminés par une loi. Ils ont été votés à huis clos à l'occasion d'une réunion du bureau et font simplement l'objet d'un document interne détenu par les questeurs. Il s'agit donc d'informations hyper confidentielles qui ne sont publiées nulle part.

Ces avantages sont gérés et distribués par les questeurs aux différents députés. Les membres du bureau ont d'autres avantages qui leur sont spécifiques. Les présidents des commissions et des groupes parlementaires bénéficient eux aussi d'avantages spécifiques, mais nul ne connaît les avantages octroyés à d'autres: les députés ne savent pas quels sont les avantages concédés aux présidents de commissions et de groupes parlementaires, et ceux-ci ne savent pas non plus quels sont les avantages concédés aux membres du bureau.

Il y a donc peu de transparence et l'administration, à travers la personne du secrétaire général, n'est pas trop impliquée dans la gestion de ces questions. Les seules questions dont le secrétaire général a connaissance sont celles qui sont débattues en sa présence à l'occasion des réunions du bureau. Mais il est tenu par un devoir de réserve. Le secrétaire général a donc quelques informations limitées sur les avantages accordés aux députés, aux présidents des commissions et aux présidents des groupes parlementaires. Il est toutefois tenu par l'obligation de réserve et ne doit pas en parler. La gestion de ces questions n'est donc pas entourée d'une grande transparence.

À la différence du Sénat et de l'Assemblée nationale de la France, il n'y a qu'un seul secrétaire général et il n'y a pas de secrétaire général adjoint en Guinée. Théoriquement, le secrétaire général doit travailler avec les questeurs sur l'ensemble des questions. Mais aujourd'hui, sur le plan administratif, les questeurs sont à la fois membres du Bureau et gestionnaires des comptes. Tous les actes liés à la gestion des fonds et leur manipulation ainsi que les aspects administratifs de cette gestion sont assurés directement par les questeurs. Le secrétaire général n'intervient pas trop dans ces affaires.

Mme Guillaumette Kiakouama passe la parole à M. Norbert B. Tankoano, secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

M. Norbert B. Tankoano félicite MM. Christophe Pallez, Éric Montigny et André Gagnon pour leurs exposés. À l'Assemblée nationale du Burkina Faso, se posent les mêmes questions: quelles sont les informations à communiquer et quel rôle joue l'administration parlementaire dans la divulgation de l'information? Le contenu de la communication est intimement lié avec la question de la transparence. Comme M. Montigny, il est d'avis que la clé réside dans le contexte spécifique du parlement. C'est une institution différente des autres administrations ou des entreprises privées. Ce contexte spécifique implique d'énormes difficultés quant à l'information à divulguer. L'administration parlementaire se trouve entre le marteau et l'enclume. La pression vient des journalistes et des citoyens qui veulent tout

savoir du parlement et de leurs parlementaires. La pression provient aussi des parlementaires eux-mêmes qui appartiennent à des obédiences politiques différentes. Comme responsable, le secrétaire général est chargé de garder la neutralité politique la plus absolue.

Il doit également être discret quant à l'information donnée, car il reçoit des ordres du président de l'Assemblée. Il prend l'exemple d'un chercheur qui se présente à l'Assemblée nationale pour analyser le contrôle des présences, c'est-à-dire le système des badges d'entrée. Le secrétaire général doit se demander s'il faut communiquer l'information ou consulter le président de l'assemblée avant de la transmettre. Au sujet des informations sur les biens matériels des députés, le député est soumis, en début de législature, à l'obligation de déclaration d'intérêts, de biens et de patrimoine. Cela existe aujourd'hui dans presque tous les parlements. Lorsque la situation du député évolue, il doit encore s'adresser à d'autres organes. Il s'agit chez nous de l'Autorité supérieure de contrôle d'État et de lutte contre la corruption (ASCE-LC). À la différence d'autres parlements, ces déclarations sont publiques au Burkina Faso. La loi stipule que ces informations doivent être publiées. Le ministre et les députés étant assujettis à cette obligation, tout citoyen peut connaître la liste de leurs biens et de leurs intérêts. À tout moment, des suspicions et des publications sur les réseaux sociaux apparaissent concernant tel ministre ou tel député qui possède tel bien. Ces suspicions suscitent parfois la grogne populaire, d'où la question: préserver l'intérêt général et la stabilité ou alors défendre un autre intérêt contradictoire, à savoir le droit d'accès à l'information? C'est parfois très délicat: quelles informations communiquer au vu de l'évolution de la société, notamment des réseaux sociaux? Ce sont de grandes interrogations au niveau de l'Assemblée nationale du Burkina.

Mme Guillaumette Kiakouama passe ensuite la parole à Mme Marie-Joséphine Diallo, présidente.

Mme Marie Joséphine Diallo explique que l'Afrique doit s'accorder les moyens, pour pouvoir faire ce que font les parlements d'Europe ou bien d'Amérique. L'Afrique doit se doter des moyens matériels, mais aussi des ressources humaines pour y arriver. Il y a aussi des pesanteurs sociologiques que les assemblées africaines ne peuvent pas mettre de côté. Il existe aussi des pesanteurs culturelles.

En Afrique, il faut compter avec ces pesanteurs. Beaucoup d'assemblées ont le même mode de fonctionnement. La transparence ne pourra pas être totale tant qu'elles n'auront pas réglé certains problèmes qui sont difficiles à régler. Si elles désirent communiquer les indemnités des députés, alors que l'exécutif ou les fonctionnaires ne sont pas tenus à une telle communication, nous sommes face à un grand problème. Un changement de mentalité est nécessaire.

Certains ont introduit une déclaration de patrimoine. Le Sénégal connaît un organisme, l'Office national de lutte contre la fraude et corruption (OFNAC), qui s'occupe de la déclaration de patrimoine. Les députés s'y limitaient à l'inverse de certaines autorités comme le président de la République, le président de l'Assemblée et un des questeurs. Les échanges permettent d'identifier les « blocages » dans le fonctionnement des parlements. En Afrique, il n'y a pas autant de « libéralités ». Dans nombre d'assemblées africaines, les secrétaires généraux n'ont pas de pouvoir financier. Tout est entre les mains des questeurs et des services financiers qui travaillent avec ceux-ci.

Marie-Joséphine DIALLO a sous son autorité neuf directions. Deux d'entre elles échappent financièrement à son contrôle. Affirmer qu'en Afrique les assemblées sont politiques, c'est tout dire. Il s'agit d'un véritable frein. L'Afrique a ses mystères. Dans de nombreuses assemblées, par exemple, les travaux des commissions ont lieu à huis clos. Dans certaines assemblées en tout cas, les débats des commissions d'enquête sont menés à huis clos, par exemple au Sénégal. Aucun journaliste, aucun citoyen n'est admis. Ces commissions instaurent donc certes des freins.

Il est bon de voir comment, dans d'autres parlements, les choses se font. Petit à petit, sans forcer la dose, les secrétaires généraux parviendront à faire comprendre aux autorités qu'elles doivent changer les choses, mener ce chantier à son terme, sans bousculer pour autant, en fonction des réalités sociales et économiques. Elle termine son propos, en félicitant Éric Montigny, André Gagnon et Christophe Pallez pour leurs différents exposés très intéressants et très instructifs.

– *La séance est levée à 15h45.*

IV Thème 2 : (Re) connecter les institutions démocratiques aux citoyennes et aux citoyens

IV. 1 Expériences développées pour rapprocher l'institution parlementaire des citoyens, notamment les jeunes

Intervention de M. Xavier Baeselen, membre de l'ASGPF, Greffier du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles

M. Xavier Baeselen se propose de revenir sur la nécessité de connecter les institutions démocratiques aux citoyennes et aux citoyens dans un contexte où de nombreuses démocraties représentatives occidentales sont remises en cause, constats relayés par les médias ou par la littérature scientifique. Cela passe par une hausse de l'abstention électorale et de la volatilité des choix des électeurs, par la diminution du nombre d'adhérents aux partis politiques, par la chute de confiance dans les institutions.

Il s'ensuit un « syndrome de fatigue électorale », décrit dans la littérature scientifique, notamment par l'auteur belge David Van Reybrouck qui, il y a quelques années, a publié un opuscule intitulé «Contre les élections» qui remet en question la démocratie représentative. Ce débat n'est pas particulièrement moderne. Déjà en 1762, dans son ouvrage « Du contrat social», Rousseau écrivait: «Le peuple anglais pense être libre; il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien». Ainsi, la légitimité de la démocratie représentative et sa compatibilité avec le respect de la volonté citoyenne faisaient déjà l'objet d'une remise en cause.

Ce questionnement vis-à-vis des systèmes représentatifs appelle la recherche d'un nouvel équilibre entre, d'une part, l'efficacité de nos systèmes politiques et, d'autre part, la manière dont la population considère ces systèmes comme légitimes. Le renforcement de la légitimité de la démocratie représentative implique davantage de transparence afin de permettre au citoyen d'accéder aux processus et de les comprendre, ceci devant conduire à assurer une plus grande ouverture des institutions au public, notamment aux plus jeunes.

Le souhait d'impliquer davantage le citoyen et d'ouvrir l'institution parlementaire vers l'extérieur a conduit au développement d'un certain nombre de pratiques dans les parlements, en Belgique, mais aussi en Europe, en Afrique et en Amérique du Nord.

Le dépôt de pétitions peut être un bon cas d'école. Dans le Parlement de Wallonie, elles peuvent être transmises en ligne, à l'élaboration, par les communes, de budgets participatifs pour lesquels les citoyens sont consultés, à des référendums ou à des consultations populaires.

Autre exemple, touchant la jeunesse, celui du **Parlement Jeunesse** : cette simulation des travaux parlementaires est organisée, chaque année, durant une semaine. Une centaine de jeunes âgés de 17 à 26 ans viennent y expérimenter ce qu'est le travail parlementaire et explorer le processus de décision démocratique. À chaque session sont adoptés quatre projets de décret et, depuis quelques années, les délégués du Parlement Jeunesse présentent leurs projets à l'assemblée des députés lors d'une séance plénière. Est demandé à chaque député de parrainer une classe de sixième primaire de leur arrondissement. Les classes déposent leur proposition de décret sur une plate-forme électronique, puis elles votent, par province, pour la proposition de résolution de leur choix d'une autre province. Les propositions de décret considérées par les enfants comme les meilleures représentent six classes gagnantes: une classe à Bruxelles et une classe par province wallonne. En fin d'année scolaire, ces classes présentent leur proposition de décret au Parlement, devant le président et les parrains et marraines qui ont eu la chance de parrainer une classe gagnante. Un guide pédagogique à l'intention des enseignants a été établi par les services.

Concernant **la participation citoyenne**, le Parlement de Wallonie a souhaité que des citoyens puissent venir débattre d'une thématique portant sur l'avenir de l'Europe. Cette opération s'est faite au travers d'un partenariat avec l'Université libre de Bruxelles (ULB) et l'association Particitiz, connue en Belgique pour son expertise dans les processus de participation citoyenne.

Après une campagne d'information et d'appel à participation au travers la presse, 94 citoyens ont été sélectionnés parmi les 1000 candidatures reçues. Après une première formation institutionnelle, deux journées de débat ont été organisées au Parlement, suivant la méthodologie de la conférence de consensus, qui se sont conclues par une présentation de leurs propositions devant la commission des Relations internationales et des Questions européennes et devant l'assemblée plénière.

Si cette expérience n'a pas directement influencé la décision politique des députés de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le projet visait à ce que les citoyens prennent conscience du processus de décision, améliorent leur connaissance de l'Union européenne et appréhendent la réalité du travail parlementaire.

Intervention de M. Robin Lebrun

La parole est ensuite donné à M. Robin Lebrun, doctorant en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles (ULB) et à la Vrije Universiteit Brussel (VUB) pour présenter sa recherche «Jeunes et politique» menée depuis un an et demi dans la Région de Bruxelles-Capitale. Pour lui, la globalisation du monde a une incidence sur le rapport entre les citoyens et l'État-nation, conduisant à une fragilisation de la cohésion sociale, les citoyens ayant l'impression d'avoir moins de prise sur les institutions. Dans ce cadre, la jeunesse se caractérise par un désengagement politique marqué et un faible intérêt pour la politique, en particulier chez les jeunes.

L'école étant un lieu privilégié de socialisation politique, encore largement inexploité, l'objectif de cette recherche est de créer un kit pour les écoles permettant de discuter sur le fonctionnement du politique. En effet, aujourd'hui, la politique est uniquement discutée au moment des élections, or, «on ne naît pas citoyen, on le devient», et ce au travers d'un apprentissage qui nécessite un enseignant, un adulte. Dans le cadre du projet présenté ici, deux expérimentations ont été menées auprès des primo votants d'environ 18 ans, issus de 60 classes du secondaire, à la fois de l'enseignement général, mais aussi de l'enseignement professionnalisant ou technique, francophones et néerlandophones, des réseaux d'enseignement officiel et libre et de différentes filières, soit environ 1 400 élèves :

- une première pilote, à l'occasion de l'organisation des élections communales d'octobre 2018
- une seconde, plus importante entre octobre 2018 et mai 2019.

Le souhait a été de vouloir intéresser les jeunes à une problématique particulière de la Région de Bruxelles-Capitale tout au long de l'année, en les invitant d'abord à s'informer sur cette problématique, puis à échanger leurs idées et à les confronter au monde politique. À les exprimer

publiquement. L'expérience a été standardisée par le biais de vidéos, visant à rappeler le fonctionnement institutionnel de la Belgique et la lecture de textes.

Plusieurs types d'activités liées à la citoyenneté à l'école ont été mises en œuvre dans cette expérimentation, certaines plutôt directes, comme le rappel du fonctionnement institutionnel belge produiraient, selon la littérature scientifique, une augmentation de l'intérêt des étudiants pour la politique; d'autres, plus indirects (manière dont se déroulent les discussions, etc) ont aussi de l'importance.

Cette expérience visait à savoir si ce type d'activité était capable de transformer les comportements et les connaissances politiques des jeunes. Pour identifier cela, les enquêtés ont été invités à répondre à un questionnaire avant et après l'expérimentation ainsi qu'entre chacune des phases. Des données sociodémographiques et relative à la connaissance politique des participants ont été collectées.

Intervention de M. Bonsaint, trésorier de l'ASGPF et secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec,

Lorsque de nouveaux députés ou un nouveau président entrent en fonction, ils annoncent vouloir modifier le parlement, de manière à ce que celui-ci se «rapproche de la population», que les citoyens se sentent chez eux. Une des expériences de l'assemblée du Québec pour répondre à cela a été la construction d'un pavillon d'accueil, «rêve administratif» de maison citoyenne.

Si des dispositifs de participation citoyenne existaient déjà, allant de la possibilité de signer des pétitions électroniques, à des témoignages de citoyens en commission parlementaire sur les différentes mesures étudiées à l'Assemblée nationale, etc, la volonté était ici de permettre aux citoyens de tous âges de se rendre à l'assemblée pour comprendre la démocratie, de prendre possession des lieux, de façon à changer de paradigme en passant de «la maison des députés dans laquelle les citoyens sont les bienvenus», à «la maison citoyenne dans laquelle les députés viennent travailler».

Ce nouveau centre, que l'on pourrait qualifier de centre d'éducation à la démocratie, est le fruit du travail collectif de tous les fonctionnaires parlementaires de l'Assemblée nationale.

Grâce à une carte donnant accès à l'Assemblée nationale, le citoyen peut effectuer des visites de groupe ou individuelles pour participer à des activités culturelles, voir des expositions, assister aux travaux parlementaires, se rendre à la bibliothèque, regarder des films, accéder à un parcours éducatif interactif, manger au restaurant de l'assemblée et s'asseoir à une table près d'un ministre ou d'un député. S'il le souhaite, il peut passer une journée entière à l'Assemblée nationale sans être contrôlé. Tous les espaces publics sont accessibles aux citoyens, et ce, sans contrôle.

Dans le pavillon d'accueil, deux nouvelles salles de commission parlementaire sont équipées de fenêtres placées en hauteur et d'écouteurs. Pendant que les députés délibèrent en commission, les citoyens les regardent. Ces derniers peuvent aussi se rendre dans la salle de commission et observer les députés à l'œuvre. La commission parlementaire est également projetée sur des écrans de télévision. Lorsque les députés ne siègent pas, les images de la séance plénière sont diffusées.

Avant l'ouverture du pavillon, une campagne de publicité importante a été faite, couronnée de succès au vu de l'affluence lors de l'ouverture

En résumé, le rapprochement des institutions avec les citoyens appartient aussi aux administrations parlementaires.

Échanges sur les défis rencontrés et les bonnes pratiques

M. Xavier Baeselen. Interroge les secrétaires généraux africains sur l'existence dans leurs parlements d'initiatives comme le Parlement Jeunesse.

M. Mobido Sidibe, secrétaire général de la présidence de la République du Mali revient sur l'expérience malienne rappelant l'existence de visites guidées ou d'accueil d'étudiants, de groupes d'élèves et de militaires : une école sous-régionale formant des officiers de l'armée est abritée dans les locaux du parlement. Avec l'Association de parlementaires européens avec l'Afrique (AWEPA), est mené l'expérience: «Le parlement chez vous» : Régulièrement, des équipes formées de députés et de membres du personnel parlementaire se rendent dans toutes les régions du pays pour rencontrer les populations, échanger avec elles sur le fonctionnement de l'Assemblée et sur les lois phares adoptées au cours des différentes sessions annuelles, et écouter leurs attentes. Malheureusement, depuis un ou deux ans, quelques difficultés à la poursuivre émergent en raison de son coût et de l'apparition d'autres priorités – notamment sécuritaires.

M. Mohamed Béréte, secrétaire général de l'Assemblée nationale de Guinée revient quant à lui sur deux expériences menées à Conakry pour inciter les jeunes et la population en général à participer à l'activité parlementaire.

1/ la création d'un parlement des enfants regroupant des élèves du secondaire et de l'université, parrainé par l'Assemblée nationale : les jeunes députés viennent régulièrement à l'Assemblée nationale et participent directement aux travaux des commissions permanentes. Ils prennent aussi part, en tant qu'assistants, à l'ensemble des séances plénières de l'Assemblée nationale. Les portes de l'Assemblée et les bureaux de l'administration leur sont ouverts pour leur permettre de poser des questions sur le fonctionnement de l'Assemblée et de ses différentes structures: les commissions, les groupes parlementaires, la conférence des présidents, les réunions de bureaux, les séances plénières et l'administration.

2/ La participation citoyenne est aussi assurée grâce aux organisations de la société civile où les mouvements associatifs sont très développés. Les associations corporatistes sont conviées à participer aux activités de l'Assemblée nationale chaque fois que la nécessité s'en fait sentir. Les corporations sont invitées quand des propositions ou projets ou de loi sont déposés sur le bureau de l'Assemblée pour examen en commission et intéressent un groupe professionnel ou une association en particulier.

Des représentants des corporations et des mouvements associatifs sont donc invités en commission, posent des questions et participent pleinement aux débats des députés. Cela conduit souvent à la formulation d'amendements aux propositions ou aux projets ou à des recommandations qui seront examinés attentivement et pris en compte par les formations de l'Assemblée nationale.

La participation des enfants et des citoyens est donc assurée à travers ces deux mécanismes. Lors des séances plénières, un espace leur est réservé. Ils peuvent ainsi assister directement aux travaux de l'Assemblée nationale, sans pouvoir s'exprimer, car, en plénière, seuls les députés ont la parole.

M. Fademba Madakome Waguena, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Togo explique que dans son pays, certains travaux parlementaires, notamment les travaux en commission sont délocalisés. Des commissions peuvent aussi se déplacer en province pour débattre de projets de loi. La dernière de ces délocalisations concernait l'examen du nouveau Code pénal togolais. Les députés se sont déplacés à environ 150 km de Lomé pour travailler pendant toute une semaine. La population locale était conviée à participer au débat. Ceux qui le souhaitaient, notamment les avocats, les huissiers et les autres professionnels du droit impliqués dans des procédures judiciaires, transmettaient des notes aux députés. L'ouverture de sessions ordinaires est parfois aussi délocalisée. Sont également accueillis depuis une dizaine d'années, les élèves qui ont obtenu les meilleurs résultats au brevet d'études du premier cycle (BEPC).

M. Norbert B. Tankoano, secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Burkina Faso explique qu'au Burkina Faso, la participation des citoyens se fait par l'entremise des organisations

socioprofessionnelles et représentant la société civile à l'occasion de l'adoption de projets ou de propositions de loi en commission. Ces organisations sont conviées à proposer des amendements à des projets de loi qui leur sont envoyés à l'avance pour étude. Les autres voies mises en oeuvre sont la visite guidée de classes d'élèves ou de toute organisation qui désire connaître le fonctionnement du parlement. L'année passée, au moins cent stagiaires ont été accueillis en début de session. Sont également diffusées par la radio des émissions interactives au cours desquelles les citoyens donnent leur opinion sur les débats parlementaires. Sont également organisés le parlement des jeunes et le parlement des enfants.

Il interroge à son tour M. Baselen sur la portée des projets de décret émis par le parlement des jeunes en Fédération Wallonie-Bruxelles.

M. Xavier Baeselen, membre du Bureau explique que le Parlement Jeunesse est une association gérée par les jeunes et un conseil d'administration. Le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles octroie une dotation à cette ASBL. Lorsque ces jeunes parlementaires se réunissent, ils décident de le faire en Pégionie, pays imaginaire dont le nom vient de PJ, les initiales du Parlement Jeunesse. En son sein, ils estiment qu'ils ne sont pas contraints par des conventions internationales, une constitution ou une loi particulière et travaillent par thématiques librement choisies, tout en imaginant à discrétion ce qu'ils veulent aborder sans contraintes, financières en particulier. En conséquence, lorsqu'ils viennent présenter leurs différents décrets devant le Parlement de la Fédération, le fruit de leurs travaux ne recouvre pas la réalité.

M. Boubakar Tiemogo, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Niger explique qu'au Niger, des portes ouvertes pour les écoles et leurs étudiants sont organisées, mais peu s'y rendent. Les écoles internationales, comme l'école américaine ou l'école française, visitent plus souvent l'Assemblée nationale que nos propres écoles. Depuis cette législature, plusieurs missions de terrain (une par région pour cette année) ont été initiées pour aller à la rencontre du grand public. En effet, le Parlement s'est rendu compte que la population redoutant plus l'armée régulière que les rebelles et les terroristes, il fallait se rapprocher d'elle pour expliquer qu'il valait mieux soutenir l'État que les terroristes. Cette opération a remporté un franc succès. Les contacts entre l'assemblée et la population étant rares, cette dernière lui a réservé un accueil enthousiaste. Le dernier contact de ce type remonte à 10 ans, lors de l'élaboration des lois sur la décentralisation. Comme toutes les assemblées, des auditions de citoyens, sont organisées. Les séances en huis clos sont assez rares. Sous l'égide de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), un Parlement des jeunes a été institué, fonctionnant régulièrement et disposant d'un budget spécial de fonctionnement et d'une commission parlementaire qui en assure le suivi. Cependant, les moyens font souvent défaut. Cette année, par exemple, il a été difficile de trouver les fonds nécessaires pour permettre aux commissions d'aller à la rencontre des citoyens à travers le pays.

M. Vidjaia Tirou, secrétaire général du Congrès de la Nouvelle-Calédonie estime que le métier de secrétaire général ou greffier a singulièrement évolué, les obligeant à passer du secret du huis clos à l'ouverture quasi absolue vis-à-vis des médias et du citoyen, ce qui nécessite une certaine capacité d'adaptation. Ce défi est à relever pour lui et les équipes, qui doivent « changer de logiciel » :

Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a récemment pris des initiatives destinées à la jeunesse, avec des députés juniors à l'Assemblée nationale et des conseillers municipaux juniors pour les communes de Nouvelle-Calédonie. 52 jeunes, représentatifs, ethniquement et culturellement, du pays, ont répondu présents. La difficulté a été de trouver des thématiques qui puissent être reprises et permettre un travail d'une réelle portée. Ils ont notamment émis des propositions très concrètes pour remédier au problème de violence qui touche la Nouvelle-Calédonie, particulièrement dans les milieux scolaires. Ces propositions ont ensuite été reprises par les établissements scolaires à travers le partenariat instauré

avec ces derniers. Concrètement, cela s'est traduit par la diffusion de plaquettes d'information, d'affiches et autres au sein des établissements. Les jeunes ont également formulé des propositions sur les questions environnementales, notamment sur le bannissement des sacs en plastique à usage unique et des produits contenant des perturbateurs endocriniens.

Les élus calédoniens ont ensuite récupéré ces propositions pour en faire un usage politique positif. Ainsi, tout le monde est sorti gagnant du processus: les jeunes ont pu émettre des propositions qui ont ensuite été portées par les élus et finalement adoptées. C'est ce qui a permis à la Nouvelle-Calédonie, le 1er août 2019, de bannir les sacs en plastique à usage unique pour la première fois de son histoire. Le même processus a abouti à l'abolition de produits tels que les cotons-tiges. En revanche, certaines propositions, adressées à d'autres collectivités locales notamment, n'ont été suivies ni d'effets ni de réponses. Sous l'actuel président, ont été organisés des rendez-vous citoyens, c'est-à-dire des conférences publiques comprenant des débats avec des citoyens. Entre 18h00 et 20h00, l'hémicycle était plein et les citoyens calédoniens, souvent peu investis, sont venus s'asseoir à la table des élus et participer, en formulant des propositions sur la transition énergétique ou l'exportation de la production calédonienne. Des visites scolaires sont également organisées ainsi qu'un système de commissions mixtes: il s'agit de commissions consultatives à l'intérieur de l'institution, qui associent des personnalités de la société civile, aussi bien des experts que des organisations patronales ou syndicales.

M. Mariano Ogoutolou, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Bénin explique que la participation béninoise à la prise de décision est sous-tendue par l'article 13 de la constitution béninoise et, sur le plan local, par l'article 2 de la loi portant organisation des communes. Il existe malheureusement dans ce cadre quelques insuffisances en raison de l'inexistence d'un cadre réel de dialogue. Au niveau de l'Assemblée nationale, quelques initiatives permettent toutefois aux députés d'entrer de temps en temps en contact avec les organisations de la société civile.

L'audition des organisations de la société civile pendant l'étude du budget compte parmi ces initiatives. Chaque année, les parlementaires rencontrent et écoutent les organisations de la société civile. Ils recueillent leurs préoccupations afin de prendre celles-ci en considération.

Dans le cadre de l'initiative « Le député sur le chemin du village », les députés se rendent en outre dans les villages afin d'expliquer leur travail aux citoyens et de recueillir les préoccupations de ceux-ci. En matière de contrôle, le parlement vérifie en outre souvent avec les organisations de la société civile l'exécution de certaines mesures de politique publique, notamment la construction des infrastructures publiques – comme une commission mixte se rendant sur le terrain avec les organisations de la société civile. Les citoyens peuvent également recourir à la pratique de la pétition pour saisir le parlement dans différents domaines de la vie publique et sociale. Il est également loisible aux députés des différentes commissions concernées d'inviter, notamment, les syndicats pour les écouter sur le projet ou la proposition de loi à l'étude.

Enfin, le Parlement des jeunes vient de clôturer, le week-end dernier, sa session ordinaire annuelle. Il s'agit d'une autre initiative de l'Assemblée nationale du Bénin. Il est constitué d'élèves, d'étudiants et de jeunes professionnels.

Mot de clôture de Mme Marie Joséphine Diallo, présidente de l'ASGPF

Mme Marie Joséphine Diallo exprime sa profonde gratitude à MM. Philippe Courard, président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelle, Xavier Baeselen et à l'ensemble de leurs collaborateurs pour la qualité de l'accueil. Elle remercie les intervenants et les experts pour la clarté de leurs exposés. Elle rappelle également que les Parlements membres de l'ASGPF font face à des réalités différentes et des moyens différents. Aucune expérience n'est à négliger; toutes sont importantes.

