



Assistance législative

Le contexte

Domaine relativement nouveau, l'assistance législative est l'une des activités des donateurs en croissance rapide. Jusqu'à une date récente, les donateurs étaient généralement réticents à l'idée d'aider les assemblées parlementaires, considérées comme des institutions hautement politiques relevant de la souveraineté nationale. Cette perception s'est modifiée avec l'augmentation du nombre des pays engagés dans des réformes démocratiques et connaissant d'importants changements sociaux, politiques et économiques.

L'activité du pouvoir législatif a un impact direct sur l'environnement politique qui soutient et favorise le développement humain durable. S'il est fort, le pouvoir législatif peut affermir la démocratie, le respect de la légalité, le respect des droits de l'homme et l'efficacité du marché.

Le concept: Qu'entend-on par assistance législative?

L'assistance législative comprend les activités visant à aider les assemblées parlementaires, que le régime soit présidentiel ou parlementaire, à devenir plus efficaces, plus démocratiques. L'assistance législative vise les trois principales fonctions d'une assemblée parlementaire :

a) représenter le peuple; b) contrôler le secteur public, et c) faire les lois.

S'agissant de la fonction de représentation, l'assistance législative peut concerner les moyens d'améliorer les relations entre le législateur et ses électeurs, et l'aide à des acteurs extérieurs qui exercent une influence sur l'assemblée parlementaire et surveillent ses activités. Dans ce groupe figurent les autres pouvoirs et les partis politiques ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG), les associations de citoyens et les médias.

Les activités qui aident une assemblée parlementaire à contrôler le secteur public et à faire les lois cherchent souvent à remédier au déséquilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, à renforcer la fonction de contrôle du secteur public et à améliorer la capacité du corps législatif, et d'autres partenaires, à préparer et à examiner la législation.

Cette assistance peut également concerner la capacité technique interne du corps législatif en améliorant ses procédures administratives et ses systèmes de gestion de l'information et en organisant une formation à l'intention des législateurs eux-mêmes ou de leurs auxiliaires. *(Pour tout complément d'information sur les différents types d'assistance législative, on consultera l'annexe I de ce numéro, aux adresses :*

<http://intra.undp.org/eo>, sous *Enseignements dégagés*, ou <http://www.undp.org/eo>, sous *Notions essentielles*.

Les enseignements

1. Bien comprendre et prévoir les modifications du contexte sociopolitique sont les conditions d'une bonne assistance législative.

Le "développement législatif" a souvent lieu dans un contexte sociopolitique extrêmement complexe. Fréquemment, l'assistance législative est fournie au lendemain de bouleversements sociaux ou dans le cadre d'efforts visant à introduire des traditions démocratiques dans le pays. Mais les efforts d'assistance peuvent être fragilisés ou même anéantis par les conséquences des consultations électorales, d'une modification des équipes dirigeantes ou de changements sociaux ou culturels soudains. Réciproquement, le moment opportun et la nature des changements intervenus peuvent contribuer avantageusement aux programmes d'assistance législative.

Que faire?

Les partenaires d'un programme doivent d'abord analyser avec soin la situation sociopolitique avant de concevoir des projets d'assistance. Une compréhension approfondie du climat politique aidera les organisateurs d'un projet à repérer les acteurs principaux et les risques. Le facteur décisif du succès potentiel est l'existence au sommet d'une volonté politique de développement législatif.

L'assistance législative aura les meilleures chances de succès là où le gouvernement souhaite la démocratie mais manque de connaissance spécialisée. Si les dirigeants sont peu désireux de partager le pouvoir, il est peu probable que les efforts traditionnels pour promouvoir la démocratie soient fructueux. Une modification du pouvoir

politique peut également avoir un effet négatif sur l'assistance en cours.

Le rôle joué par le bureau du donateur dans le pays peut être important dans le lancement d'une assistance législative. Si possible, le personnel de ce bureau devrait comporter quelqu'un connaissant personnellement les principaux acteurs politiques et capable d'opérer dans un environnement politique fortement chargé. En effet, le chef de la représentation des bureaux du donateur dans le pays doit souvent participer personnellement ou apporter une impulsion aux rapports avec les membres du parlement, les partis politiques et le pouvoir exécutif du pays aidé. Les missions des donateurs devraient développer leur propre capacité analytique, en particulier si le programme de développement législatif est exhaustif.

Les directeurs de projet devraient également s'attacher à suivre régulièrement la situation, à chercher à prévoir les changements de la situation politique et à agir en conséquence.

Exemples

Quand, en 1996, les militaires ont pris le pouvoir en Gambie, le Gouvernement a indiqué qu'il souhaitait démocratiser le régime. Le PNUD a alors pris l'initiative d'organiser une série d'ateliers nationaux dans six domaines essentiels avant d'évaluer les besoins d'aide parlementaire. Ces consultations ont amené à faire figurer dans le nouveau cadre de coopération avec la Gambie une assistance technique à cet effet. (Source : PNUD, Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance et Cadre de coopération avec la Gambie)

Certains États à parti unique, comme l'Ouganda, reçoivent pourtant des donateurs une assistance considérable car les donateurs considèrent que le souhait exprimé par la présidence du pays de donner au peuple une part plus grande dans le gouvernement du pays offre d'intéressantes possibilités. (Source : Division du renforcement de la gestion et de

la gouvernance et cadre de coopération avec l'Ouganda)

2. Bien évaluer les besoins d'assistance législative du pays.

Il est décisif d'évaluer le rôle et les fonctions du corps législatif et l'intérêt et la volonté réels des principaux acteurs, en particulier la volonté politique de développement parlementaire. Cela aide à repérer les activités de programme appropriées et les mesures à prendre pour réduire au minimum les risques impliqués, avant la conception du programme. À ce jour, l'assistance législative a souvent été accordée pour renforcer la capacité technique interne des assemblées parlementaires, mais des besoins aussi importants existent en ce qui concerne les fonctions de représentation et de contrôle.

Que faire?

Il ne faut pas se précipiter pour apporter une aide, même si, apparemment, le gouvernement est fort désireux de l'obtenir. Dans de nombreux cas, l'assistance technique n'est pas ce qui est le plus urgent : la situation peut au contraire appeler d'abord une action de plaidoyer, des consultations et de la concertation.

Il faut être sélectif dans l'aide apportée. On examinera d'abord l'étendue des besoins, et notamment la capacité du parlement de faire les lois, d'être vraiment en rapport avec les électeurs et de gérer les facteurs extérieurs qui influent sur l'activité législative. Pour cette évaluation des besoins, il faudra des études approfondies de la situation du pays concerné ainsi que des entretiens et des réunions de travail avec les principaux acteurs. Idéalement, cette évaluation est entreprise durant les activités préparatoires.

Il faut également prendre garde à la tendance consistant simplement à reproduire des pratiques (auditions de commissions parlementaires, par exemple) qui sont en apparence des formes souhaitables de démocratie, car ces mécanismes, dans des conditions défavorables peuvent facilement

être manipulés. Au contraire, les concepteurs d'un projet d'assistance législative devraient s'attacher à bien analyser le fond du problème et à suivre ensuite une démarche novatrice.

Les responsables des programmes d'assistance législative devraient également analyser de façon continue la situation politique et parlementaire, aux diverses phases du programme d'assistance, afin de déterminer les progrès accomplis et d'évaluer les changements qui se sont effectivement produits, après les élections ou en raison d'autres développements de la situation.

Exemple

En Pologne, l'Agency for International Development des États-Unis (USAID) a apporté une aide à l'assemblée parlementaire sous forme de moyens informatiques, d'équipements de bureau, d'une formation et d'un appui technique. Mais l'évaluation a constaté que "l'assistance aurait dû aller au-delà des besoins d'équipement et d'information. Cette forme d'assistance, si elle n'est pas complétée par autre chose, ne suffit pas pour répondre aux besoins très diversifiés d'une assemblée parlementaire qui vient de se démocratiser" (Source : H. Lippman et J. Jutkowitz, CDIE Impact Evaluation N° 6, USAID, juin 1996)

3. Améliorer la communication entre législateurs et leurs électeurs pour que le corps législatif soit vraiment représentatif.

Dans beaucoup de pays, le législateur n'a pas l'habitude de communiquer avec ses électeurs et ne pense même pas qu'il soit important de le faire. Souvent, il ne dispose pas, dans sa circonscription, de personnel auxiliaire; il n'a pas de tradition du service à rendre à ses électeurs; et, souvent, il considère même que de tels services s'apparentent à un patronage. De plus, le législateur craint souvent d'avoir à écouter les demandes de ses électeurs, est souvent

incapable de les satisfaire car elles n'entrent pas dans le mandat parlementaire ou pour d'autres raisons, et il a donc tendance à éviter le contact avec le public. Pourtant, sans un contact étroit avec les électeurs, le législateur, siégeant au parlement, ne peut pleinement représenter l'électorat et risque donc de faire des hypothèses de travail erronées au sujet des besoins et des souhaits de sa circonscription.

Que faire?

Les débats publics, l'information des législateurs sur le fonctionnement des médias et l'établissement de bureaux de relations publiques figurent parmi les moyens de développer les relations entre le législateur et ses électeurs. Il n'est pas moins important d'ouvrir le parlement au public et d'offrir aux journalistes l'accès aux débats législatifs.

Il est important de ne pas se borner à organiser des réunions publiques mais d'aider à développer la relation entre le législateur et l'électorat. Il convient de préparer avec soin les manifestations et les rencontres afin d'éviter les situations embarrassantes ou douloureuses. Le remboursement des frais de voyage, à cette fin, est à éviter car les déplacements ainsi rendus possibles sont souvent utilisés à d'autres fins.

Les campagnes menées dans les médias devraient appeler l'attention du public sur l'importance d'une participation et d'une représentation équilibrées des femmes et des hommes dans la vie politique. Les médias peuvent être utilisés pour promouvoir des idées politiques, éduquer les électeurs et mobiliser un soutien, en particulier dans les zones rurales.

Exemples

Le National Democratic Institute (NDI) encourage, au Ghana, les législateurs à rencontrer le public tout en veillant à protéger les parlementaires des aléas d'un débat public ou ils n'entendraient que des plaintes, en mettant au contraire en évidence

ce que l'assemblée parlementaire fait effectivement.

En Géorgie, le NDI travaille à la création d'un bureau de relations publiques qui organise désormais des visites d'étude et invite régulièrement les journalistes à assister au débat parlementaire. (Source: Summary: NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development, 21 au 24 octobre 1998, Jérusalem)

4. Obtenir et conserver un large appui des principaux dirigeants politiques.

Une refonte des institutions politiques suppose non seulement un engagement précoce des équipes dirigeantes, mais aussi un soutien continu des principaux parlementaires, de leurs auxiliaires et des mouvements politiques. Le soutien des principaux éléments de la classe politique aidera en effet à réduire la vulnérabilité aux changements sociopolitiques de l'action d'assistance législative. Pour que ce soutien soit préservé même si l'équipe dirigeante a changé, il faut peut-être modifier la démarche du programme d'assistance réalisé.

Que faire?

Les institutions nationales doivent conserver la maîtrise du processus de développement législatif; si ce n'est pas le cas, les principaux acteurs politiques n'entreprendront pas l'élan initial. Cela peut être obtenu par une adhésion à la réforme d'un comité composé de membres appartenant à plusieurs partis ou par des initiatives de réforme des institutions du gouvernement qui parviennent bien à diagnostiquer les problèmes, fixer les priorités et proposer des orientations futures. De tels groupes devraient alors pouvoir continuer à jouer un rôle utile après l'achèvement du programme d'assistance législative.

Le corps législatif lui-même et les principaux acteurs gouvernementaux doivent être

réellement intéressés au succès du programme d'assistance. Si c'est le gouvernement qui a demandé l'aide, les donateurs doivent s'assurer que le corps législatif, qui en sera le bénéficiaire, apporte également son appui à ce programme, et réciproquement.

L'adhésion progressive des diverses parties prenantes peut également être obtenue à la faveur d'ateliers sur le développement législatif auxquels elles participeront, avant même le début du programme d'assistance. Si plusieurs donateurs soutiennent la réforme parlementaire ou démocratique, ils doivent coordonner leur action pour obtenir l'adhésion des diverses parties à la totalité de l'aide prévue.

Il importe aussi de travailler avec le Président du parlement, ou un membre du bureau du parlement, et autres personnalités parlementaires essentielles, par des entretiens en tête-à-tête, sans toutefois donner aux uns ou aux autres un pouvoir de décision ou un veto sur l'ensemble du programme.

Exemple

Le projet de l'USAID de renforcement législatif en Bolivie (1992-1998) a aidé à créer la Commission parlementaire de modernisation législative présidée par le Président du Congrès bolivien. Cette commission, qui était composée des principaux dirigeants politiques des deux chambres du Congrès bolivien est devenue permanente et a joué un rôle directeur dans les réformes électorales intervenues en 1997. Cet effort a aidé à obtenir l'adhésion des partis politiques et des chambres au développement législatif prévu. [Source : Johnson, John K. et Robert T. Nakamura, Legislatures and Good Governance, PNUD, 1999 (disponible à la Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance)]

5. Les projets et activités pilotes peuvent être bénéfiques.

Une aide de faible ampleur apportée à un corps législatif peut être un moyen utile d'apprendre comment il fonctionne, d'établir des relations de confiance avec les acteurs principaux et de déterminer la viabilité d'activités d'assistance plus larges. Un programme peut être limité, étroitement ciblé, jusqu'à ce que des relations de confiance soient établies et que les principaux législateurs s'intéressent et s'attachent à une réforme institutionnelle plus complète. Mais des mois peuvent s'écouler avant que les législateurs absorbent complètement l'expérience acquise grâce aux activités et avant qu'ils puissent examiner l'opportunité d'activités de suivi, de sorte qu'il est souhaitable de prévoir un échelonnement du projet, en ménageant des intervalles entre ces phases.

Que faire?

De premières activités, par exemple l'orientation des nouveaux élus, une courte formation, des séminaires, des ateliers, des visites d'étude, des stages, la publication de bulletins, peuvent être des interventions peu coûteuses à réaliser au début du programme. Celles qui seront réussies devraient être reprises dans un processus plus complet de réforme législative.

L'organisation réussie d'élections peut être un point d'entrée dans le pays pour la fourniture d'une assistance parlementaire et le moyen de créer des relations de confiance. Dans des pays comme la Malaisie et le Mozambique, le rôle joué par le PNUD et par les organismes des Nations Unies dans l'organisation d'élections démocratiques a préparé le terrain à des demandes d'assistance législative. Les effets positifs de cette aide électorale ne durent pas indéfiniment, cependant, le donateur doit pouvoir en saisir l'occasion.

Les visites d'étude, par des législateurs, à la phase de l'identification ou de la formulation des projets, peuvent les aider à déterminer

quelles données d'expérience fournies par le pays d'accueil seraient utiles pour eux. Cela aiderait à formuler des projets mieux conçus. Des missions d'observation et des voyages d'étude sont les plus efficaces quand ils sont bien ciblés et portent sur des questions précises, en faisant partie d'un programme de travail mené avec le personnel sur place. Cela accroît la probabilité d'une bonne adaptation de ce qui aura été appris à l'étranger. Avant d'organiser un voyage d'étude, il faudra bien choisir le pays visité pour faire en sorte qu'il offre des exemples de qualité, pertinents, pour les participants.

On veillera à ne pas susciter d'attente d'une perpétuation de l'assistance fournie. Il peut arriver que l'activité pilote révèle qu'un complément de travail préparatoire est nécessaire et que l'environnement politique n'est pas, présentement, favorable à un programme d'assistance législative plus ambitieux.

Exemples

En Bolivie, l'USAID a commencé à fournir une aide officieuse en vue du renforcement de l'activité législative, par des voyages d'étude et une évaluation des priorités, bien avant le début officiel du programme bilatéral. (Source : Modernizing Bolivia's Legislature, CDIE Impact Evaluation N° 1, USAID, juin 1996)

Au Guyana, le NDI a commencé par organiser la bibliothèque du Parlement afin d'établir sa présence auprès du corps législatif, ce qui devait conduire à d'autres projets. Le personnel du programme a travaillé avec les services administratifs du Parlement guyanais, respecté pour son apolitisme. (Source : Summary : NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development, 21 au 24 octobre 1998, Jérusalem)

6. Le renforcement d'une assemblée législative doit se faire sur plusieurs fronts.

De nombreux programmes d'assistance législative ne visent qu'un seul aspect de

l'activité législative. Cependant, des activités isolées ne permettraient pas de répondre aux besoins de l'ensemble de l'institution législative. Pour être efficace, l'assistance législative doit considérer l'institution parlementaire comme un ensemble, et notamment dans ses relations avec le public et avec les forces extérieures qui retentissent sur elle. En outre, l'assistance doit aller au-delà du simple développement organisationnel de l'assemblée législative et examiner le rôle et les aptitudes des principaux agents sociopolitiques à s'acquitter de leurs attributions représentatives.

Que faire?

Les concepteurs d'un programme d'assistance législative doivent s'assurer que les trois principales fonctions d'un corps législatif (représentation, contrôle et élaboration des lois) sont considérées durant la formulation du programme. On évitera de ne s'intéresser qu'à la capacité technique interne de faire les lois; les objectifs, en fin de compte, concernent plus le caractère *effectif* du corps législatif que son *efficience*.

Pour entraîner progressivement une adhésion à la formation d'institutions démocratiques, les programmes devront peut-être inclure des activités essentielles visant des acteurs extérieurs à l'assemblée législative, et notamment la société civile et les journalistes. Un tel appui peut nécessiter la mise en place de centres qui assureront des recherches sur les questions devant faire l'objet d'une législation, l'analyse, l'aide à la formation du personnel parlementaire, la création de capacités des organisations locales de susciter une prise de conscience publique ou de préconiser une législation particulière, et la formation des journalistes à la couverture des travaux parlementaires et à l'organisation de sondages d'opinion, par exemple.

Le personnel du programme d'assistance législative peut également travailler avec les partis politiques pour les aider à organiser des "états généraux", à définir le rôle des

responsables des groupes parlementaires et à développer l'appareil des partis et leur discipline, notamment. De même, les programmes peuvent inclure des activités comportant une action auprès des autres pouvoirs, afin de renforcer les relations entre le législatif et l'exécutif, par exemple.

Si un donateur ne veut apporter son aide que dans un seul domaine, des mécanismes interinstitutions devraient veiller à ce que d'autres donateurs complètent cette assistance, en s'intéressant à d'autres besoins. L'assistance fournie peut prendre la forme de programmes distincts. Elle peut faire partie d'un projet spécifique de développement législatif ou relever d'une initiative plus large de bonne gouvernance.

Exemple

L'aide du PNUD au Parlement moldovien visait à permettre à celui-ci de remplir son rôle après l'accession à l'indépendance. Des activités ont eu lieu à plusieurs niveaux, notamment une action de sensibilisation par des séminaires, une amélioration des opérations parlementaires et une aide à la magistrature pour qu'elle puisse examiner les lois constitutionnelles. Cela a amené au développement d'un programme plus ambitieux de bonne gouvernance. (Source : UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned, Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance; voir <http://magnet.org>)

7. Les programmes d'assistance législative devraient renforcer le rôle du contrôle parlementaire de l'exécutif.

L'un des importants domaines possibles de l'assistance législative concerne les relations entre l'exécutif et le législatif, étant entendu que l'indépendance du parlement doit être préservée. Le contrôle de l'exécutif suppose un pouvoir constitutionnel à cet effet, des ressources humaines et financières afin d'enquêter sur la qualité des programmes gouvernementaux, et une volonté politique. Des efforts particuliers doivent être faits pour faire participer le pouvoir exécutif à ces

programmes d'assistance de façon que la fonction de contrôle soit exercée dans un esprit de coopération et non de répression. Comme le contrôle est étroitement lié à l'utilisation qui est faite des fonds publics, un travail portant sur le budget du pays est un bon point d'entrée.

Que faire?

Le budget de l'État est un puissant instrument de contrôle. De nombreux programmes portent sur le renforcement de la fonction de contrôle exercée par le parlement, par un renforcement de sa capacité d'examiner et d'analyser l'exécution du budget de l'État et de suivre les dépenses faites par l'exécutif. Cela est possible en travaillant avec la Commission du budget, la Commission des comptes de la nation, la Cour des comptes ou son équivalent, par exemple par une formation à l'analyse budgétaire.

D'autres programmes cherchent à améliorer la capacité de l'assemblée législative d'accomplir certaines tâches telles que la recherche, l'analyse et la rédaction des propositions de loi, ce qui peut accroître l'indépendance de cette assemblée par rapport au pouvoir exécutif. Dans beaucoup de pays, c'est celui-ci qui rédige les projets de loi. Si cette attribution est transférée au corps législatif, une formation commune à l'intention des deux pouvoirs peut être fructueuse. Le troisième, le pouvoir judiciaire, devrait également participer à la confection des lois par un apport juridique et technique.

Certains projets ont comporté un travail directement accompli avec le pouvoir exécutif, sur les grandes orientations de la politique à suivre et sur la rédaction des lois. Ces projets ont tenté de développer des relations entre les commissions parlementaires et leurs ministères correspondants, par des réunions de travail communes. Le renforcement des commissions parlementaires et du système des auditions parlementaires peut aider à améliorer la fonction de contrôle, en

particulier de l'application des lois par le pouvoir exécutif.

Exemples

En Géorgie, le NDI a constaté qu'il était de bonne méthode d'inviter les ministres à participer aux réunions de travail, et de rencontrer les ministres les uns après les autres pour les tenir informés de l'évolution et des problèmes de la préparation du budget ou de projets de loi. (Source : Summary: NDI Workshop on Best Practices and Lessons, Learned in Legislative Development, 21 au 24 octobre 1998, Jérusalem)

En Bolivie, un programme de l'USAID a consisté à former le personnel parlementaire à l'analyse du budget et à accroître la participation des parlementaires à l'examen de questions qui auparavant relevaient uniquement du pouvoir exécutif. (Source : Modernizing Bolivia's Legislature, CDIE Impact Evaluation N° 1, USAID, juin 1996)

8. Une démarche non partisane, discrète, est un moyen de réduire au minimum le risque de politisation de l'assistance.

Pour réduire le risque politique, l'assistance doit être non partisane, c'est-à-dire ne favoriser aucun parti politique. Dans le choix des partenaires potentiels, on veillera à éviter toute politisation, qui compromettrait la neutralité perçue du programme d'assistance législative, qui doit répondre aux besoins du parlement et *non* des partis politiques représentés.

Que faire?

Certains programmes réussis ont comporté un comité directeur ou un conseil consultatif où tous les groupes parlementaires étaient proportionnellement représentés.

Une autre démarche consiste à travailler avec les commissions parlementaires, qui sont composées de membres de différents partis. On veillera à distribuer équitablement

les stages de formation, les voyages, le matériel, entre les partis ou leurs factions, par exemple en rassemblant avec soin des groupes de législateurs ou de leurs auxiliaires, de façon à ce que les différents partis des groupes soient bien représentés.

La structure de direction du programme peut également jouer un rôle : des activités peuvent être suspendues si un ou plusieurs groupes participants font des difficultés.

Pour éviter toute partialité, on peut également constituer des comités de femmes parlementaires ou d'autres organes qui rendent compte à l'assemblée législative. Cela donne aux femmes parlementaires la possibilité d'acquérir de l'expérience, de débattre et de faire connaître la problématique des femmes dans le pays. (Pour tout complément d'information sur les questions d'égalité entre les sexes dans l'assistance législative, voir l'annexe II du présent numéro, à l'adresse <http://intra.undp.org/eo>, sous Enseignements dégagés, ou à l'adresse <http://www.undp.org>, sous Notions essentielles.)

Exemples

Pour éviter toute partialité, le NDI consulte non seulement le Président du Parlement mais les chefs de tous les groupes parlementaires en Afrique du Sud. Au Népal, le NDI travaille avec un groupe pluripartite créé pour assurer la liaison de ces projets. (Source : Summary : NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development, 21 au 24 octobre 1998, Jérusalem)

Le bureau du PNUD au Mozambique a aidé l'assemblée parlementaire après les élections. Dans un programme de formation qui incluait les membres des différents partis, on a bien évité de privilégier tel ou tel parti politique, en ne mentionnant jamais leur nom. Au contraire, des couleurs ont été assignées à chaque groupe parlementaire : "le groupe bleu", le "groupe rouge", etc. (Source : Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance)

Au Honduras, l'USAID a interrompu un programme peu important d'assistance législative après que le Président du Parlement eut remplacé le personnel spécialisé non partisan du Groupe d'examen des politiques par des membres de son parti qui n'avaient pas les qualifications requises.

9. La conception et la gestion du programme d'assistance législative doivent être souples.

L'expérience acquise dans l'assistance législative a montré que, en particulier dans les grands domaines d'orientation des politiques, plus l'objectif est spécifique et ambitieux, moins il a de chances d'être réalisé, en particulier dans un calendrier donné. Cela tient au fait que l'information nécessaire à la conception du projet et les facteurs politiques échappent aux concepteurs. De ce fait, une conception souple du programme d'assistance est importante si l'on veut répondre avec efficacité à des changements imprévus, saisir les occasions qui se présentent, modifier la méthode suivie pour intégrer les réactions des participants, les suggestions et les enseignements dégagés des évaluations périodiques. Cette flexibilité peut amener à accélérer ou ralentir le rythme et à modifier la direction des activités ou même à mettre un terme au programme d'assistance.

Que faire?

Les concepteurs du programme d'assistance devraient se mettre d'accord sur un ensemble d'objectifs souhaitables à atteindre et chercher à préciser autant que possible les objectifs poursuivis. Les concepteurs peuvent également mener une évaluation du risque impliqué par la réalisation de plusieurs objectifs précis afin de faciliter l'adoption d'une conception réaliste du programme. Dès le début il faut prévoir des mécanismes de révision du descriptif de

projet et des moyens de modifier les objectifs et les activités.

Les résultats de l'assistance législative ne sont pas toujours tangibles, et il faut en tenir compte quand on évalue la progression d'un programme donné. En effet, l'une des principales contributions du programme réalisé peut être d'accroître la confiance des parlementaires participants, et de mieux les convaincre qu'ils ont bien les capacités voulues pour faire leur travail de législateur. Psychologiquement, l'effet obtenu peut s'apparenter à un sentiment d'habilitation.

Le suivi et l'évaluation doivent faire parti de la conception du programme et les outils nécessaires à cet effet doivent être mis au point. Par exemple, il importe de préciser le type d'indicateurs qui doivent être collectés pour bien évaluer la façon dont les objectifs sont poursuivis ou déjà atteints. (*Pour tout complément d'information sur les indicateurs possibles de mesures de l'assistance législative, on consultera l'annexe III dans le présent numéro, à l'adresse <http://intra.undp.org/eo>, sous Enseignements dégagés, ou à l'adresse : <http://www.undp.org> sous Notions essentielles.*)

Exemple

En Russie, le Centre parlementaire a constaté que l'un des avantages découlant des activités du programme parlementaire Canada-Russie découlait des possibilités imprévues résultant de l'établissement de bonnes relations de travail. Le Centre parlementaire suit avec soin les impressions des participants, durant chaque visite et séminaire; il maintient des contacts avec les participants précédents, qui peuvent proposer des domaines qui seraient intéressants pour de futures activités; il s'efforce en permanence d'utiliser l'expérience acquise pour tenter de résoudre des problèmes qui se posent au Parlement de la Fédération de Russie.

Références

- Agence canadienne de développement international (ACDI), Political and Social Policies Division, Policy Branch. Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study. Par Ilan Kapoor, Ottawa, juillet 1996.
<http://www.acdi-cida.gc.ca>
- Johnson, John K. et Robert T. Nakamura. Legislatures and Good Governance. PNUD, 1999. (s'adresser à la Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance)
- Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale. Women in Parliament: Beyond Numbers. The International IDEA Handbook Series. Stockholm, International IDEA.
<http://www.idea.int>
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Summary: NDI Workshop on Best Practices and Lessons Learned in Legislative Development. 21 au 23 octobre 1998.
- Parliamentary Centre. Case Study for Governance Cooperative on Canada-Russia Parliamentary Programme. Janvier 1988.
- PNUD. UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned. MDGD Lessons Learned Series N°1, octobre 1998. <http://magnet.undp.org>
- USAID, Center for Development Information and Evaluation (CDIE). Assisting Legislatures in Developing Countries: A Framework for Program Planning and Implementation. Washington, février 1998.

Contacts

Asia Foundation

San Francisco, CA (États-Unis)
Téléphone : +1 (415) 982-4640
Télécopie : +1 (415) 392-8863
Courrier électronique : webmaster@asiafound.org
<http://www.asiafoundation.org>

Development Alternatives, Inc. (DAI)

Bethesda, MD (États-Unis)
Téléphone : +1 (301) 718-8699
Télécopie : +1 (310) 718-7968
Courrier électronique : info@dai.com
<http://www.dai.com>

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)

Stockholm (Suède)
Téléphone : +46 (8) 698-3700
Télécopie : + 46 (8) 20-24-22
Courrier électronique : info@idea.int
<http://www.idea.int>

National Democratic Institute for International Affairs (NDI)

Washington (États-Unis)
Téléphone : +1 (202) 328-3136
Télécopie : +1 (202) 939-3166
Courrier électronique : demos@ndi.org
<http://www.ndi.org>

National Endowment for Democracy

Washington (États-Unis)
Téléphone : +1 (202) 293-9072
Télécopie : +1 (202) 223-6042
Courrier électronique : info@ned.org
<http://www.ned.org>

Union interparlementaire (IPU)

Programme d'étude et de promotion des institutions représentatives
Genève (Suisse)
Téléphone : +41 (22) 919-4130
Télécopie : +41 (22) 733-3141
Courrier électronique : mch@mail.ipu.org
<http://www.ipu.org>

et

821 UN Plaza, 9th floor
New York, NY 10017 (États-Unis)
Téléphone +1 (212) 557-5880
Courrier électronique : ny-office@mail.ipu.org

USAID Center for Development Information and Evaluation (CDIE)**USAID Development Experience Clearinghouse (DEC)**

1611 N. Kent St.
Arlington, VA 22209 (États-Unis)
Téléphone : +1 (703) 351-4006
Télécopie : +1 (703) 351-4039
http://www.dec.org/usaid_eval

La série *NOTIONS ESSENTIELLES* fait le résumé et la synthèse des principaux enseignements acquis et des recommandations faites par le PNUD et d'autres organismes de développement sur certains sujets. La publication est conçue pour donner aux bureaux de pays du PNUD et aux services de son siège un accès commode aux enseignements dégagés par les évaluations.

Bureau de l'évaluation
Programme des Nations Unies pour le développement
One United Nations Plaza
New York, NY 10017 (États-Unis)

Téléphone : +1 (212) 906 5095
Télécopie : +1 (212) 906 6008
Intranet : <http://intra.undp.org/eo>
Internet : <http://www.undp.org/eo>

Annexe I

Types précis d'assistance législative

Développement institutionnel et technique

- Amélioration de la rédaction des lois, décrets et règlements économiques;
- Assistance technique pour l'analyse et l'examen du budget;
- Assistance aux partis politiques;
- Établissement ou renforcement d'un système de commission parlementaire;
- Fourniture de matériel, d'ordinateurs, d'équipements;
- Développement des collections dans les bibliothèques et des systèmes de classification électronique;
- Création d'instituts de recherche et d'analyse;
- Organisation de stages à l'intention de S diplômés de l'université;
- Initiatives en faveur des femmes (création par exemple d'une organisation féminine interparlementaire ou d'une fédération des femmes parlementaires);
- Appui matériel et opérationnel à des programmes visant à améliorer la compréhension par le citoyen du rôle et de la fonction du parlement dans une société démocratique;
- Préparation de registres des élus;
- Examen des règles internes de fonctionnement, de la composition des commissions parlementaires, des procédures de diffusion de l'information, des codes de conduite.

Formation du législateur et de ses assistants

- Voyages d'étude pour faire connaître aux législateurs et à leurs assistants les autres systèmes législatifs et leur mode de fonctionnement;
- Journées de travail et séminaires pour améliorer la connaissance, par les élus et leurs assistants, de la nature de leur tâche, du processus législatif, de la relation que le pouvoir législatif entretient avec les pouvoirs exécutif et judiciaire;
- Orientation à l'intention des nouveaux élus;
- Formation à l'analyse des politiques à l'intention des assistants et auxiliaires des législateurs;
- Formation technique à l'analyse des politiques, à l'examen du budget, à la rédaction des projets et propositions de lois et à la recherche;
- Publication à l'intention des élus, de la presse et du public, des débats, ou sur les questions examinées par le parlement, et informations sur les parlements d'autres pays;
- Rédaction d'un code d'éthique du législateur et des hauts fonctionnaires du pouvoir exécutif.

Programmation axée sur les forces extérieures

- Appui à des groupes extérieurs au parlement (société civile et médias par exemple) qui sont en relation avec le parlement ou influent sur le processus législatif;
- Établissement de liens entre les femmes parlementaires et les organisations de la société civile pour défendre un programme d'action particulier au parlement;
- Création de centres indépendants assurant la recherche, l'analyse et la formation à l'intention des législateurs et de leurs assistants;
- Création de capacités des organisations locales ou régionales qui font prendre conscience au public de l'importance de l'activité parlementaire ou suivent les débats législatifs;
- Formation des journalistes à la couverture des débats parlementaires et à l'organisation de sondages d'opinion.

Relations avec les électeurs

- Amélioration des relations entre le législateur et ses électeurs et le public en général, pour améliorer l'image du parlement dans l'opinion publique;

- Assistance visant à créer des services assurant la liaison avec les électeurs (assortis d'un personnel compétent) au parlement et en dehors;
- Formation des élus pour les convaincre de l'importance des contacts réguliers entre eux-mêmes et leurs électeurs, au moyen par exemple de déplacements dans la circonscription et de rencontres périodiques avec les électeurs;
- Élaboration de règles et de procédures fournissant au public et aux médias un accès aux bâtiments du parlement et aux législateurs.

Travail législatif

- Élaboration de projets ou propositions de loi sur les questions de gouvernance, notamment l'éthique politique, les consultations électorales et la Constitution, les ONG, les partis politiques, les médias et les relations entre administrations.

Annexe II

Égalité entre les sexes et assistance législative

Les processus démocratiques ne donnent pas toujours aux femmes la possibilité de représenter les électeurs ou d'être représentées. Les femmes sont en proportion insuffisante dans les parlements, partout dans le monde, en particulier dans les postes élevés. Pourtant, l'expérience de l'Inde montre qu'accroître la représentation des femmes ne suffit pas toujours à améliorer la représentation de leurs intérêts. Tout indique aussi que même quand des initiatives sont lancées pour assurer la représentation des femmes au parlement, la proportion de femmes élues peut baisser. L'existence de quotas peut améliorer la participation politique des femmes et renforcer leur position au parlement.

Que faire?

1. Faire connaître le problème à l'aide des médias, des ONG et des organisations féminines. Les campagnes d'opinion devraient attirer l'attention du public sur l'importance d'une participation et d'une représentation équilibrées des femmes et des hommes. On peut citer en exemple le mouvement pour l'égalité des droits et des responsabilités, à Chypre, qui a pour but de faire connaître et accepter l'idée que les femmes peuvent fort bien jouer un rôle politique. Les médias peuvent également servir à promouvoir des idées politiques, éduquer l'électeur et mobiliser un appui, en particulier dans les campagnes.

2. Travail des femmes aux côtés des hommes. Cela suppose que les programmes soient conçus de façon à tenir compte des préoccupations et des perspectives des hommes s'agissant de la solidarité avec les femmes dans la vie politique. On comprend de mieux en mieux que les femmes doivent recevoir l'appui de leurs collègues masculins, de partenaires et de l'électorat pour que leurs stratégies soient plus efficaces et pour accroître la portée de leur message social et politique.

3. Accroître le nombre de femmes candidates susceptibles d'être élues. Pour faire que les femmes s'intéressent à la vie politique et participent plus activement à celle-ci, il faut notamment élargir l'accès aux ressources en général, telles que l'éducation, le revenu, le temps disponible, mais aussi il faut des ressources spécifiques, par exemple des connaissances et des informations sur la vie publique et l'expérience politique. Les mesures qui visent à élargir l'accès des femmes à l'enseignement supérieur, à l'emploi rémunéré et à diverses organisations sociales et économiques offrent le contexte voulu pour que la vie politique fasse plus généreusement place aux femmes.

4. Prendre des mesures positives; exiger une discrimination positive. Bien que rares dans la vie politique, des contingents réservés aux femmes sont un moyen particulièrement efficace d'accroître le nombre d'élus. Les mesures telles que les recommandations, les débats et la menace d'exiger la fixation de contingents peuvent réussir à fixer des objectifs minimums de représentation des femmes au parlement. En Suède, les femmes réussissent à proposer et soutenir des candidatures féminines et ont publié des propositions tendant à ce que les femmes soient mieux placées sur les listes de candidatures proposés par les partis, elles ont exercé une fonction de contrôle et protesté quand des reculs ont été constatés. Les gouvernements eux-même peuvent avoir recours à des mesures incitatives. Par exemple, le Gouvernement néerlandais, qui se charge du financement des partis politiques, a pu subordonner l'apport d'un soutien financier aux efforts que font les partis politiques pour accroître la proportion de femmes dans leurs organes élus.

5. Fédérations et réseaux. C'est un moyen de permettre aux élus de partager des informations, des idées, des ressources et l'aide disponible. Les réseaux peuvent être organisés en fonction des partis, franchir les limites des partis – ce qui est très rare – ou avoir une ambition locale, régionale ou internationale. Des réunions, des conférences, des séminaires, la publication de bulletins et les liaisons par courrier électronique sont d'utiles moyens de créer de tels réseaux. Nouer des liens et organiser des consultations avec des organisations féminines permettent aux élues de faire converger leurs efforts sur les activités qui seront les plus utiles et les plus efficaces. En revanche, en Inde, on constate que l'interaction entre les élues et le mouvement des femmes demeure bien limitée et que les femmes ne

sont guère parvenues à franchir les limites des partis pour faire avancer leur cause. Certains font valoir que ce sont là des obstacles à une augmentation de l'efficacité de l'action des femmes dans les parlements.

6. Établir des commissions de la condition féminine ou des mécanismes semblables, responsables devant le parlement. Cela permet aux élues d'acquérir de l'expérience et d'organiser le débat sur la condition de la femme et faire connaître largement les perspectives de celle-ci. Par exemple, en Afrique du Sud, le Vice-Président a créé, dans son cabinet, le Bureau de la condition de la femme, qui supervise et coordonne la politique de la condition féminine aux niveaux national et provincial. Ces efforts ont élargi l'accès des femmes à certains services, notamment les soins médicaux.

7. Collecter, étudier et diffuser des statistiques et des données factuelles sur la participation et la représentation des femmes dans la vie politique. Cela permet aux militantes, au sein du parlement, d'analyser la position des femmes dans les procédures de décision et de diagnostiquer les problèmes, de trouver des solutions appropriées et de rechercher un soutien politique en faveur des solutions qui paraissent préférables. En particulier, l'établissement de données sur la façon dont les élues ont réussi à faire progresser la condition de la femme grâce à l'action parlementaire demeure nécessaire.

8. Examen systématique des problèmes de la condition de la femme. Il faut s'assurer que la question de la condition de la femme figure en bonne place dans l'étude des différents problèmes politiques, sociaux et économiques, pour bien montrer les corrélations de la condition féminine avec les autres grands problèmes.

Annexe III

Liste possible d'indicateurs pour l'évaluation d'un programme d'assistance législative

- Renforcement des mesures de démocratisation des assemblées élues fédérales, provinciales ou locales :
 - Augmentation du nombre des assemblées élues et des commissions parlementaires en état de fonctionner
 - Amélioration des délais dans le travail d'élaboration des lois
 - Meilleur contrôle législatif des décisions du pouvoir, des budgets et des nominations gouvernementales, etc.
- Augmentation du nombre de projets ou propositions de lois qui sont effectivement votées (nombre de projets, nombre d'auditions, etc.) en ce qui concerne la protection des droits civils et politiques, et les droits sociaux, économiques et culturels).
- Ratification et application des traités nationaux relatifs aux droits de l'homme.
- Évaluation officielle régulière (en collaboration avec les ONG) de la situation du pays sur le plan des droits de l'homme et remise de rapports aux organes des Nations Unies créés par traités relatifs aux droits de l'homme (comme la Commission des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, etc.).
- Amélioration des rapports entre les parlementaires et les électeurs :
 - Nombre de commissions parlementaires
 - Nombre d'électeurs consultés
 - Enquête auprès des électeurs et des ONG sur les projets et propositions de lois
 - Pourcentage d'électeurs ou d'ONG qui estiment être correctement représentés par leurs élus.
- Augmentation des pouvoirs des partis d'opposition et indépendance de ceux-ci au parlement :
 - Étendue des débats
 - Examen de la législation
 - Participation aux commissions parlementaires.