

Développement Parlementaire



NOTE D'ORIENTATION

Avril 2003

SOMMAIRE

Abréviations et acronymes

Introduction

1. Historique

2. Quel est le rôle des institutions parlementaires ?

3. Qu'est-ce que le développement parlementaire ?

4. Rôle et niche du PNUD dans le soutien aux parlements.

5. Dernières tendances et leçons.

6. Guide pratique destiné aux praticiens de la gouvernance du PNUD

7. Liens vers d'autres ressources Annexe. Liste des pays avec des programmes de développement parlementaire en cours soutenus par le PNUD, selon le Rapport annuel orienté sur les résultats du PNUD (ROAR), 2001

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ABA	Association américaine du barreau
AWEPA	Association des parlements d'Europe pour l'Afrique
BPD	Bureau des politiques de développement
CEI	Communauté des Etats indépendants
CLD	Centre de développement législatif
APC	Association parlementaire du Commonwealth
DAES	Division des affaires économiques et sociales
ED	Exécution directe
DGPN	Réseau pour une pratique de la gouvernance démocratique
DGTTF	Fonds fiduciaire thématique pour la gouvernance démocratique
TIC	Technologies d'information et de communication
IDEA	Institut pour la démocratie et l'assistance électorale
CIRJ	Centre international de ressources juridiques
UIP	Union inter-parlementaire
IRI	Institut républicain international
NDI	Institut démocratique national pour les affaires internationales
EN	Exécution nationale
ONG	Organisation non gouvernementale
PGA	Parlementaires pour l'action mondiale
ROAR	Rapport annuel orienté sur les résultats
CRSR	Centre de ressources sous-régionaux (SURF)
TDR	Termes de référence
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
WFD	Fondation Westminster pour la démocratie

INTRODUCTION

Le développement parlementaire englobe les activités visant à promouvoir les compétences représentatives et législatives ou le contrôle des institutions représentatives dans le processus de gouvernance.¹ Le soutien aux parlements est un domaine relativement récent, mais d'importance croissante, offert par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) aux Etats membres. Des institutions parlementaires compétentes sont indispensables pour la mise en place et la consolidation de la démocratie, car elles donnent aux citoyens ordinaires la possibilité de participer aux politiques qui rythment leurs vies. Les parlements jouent un rôle fondamental dans l'établissement d'un régime de droit, la protection des droits de l'homme, le contrôle des processus de gouvernance transparents et l'assurance de la conformité avec les obligations internationales. Par conséquent, le développement parlementaire fait partie intégrante des services du PNUD dans la gouvernance démocratique.

La présente note établit le cadre d'orientation pour les services qu'offre le PNUD dans le contexte du développement parlementaire. Les chapitres un à quatre décrivent brièvement le développement parlementaire, le rôle des institutions parlementaires et la niche du PNUD en tant que partenaire dans le développement parlementaire. Les chapitres cinq à sept proposent des conseils pratiques destinés aux praticiens de gouvernance du PNUD. Plus particulièrement, le chapitre cinq se concentre sur les tendances clé et les leçons tirées des expériences en matière de développement parlementaire alors que le chapitre six consiste en un guide pratique pour travailler avec les parlements, y compris pour évaluer une demande de soutien parlementaire et sélectionner une stratégie d'exécution. Le chapitre sept comprend des informations sur les liens importants vers des ressources, y compris de la documentation technique et une liste d'organisations partenaires. Enfin, l'annexe propose une liste des bureaux de pays du PNUD avec des programmes parlementaires en cours, basée sur les renseignements issus du rapport annuel orienté sur les résultats (ROAR) de 2001.

Préparée par le Groupe de développement institutionnel, Bureau des politiques de développement (BPD) du PNUD, cette note d'orientation est basée sur l'expérience et l'expertise du PNUD disponible dans son réseau de 132 bureaux de pays. Elle sera mise à jour une fois tous les deux ans afin d'y introduire de nouvelles expériences et de nouveaux conseils en matière de politique. Toute contribution visant à améliorer les informations fournies dans cette note doit être directement adressée à Mme Gita Welch, Chef de groupe, Groupe de développement institutionnel, à l'adresse suivante : gita.welch@undp.org .

¹ Cela englobe les parlements nationaux, assemblées nationales, sénats, autres chambres législatives élues, assemblées provinciales et législatives, conseils nationaux de transition et assemblées constituantes.

1. Historique

Comme le déclare le *Rapport sur le développement humain du PNUD 2002*, "Les deux dernières décennies du 20^e siècle ont été le théâtre d'un changement historique dans la démocratisation mondiale. Quelque 81 pays – 29 en Afrique sous-saharienne, 23 en Europe, 14 en Amérique latine, 10 en Asie et 5 dans les Etats arabes – ont pris des mesures significatives pour devenir plus démocratiques."² Aujourd'hui, plus de deux tiers de la population mondiale sont engagés dans la construction de sociétés démocratiques et nombreux sont ceux qui ont atteint des résultats impressionnants.

Toutefois, comme le souligne également le Rapport sur le développement humain, les résultats de cette transition démocratique sont mitigés. De nombreux pays autrefois démocratiques souffrent de renversements, et les démocraties non libérales – où les gouvernements élus agissent comme leurs prédécesseurs des régimes autoritaires, en privant les citoyens de leurs droits et en ignorant les limites constitutionnelles au pouvoir – connaissent un regain³. Dans de nombreux pays où la démocratie est fermement ancrée, les résultats sociaux et économiques se sont également avérés décevants. Le PNUD reconnaît que les liens entre la démocratie et le développement humain sont tout sauf automatiques. Dans chaque pays, qu'il s'agisse d'une démocratie émergente ou d'une démocratie établie, le développement démocratique est un travail en cours. Toutefois, les institutions démocratiques renforcées et la promotion des politiques démocratiques sont reconnues comme étant la meilleure façon de surmonter les déficits démocratiques et de forger le lien entre la démocratie et le développement humain.

Ces dix dernières années, alors que la proportion de gouvernements élus démocratiquement a augmenté, le nombre de demandes d'assistance internationale visant à renforcer la gouvernance démocratique s'est également accru. Les programmes du PNUD dans la gouvernance démocratique représentent aujourd'hui plus de 55 pour cent du portefeuille total de l'organisation. Le PNUD définit la gouvernance comme "l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux... [dont] les mécanismes, processus et institutions complexes par le biais desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, médiatisent leurs différences et exercent leurs obligations et leurs droits reconnus par la loi"⁴. La gouvernance démocratique est, inter alia, "participative, transparente et responsable. Elle est efficace, équitable et promeut les principes de l'Etat de droit"⁵.

Les programmes visant à renforcer la gouvernance démocratique englobent l'assistance aux institutions, telles que les parlements, les systèmes judiciaires et les organismes électoraux. Dans les pays démocratiques, les parlements constituent les forums politiques clé grâce auxquels les intérêts des citoyens sont entendus et débattus. Au cours de ces dix dernières années, le rôle du PNUD dans le développement parlementaire a été renforcé. Alors que seuls six projets «ont directement soutenu le renforcement du parlement» au cours de la période 1994-1995, en 2001, selon le ROAR, le PNUD soutenait des parlements dans 40 pays. Les tendances montrent une augmentation encore plus importante dans la programmation des projets d'appui aux parlements pour 2002.

² PNUD, *Rapport sur le développement humain 2002*, p. 63.

³ Ibid

⁴ PNUD, *Gouvernance pour un développement humain durable* (Janvier 1997), p. iv.

⁵ Ibid

2. Quel est le rôle des institutions parlementaires ?

Le rôle du parlement est de faire la loi, représenter et débattre des intérêts collectifs divergents, débattre et établir des priorités politiques et des allocations de ressources affectant directement la vie des citoyens, et contrôler le pouvoir exécutif. Les institutions parlementaires assurent le contrepoids du pouvoir exécutif et donnent à l'électorat une voix dans la politique publique. En effet, le parlement est le principal forum pour débattre de la politique publique et un lieu de recherche de compromis et de consensus. Les parlements ont un impact direct sur les politiques qui soutiennent et promeuvent l'amélioration des conditions de vie des pauvres. Des institutions parlementaires fortes aident à garantir la démocratie, les principes de l'Etat de droit et les droits de l'homme.

Intégration du développement parlementaire et amélioration de la qualité des délibérations législatives

De plus en plus, les programmes sectoriels doivent tenir compte du rôle du parlement dans les processus de gouvernance nationaux. Ces programmes, qui tendent à améliorer l'action gouvernementale vis-à-vis du VIH/SIDA, par exemple, ou qui impliquent la société civile pour fixer des cibles stratégiques en matière de pauvreté, doivent également impliquer les parlements en tant que partie intégrante. Ignorer le rôle du parlement dans ces processus contribue au déficit démocratique dans les démocraties émergentes, ce qui renforce les perceptions publiques selon lesquelles le parlement est d'une importance limitée. Les programmes sectoriels sur la santé, par exemple, doivent activement engager la commission santé publique du parlement comme moyen de renforcer ou d'élaborer une politique relative au VIH/SIDA. L'un des résultats produits-fatales de l'intégration d'une assistance sectorielle sera un parlement puissant, plus à même de réviser la législation importante et de tenir le pouvoir exécutif pour responsable envers les citoyens pour ce qui est des problèmes politiques essentiels.

3. Qu'est-ce que le développement parlementaire ?

Le développement parlementaire englobe les activités qui visent à renforcer le rôle du parlement dans la gouvernance. Le principal objectif de cette assistance est de renforcer les compétences représentatives et législatives et le contrôle du parlement. Les activités entreprises pour atteindre cet objectif peuvent être de courte ou longue durée et peuvent présenter de nombreux points d'entrée, tel que décrit dans le tableau de la page suivante.

Développement parlementaire et assistance électorale

Les efforts de développement parlementaire doivent tenir compte de l'interdépendance des parlements et des processus électoraux étant donné que les parlements doivent leur légitimité à la crédibilité et à l'intégrité des processus électoraux qui les façonnent et les définissent. Le système électoral définit la nature du système législatif, son degré de représentativité, le rôle des partis politiques, etc. Des parlements forts impliquent des pratiques électorales transparentes, équitables et inclusives. Ainsi, le développement parlementaire ne peut être envisagé indépendamment du soutien électoral.

Points d'entrée principaux pour les programmes de développement parlementaire du PNUD

Type	Description
<p>Réforme constitutionnelle et appui aux cadres institutionnels</p>	<p>Assistance technique destinée aux institutions représentatives pour les avant-projets et les amendements portant réforme ou affectant à la Constitution d'un pays et aux pouvoirs du parlement. Cela englobe le soutien pour les avant-projets de lois organiques ou la révision des règlements intérieurs. Dans de nombreux pays, il s'agit du premier domaine dans lequel le PNUD soutient le parlement, ce qui résulte souvent en un programme de développement parlementaire plus important. Par exemple, au Timor oriental, le PNUD a soutenu la mise en marche du processus de l'assemblée constituante, tout en conseillant également l'Assemblée sur les modèles constitutionnels alternatifs. Un programme visant à soutenir le développement des compétences parlementaires à plus long terme s'est ensuivi.</p>
<p>Renforcement des compétences pour les parlementaires et le personnel des services parlementaires</p>	<p>Formation des parlementaires et/ou du personnel des Chambres sur les questions concernant leurs fonctions, rôles et responsabilités ainsi que sur le développement des compétences professionnelles. Par exemple, au Gabon, le PNUD a assuré la formation de transcripteurs pour les services de transcription servant les deux chambres. Au Kenya, il a assuré la formation des élus et du personnel pendant le processus budgétaire.</p>
<p>Développement institutionnel</p>	<p>Renforcement de l'organisation interne d'un parlement par le biais d'une modernisation des entités, des systèmes et des processus. Cela peut impliquer le développement de processus de rédaction de lois, l'amélioration des bibliothèques parlementaires ou la professionnalisation des services parlementaires. Ces types de programmes peuvent comprendre un investissement en infrastructures, y compris les technologies de l'information et de la communication (TIC). Au Pérou, le PNUD a aidé à créer une base de données pour le Congrès et a relié l'ensemble des bureaux du Congrès par un système de courrier électronique et l'Intranet. Ces changements permettent au Congrès de mieux suivre les avant-projets de lois ; ils ont également amélioré ses compétences de recherche.</p>
<p>Initiatives pour l'égalité de genre</p>	<p>Activités dont le principal objectif est d'affecter l'équilibre entre les genres au sein des autorités politiques et/ou de renforcer le rôle du parlement dans le développement, la révision et/ou le passage de lois sensibles à la dimension du genre. Il s'agit de la cible clé de nombreuses initiatives du PNUD, compte tenu du faible pourcentage de participation politique féminine. Par exemple, au Malawi, le PNUD a dispensé une formation aux femmes parlementaires en matière de lobbying, d'art oratoire et d'établissement de réseaux.</p>
<p>Travail avec la société civile et les médias</p>	<p>Activités ayant pour cible les acteurs extérieurs au parlement (à savoir, les organisations de la société civile et les médias) pouvant directement interagir avec et avoir un impact sur le parlement et le processus parlementaire. La capacité d'un parlement à exercer son rôle représentatif dépend en grande mesure de la capacité de ceux qui sont représentés à faire part de leurs points de vue et de leurs besoins de manière efficace. Le PNUD renforce son travail avec les acteurs extérieurs aux institutions parlementaires et facilite l'interaction entre ces institutions et la société civile. Par exemple, en Indonésie, le PNUD a soutenu la mise en place du Centre des médias au sein de l'Assemblée nationale et a assisté les journalistes et les politiciens à établir un code de conduite pour l'interaction.</p>

Renforcement des partis politiques	Activités menées directement avec les membres et les responsables des partis qui visent à renforcer les structures et les processus internes des partis, intégrer des visions pluri-territoriales, renforcer le rôle des députés de base, etc., de manière à améliorer leur transparence et leur efficacité au sein du parlement. L'un des aspects bénéfiques du travail avec les groupes parlementaires est la promotion des groupes inter-partis composés de femmes parlementaires, où les occasions de consensus relatifs au genre et à d'autres questions peuvent être favorisées. Dans des pays tels que le Mozambique, le PNUD a apporté son soutien pour renforcer les partis politiques de manière à ce que leur rôle au sein du parlement soit efficace.
Développement de politiques	Assistance aux parlements dans l'établissement des priorités et de la législation. Ceci est important pour garantir que la qualité des résultats démocratiques engendre des résultats de développement humain. Par exemple, en Mongolie, le PNUD a apporté son assistance dans la préparation d'une législation contre la corruption, et une nouvelle loi relative au travail a été préparée avec la participation des syndicats. Au Malawi, au Niger et au Nigeria, le PNUD travaille avec les parlements respectifs afin de renforcer l'engagement parlementaire dans le processus stratégique de réduction de la pauvreté.
Education civique	Activités dont l'objectif clé est de favoriser la sensibilisation publique au rôle du parlement et aux droits et devoirs des citoyens dans une démocratie. Cela englobe mais dépasse l'éducation des électeurs, par ex. la divulgation des lois l'intégration de l'éducation civique dans le curriculum de l'école publique, et la diffusion d'informations sur la manière dont les citoyens peuvent entrer en liaison avec les représentants parlementaires et/ou signaler leurs griefs. Au Lesotho, le soutien du PNUD aux élections de 2002 englobait une composante d'éducation civique et des électeurs intensive, qui a favorisé l'acceptation publique des résultats des élections.

4. Rôle et niche du PNUD dans le soutien aux parlements

Le rôle du PNUD dans le soutien aux parlements dérive de son réseau de 132 bureaux de pays, sa position de privilège par le biais du coordinateur résident du système des Nations Unies, son objectif de développement humain à long terme et la confiance dont il jouit parmi les Etats membres des Nations Unies.

Il est largement reconnu que le développement démocratique à long terme doit s'étendre au-delà d'une élection et qu'un parlement compétent et actif est essentiel à ce processus de développement. Le rôle du PNUD dans le soutien aux parlements dérive du rôle central joué par les Nations Unies en matière de construction de nations, de résolution de conflits et de développement démocratique. Notamment, l'assistance électorale des Nations Unies dans des situations post-crise (par ex., au Cambodge, en Indonésie et au Mozambique) a engendré une hausse des demandes au PNUD d'offrir un soutien à long terme et d'aider à coordonner le soutien international aux institutions parlementaires. Suite à ce succès dans la coordination d'élections soutenues par les Nations Unies, le PNUD a souvent été considéré par la communauté internationale et les parlements nationaux comme un partenaire fiable capable de coordonner un soutien de la part de donateurs aux institutions élues émergentes. Dans des circonstances difficiles, le Représentant résident du PNUD, en sa qualité de Coordinateur résident des Nations Unies, est souvent le seul partenaire doté du pouvoir de réunir différents acteurs politiques autour d'une table.

Dans les pays sous administration transitoire des Nations Unies, le PNUD joue un rôle important dans le soutien à la création d'institutions de gouvernance, y compris d'institutions parlementaires, pour prendre le relais des autorités transitoires. Par exemple, au Timor oriental, il a apporté son soutien à l'Assemblée constituante tout en soutenant la mise en place d'une institution parlementaire permanente. Cela est conforme au mandat du PNUD en tant que partenaire de développement à long terme de la famille des Nations Unies.

Les institutions parlementaires sont également des lieux de résolution et de médiation de conflits. Par conséquent, il incombe au PNUD de soutenir les parlements dans leur rôle de véhicules pour la réconciliation nationale et la prévention de conflits. Dans de nombreux pays, le soutien du PNUD à la réforme électorale, la réforme constitutionnelle et le renforcement des compétences parlementaires n'est qu'un effort dans cet objectif. Par exemple, en République du Congo, le soutien du PNUD favorise l'émergence d'un parlement élu où le dialogue national peut remplacer des moyens violents de résoudre un conflit social. Dans les pays en transition démocratique, le PNUD est souvent la seule organisation qui demeure présente à long terme et qui jouit de la confiance de l'ensemble des partenaires politiques. Ceci lui permet d'agir comme intermédiaire avec le parlement pour ce qui est de l'assistance internationale.

5. Dernières tendances et leçons

Une évaluation de l'expérience du PNUD dans le développement parlementaire révèle les tendances et les leçons suivantes.

- **Le développement parlementaire du PNUD s'est concentré dans quelques régions.** Selon le ROAR de 2001, environ trois quarts des projets de développement parlementaire du PNUD ont lieu en Afrique et en Asie. Toutefois, les tendances suggèrent que les bureaux de pays de deux régions – les Etats arabes et l'Europe et la Communauté des Etats indépendants (CEI) – cherchent activement des manières de soutenir les parlements.
- **Le PNUD est particulièrement actif en matière d'assistance technique visant à influencer la mise en place institutionnelle de parlements, par ex. par le biais du soutien à la réforme constitutionnelle ou à la réalisation de projets de règlements intérieurs.** Les Etats membres cherchant à élaborer ou réviser les lois définissant leurs relations institutionnelles recherchent le soutien du PNUD pour sa neutralité et son approche objective en matière de provision de services consultatifs. Par exemple, au Timor oriental, où le PNUD a récemment assisté l'Assemblée constituante, des conseils ont été fournis sur les modèles constitutionnels alternatifs, en profitant de l'expertise du Canada, du Cap Vert, des Philippines et de l'Afrique du Sud. Le PNUD a également assisté le Secrétariat de l'Assemblée constituante pour garantir que la gestion des procédures de l'Assemblée soient équitables et rapides. Dans les pays en conditions difficiles, le PNUD est également souvent le seul partenaire externe ayant le pouvoir de réunir divers groupes politiques à une même table. Ceci s'est avéré être le cas en Indonésie à la fin des années 90.

L'assistance technique dans la conception institutionnelle parlementaire s'est avérée être un domaine très important du soutien à la gouvernance compte tenu qu'elle peut être utilisée pour encourager différentes représentations politiques au sein de la structure des commissions du parlement, créer des occasions plus prévisibles et transparentes pour le public de contribuer aux processus législatifs, et renforcer l'indépendance des différentes institutions de gouvernance.

- **De nombreuses demandes de soutien se sont concentrées sur l'infrastructure, l'équipement et la technologie de l'information.** Les demandes pour ce type de soutien viennent généralement des parlements de pays émergents d'une situation post-conflictuelle ou de pays où l'exécutif dominant ignore les besoins budgétaires du parlement depuis de nombreuses années. De nombreux programmes de développement parlementaire de la communauté internationale, y compris du PNUD, se sont concentrés sur la fourniture d'infrastructure et d'équipement aux parlements qui en avaient vraiment besoin. Néanmoins, des efforts sont entrepris pour dépasser ce stade d'appui matériel, plus particulièrement dans les pays où les besoins élémentaires du parlement en matière d'infrastructure sont déjà pourvus. Pour cette raison, il est essentiel que les analyses des besoins se concentrent plus sur l'analyse orientée vers le processus. Ceci est détaillé dans le chapitre 6.
- **L'élaboration de lois a constitué un des objectifs centraux des activités de renforcement des compétences.** Au cours de ces dix dernières années, de nombreux programmes de développement parlementaire du PNUD se sont concentrés sur le développement de la capacité de l'institution à fonctionner de manière plus efficace dans sa fonction d'élaboration de lois. Les programmes ont englobé des activités telles que la formation des législateurs et du personnel en matière d'élaboration de projets de loi, de révision des règlements intérieurs

et de formulation de conseils sur l'organisation et la structure. Les programmes s'adressant aux fonctions de contrôle et de représentation, y compris les relations avec les électeurs, les négociations budgétaires et la responsabilité des ministères, étaient moins nombreux. Les programmes à venir devront être plus équilibrés dans leur approche.

- **L'intérêt et le besoin en programmes de contrôle est croissant.** De plus en plus, les parlements ont besoin d'assistance pour le renforcement de leur rôle de contrôle. Les demandes de formation de la part des parlements dans le processus budgétaire ou pour renforcer leurs compétences indépendantes de recherche ou le système des commissions, augmentent. Ceci est plus particulièrement le cas de l'Afrique. De la même manière, de nombreux pays en transition de l'ex-système soviétique, qui ont passé la majeure partie des années 90 à concentrer leurs efforts législatifs sur les réformes du marché, demandent maintenant de l'assistance pour renforcer les capacités de contrôle du parlement. Ceci englobe le soutien au contrôle budgétaire (par ex., le Kazakhstan) et au passage de lois contre la corruption (par ex., la Mongolie).
- **Il y a un besoin croissant d'assistance en ce qui concerne le rôle représentatif des parlements.** Beaucoup moins de demandes sont reçues pour l'assistance au renforcement du rôle représentatif des parlements. Alors que certains programmes complets de développement visent à renforcer le contrôle parlementaire ou les relations avec les électeurs, peu d'activités et de ressources sont consacrées à ces objectifs pendant la mise en place du programme. Très peu de programmes de développement parlementaire du PNUD se consacrent exclusivement à cet aspect de l'assistance parlementaire et peu de ces programmes visent au renforcement des compétences des partis politiques dans le parlement. Compte tenu du fait que le rôle de représentation du parlement constitue le fondement de l'ensemble des autres opérations parlementaires, le PNUD renforce sa capacité à dispenser des conseils sur cet aspect du développement parlementaire. Par exemple, le PNUD a financé le récent « *Guidebook on Strengthening the Representative Function of Legislatures* » [*Guide sur le renforcement de la fonction représentative des Parlements*] (voir chapitre 7 pour plus de détails) et revoit son intérêt pour les partis politiques en tant qu'acteurs essentiels du processus démocratique.
- **Le soutien à l'éducation des électeurs se transforme en soutien à l'éducation civique.** Le soutien du PNUD à l'éducation des électeurs en tant que composante de l'assistance électorale se transforme de plus en plus en soutien à long terme à l'éducation civique. Ceci est un développement encourageant étant donné que la sensibilisation du public sur son rôle et ses responsabilités et sur les moyens d'interagir avec les représentants élus (pendant et entre les élections) renforcera la légitimité et le fonctionnement du parlement, et créera l'essence d'une démocratie qui fonctionne.
- **Les approches basées sur des thématiques substantives (par opposition aux approches institutionnelles) visant à renforcer un parlement émergent en tant que moyen important d'exposer les valeurs démocratiques, tout en construisant la capacité du parlement.** De telles approches se concentrent sur une question particulière, telle que le développement d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, et impliquent de travailler avec des acteurs clé de la gouvernance, entre autres le parlement, pour résoudre cette question. Cela implique par exemple travailler avec une Commission Parlementaire multi-partisane de lutte contre la pauvreté ou avec des commissions sectorielles sur la santé, le budget et l'éducation. Des activités de développement des compétences telles que des ateliers ou des voyages d'étude se concentrent également sur une question plutôt qu'une institution, en comptant sur

l'expertise de tous les secteurs - gouvernement, société civile et parlement. Tout en tentant de résoudre un problème particulier, d'importantes relations se forment entre le gouvernement, la société civile et le parlement. Par exemple, au Niger, une campagne de sensibilisation publique relative aux lois de la décentralisation proposées par le gouvernement ont renforcé les relations parlementaires, le pouvoir exécutif et les électeurs, en même temps que les lois de décentralisation étaient améliorées par la prise en compte des points de vues exprimés par les électeurs. Dans des environnements politiquement volatiles ou des situations où les relations entre législatif et exécutif sont tendues, les approches basées sur des thématiques substantives s'avèrent être des stratégies utiles et indirectes pour rassembler les différents acteurs de la scène politique et favoriser le développement des relations et, finalement, des compétences.

- **Il manque des informations évaluatives sur l'impact des efforts internationaux pour le développement parlementaire.** L'évaluation de programme est particulièrement difficile dans le domaine du développement parlementaire. Le PNUD et les autres bailleurs de fonds tentent de résoudre ce problème en développant des indicateurs spécifiques pour ce domaine et en entreprenant d'importantes révisions des efforts de développement parlementaire passés. L'établissement d'indicateurs de projets et de systèmes de suivi dès la formulation du programme est le meilleur moyen d'assurer une mesure exacte des résultats des programmes de développement parlementaire. Cela concorde également avec la nouvelle emphase opérationnelle que le PNUD place sur la gestion basée sur les résultats. (Voir l'article récemment publié par le PNUD, "*Indicators for legislative development*", maintenant disponible dans le réseau intranet de soutien parlementaire, accessible via le site web *Knowledge Networks* (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>)).
- **Les stratégies de coopération technique visant à améliorer les systèmes des commissions constituent un mécanisme important pour déplacer le contrôle parlementaire hors des structures strictes des partis vers des schémas plus multi-partisans** Dans de nombreux anciens systèmes autoritaires, les parlements n'étaient pas considérés comme des arènes de délibération et de négociation des politiques substantielles à cause de l'absence d'élections libres et du contrôle strict exercé par les partis sur leurs parlementaires. Les vestiges de ce stigma demeurent dans de nombreux parlements transitionnels malgré des élections relativement libres et l'émergence de nouveaux partis politiques parvenant à gagner des sièges parlementaires. Les stratégies de coopération technique visant à améliorer les processus des commissions s'avèrent être un mécanisme important permettant de déplacer le contrôle parlementaire hors des structures strictes des partis vers des schémas plus multi-partisans. L'expérience du PNUD dans le domaine d'appui aux parlements suggère que les fonctions des commissions donnent l'occasion d'améliorer la capacité d'élaboration des lois, de contrôle et de représentation, quel que soit le schéma.

Autres leçons

Le PNUD a consacré un grand nombre d'études aux leçons tirées dans le domaine du développement parlementaire. Celles-ci sont énumérées dans le chapitre 7. Le document appelé *UNDP Lessons Learned in Parliamentary Strengthening* rassemble les leçons clés émergentes des études entreprises à partir d'août 2002. Il est accessible via le site web *Knowledge Networks* (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>).

6. Guide pratique destiné aux praticiens de la gouvernance du PNUD

Le chapitre suivant rassemble des conseils pratiques destinées aux praticiens de la gouvernance chargés de concevoir, d'exécuter ou d'évaluer les programmes de développement parlementaire. Cette section est divisée en trois sous-sections. La première traite diagnostics tels que comment évaluer une demande initiale d'assistance au développement parlementaire et comment mener à bien une évaluation complète des besoins. La deuxième se concentre sur la conception du programme et les questions de formulation qui se posent fréquemment. La troisième section traite des arrangements d'exécution et de gestion tels que comment sélectionner une agence d'exécution et comment travailler avec les bailleurs de fonds et les autres partenaires.

Outils de diagnostic

Les questions suivantes sont à prendre en compte lors de l'évaluation des demandes de soutien parlementaire ou des évaluations complètes des besoins.

- **Questions à prendre en compte lors de l'évaluation d'une demande initiale de soutien provenant du parlement.** Tous les pays sont à des stades de développement démocratique différents. Certains sont reconnus être sur la voie de la démocratie – par exemple, les pays dont les élections ont été soutenues et certifiées par la communauté internationale. D'autres sont au stade de pré-transition, tentant de faire une transition calme entre une dictature ou un conflit et la démocratie. Dans le dernier exemple, il est souvent difficile de juger si une demande de soutien provenant du parlement ou de l'assemblée transitoire parviendra à renforcer un parlement affaibli ou à aider le pouvoir exécutif à prendre le contrôle sur un parlement caisse de résonance et soutenir indirectement des pratiques non démocratiques. Les questions suivantes sont à prendre en compte lors de l'évaluation d'une demande de soutien parlementaire.
 - Quel type de parlement existe-t-il ? Le pays a-t-il des antécédents de parlement démocratique ? Le parlement sert-il uniquement pour entériner des décisions du pouvoir exécutif ?
 - De combien d'indépendance jouit le parlement ? Quel est l'équilibre juridique et politique entre le parlement et le pouvoir exécutif ? Quelle est la dimension du budget du parlement et par le biais de quelle procédure est-il approuvé ?
 - Le PNUD peut-il travailler directement avec le parlement ou devra-t-il passer par le gouvernement (pouvoir exécutif) et recevoir une autorisation pour ses activités ?
 - Quelle est la stabilité du personnel parlementaire ? Le personnel est-il détaché des ministères hiérarchiques, nommé par les partis politiques ou indépendamment recruté ?
 - Les différents acteurs avec qui vous allez travailler font-ils preuve d'une volonté politique suffisante? Les hauts fonctionnaires, le personnel des services parlementaires et les élus souhaitent-ils une réforme ? Si oui, des mesures présageant les réformes ont-elles déjà été prises ?
 - Comment les ressources sont-elles allouées au sein du parlement ? Y a-t-il un équilibre entre les ressources humaines et financières allouées à chaque parti ou fraction politique ?
 - Le pays a-t-il des médias libres et une société civile organisée vive ou croissante ?

- Quelle est la perception de la société civile et des médias sur la volonté de réforme du pouvoir exécutif ?
- Le parlement est-il soutenu par d'autres agences ou bailleurs de fonds ? Quelle est la perception générale au sein de la communauté internationale sur les réformes démocratiques de la nation ?
- Si la corruption est un problème dans le pays, le parlement a-t-il fait preuve d'une volonté de promouvoir une loi et/ou des codes de conduite relatifs à la déclaration de biens et d'intérêts ?

A l'issue d'une évaluation initiale, les bureaux de pays doivent, à leur discrétion, déterminer si le soutien à ce parlement parviendra à engendrer des résultats démocratiques. Le PNUD se réserve le droit de décliner des demandes de soutien.

- **Evaluation complète des besoins parlementaires.** Des évaluations complètes des besoins parlementaires sont généralement entreprises une fois qu'un bureau de pays a jugé une demande de soutien de développement parlementaire digne d'intérêt. De telles évaluations requièrent un engagement considérable en matière de temps et de ressources de la part du PNUD et du parlement. Ainsi, ils augmentent généralement les attentes du parlement en matière de soutien. Par conséquent, il est déconseillé de les utiliser comme outil de diagnostic pour évaluer l'intérêt national sur de telles demandes, à moins d'être certain de l'existence d'un environnement menant au soutien. Toutefois, dans certains cas, selon le résultat de l'évaluation, les bureaux de pays peuvent décider de ne pas dispenser de soutien.

Les évaluations complètes des besoins doivent constituer la base permettant de déterminer la conception du soutien au développement parlementaire du PNUD. Il est donc pratique de rassembler les missions d'évaluation et de programmation, s'il y a lieu. Les évaluations des besoins doivent aller au-delà de l'identification des contraintes institutionnelles pour analyser le contexte politique du développement parlementaire et les contraintes à la gouvernance. Cela implique de se concentrer sur les relations entre les acteurs politiques au sein du parlement et les barrières politiques pour atteindre une meilleure gouvernance par le biais des processus parlementaires. Il convient également de tenir compte des questions relatives à la capacité du parlement à prendre des décisions indépendantes, au degré de pouvoir législatif et au niveau de compétences organisationnelles permettant d'assurer une plus grande indépendance et de promouvoir le parlement comme institution démocratique.

Compte tenu de l'absence de moyens standards pour mener à bien l'évaluation des besoins parlementaires ou de critères stricts en matière de personnel requis, des évaluateurs indépendants disposant d'une expérience parlementaire se sont révélés être polyvalents et compétents en matière d'engagement du pouvoir parlementaire. Dans le but de renforcer un processus d'évaluation des besoins, des interlocuteurs locaux avec une connaissance élevée du contexte politique au sein du parlement, sont utiles. Enfin, des stratégies d'évaluation participative, qui engagent le pouvoir parlementaire et l'ensemble des acteurs politiques dans l'identification et la définition des problèmes, se révélera très utile pour poser les fondements de manière à ce que les interventions du PNUD parviennent à atteindre des résultats démocratiques.

Pour plus d'informations sur les évaluations de besoins, consulter la note technique appelée *How to Conduct A Legislative Needs Assessment* (Octobre 1999), disponible sur le site du PNUD à l'adresse suivante : http://www.undp.org/governance/publications_full.htm#demgov). Cette note technique inclut un échantillon des termes de référence (TDR) pour mener à bien les évaluations de besoins, y compris des suggestions pour la composition de l'équipe d'évaluation.

Questions relatives à la portée et à la conception du programme

La section suivante fournit une réponse à certaines des questions les plus fréquentes en matière d'orientation politique relative à la portée, la durée et la couverture des initiatives de développement parlementaire.

- **Le PNUD soutient-il des institutions représentatives sous-nationales et régionales ?** Les institutions représentatives sont des destinataires récents d'assistance technique internationale. A ce jour, la plus grande partie de l'assistance de développement internationale a été dispensée à des institutions représentatives nationales. Toutefois, la décentralisation devenant une composante de plus en plus importante des stratégies de gouvernance nationale, le rôle des organes représentatifs provinciaux ou régionaux reçoit plus d'attention. Même si l'expérience du PNUD en matière de soutien d'institutions élues sous-nationales est limitée, un tel soutien est conforme aux efforts déployés par l'organisation pour soutenir une bonne gouvernance et les processus de démocratisation.

De la même manière, dans plusieurs régions telles que l'Afrique Australe, l'intégration régionale devient une force de motivation de plus en plus puissante pour le développement démocratique. Le soutien à et le partenariat avec des institutions régionales telles que des associations parlementaires et/ou des instituts de formation sont croissants et méritent d'être encouragés. Même si de nombreuses associations parlementaires régionales ou sous-régionales ont une capacité limitée, elles disposent de forums uniques par lesquels des réformes importantes peuvent être entreprises en dehors des frontières de la politique nationale. En tant qu'associations de pairs, elles sont efficaces pour encourager les parlements membres à se sentir concernés par les réformes.

- **Travailler avec les partis politiques.** Les partis politiques existent en tant qu'agrégats importants d'intérêts concurrents au sein du parlement et constituent souvent la base du développement du pouvoir. Les réunions ou les groupes qui sont bien organisés et efficaces contribuent à un parlement plus efficace. Des relations de travail cordiales entre le parti dirigeant et les groupes d'opposition, associés à des mécanismes établis pour régler les questions contentieuses, créent des relations de travail plus productives. Ainsi, la construction de partis plus démocratiques et fonctionnels est un aspect important du développement parlementaire.

Les réunions de parti requièrent une assistance technique dans un éventail de domaines, y compris la discipline et la prise de décision interne du parti, les relations intra et inter-partis et la construction d'une coalition. Toutefois, le PNUD, à l'instar d'autres agences de développement, évite généralement de travailler avec des partis politiques au sein du parlement, préférant se concentrer sur la capacité administrative interne du parlement ou les compétences individuelles des parlementaires. Néanmoins, le PNUD peut soutenir des partis politiques, mais pour maintenir sa neutralité, il doit le faire de manière équilibrée et non partisane.

A la naissance du programme de développement parlementaire, l'ensemble des partis

politiques doivent accepter des formules pour leur inclusion dans le programme. Par exemple, la représentation des partis pourrait s'étendre à :

- des comités de pilotage du projet ;
- les formations, les voyages d'étude et les autres activités relatives au projet ;
- les missions d'analyses des besoins et d'évaluation relatives au projet ; et
- des activités directes pour renforcer la capacité des partis.

Les formules suggérées pour l'inclusion des partis politiques dans le projet pourraient inclure :

- une participation basée sur le nombre de représentants par parti ;
- une participation selon une formule acceptée par l'ensemble des partis dans le parlement ;
ou
- l'allocation de fonds pour le projet conforme à la représentation proportionnelle de chaque parti dans le parlement (même si cela peut s'avérer peu pratique en cas de parti prédominant).

L'ensemble de ces éléments doivent être acceptés pendant la phase de conception du programme parlementaire.

- **En cas de parlement bicaméral, le PNUD doit-il travailler avec l'une des chambres ou les deux ?** Le soutien du PNUD à l'une des deux chambres du parlement ou aux deux dépend du type d'assistance, de la source de la demande (l'une des deux chambres ou les deux), et de la distribution des pouvoirs entre les deux chambres. Que l'assistance soit totale ou ciblée, les bureaux de pays sont encouragés à utiliser la demande d'une chambre pour entamer une discussion sur le développement parlementaire avec les deux chambres.

Deux facteurs mettent l'accent sur l'importance potentielle d'impliquer les deux chambres dans un effort de développement parlementaire déterminé. Premièrement, de nombreux parlements partagent – ou pourraient tirer profit du partage – des ressources entre les chambres. Ainsi, un programme de formation destiné aux transcripteurs de la Chambre basse pourrait profiter aux transcripteurs de la Chambre haute également. De la même manière, un programme qui renforce l'unité de documentation d'une chambre pourrait également profiter à l'autre. Deuxièmement, en ne dispensant une assistance qu'à l'une des deux chambres, les agences pourraient affecter l'équilibre des pouvoirs entre les deux corps qui ont été constitutionnellement conçus de manière à être d'importance égale.

- **La société civile et les médias : des composantes importantes du développement parlementaire.** Les individus et les sociétés civiles sont de plus en plus impliqués dans le processus politique. Alors que les relations entre la société civile et le parlement étaient antagonistes dans certains pays, les sociétés civiles trouvent maintenant le moyen de travailler de manière plus constructive avec le parlement. La collaboration avec la société civile fournit un point d'entrée de soutien idéal dans les sociétés où le parlement n'est pas ouvert à l'assistance directe.

De la même manière, les médias constituent un autre vecteur pour le PNUD pour contribuer au développement démocratique et parlementaire, surtout dans des situations où il est politiquement difficile de travailler sur d'autres aspects du développement parlementaire. La formation des parlementaires en matière de présentation publique, de sessions de télédiffusion

et d'audience en commission, ou la formation de journalistes qui couvrent l'information parlementaire sont des exemples d'activités pouvant grandement contribuer à renforcer la transparence du processus parlementaire et à améliorer l'accès public au parlement. De manière générale, ces types d'activités sont les bienvenus auprès des parlementaires.

- **Une approche holistique du développement parlementaire.** Le développement parlementaire ne peut être envisagé indépendamment d'autres soutiens thématiques à la gouvernance démocratique et peut permettre de renforcer d'autres institutions nationales et le processus de gouvernance démocratique. Les efforts visant à améliorer le contrôle parlementaire, par exemple, doivent considérer la création ou le renforcement d'institutions d'audit indépendantes ou de l'institution du Médiateur. De la même manière, les programmes destinés à la lutte contre la corruption ou aux droits de l'homme doivent considérer et prendre en compte les besoins du développement parlementaire pour être efficaces. Par exemple, en Ukraine, le PNUD a récemment lancé un programme de gouvernance intégré par le biais duquel l'assistance aux institutions d'audit et du Médiateur est coordonnée par un programme de soutien au parlement.

De plus, le développement parlementaire doit devenir une composante de plus en plus intégrée du soutien à la résolution des conflits ou du post-conflit du PNUD. Les programmes de réforme du secteur de la sécurité, par exemple, doivent revoir les mécanismes et la capacité de contrôle parlementaire, qui sont essentiels dans la transition vers une force de sécurité civile. Les parlements transitoires et élus sont également, par définition, des forums où des processus de dialogue national doivent être entrepris. Un processus de dialogue national qui contourne les institutions élues contribue au déficit démocratique des nouvelles démocraties.

Enfin, la capacité parlementaire doit être prise en compte dans la conception du soutien électoral, et ce pour deux raisons : le processus électoral façonnera le parlement, et un parlement plus fort est nécessaire pour inscrire dans la durée les bénéfiques démocratiques d'élections libres et équitables. De plus en plus, des efforts doivent être déployés pour explorer les efforts entrepris pour mobiliser les ressources pour le soutien électoral à l'aide de programmes visant à renforcer les parlements émergents.

- **Développement des compétences à long terme versus programmation ciblée.** Alors qu'il peut sembler évident que le PNUD conçoive son soutien au développement parlementaire de manière à ce qu'il soit le plus complet et à long terme possible, ceci n'est pas toujours faisable ou nécessairement stratégique. Dans de nombreux pays, les ressources du PNUD sont limitées. Les activités à court terme ciblées, telles que la formation du personnel ou la révision des règlements intérieurs, susceptibles d'engendrer des résultats visibles, peuvent être conseillées dans de telles situations. Dans les pays où le PNUD ne possède aucune expérience préalable de développement parlementaire ou dans les pays où le parlement lui-même possède une expérience limitée du travail avec les bailleurs de fonds, des programmes ciblés peuvent fournir la base d'une expérience en matière de programmes et d'établissement de relations entre le PNUD et les autorités parlementaires. De plus, les résultats visibles d'une assistance ciblée peuvent servir de base à la mobilisation de ressources pour des programmes d'assistance plus complets et à plus long terme.
- **Calendrier des projets parlementaires.** Le calendrier peut être un facteur essentiel pour la mise en place d'un effort de développement parlementaire efficace. De nombreux programmes sont initiés à la suite de l'inauguration d'un nouveau parlement. Dans les démocraties émergentes

ou les situations post-conflit, un programme peut bénéficier de l'enthousiasme post-électoral d'une nation pour le développement démocratique. Réciproquement, les programmes dont la phase de développement dure trop longtemps risquent de souffrir à cause des changements au sein du parlement.

Le calendrier est particulièrement important pour les projets qui impliquent la formation des parlementaires. La formation des parlementaires récemment élus doit être dispensée au cours de la première année de leur mandat pour qu'elle ait un impact pendant leur mandat. Ceci est particulièrement vrai lorsque les parlementaires ne possèdent aucune expérience préalable et en l'absence de mémoire institutionnelle de règles et de procédures.

Tous les parlements traversent une plage d'activité lorsqu'ils ne sont pas en session et/ou lorsque les parlementaires visitent leurs circonscriptions, lorsqu'ils participent à des campagnes électorales ou soutiennent les parlementaires de leur parti lors des élections régionales. Il est difficile de dispenser une formation aux parlementaires ou de parvenir à des décisions importantes à ce moment là. Toutefois, une période creuse donne l'occasion de travailler avec l'administration parlementaire, qui aura du temps à consacrer à la formation, à la réorganisation administrative et à autres activités difficiles à entreprendre pendant les sessions du parlement. Ce cycle de demande saisonnier doit être conçu de la même manière que tout projet de développement, surtout en cas de cycle visant la formation du personnel et des parlementaires.

Accords d'exécution et arrangements de gestion

Les questions suivantes sont les plus fréquentes en matière d'exécution et de gestion. Des accords d'exécution et des arrangements de gestion adaptés et efficaces sont essentiels au succès des efforts de développement parlementaire.

- **Rôle des bureaux de pays du PNUD dans les programmes de développement parlementaire.** Un parlement est un forum où différents acteurs politiques se rassemblent pour échanger des points de vue de manière pacifique. Le travail du parlement a lieu dans une atmosphère de tension positive – entre les partis dirigeants et les partis de l'opposition, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Par conséquent, le développement parlementaire est, par définition et par nature, politique. Cela signifie que les programmes de développement parlementaire doivent être minutieusement élaborés et gérés par les bureaux de pays du PNUD. Indépendamment de la technicité dont peut faire preuve un programme de développement parlementaire, les résultats positifs de ce programme renforceront le parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif. Afin que le PNUD atteigne ses objectifs de gouvernance démocratique, il doit posséder les compétences nécessaires pour agir dans un environnement politiquement chargé, être persuasif face à la résistance et stratégique dans son style d'action. Certaines leçons essentielles ont été tirées au cours de ces dix dernières années de soutien du PNUD aux parlements, parmi lesquelles :
 - Les programmes de développement parlementaire requièrent un engagement important de la part des responsables des bureaux de pays du PNUD. Même si les responsables du programme peuvent avoir des responsabilités de gestion quotidienne, les programmes de développement parlementaire efficaces nécessitent l'implication éclairée des Représentants résidents du PNUD. Par exemple, lorsque les comités de pilotage de projet sont composés des plus hauts représentants parlementaires, il est important que le PNUD fasse preuve d'un engagement similaire.

- Alors que les responsables de projets non techniques sont capables de mettre en œuvre les activités de programme parlementaire, un soutien consultatif technique à long terme est essentiel pour s'assurer que les ramifications politiques du développement parlementaire sont correctement prises en compte pendant l'exécution du projet. Les expériences du PNUD suggèrent que si la coopération technique est destinée à s'attaquer aux aspects les plus contentieux et politiquement sensibles du développement parlementaire, les interlocuteurs du projet doivent posséder une mesure de crédibilité auprès des différents groupes politiques et les compétences pour favoriser la collaboration parmi les intéressés. Un appui consultatif technique ad hoc ne peut pas fournir la continuité requise pour guider des stratégies d'assistance technique dans des environnements politiquement complexes et dynamiques.
- Les bureaux de pays sont également encouragés à compter sur le réseau interne de conseillers politiques de l'organisation et du centre de ressources sous-régional (SURF) pour fournir un niveau supplémentaire de soutien technique.
- **Accords d'exécution, contreparties et partenaires au sein du parlement.** Le soutien politique général est nécessaire pour que la conception et l'exécution de programmes de développement parlementaire soient efficaces. Le pouvoir politique sera susceptible de changer (en raison des élections, des votes parlementaires de censure, etc.) à un certain moment au cours de l'exécution d'un programme de développement parlementaire. De tels changements dans le pouvoir politique peuvent à leur tour entraîner un changement des objectifs et des priorités ou affecter le niveau d'engagement dans le programme. Des relations doivent donc être développées avec un vaste éventail de membres du parlement et de responsables du personnel. Ceci permet de garantir de meilleurs résultats du programme à long terme.

L'une des façons permettant de garantir la continuité et la stabilité du programme est d'aider à établir – ou de travailler avec – une commission multi-partisane de modernisation ou de réforme pour piloter ou gérer le programme. Une telle commission engendrera une plus grande appropriation du programme et institutionnalisera les résultats du projet étant donné qu'elle fait office de forum où la représentation multipartite peut entamer des discussions sur le développement parlementaire. Des processus de réforme initiés par le parlement ont émergé au fil des années dans un certain nombre de pays, parmi lesquels la Bolivie, le Mozambique et l'Uganda. Les commissions multi-partisanes fournissent également aux bailleurs de fonds un point de contact, ce qui favorise la détermination des priorités et la coordination des efforts. Pour ce qui est de la continuité, la pratique suggère également que le Secrétaire général du parlement doit être un membre de cette commission et lui fournir une fonction de secrétariat.

Sur une base quotidienne, les responsables du programme peuvent établir un système de travail par le biais du bureau du Secrétaire du Parlement ou de l'interlocuteur choisi. Toutefois, cette approche s'avère plus efficace une fois qu'il a été établi que cette personne est finalement responsable de la commission de réforme multi-partisane.

Pour maintenir un équilibre dans le programme et permettre à tous les acteurs impliqués d'en bénéficier, travailler par le biais des ministères n'est généralement pas recommandé, même si ces derniers sont les partenaires traditionnels du PNUD.

- **Choisir une agence d'exécution.** La sélection d'une modalité d'exécution d'un programme dépend en grande partie des compétences ainsi que de la taille et du point d'entrée du programme parlementaire. A l'instar des autres projets du PNUD, les quatre options disponibles sont l'exécution nationale (EN), l'exécution par une agence, l'exécution directe (ED) (par exemple par le PNUD), ou l'exécution par une organisation non gouvernementale (ONG). Certaines questions à prendre en compte par rapport à chaque option lors de la sélection d'une modalité d'exécution pour un programme de développement parlementaire, sont présentées dans les encadrés des pages suivantes :

Exécution directe (ED)

- Le PNUD possède actuellement peu d'expérience en matière d'exécution directe de programmes de développement parlementaire. Néanmoins, l'ED devenant de plus en plus prédominante, il est possible que les pays aient de plus en plus recours à cette modalité d'exécution. L'ED est intéressante car non seulement elle présente les mêmes avantages que l'exécution par agence, mais elle endosse également des responsabilités exécutives aux acteurs expérimentés en matière de dynamique politique, qui est essentielle dans la programmation parlementaire. Elle peut également constituer la meilleure manière de gérer des programmes parlementaires complets impliquant des acteurs tels que la société civile et le pouvoir politique, qui, sans cela, n'ont pas l'habitude de collaborer.
- Toutefois, même dans les endroits où les bureaux de pays ont les compétences de gestion nécessaires pour l'ED, il convient de tenir compte de la nature des programmes parlementaires avant de sélectionner cette modalité d'exécution. Les bureaux de pays doivent considérer la manière dont l'ED, dans le contexte d'un programme de développement parlementaire, pourrait affecter les relations du PNUD avec le pouvoir exécutif et/ou la neutralité des Nations Unies telle qu'elle est perçue par les autres acteurs du développement, les bailleurs de fonds inclus. Ceci est particulièrement vrai en cas d'exécution de programmes promouvant la réforme ou cherchant à renforcer le contrôle parlementaire. Lorsque l'ED est sélectionnée, les partenaires au développement nationaux et internationaux (y compris le parlement et le pouvoir exécutif) doivent être totalement informés de la modalité, des responsabilités de l'ensemble des partenaires, et du fait que, finalement, la prise de décision incombe toujours aux autorités parlementaires.

Exécution par une agence

- L'exécution par une agence présente les mêmes avantages et inconvénients pour les programmes de développement parlementaire que pour les autres programmes. L'un des avantages est qu'elle place un acteur externe neutre à la prise de décision. Ceci peut s'avérer particulièrement utile dans le cas de projets de réforme. Toutefois, cet avantage est souvent neutralisé par le manque de proximité entre l'agence d'exécution et le pays du programme.
- CORRECT.
- L'une des faiblesses spécifique à la programmation parlementaire est le manque d'agences techniques spécialisées dans le développement parlementaire. Au cours de ces dernières années, l'UNOPS et le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DESA) ont développé leurs compétences pour combler cette lacune en construisant leurs répertoires et leurs réseaux en vue d'acquérir les compétences techniques requises.

Exécution par une ONG

- L'exécution par une ONG constitue l'une des manières d'apporter des compétences techniques spécialisées à un programme parlementaire. Elle peut s'avérer efficace pour les petits programmes ciblés et plus particulièrement pour les programmes fonctionnant avec la société civile. Elle peut également être efficace pour les programmes des partis politiques, en présumant que les ONG impliquées sont perçues par l'ensemble des partis comme non partisans.
- L'expérience du PNUD en matière d'exécution de programmes parlementaires par une ONG est limitée.

Exécution nationale (EN)

- A l'origine, les parlements n'étaient pas les destinataires de l'assistance internationale. Par conséquent, ils sont souvent peu familiers avec l'exécution de projets et l'assistance internationale en général. De la même manière, l'expérience du PNUD en matière de coopération avec les parlements est relativement limitée. Par conséquent, les compétences d'un parlement en matière d'EN doit être minutieusement analysée avant de sélectionner cette modalité d'exécution. L'évaluation doit également tenir compte du fait que de nombreux parlements sont confrontés à des obstacles considérables – en matière de ressources, de compétences, de contraintes techniques et politiques – dans l'exécution de leur propre travail.
- Cependant, compte tenu du statut de souveraineté particulier d'un parlement national dans le contexte constitutionnel d'un pays, un accord d'exécution reposant sur des organismes externes, y compris ceux de la famille des Nations Unies, est parfois une option politiquement inacceptable pour les autorités nationales. Ainsi, l'EN est parfois présentée comme étant l'unique modalité d'exécution disponible.
- Dans l'éventail de possibilités que l'EN présente, l'exécution nationale par le pouvoir exécutif doit être évitée car elle est susceptible de porter atteinte à l'indépendance établie et aux fonctions de contrôle du parlement. Dans de tels cas, l'exécution nationale par le parlement lui-même, et non pas par un ministère, doit être envisagée.
- L'expérience du PNUD en matière d'exécution nationale de programmes parlementaires suggère qu'il serait souhaitable de travailler par l'intermédiaire de comités multi-partisans pour une prise de décision et un contrôle stratégique en ce qui concerne les projets. En même temps, il convient d'intégrer des mécanismes permettant aux questions de gestion quotidienne d'être gérées à l'extérieur de la structure du comité afin d'éviter les retards d'exécution. Les entités créées à des fins de gestion de projet doivent disposer de voies claires d'autorité, de responsabilité et de rapport aux autorités politiques du parlement.
- L'une des manières de passer outre les contraintes de compétences pouvant exister avec l'EN est de placer une agence d'exécution externe, telle que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), pour exécuter certaines des activités les plus complexes dans le cadre d'un projet exécuté à échelle nationale. Cette méthode s'est avérée efficace au Bangladesh, par exemple. Elle est également efficace dans la mesure où elle ajoute de la transparence en matière d'appels d'offres, de recrutement et autres processus d'exécution, de manière à éviter les disputes politiques potentielles.
- Dans les pays où l'EN est envisageable, il convient de dispenser une formation complète relative à l'implantation de l'EN, impliquant le personnel du PNUD et le personnel national. Les projets possédant des aspects de coordination d'assistance/gestion importants doivent intégrer dans les objectifs du projet un aspect de développement des compétences en matière de coordination de l'aide. Toute contribution au titre de la participation aux coûts de la part du pouvoir exécutif à un projet de développement parlementaire doit être confirmée bien avant l'exécution du projet afin de s'assurer que le pouvoir exécutif n'utilise pas cette contribution pour influencer le parlement.

- **Choisir les organisations partenaires externes appropriées.** Le développement parlementaire est l'une des disciplines les plus intéressantes de l'assistance internationale. Contrairement à de nombreux autres domaines techniques, les services consultatifs de développement parlementaire sont issus d'un large éventail de sources, parmi lesquelles des organisations inter-parlementaires, des organisations à but non lucratif, des instituts de partis politiques, universitaires et d'autres parlements. Chaque type d'organisation partenaire apporte sa propre orientation et valeur ajoutée au développement parlementaire. Dans de nombreux cas, l'organisation apporte également des ressources gratuites. Cependant, la plupart des fournisseurs de services du secteur parlementaire répondent également à leur propre mandat. Lorsqu'ils collaborent avec le PNUD sur un programme financé par le PNUD, ils ne se considèrent généralement pas comme des sous-traitants directs. Ainsi, lorsque le PNUD entretient avec eux des relations de travail sous-contractuelles, il est important de comprendre qu'en fin de compte, ils opèrent en cohérence avec leurs propres mandats et perspectives.

Parmi les tendances émergentes des expériences du PNUD en matière de collaboration avec une variété de sous-contractants :

- Le personnel parlementaire ou les parlementaires ont un haut degré de crédibilité auprès des parlements en développement et se sont avérés être d'excellents conseillers techniques. Ces parlementaires sont bien connectés aux organisations inter-parlementaires, aux ONG et aux instituts de partis politiques. Dans de nombreux cas, quelle que soit la manière dont ces experts sont contactés, ils font souvent preuve d'une volonté de ne pas être rémunérés à l'acte, ce qui engendre des économies de coûts considérables pour les programmes parlementaires.
- L'implication d'ONG de base peut être avantageuse pour l'implantation de programmes parlementaires car ils disposent d'un accès aux réseaux de la société civile. Les ONG jouent également un rôle essentiel en matière de soutien au contrôle et à la surveillance des programmes gouvernementaux.
- Les organisations inter-parlementaires et les institutions composées de membres telles que l'Association des parlements d'Europe pour l'Afrique (AWEPA) et/ou l'Union inter-parlementaire (UIP), sont des moyens d'accéder à un vaste réseau de parlementaires et de personnel parlementaire. Ces types d'organisations peuvent répondre rapidement lorsqu'ils sont contactés pour accéder aux expériences parlementaires comparatives. De plus, comme elles sont composées de parlementaires, le partenariat avec ces organisations peut apporter un certain prestige aux parlements bénéficiaires. Par exemple, au Timor oriental, le partenariat avec l'UIP a placé le parlement émergent sur le devant de la scène internationale par le biais du réseau de parlements de l'UIP.
- Les ONG internationales, les instituts des partis politiques et les organisations universitaires possèdent l'une des plus importantes expertises techniques et managériales, nécessaires pour les projets à long terme. Ils disposent également de réseaux d'experts, y compris de parlementaires, qu'ils peuvent contacter pour des services ad hoc dans le cadre de séminaires et autres événements de formation. Les sites Internet de ces organisations fournissent des informations sur leur orientation stratégique.

- La plupart des institutions parlementaires établies ainsi que les démocraties nouvellement émergentes, ont des départements de relations internationales et souhaitent collaborer avec le PNUD pour dispenser un soutien technique, une expertise d'accès ainsi que pour animer des stages et des voyages d'étude. Par exemple, la République Tchèque a animé des initiatives de formation destinées aux parlementaires et au personnel de la CEI, suivies de conseils techniques destinées aux pays spécifiques. Le PNUD possède également une solide expérience en matière de collaboration avec les parlements belge, hollandais et français à ce sujet. Par exemple, en France, le Sénat a dispensé des conseils techniques à long terme dans le cadre de projets au Cambodge et au Gabon, en plus d'animer un certain nombre d'événements de formation. Dans certains cas, un soutien de la part d'institutions parlementaires du Nord – (et même du Sud) – sera dispensé gracieusement ou des fonds parallèles supplémentaires pourront être mobilisés par ces institutions pour soutenir les activités d'appui dans le but d'implanter les programmes parlementaires du PNUD.

Le manuel du PNUD appelé *Organizations Providing Legislative Development Assistance* examine les organisations possédant une expertise en matière de développement parlementaire. Il peut être consulté sur le site web Intranet *Knowledge Networks* à la page suivante (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Voir chapitre 7 pour plus d'informations.

- **Travailler avec des bailleurs de fonds.** Presque toutes les agences bilatérales et multilatérales soutiennent le développement parlementaire d'une manière ou d'une autre. De nombreuses organisations bilatérales acheminent leur assistance par le biais d'institutions nationales de développement politique ou d'organisations de partis politiques. Toutefois, pour la majorité d'entre elles, la présence du PNUD dans des schémas post-confliktuels et dans des circonstances difficiles, son pouvoir de réunion et son rôle de coordinateur principal des élections soutenues par les Nations Unies, fournissent l'occasion de mobiliser le financement des bailleurs de fonds pour le développement parlementaire. Dans des pays tels que le Bangladesh, l'Indonésie et le Mozambique, les programmes de développement parlementaire du PNUD ont galvanisé le soutien de nombreux bailleurs de fonds.

Bien que la participation aux coûts de la part du donateur soit la bienvenue, elle doit être correctement gérée. Les attentes des donateurs en matière de rythme et de portée des réformes parlementaires peuvent être différentes de celles du PNUD. Ceci peut mettre le PNUD dans une situation délicate, l'institution étant en collaboration directe avec le parlement. Dans certains cas, plusieurs attentes peuvent retarder les efforts de développement parlementaire. Pour ces raisons, le PNUD doit soigneusement gérer les attentes des bailleurs de fonds et du Parlement dès le début de la formulation du programme et de la mobilisation des ressources. Le PNUD doit être d'accord avec les bailleurs de fonds sur ses propres contraintes ou sur les différentes attentes concernant le programme. Les procédures pour la consultation avec les bailleurs de fonds doivent être établies dans le cadre du programme et des communications honnêtes et ouvertes doivent être encouragées entre les partenaires. Les agences donatrices soutenant le développement parlementaire comprennent les difficultés liées à l'atteinte des objectifs de développement parlementaire. Dans les pays où le PNUD s'est mis d'accord avec des partenaires donateurs sur les contraintes du programme et où il s'est engagé auprès des bailleurs de fonds à trouver des solutions, ces partenaires ont continué à soutenir le PNUD et ont largement contribué à résoudre ces problèmes.

7. Liens vers d'autres ressources

Documents, notes techniques et autres ressources

- **“A Concept Paper on Legislatures and Good Governance”, inspiré d’un article préparé par John K. Johnson et Robert T. Nakamura pour le PNUD, juillet 1999**
Disponible sur le site Intranet du PNUD, *Knowledge Networks* : (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Aller à “Knowledge Networks”. Cliquer sur “Parliamentary Support Network”. Aller à “Resources” et cliquer sur “Background Docs”.
Donne un descriptif détaillé des questions conceptuelles relatives au rôle des parlements dans la bonne gouvernance. Explique la mission des parlements, la manière dont ils la mènent à bien, la manière dont ces missions varient, et la manière dont la structure et les systèmes de partis peuvent influencer le comportement parlementaire. Comporte également des informations sur les problèmes auxquels sont souvent confrontés les parlementaires, les organisations du secteur parlementaire, des exemples d’activités de développement parlementaire, et des leçons tirées en fournissant une assistance parlementaire.
- **“UNDP Legislative Assistance Retrospective”, BPD, mars 2001**
Disponible sur le site Intranet du PNUD, *Knowledge Connection* : (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Suivre la procédure d’accès décrite ci-dessus.
Révision sommaire des leçons tirées par le PNUD en soutenant 10 assemblées législatives nationales. Propose également un aperçu des trouvailles d’évaluations d’autres agences possédant une expérience de développement parlementaire.
- **“Indicators for Legislative Development”, BPD, septembre 2001**
Disponible sur le site Intranet du PNUD, *Knowledge Connection* : (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Suivre la procédure d’accès décrite ci-dessus.
Propose des informations et des directives pratiques en matière de suivi et de mesure des progrès et des résultats des programmes de renforcement parlementaire par l’utilisation d’indicateurs de performance.
- **“Guidebook on Strengthening the Representative Capacity of Legislatures”, NDI et PNUD, 2001**
Disponible sur le site Intranet du PNUD, *Knowledge Connection* : (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>). Suivre la procédure d’accès décrite ci-dessus.
Un guide pratique pour la conception de programmes de développement parlementaire. Évalue les options de programme pour le renforcement des compétences de représentation des assemblées législatives, en se concentrant sur les questions d’ordre pratique associées à l’exécution de programmes. Les questions relatives à l’évaluation, à la surveillance des performances et à l’évaluation sont également traitées. Les annexes comprennent un aperçu des questions à prendre en compte lors de l’évaluation des compétences de représentation et une liste de ressources supplémentaires.

- **“How to Conduct A Legislative Needs Assessment”, BPD, octobre 1999**

Disponible à l'adresse suivante :

http://www.undp.org/governance/publications_full.htm - demgov. “Legislatures”

Comprend : 1. Qu'est-ce qu'une analyse des besoins parlementaires et que représente-t-elle pour les preneurs de décisions? 2. Quand le PNUD doit-il répondre à une requête d'assistance parlementaire? 3. Que doit analyser l'évaluation de besoins? 4. Comment composer l'équipe d'analyse, et qui doit-elle rencontrer ?.

- **Legislative Technical Notes, BPD, 2000**

Disponible à l'adresse suivante: http://www.undp.org/governance/publications_full.htm - demgov. “Legislatures”

Notes techniques brèves sur les sujets suivants, pour fournir aux praticiens de la gouvernance les connaissances de base relatives au fonctionnement parlementaire. Chaque note comprend une liste de ressources qui permet d'obtenir plus d'informations et le nom des institutions à contacter pour une assistance dans ce sous-secteur.

- Le Parlement et les relations avec les électeurs*
- La Constitution et ses relations avec le Parlement*
- L'impact du modèle électoral sur le Parlement*
- Systèmes de gouvernement et relations entre l'Exécutif et le Législatif*
- Le système des Commissions Parlementaires*
- Chambres Législatives: système bicaméral et unicaméral.*
- L'élaboration des lois et les phases de la procédure législative.*
- Partis Politiques dans le Parlement*
- Organisation interne du pouvoir législatif.*

- **Mid-term Review of Global Programme for Parliamentary Strengthening**

Disponible sur le site Intranet du PNUD, Knowledge Connection : (<http://cfapp1.org/main/surf>).

Identifie les leçons tirées pour les futures programmations. Comprend des études de cas approfondies des programmes de renforcement parlementaire au Bénin, au Cambodge, au Kazakhstan, au Niger, au Rwanda et en Uganda.

- **“Evaluation of Legislative Programmes in Africa”, IPU**

Disponible sur le site Intranet du PNUD, Knowledge Connection : (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>)

Examen des programmes passés et en cours d'assistance aux parlements nationaux en Afrique dans le but d'évaluer leur impact sur l'amélioration du fonctionnement des parlements et leur capacité à répondre de manière adéquate aux nouveaux défis de démocratisation et de bonne gouvernance.

- **“UNDP Lessons Learned in Parliamentary Development”**

Disponible sur le site Intranet du PNUD, Knowledge Connection : <http://cfapp1.undp.org/main/surf>)

Une tentative de compiler et résumer dans un seul document les leçons disponibles dans la documentation sur l'évaluation, la politique et les projets du PNUD.

Partenaires et ressources

- **Manuel sur “Organizations Providing Legislative Development Assistance”**
Disponible sur le site Intranet du PNUD, *Knowledge Connection* : (<http://cfapp1.undp.org/main/surf>).
Cliquer sur “Parliamentary Support Network” dans “Knowledge Networks”. Ensuite, aller à “Resources” et cliquer sur “Reports & Papers”.
Une évaluation des institutions et des fournisseurs de services travaillant dans le secteur du développement parlementaire f. Fournit une description de leurs services ainsi que leurs coordonnées.
- Ces dernières années, le PNUD a signé un certain nombre de Mémoires d'Accords **avec des fournisseurs de services de développement parlementaire**. Parmi eux :
 - L'union inter-parlementaire (UIP), qui est l'organisation internationale des Parlements des Etats souverains (<http://www.ipu.org>);
 - L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) (<http://www.idea.int>);
 - L'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI) (<http://www.ndi.org>);
 - L'Association américaine du barreau (ABA) : Le Centre international de ressources juridiques du PNUD/ABA (CIRJ) fut créé à la suite d'un partenariat entre l'ABA et le PNUD en février 2000. La mission du CIRJ est de fournir des ressources juridiques aux programmes mondiaux de gouvernance du PNUD et aux projets des bureaux de pays en soutenant la réforme juridique et la construction d'institutions démocratiques (<http://www.abanet.org/intlaw/ilrc>).
- **Contactés clés pour les autres fournisseurs de services de développement parlementaire**
 - Associations de parlementaires/législateurs
 - Assemblée parlementaire de la francophonie : (<http://www.francophonie.org/apf>)
 - Association des parlements d'Europe pour l'Afrique (AWEPA) : (<http://www.awepa.org>)
 - Association parlementaire du Commonwealth (APC) : (<http://www.comparlhq.org.uk>)
 - Parlementaires pour l'action mondiale (PGA) : (<http://www.pgaction.org>)
 - Fondations et institutions universitaires
 - Centre de développement législatif (CLD) : (<http://www.albany.edu/cld>)
 - Fondation Friedrich Ebert : (<http://www.fes.de>)
 - Institut républicain international (IRI) : (<http://www.iri.org>)
 - Fondation Jean Jaurès : (<http://www.jean-jaures.org>)
 - Fondation Konrad Adenauer : (<http://www.kas.de>)
 - Fondation Westminster pour la démocratie (WFD) : (<http://www.wfd.org>)
 - Institutions non universitaires qui exécutent des programmes d'assistance parlementaire
 - Africa Leadership Forum : (<http://www.africaleadership.org>)
 - Centre de développement législatif (CLD), Philippines : (<http://www.cld.org>)
 - Centre parlementaire, Canada : (<http://parlcent.ca>)

Autres ressources

- **Conseillers politiques sur les institutions de gouvernance**

Le PNUD conseille les pays de programme sur des questions relatives au développement parlementaire par le biais de ses Conseillers en développement institutionnel du BPD basé aux SURFs et au siège. Parmi eux :

1. Magdy Martinez-Soliman, Conseiller pour la réforme des institutions de gouvernance, SURF Dakar Magdy.martinez-soliman@undp.org
2. Sanaka Samarasinha, Conseiller pour les principes de droit et le développement parlementaire, SURF Bangkok Sanaka.samarasinha@undp.org
3. Elissar Sarrouh, Conseiller pour la réforme des institutions de gouvernance, SURF Beyrouth Elissar.sarrouh@undp.org
4. Benjamin Allen, Conseiller pour la réforme des institutions de gouvernance, SURF Bratislava Benjamin.allen@undp.org
5. Randi Davis, Conseiller pour le développement parlementaire, New York, Randi.Davis@undp.org
6. Thomas Huyghebaert, Coordinateur de Programmes de développement parlementaire, New York Thomas.Huyghebaert@undp.org
7. Jennifer Topping, Conseiller pour le développement parlementaire, New York, Jennifer.Topping@undp.org

- **Réseau pour une pratique de gouvernance démocratique (DGPN)**

Le Réseau de la pratique de gouvernance démocratique (DGPN) relie électroniquement les praticiens du PNUD qui travaillent sur, ou sont intéressés par, les questions de gouvernance. Le DGPN permet aux praticiens de partager leurs points de vue et leurs conseils sur des sujets d'intérêt et d'importance pour leur travail. Il compte actuellement 700 membres sur l'ensemble des continents. Pour s'inscrire au Réseau envoyer un message à surf-gov@groups.undp.org avec «subscribe» comme objet.

- **Programmes de bourses de recherche pour la gouvernance démocratique au Centre de gouvernance du PNUD à Oslo, Norvège**

Le Centre de gouvernance d'Oslo fait partie des services de soutien du BPD. Son programme de bourses de recherche finance des praticiens pour qu'ils/elles passent entre 1 et 2 mois à Oslo, où faire de la recherche et partager leurs expériences en matière de gouvernance. Pour plus d'informations sur le programme de bourses de recherche, contacter le Centre de gouvernance d'Oslo à l'adresse suivante : oslogovcentre@undp.org.

- **Fonds fiduciaire thématique pour la gouvernance démocratique (DGTTF)**

"Parlements est une des lignes de services du Fonds fiduciaire thématique pour la gouvernance démocratique (DGTTF). Les ressources du DGTTF soutiennent des activités innovantes et catalytiques. Des projets allant jusqu'à \$350,000, à mener à terme dans un délai d'1 an, sont éligibles pour un financement de la part du DGTTF. Le processus d'inscription pour le DGTTF démarre généralement en septembre de l'année précédente. Pour plus d'informations sur le DGTTF, consulter le site web du BPD (<http://intra.undp.org/bdp/index.html>). Les demandes doivent être adressées au Responsable du DGTTF, Jocelyn Mason, à l'adresse suivante : jocelyn.mason@undp.org

ANNEXE.

Liste des pays avec des programmes de développement parlementaire en cours sponsorisés par le PNUD, selon le Rapport annuel orienté sur les résultats du PNUD (ROAR), 2001

AFRIQUE (20)

**Bénin
Burkina-Faso
Burundi
République de Centre Afrique
Tchad**

**Côte d'Ivoire
Ethiopie
Gambie
Ghana
Guinée-Bissau
Malawi
Mozambique
Niger
Nigeria
République du Congo
Rwanda
Sénégal
Afrique du Sud
Tanzanie
Zimbabwe**

EUROPE ET CEI (3)

**Kazakhstan
Roumanie
Tadjikistan**

AMERIQUE LATINE ET CARAIBES (5)

**Brésil
Guyane
Honduras
Panama
Venezuela**

ASIE ET PACIFIQUE (9)

**Afghanistan
Bangladesh
Cambodge
Timor oriental¹
Fiji
Indonésie
Iran
Mongolie
Iles Salomon**

ETATS ARABES (3)

**Kuwait
Somalie
Soudan**

¹ Ne figure pas dans le ROAR

