

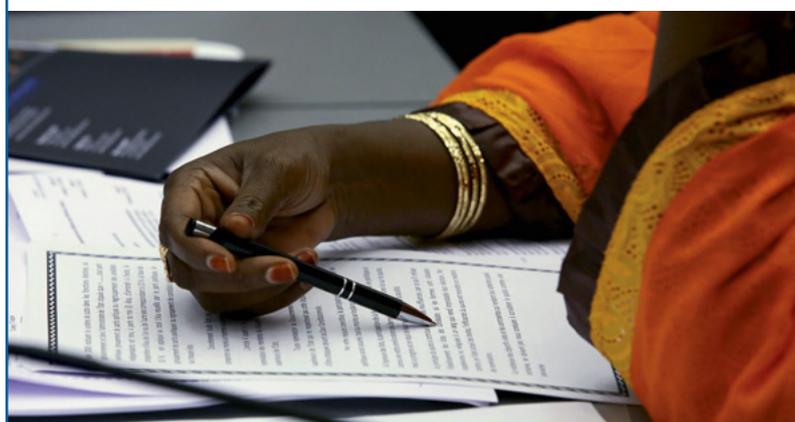


Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

Mettre en pratique l'auto-développement parlementaire

Guide sur les Principes communs en matière d'assistance aux parlements

Principes communs en matière
d'assistance aux parlements



© Union interparlementaire (UIP), 2019

La reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est autorisée à des fins strictement personnelles et non commerciales, moyennant mention des indications de copyright et de source, et sans aucune modification. Il est toutefois demandé d'informer l'Union interparlementaire de toute utilisation du contenu de la publication.

ISBN 978-92-9142-754-3

Photo couverture : Il appartient aux parlements de mener leur propre développement.
© UIP (L. Fortunati), 2014

Création et mise en page : René Berzia/Ink Drop

Table des matières

Avant-propos	5
Préface	6
1 – Approche	7
1.1 Parlement, changement et « auto-développement ».....	7
1.2 Objectif.....	8
1.3 Pourquoi l'auto-développement est important.....	8
1.4 Incitations.....	10
1.5 Résumé.....	11
2 – Éléments	12
2.1 Étapes préliminaires et implications.....	12
2.2 Infrastructure de l'auto-développement du parlement.....	13
2.3. Repérer et gérer le changement.....	15
2.4. Partenaires de développement extérieurs.....	18
2.5. Exécution du programme et résultats.....	20
2.6. Résumé.....	23
3 – Modèle	25
3.1 Objet.....	25
3.2 Mise en place.....	25
3.3 Modèle.....	25
3.4 Retombées positives de l'auto-développement.....	26
Annexe I – Compétences du personnel pour l'auto-développement	27
Annexe II – Étude de cas : gestion du cycle stratégique annuel	29
Annexe III – Partenariats : collaborer avec les partenaires extérieurs	31

Table des figures

Figure 1 – Changement : équilibre ponctué.....	7
Figure 2 – Acteurs de l'auto-développement.....	21
Figure 3 – Processus d'auto-développement en un coup d'œil	24
Figure 4 – Concevoir une structure d'auto-développement (à consulter parallèlement à l'Annexe 3)	26
Figure 5 – Étapes de l'auto-développement.....	30

Avant-propos

Le rôle des parlements dans la promotion de la bonne gouvernance au niveau international a rarement semblé plus important. Le parlement est le siège de la légitimité politique et du contrôle démocratique. C'est la plateforme sur laquelle chaque pays mène des discussions et recense les questions qui revêtent une importance vitale pour tous. C'est l'un des principaux moteurs de la consolidation de la démocratie.

Dans le monde entier, les nations se sont unies pour éradiquer la pauvreté, lutter contre les inégalités et combattre les changements climatiques. La réalisation des Objectifs de développement durable, qui incarnent cette ambition mondiale, dépend essentiellement d'une gouvernance adaptée. Celle-ci, à son tour, repose sur des parlements dynamiques et réactifs. Par conséquent, des parlements efficaces sont indispensables, tant au niveau mondial qu'au niveau national, pour relever les défis cruciaux du XXI^e siècle.

C'est dans ce contexte et sur la base de nombreuses décennies d'expérience en matière de développement qu'ont été élaborés les *Principes communs en matière d'assistance aux parlements*. Ces principes visent à guider les parlements et les partenaires afin que leurs résultats puissent être à la hauteur des défis de notre siècle. Depuis leur publication en 2014, les *Principes communs* ont été largement acceptés et ont eu un impact considérable.

Au cœur des *Principes communs* se trouve la conviction que les parlements sont au cœur du développement : « Le Parlement lui-même est le mieux placé pour exprimer ses besoins, pour définir des objectifs de politique générale et pour décider de la démarche stratégique à suivre en ce qui concerne les activités particulières » (*Principes communs*, p. 15).

Les partenaires ont un rôle essentiel à jouer pour aider les parlements à réaliser leur potentiel de gouvernance. Cependant, ils ne pourront le faire que si les parlements lancent le développement en premier lieu. La responsabilité initiale en la matière incombe aux dirigeants parlementaires, tels que les Présidents de parlement, les parlementaires et les Secrétaires généraux.

Le *Guide sur les Principes communs en matière d'assistance aux parlements* vise à aider les dirigeants parlementaires dans cette entreprise grâce à un processus d'auto-développement parlementaire.

Le *Guide* examine plus en profondeur l'assistance en matière d'auto-développement parlementaire énoncé dans les *Principes communs*. En tant que document d'action pratique, il s'appuie sur des exemples issus du monde entier, mettant en lumière ceux où les parlements ont progressé de manière décisive dans la prise en main de leur avenir, comme le prévoient les *Principes communs*.

Il n'existe pas d'approche universelle du développement parlementaire : pour appliquer des principes communs de haut niveau avec succès, il faut les adapter au niveau local. Par conséquent, le *Guide* suggère des mesures, mais ne les prescrit pas. Il appartient aux dirigeants de chaque parlement de déterminer la voie que suivra leur institution.

Comme le fait remarquer le *Guide*, bien gérer le changement signifie acquérir un état d'esprit institutionnel approprié et des outils pratiques connexes. Le changement est continu : les parlements concevant des mesures qui en tiennent compte pour répondre au changement en renforçant leur rôle seront avantagés de manière évidente. Le *Guide* définit l'auto-développement parlementaire comme « la gestion continue du changement, dirigée par le parlement, qui permet d'améliorer la capacité du parlement à s'acquitter de ses tâches « fondamentales », consistant à demander des comptes au gouvernement, à représenter la population et à légiférer ».

Cette définition nous rappelle deux points. Premièrement, l'objectif du développement parlementaire est de maintenir, au plus haut niveau, la capacité du parlement à assumer les fonctions « fondamentales » de responsabilisation, de représentation et de législation. Deuxièmement, les mesures pour le développement doivent être justifiées en conséquence.

Je suis convaincu que le *Guide* se révélera un complément pratique et utile aux *Principes communs* pour tous ceux qui sont chargés de renforcer le potentiel des parlements. J'espère qu'il encouragera ceux qui ne se sont pas encore engagés sur la voie de l'auto-développement et qu'il aidera ceux qui l'ont déjà fait.



Martin Chungong
Secrétaire général de l'UIP

Préface

Les *Principes communs en matière d'assistance aux parlements* ont établi les bases d'une assistance parlementaire en fournissant un cadre de développement pour l'action des parlements, des organismes d'appui et des praticiens¹.

L'importance que revêtent les *Principes communs* pour les travaux des parlements du monde entier est rapidement devenue évidente². Au cours de ces dernières années, il a été suggéré qu'il serait utile de rédiger un guide qui concrétiserait les *Principes communs* sur le plan pratique. Comment les parlements peuvent-ils créer les conditions nécessaires à leur développement ? Quelles relations entre les parlements et les partenaires extérieurs sont susceptibles de déboucher sur un développement durable ? Le *Guide* vise à être utile à cet égard. Il propose des réponses à ces questions ainsi qu'à des questions similaires et fournit des conseils pratiques aux parlements qui cherchent à accélérer leur rythme de développement.

Le *Guide* s'adresse donc principalement aux parlementaires et au personnel parlementaire. Il doit également être un outil pour les personnes intéressées par le développement parlementaire et engagées dans ce domaine : le rôle essentiel des partenaires est reconnu tout au long du *Guide*.

Le *Guide* repose sur le postulat des *Principes communs* : chaque parlement est unique, mais le partage d'exemples de bonnes pratiques appliquées au niveau local peut suggérer des solutions aux difficultés de développement générales. Le *Guide* accorde donc autant d'importance aux initiatives locales qu'aux bonnes pratiques internationales. Il ne se veut ni normatif ni exhaustif. Il offre plutôt des suggestions et des outils pour aider les différents parlements à concevoir leur propre programme de développement, adapté au contexte local.

Le développement de la vie parlementaire est un élément fondamental de la promotion de sociétés pacifiques grâce à des institutions inclusives. Le *Guide* a donc pour but de contribuer à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, et en particulier à la mise en place d'un processus décisionnel représentatif, prévu par l'ODD 16.7 : « Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions »³. Nous espérons que le *Guide* aidera les parlements à contribuer davantage à la gouvernance à tous les niveaux.

Le *Guide* est le résultat de trois contributions précieuses :

- en mars 2018, des délégués ont mené des discussions et ont fait part de leurs idées pour le *Guide* lors de la table ronde intitulée *Des parlements dynamiques : stimuler l'auto-développement*, organisée à Genève par l'Union interparlementaire (UIP). Le *Guide* a été ensuite enrichi par des exemples de bonnes pratiques que les parlements ont fait connaître par l'intermédiaire d'un questionnaire diffusé après cet événement ;
- la Table ronde de 2018 s'est inspirée des travaux menés plus tôt lors d'un atelier sur le thème *Principe commun n° 3 : L'assistance aux parlements doit viser des résultats durables*, lui-aussi organisé par l'UIP à Genève, en octobre 2016 ;
- le *Guide* a également été enrichi des contributions des membres de l'Association des Secrétaires généraux des parlements, en plus des observations formulées par le personnel de 32 parlements nationaux lors d'un séminaire d'information de l'UIP.

Nous sommes reconnaissants à tous ceux qui ont apporté leur contribution.

La Table ronde de 2018 a estimé que le *Guide* devait être bref et pratique. Le présent texte s'efforce de refléter cette observation. L'un des délégués participant à la Table ronde s'est exclamé : « Ne vous contentez pas de m'en parler, montrez-moi ! » Cette exclamation, à laquelle ont souscrit un grand nombre de participants, a largement influencé la manière dont le *Guide* a été structuré, ce qui se traduit ne serait-ce que par les exemples qu'il comporte, présentés dans les encadrés et les notes de bas de page. Nous ne nous excusons pas d'en avoir inclus autant. Ces exemples illustrent les diverses façons dont les parlements consolident et renforcent leurs capacités, et constituent le motif devant encourager tous les parlements à prendre des mesures similaires.

La section 1 du *Guide* présente une approche de l'auto-développement parlementaire du point de vue organisationnel. La section 2 recense les principaux éléments constitutifs. La section 3 propose un modèle simplifié d'auto-développement fondé sur les éléments définis dans la section précédente. Trois annexes portent sur les compétences du personnel, le cycle stratégique annuel et le travail en partenariat.

1. Union interparlementaire (UIP), *Principes communs en matière d'assistance aux parlements*, 2014 : www.ipu.org/fr/ressources/publications/reference/2016-07/principes-communs-en-matiere-dassistance-aux-parlements. Ci-après : Principes communs. Élaborés par un groupe de travail représentant le Parlement européen, l'Assemblée nationale de la France, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Institut national démocratique (NDI) et l'Union interparlementaire (UIP).

2. Les *Principes communs* ont été approuvés par 160 parlements, assemblées parlementaires et organisations partenaires (novembre 2019).

3. L'ODD 16.7 est une cible de l'ODD 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ». sustainabledevelopment.un.org/sdg16.

1 Approche

Plus encore que par le passé, les parlements s'efforcent de développer leurs capacités pour mieux répondre aux exigences croissantes des citoyens qui attendent de leurs représentants qu'ils les servent avec efficacité et efficience.⁴

1.1 Parlement, changement et « auto-développement »

Au cœur des Principes communs se trouve une approche d'auto-développement organisationnel. Selon cette approche, les parlements sont responsables des mesures qui renforceront leurs capacités, et de la gestion des retombées du changement à leur avantage : « le parlement est seul à pouvoir prendre la responsabilité de son propre développement »⁵.

ENCADRÉ 1 Principe commun 1

Principe 1 : Les partenaires règlent leur action sur les besoins du Parlement

L'assistance apportée à un parlement doit refléter pleinement les besoins de ce dernier, qui s'expriment le mieux dans le cadre d'un processus inclusif qui tient compte de la diversité des parlementaires, des partis politiques, des fonctionnaires parlementaires et autres. **Le Parlement lui-même est le mieux placé pour exprimer ses besoins, pour définir des objectifs de politique générale et pour décider de la démarche stratégique à suivre en ce qui concerne les activités particulières. Les partenaires extérieurs peuvent néanmoins être d'une grande utilité pour aider à planifier les stratégies.**

Source : *Principes communs*, p.15

4. *Principes communs*, p. 2

5. *Principes communs*, p.3

1.1.1 Changement

La nature de l'auto-développement est constante parce que les contextes sociaux, politiques, économiques, technologiques et environnementaux dans lesquels le parlement travaille sont en constante évolution. Le rythme du changement est irrégulier.

Le changement s'étend sur un spectre allant de l'évolution à la révolution, et connaît des périodes de stabilité relative entrecoupées de moments de transformation⁶. Ce modèle qui est à la base du Guide est illustré schématiquement à la figure 1⁷.

Le défi pour les autorités parlementaires⁸ est de trouver des outils de développement qu'ils peuvent utiliser pour gérer (ou du moins influencer fortement) le changement à l'avantage du parlement, garantissant ainsi la capacité de celui-ci à s'acquitter des fonctions « fondamentales » de contrôle, de représentation et de législation avec une pertinence constante.

FIGURE 1
Changement : équilibre ponctué



Pour relever ce défi, le parlement peut envisager d'adopter une perspective ou une approche fondée sur l'auto-développement ainsi qu'une stratégie et des cadres opérationnels connexes.

ENCADRÉ 2 Parliamentary self-development

L'« auto-développement parlementaire » est la gestion continue du changement, dirigée par le parlement, qui permet d'améliorer la capacité du parlement à s'acquitter de ses fonctions « fondamentales », consistant à demander des comptes au gouvernement, à représenter la population et à légiférer.

Lorsque le parlement s'empare de l'auto-développement, une transformation se produit : il s'agit d'accepter le fait que la gestion du changement est une caractéristique déterminante dans la vie du parlement.

6. Colin Hay, (2002). *Political Analysis*. Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, p.161.

7. *Ibid.*, p.162

8. La formule « autorités parlementaires » désigne la direction politique et officielle du parlement.

1.2 Objectif

Le *Guide* présente l'approche et la structure de l'auto-développement parlementaire. Il aborde des aspects tels que :

- la manière dont le parlement peut contrôler et gérer son propre développement ; et
- les rôles respectifs du parlement et des partenaires extérieurs dans une structure d'auto-développement.

Le *Guide* n'est pas prescriptif et reconnaît pleinement le caractère unique du contexte de chaque parlement.

1.3 Pourquoi l'auto-développement est important

Le parlement doit être dynamique pour un certain nombre de raisons.

1.3.1 Renforcer le parlement renforce la démocratie

Le parlement a un rôle crucial au sein de l'État démocratique moderne. Par conséquent, sa pertinence permanente vis-à-vis de l'État et de la société est révélatrice de l'état de santé d'une démocratie⁹, tandis que l'intensité de la détermination du parlement à s'acquitter de ses fonctions d'une manière qui soit comprise et approuvée par l'électorat, et clairement bénéfique à celui-ci est un indicateur clé de sa vitalité.

Par exemple, les fonctions environnementale, sociale et économique du parlement, qui ont un effet radicalement réformateur¹⁰ obligent le parlement à donner l'exemple en matière de justice de genre et d'égalité des sexes, ce qui doit transparaître aussi bien dans sa structure organisationnelle que dans ses processus de contrôle, de représentation et de législation.

ENCADRÉ 3 Principe commun 6

Principe 6 : l'assistance aux parlements prête la même attention aux besoins et au potentiel des femmes et des hommes dans la structure, les activités, les méthodes et le travail du Parlement

Lorsque les contributions des femmes sont entravées, les perspectives d'éducation et d'emploi niées ou des obstacles à la représentation des femmes dans les instances dirigeantes et décisionnelles dressés, les pays se privent du plein potentiel et des capacités que peut offrir près de la moitié de la population. L'égalité entre les femmes et les hommes est donc un facteur crucial pour favoriser le développement durable, la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

Source : *Principes communs*, p.32

9. « L'efficacité des parlements est essentielle à la protection de la démocratie et de l'état de droit, au respect des droits de l'homme, à l'égalité des sexes et au développement économique et social », *Principes communs*, p.13

10. *Principes communs*, p. 18. Concernant l'engagement parlementaire en faveur des Objectifs de développement durable et du Programme 2030, voir UIP, Rapport parlementaire mondial, 2017, p. 73 – 76, www.ipu.org/fr/oversight-fr

Un parlement qui s'isole peut être le signe d'une démocratie en difficulté.

ENCADRÉ 4 « Approche du renforcement institutionnel »

Les interventions pour le développement parlementaire mettent l'accent sur l'établissement de la confiance, la neutralité et la perception du développement parlementaire comme un processus à long terme exigeant de la patience. **Un tel concept de développement est une « approche continue de renforcement institutionnel » plutôt qu'un « projet limité dans le temps ».**

Cette approche est aussi fondamentalement axée sur l'être humain et prévoit souvent de désigner des « promoteurs », c'est-à-dire des parlementaires formés pour fournir une assistance et diffuser des connaissances dans l'avenir. Cette approche favorise la constitution d'une mémoire institutionnelle.

Source: *Institut parlementaire d'Asie*

1.3.2 L'auto-développement facilite le travail des parlementaires

Il est peu probable que les parlementaires puissent assurer un contrôle adéquat du gouvernement, d'adopter des lois efficaces ou de représenter comme il se doit leurs électeurs ou la nation si eux-mêmes, ceux qu'ils représentent et le personnel parlementaire n'apprécient et ne respectent pas la manière dont le parlement fonctionne. **Les procédures et les méthodes de travail du parlement doivent être transparentes, actualisées et accessibles aux parlementaires. Elles doivent être le fruit d'un processus continu d'auto-développement et de renouvellement. Le travail du parlement perd sa pertinence si les parlementaires et les fonctionnaires n'agissent pas en tant qu'agents conscients du changement positif.** En d'autres termes, ils doivent avoir un regard critique sur leurs fonctions, chercher activement à se tenir à la page et éviter les redondances opérationnelles.

1.3.3 Renforcer les capacités et non les substituer

L'auto-développement encourage le parlement à prendre des décisions et à affiner la qualité et la pertinence de l'assistance extérieure. Lorsqu'il devient le promoteur dynamique du développement, le parlement est moins susceptible de rester coincé dans une situation de dépendance où la substitution des capacités entrave le renforcement des capacités.

La substitution des capacités vise habituellement à générer des « gains rapides ». Elle découle d'une mauvaise compréhension de la nature à long terme du développement parlementaire. Elle mine la confiance organisationnelle et la vitalité interne du parlement, en retirant subtilement l'initiative de développement des mains du parlement et en retardant souvent le retrait rapide des organisations qui fournissent l'assistance.

1.3.4 L'auto-développement encourage les parlements à bâtir depuis l'intérieur

L'auto-développement favorise une forte résilience interne : l'envie de renforcer les capacités en se basant d'abord et avant sur les ressources et les informations internes du parlement. Par exemple, le Parlement du Pakistan s'appuie sur plusieurs ressources internes importantes pour planifier et faire avancer le développement.

ENCADRÉ 5

Le développement des ressources au Parlement du Pakistan

Outre les chefs politiques du Sénat et de l'Assemblée nationale et les structures exécutives du Secrétariat, il existe plusieurs organes internes qui participent directement à la planification et à la mise en œuvre du développement. Par exemple :

- l'Institut pakistanais des services parlementaires (doté de personnel spécialement affecté et d'un budget annuel fourni par le Sénat et l'Assemblée nationale) ;
- le Groupe des femmes parlementaires ;
- le Forum des jeunes parlementaires ; et
- le Groupe de travail parlementaire chargé des Objectifs de développement durable.

Ces groupes obtiennent des moyens financiers pour leur travail à partir de plusieurs sources : subventions gouvernementales, cotisations des membres, contributions du Sénat et de l'Assemblée nationale, et collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux du développement et des groupes de réflexion.

Source : Parlement du Pakistan

L'auto-développement repose sur la conscience de soi de l'institution, c'est-à-dire sur un environnement riche en information. Les dirigeants parlementaires ne peuvent pas aller de l'avant avec confiance pour améliorer le fonctionnement, développer les capacités du personnel et accroître la capacité du parlement à produire d'excellents biens publics sans disposer d'informations exactes et d'une capacité d'analyse.

ENCADRÉ 6

Action fondée sur la recherche – Afghanistan

Depuis 2016, l'Assemblée nationale de l'Afghanistan mène une enquête annuelle sur la perception du personnel dans les chambres haute et basse. Cette enquête a permis de recenser les domaines nécessitant une intervention de la direction. Un rapport comparatif sur le harcèlement et les autres violations que subirait le personnel féminin a ainsi été produit. Les secrétaires généraux ont organisé une réunion avec l'ensemble du personnel féminin pour souligner qu'aucun acte de harcèlement ou de discrimination à leur égard ne serait toléré.

Source: Assemblée nationale de l'Afghanistan

Il ne s'agit pas seulement de recueillir des informations parlementaires internes. Pour garantir la pertinence croissante de la représentativité du parlement à l'extérieur, il faut des données provenant de sources plus nombreuses¹¹.

1.3.5 L'auto-développement permet au parlement d'utiliser les partenariats extérieurs à meilleur compte

Les partenaires extérieurs constituent néanmoins une ressource importante pour les parlements. En particulier, les parlements qui évoluent dans un contexte de développement, qui connaissent des changements rapides ou qui manquent de ressources trouveront probablement utile l'aide des organisations d'assistance.

Les parlements eux-mêmes sont les sources primaires de normes, de directives et de cadres d'évaluation internationaux. Cependant, des organisations comme l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), l'Union interparlementaire (UIP) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) contribuent à maintenir l'attention internationale sur les questions fondamentales du développement parlementaire, telles que les jalons pour les assemblées législatives démocratiques, l'auto-évaluation et l'efficacité, et les nouvelles façons d'aborder la représentation et la responsabilisation.

Ces organismes, et d'autres organismes semblables, encouragent la recherche, les discussions et la formation de consensus parmi les parlementaires du monde entier. Leurs travaux et publications permettent aux parlements d'apprendre plus facilement les uns des autres¹².

ENCADRÉ 7

Principe commun 5

Principe 5 : L'assistance aux parlements doit se fonder sur les normes internationales naissantes pour parlements démocratiques.

Les nouvelles normes internationales pour parlements démocratiques permettront d'éviter tout risque de voir l'assistance aux parlements se limiter à un modèle unique de démocratie parlementaire, et de faire en sorte que les efforts d'assistance se concentrent plutôt sur les éléments de la pratique parlementaire qui sont universels et transcendent les systèmes constitutionnels.

Les normes internationales sont un langage commun qui permet à la communauté parlementaire de trouver des voies communes pour le développement futur en réponse aux besoins changeants des populations nationales.

Source : Principes communs, p. 29-30

11. Les indicateurs établis pour l'ODD 16.7 (voir Introduction) sont quantitatifs : « Répartition des postes (par sexe, âge, situation au regard du handicap et groupe de population) dans les institutions publiques (organes législatifs, services publics et organes judiciaires aux niveaux local et national), par rapport à la répartition nationale » (16.7.1) ; et « Proportion de la population qui estime que la prise de décisions est ouverte et réactive, par sexe, âge, situation au regard du handicap et groupe de la population » (16.7.2). <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>. Voir également l'annexe 3.

12. *Principes communs*, p.14

Lorsque les ressources pour le développement viennent principalement d'organismes extérieurs et non du parlement (asymétrie des ressources), le parlement court le risque d'un déficit d'appropriation du développement. **En définissant étroitement les rôles des partenaires et en mettant l'accent sur la fonction de leadership du parlement, l'auto-développement garantit une relation appropriée entre les acteurs du développement parlementaire.**

ENCADRÉ 8 Principe commun 7

Principe 7 : L'assistance aux parlements tire parti de l'expertise locale et régionale.

L'assistance extérieure apportée à tout parlement, aussi bien informé et expert soit-il, nécessite des conseils et un appui pratique émanant du cercle opérationnel immédiat.

L'engagement à long terme des partenaires nécessitera du personnel et des ressources nationales pour compléter le partage de l'expérience internationale et améliorer les connaissances du personnel international sur le contexte local. L'expertise nationale dans le cadre d'un travail parrainé par des partenaires permet généralement de fournir une assistance beaucoup plus riche que celle qui ne proviendrait que des seuls experts internationaux.

Source : *Principes communs*, p. 36

Des organismes extérieurs sont liés avec les parlements « sur le terrain » par des travaux conjoints partout dans le monde. **L'assistance des partenaires extérieurs doit être pleinement intégrée dans les cadres stratégiques et opérationnels du parlement pour être efficace.**

La structure interdépendante de gestion du développement mise au point par le Parlement national du Timor-Leste en est un exemple.

ENCADRÉ 9 Modalités de gestion du développement au Parlement du Timor-Leste

Un **comité technique**, présidé par le Secrétaire général du Parlement et composé de tous les responsables parlementaires concernés et de représentants des partenaires extérieurs chargés de la mise en œuvre, et un **comité directeur**, présidé par le Président du Parlement et composé de représentants de haut niveau, dont des donateurs. **Cette structure garantit une participation inclusive des parties prenantes et une coordination efficace des politiques et des niveaux de mise en œuvre.**

Un **coordonnateur de programme** est employé par le Parlement et sert de charnière ou de lien entre ces organismes. Il reçoit l'aide d'une **Division de mesure et d'évaluation** pour harmoniser la prestation des services par les partenaires dans le cadre des priorités établies dans la **Stratégie du Parlement**. Une **matrice des résultats escomptés** est élaborée et transmise aux partenaires pour faciliter leurs efforts de coordination et éviter les doubles emplois.

Le Parlement applique un **protocole d'accord** avec chaque partenaire externe. Le **Parlement contribue au financement du développement** de tous les projets, même s'il ne s'agit que d'une contribution symbolique ou « en nature ».

La **légitimité locale** obtenue grâce au rôle du Parlement est étayée par la manière dont les accords incorporés dans les **instruments internationaux de développement** pertinents fournissent explicitement un cadre global pour ces arrangements.

Source : *Parlement national du Timor-Leste*

Les parlements peuvent s'appuyer sur un dense réseau d'organisations d'assistance parlementaire pour obtenir des ressources aussi bien à distance que « sur le terrain ». Ils doivent le faire en tant que leaders de l'auto-développement.

1.4 Incitations

Il existe de fortes incitations pour que le parlement adopte une approche d'auto-développement.

1.4.1 Incitations pour le parlement

L'approche de l'auto-développement est un moyen puissant de renforcer le contrôle du parlement, dont disposent le président du parlement, son équipe de gestion, les parlementaires et les fonctionnaires.

- Elle augure des améliorations qualitatives constantes en ce qui concerne les fonctions parlementaires « essentielles » en permettant l'examen et le renouvellement réguliers des processus de prestation pertinents, ainsi qu'en offrant de précieuses possibilités de perfectionnement professionnel aux parlementaires et au personnel.
- Elle favorise un environnement d'efficacité, d'efficacité et d'optimisation des ressources pour tous les travaux parlementaires.
- C'est un attrait et une plateforme qui donnera aux partenaires extérieurs potentiels l'envie de s'engager de façon positive auprès du parlement et de déployer des ressources dont celui-ci pourra bénéficier.
- Comme le montrent les exemples qui jalonnent le Guide, de nombreux parlements sont déjà sur la voie de l'« auto-développement » et enregistrent des succès.
- L'auto-développement est destiné à aider le parlement à remplir ses fonctions « fondamentales » avec une efficacité et une pertinence accrues, et à servir ainsi l'électorat.

De telles mesures incitatives seront plus ou moins efficaces selon le contexte. Là où l'innovation est la norme, il est probable qu'elles seront facilement acceptées. Lorsque ce n'est pas le cas, il faudra peut-être plus de temps. Cependant, en toutes circonstances, les autorités parlementaires à la recherche d'un outil efficace pour gérer le changement trouveront probablement que l'approche de l'auto-développement est utile¹³.

13. Contribution : Parlement de l'Australie, Chambre des Représentants.

1.4.2 Incitations pour les partenaires extérieurs

Les parties prenantes extérieures sont susceptibles d'apporter leur meilleure contribution dans un contexte où le parlement s'est doté de moyens de gérer le changement, a endossé la responsabilité de définir ses propres priorités et s'efforce de tirer le meilleur parti de cette relation.

Lorsque les parlements aspirent à l'auto-développement mais ne l'ont pas encore fait, les partenaires extérieurs doivent sérieusement envisager d'encourager une telle évolution.

1.5 Résumé

L'auto-développement est un moyen de concevoir les aspects organisationnels du parlement comme étant durablement provisoires et susceptibles d'être améliorés, et de les gérer en conséquence.

L'auto-développement n'est pas un complément facultatif aux fonctions « fondamentales » du parlement. Il s'agit plutôt d'un élément intrinsèque qui lui permet de rester pertinent et efficace sur le plan politique. Il s'agit de donner aux parlementaires et à leur personnel des outils qui leur permettront de rester agiles du point de vue stratégique et opérationnel, capables de relever les défis présents et futurs, et collectivement conscients des courants sociaux et politiques contextuels.

Un régime permanent d'auto-développement, fondé fermement sur des données de gestion fiables peut donner au parlement la capacité de continuer à remplir sa mission constitutionnelle « fondamentale » qui consiste à demander des comptes au gouvernement, à représenter les électeurs et à adopter des lois. La mise en œuvre de la gestion du changement de cette manière permet au parlement de conserver sa force institutionnelle et sa crédibilité démocratique¹⁴.

14. *Principes communs*, p. 13. *Principes communs*, p. 23

2

Éléments

« L'assistance aux parlements devrait s'efforcer de concevoir des outils permettant de pérenniser ses effets et d'amorcer un processus de renforcement continu de l'institution parlementaire.¹⁵ »

La structure d'auto-développement choisie par chaque parlement reflète l'environnement unique de celui-ci. Néanmoins, de nombreux *éléments* de telles structures sont communs à tous les parlements, même si la façon dont ils sont reliés entre eux peut varier d'un parlement à l'autre.

2.1 Étapes préliminaires et implications

2.1.1 Décision de principe

L'intégration d'une structure d'auto-développement exige avant tout une décision consciente et éclairée de la part de la direction du parlement, soit du président, des parlementaires et du responsable administratif. Il est peu probable que la décision soit maintenue si elle ne reflète pas un large consensus politique et organisationnel qui persiste tout au long des changements de direction et de gouvernement : « Sans la volonté politique et l'appui des autorités parlementaires, la mise en œuvre de toute initiative de coopération est vouée à l'échec »¹⁶.

Dans tous les aspects du développement parlementaire, le succès dépend donc de la volonté politique et du consensus organisationnel. Le consensus ne peut pas être tenu pour acquis et devra normalement être défendu sur la base des avantages évidents qui sont largement diffusés auprès des parties prenantes parlementaires.

Cette approche est illustrée par le Parlement de Namibie : « L'auto-développement peut être réalisé au mieux si le plan institutionnel est expliqué aux employés et compris par eux aux postes de tous les niveaux afin que les intéressés puissent s'approprier leurs rôles et responsabilités »¹⁷.

ENCADRÉ 10 Principe commun 4

Principe 4 : L'assistance aux parlements doit tenir compte de toutes les tendances politiques.

L'inclusion signifie offrir, lorsque c'est possible, des opportunités de soutien et d'assistance à toutes les tendances politiques représentées au parlement, dans la mesure où elles respectent les pratiques démocratiques généralement acceptées, telles que le respect de l'état de droit et des droits et privilèges des opposants politiques. Tant les membres de la majorité que ceux de l'opposition doivent tirer avantage des activités d'assistance parlementaire, et aucun groupe ne doit avoir le droit de s'opposer au fait qu'un autre groupe reçoive une assistance.

Source : *Principes communs*, p. 27

2.1.2 Implications administratives, personnelles et financières

La structure administrative en place devra être quelque peu adaptée pour prendre en compte le processus d'auto-développement. Par exemple, le style de la gestion peut nécessiter une révision (voir **annexe 1**).

Bien qu'il se pourrait que certaines ressources humaines, techniques et financières doivent être réaffectées, les éléments clés d'une structure d'auto-développement existent en règle générale dans le cadre politique et administratif du parlement. Quoi qu'il en soit, les coûts de réaffectation éventuels sont susceptibles d'être compensés par les gains d'efficacité institutionnelle découlant de l'adoption d'une approche d'auto-développement.

Les membres du secrétariat ont besoin de qualités personnelles, de compétences techniques et de soutien organisationnel pour que l'auto-développement porte ses fruits¹⁸. En l'absence de personnel à la fois qualifié sur le plan technique et capable d'agir « pour le développement », (c'est-à-dire pouvant concevoir son travail et le fonctionnement plus large du parlement en termes de gestion du changement) la cohérence administrative requise pour une mise en œuvre réussie peut se révéler difficile (voir **annexe 1**).

15. *Principes communs*, p. 23

16. Contribution : Assemblée Parlementaire de la Francophonie

17. Contribution : Parlement de Namibie. *Principes communs*, p. 24

18. *Principes communs*, p. 24

Bien que selon la bonne pratique, le parlement doit avoir le pouvoir d'allouer (ou « affecter ») des fonds pour son budget et de contrôler son personnel, de nombreuses autorités parlementaires n'ont pas encore un plein contrôle juridique sur leurs ressources humaines et financières, ce qui est une situation que l'on appelle l'« autonomie fonctionnelle »¹⁹. **Un parlement moderne doit contrôler son budget. Réaliser cet objectif est au cœur de la vision de l'auto-développement parlementaire présentée dans le Guide.** À cette fin, le parlement devra négocier avec le gouvernement, qui est normalement responsable de la gestion des fonds. Or, le gouvernement appréciera certainement l'efficacité et l'efficacité opérationnelles ainsi que les gains réalisés grâce à l'optimisation des ressources, qui sont les résultats souhaités de l'auto-développement parlementaire.

Même les parlements qui n'exercent pas encore un plein contrôle sur leur budget, peuvent avoir des échanges productifs avec le gouvernement dans le but d'obtenir un financement approprié. L'absence d'« autonomie fonctionnelle » n'est pas nécessairement un obstacle à l'auto-développement, tout particulièrement lorsque le gouvernement est conscient des bénéfices qu'il peut apporter²⁰. Par exemple, le Parlement national des Îles Salomon a un arrangement avec le Gouvernement qui, lui permet, bien qu'il n'ait pas d'autonomie totale, d'avoir son mot à dire au sujet de son financement et de garantir des fonds pour l'auto-développement.

ENCADRÉ 11 Gestion des fonds de développement au Parlement national des Îles Salomon

Le Comité d'exécution du budget, présidé par le Directeur général adjoint et composé de cadres supérieurs, gère le budget alloué au Parlement pour le développement conformément à la stratégie et aux activités prévues par le plan institutionnel annuel. Toute nouvelle activité de développement doit être approuvée par le Comité. Celui-ci est responsable de la gestion du budget du Parlement et travaille en étroite collaboration avec l'Unité du budget du Ministère des finances et du Trésor et le Ministère de la planification du développement et de la coordination de l'aide. Le Comité se réunit trois fois par an et présente des rapports semestriels sur l'état d'avancement du budget alloué au Parlement pour le développement.

Source : *Parlement national des Îles Salomon*

L'Assemblée de l'Union du Myanmar puise des fonds pour son développement dans le budget national.

ENCADRÉ 12 Financement du développement au Parlement du Myanmar

L'Assemblée de l'Union du Myanmar attribue des ressources au développement parlementaire sur le budget national annuel qui lui est alloué ; divers partenaires de développement fournissent également des ressources. Les ressources financières des partenaires extérieurs sont normalement fournies par l'intermédiaire d'organismes d'exécution, par exemple des organes des Nations Unies et des ONG internationales.

Le Parlement apporte une contribution de contrepartie « en nature » chaque fois que cela est approprié, par exemple il met à disposition des locaux pour des ateliers de formation et des séminaires, ainsi que du personnel d'appui si nécessaire, des bureaux entièrement meublés et dotés de d'installations modernes pour les partenaires de développement qui ont besoin de se trouver sur le site du Parlement. Les coûts associés à ces coûts locaux sont couverts soit par le budget d'immobilisations, soit par le budget ordinaire du Parlement.

Source : *Assemblée de l'Union du Myanmar*

2.2 Infrastructure de l'auto-développement du parlement

Le mécanisme d'auto-développement est imbriqué dans l'infrastructure du parlement : les principaux bureaux, les organes politiques et administratifs et les pratiques, processus et instruments connexes. Certains éléments de ce mécanisme, tels que la fonction de président du parlement (ou de directeur général), sont communs à pratiquement tous les parlements. D'autres, tels qu'une stratégie parlementaire efficace, sont plus rares. Les éléments examinés ci-après se présentent sous une forme propre au contexte local dans le cas de chaque parlement²¹.

2.2.1 Président de parlement

Le président (ou le directeur général) représente la chambre du parlement qui se trouve sous son autorité. Il dispose normalement de larges pouvoirs en matière de procédure, d'administration et de gestion, dont il est doté officiellement, et il exerce une grande influence. Dans l'exercice de ses fonctions, il agit de manière impartiale. En règle générale, il a le dernier mot s'agissant des questions clés. Ses décisions, ses choix et sa personnalité représentent des moyens importants qui font mûrir le parlement. **Le président est la pierre angulaire du parlement et son leadership est crucial pour établir une culture d'auto-développement parlementaire.**

19. Par exemple, le principe selon lequel le parlement doit être libre de déterminer son budget est officiellement reconnu dans les Lignes directrices de Latimer House liant les trois branches du gouvernement aux termes desquelles : « Un comité multipartite de parlementaires doit examiner et administrer le budget du parlement, qui ne doit pas être sujet à amendement par l'exécutif. » CPA (2005) *Administration and Financing of Parliament, A Study Group Report*, p.6. www.cpaq.org.

20. Contribution : Parlement de l'Australie, Chambre des Représentants

21. *Principes communs*, p.36

2.2.2 Guider l'auto-développement

Au jour le jour, le parlement peut choisir de répartir la responsabilité en matière d'activités d'auto-développement de plusieurs façons. Par exemple, il peut opter pour une **structure à organe unique**, soit un groupe au sein duquel sont représentés les responsables politiques et le personnel administratif. Il peut aussi adopter une structure à deux organes, dans laquelle la surveillance/direction politique et la mise en œuvre sont séparées. Enfin, il peut confier la responsabilité de l'auto-développement à un **organe existant**. Il n'existe pas de modèle unique.

Quel que soit le mode de gestion de l'auto-développement choisi, le processus ne sera fructueux que si le parlement parvient à faire preuve des aspects suivants :

- **une légitimité politique et administrative** – *les décisions tiennent compte de tous les courants politiques présents au sein du parlement ;*
- **des prises de décisions stratégiques de haute qualité** – *les décisions concernant l'orientation générale, le contenu et la mise en œuvre des programmes de développement sont fondées sur des informations fiables et rigoureusement analysées ;*
- **des compétences techniques** – *les activités et les résultats reflètent le programme de développement convenu, renforcent durablement les capacités du personnel parlementaire, sont fondés sur des données tangibles et évitent toute substitution.*

Une structure à organe unique peut comprendre le président du parlement, les représentants élus des partis présents au parlement et un administrateur principal. Au sein d'un tel organe, les relations officielles entre les responsables politiques et les représentants officiels seront déterminées au niveau local. L'approche en matière de développement adoptée par le Parlement du Kenya illustre le système à **organe unique**.

ENCADRÉ 13

Le rôle en matière de développement de la Commission des services parlementaires au sein du Parlement du Kenya

La Commission des services parlementaires – composée du Président de l'Assemblée nationale, qui en est le directeur, de sept membres nommés par le Parlement, d'un homme et d'une femme nommés par le Parlement parmi les personnes qui ont de l'expérience dans les affaires publiques mais qui ne sont pas parlementaires, et du Directeur général du Sénat, qui en est le secrétaire – participe à la conception de l'assistance externe. Elle nomme/mandate les équipes qui seront chargées de négocier avec les partenaires extérieurs et approuve les protocoles d'accord pour l'assistance extérieure.

Lorsqu'elle évalue les offres d'assistance, la Commission des services parlementaires considère divers facteurs, notamment la question de savoir si l'aide est axée sur la réalisation des objectifs de la Commission et si l'assistance aidera le Parlement du Kenya à remplir son mandat général de représentation, de législation et de contrôle. Par la suite, la Commission garde la maîtrise de l'exécution en gérant les programmes de l'intérieur. Conformément au plan stratégique, c'est à la Commission qu'il appartient de décider du moment de la mise en œuvre.

Source : Parlement du Kenya

L'adoption d'une **structure à deux organes**, comme on l'a vu dans le cas du Parlement du Timor-Leste, exige une coordination et une communication efficaces entre les responsables du contrôle politique et administratif et les fonctionnaires chargés de l'application technique²².

Selon le troisième modèle, un **organisme existant** peut assumer la responsabilité de l'auto-développement. C'est une solution qui convient particulièrement aux petits parlements qui ont des ressources limitées. De nombreux parlements ont une commission parlementaire chargée des questions de gestion et d'administration. Cet organe pourrait être approprié pour assumer la responsabilité en matière d'auto-développement.

2.2.3 Secrétaire général ou administrateur et secrétariat

Lorsqu'il agit également en tant que chef exécutif du parlement, le secrétaire général ou l'administrateur est en principe responsable auprès du président du parlement de résoudre des questions administratives, en plus de donner des conseils concernant la procédure. Ce titulaire de mandat dirige fréquemment le développement du parlement, comme c'est le cas au sein du Parlement algérien.

ENCADRÉ 14

Le rôle du Secrétaire général dans le développement du Parlement algérien

Le Secrétaire général joue le rôle de facilitateur du développement parlementaire, en collaborant étroitement avec le Président et les Vice-Présidents et en supervisant les questions administratives et financières. Il est assisté dans cette tâche par les Directeurs généraux de l'administration et de la législation.

Source : Parlement de l'Algérie

Le secrétaire général est chargé de veiller à ce que le secrétariat du parlement se trouve dans une optique d'auto-développement et possède les compétences pratiques appropriées pour appliquer une politique d'auto-développement. Il envisagera de mettre en place des programmes de formation en faisant appel à un soutien externe selon que nécessaire. Des ajustements en matière d'administration et de ressources pourraient être requis. Le secrétaire général devra déterminer

22. Voir encadré 9.

le nombre d'heures de travail que le personnel consacrerà à l'administration de l'organe ou des organes de développement parlementaire, superviser les activités de développement quotidiennes et être en contact avec les partenaires extérieurs. Il est également responsable de la collecte des informations nécessaires à l'auto-développement.

Le secrétaire général est au centre des opérations de gestion du changement et est responsable de la mise en œuvre des politiques de changement prescrites par le président et par la direction politique du parlement. Lorsque les fonctions procédurales et administratives du secrétaire général et de l'administrateur sont réparties entre deux titulaires de poste ou plus, tous ont un intérêt égal dans l'auto-développement du parlement.

2.2.4 Les parlementaires

L'auto-développement fructueux est un processus inclusif. Il repose sur des approches « descendantes » et « ascendantes » : le leadership et l'engagement de la direction politique et administrative, et l'appui et les contributions des parlementaires et du personnel de tous les niveaux. **Les parlementaires jouent un rôle essentiel dans la légitimation et la prise en compte de l'approche et de la structure de l'auto-développement.**

Si les décisions des hauts responsables politiques et de la direction administrative sont nécessaires pour amorcer l'auto-développement, celui-ci ne peut se concrétiser dans la vie quotidienne du parlement qu'avec l'engagement des parlementaires et du personnel.

Les parlementaires, en tant que groupe, doivent accepter et soutenir une culture d'auto-développement. Au minimum, ils pourraient être amenés à examiner un rapport annuel sur les résultats du parlement en matière de développement au cours de l'année écoulée et à étudier minutieusement le plan de développement proposé et l'affectation des ressources pour l'année à venir. Cela étant, une participation plus active des parlementaires est hautement souhaitable.

2.3. Repérer et gérer le changement

L'auto-développement est une réaction rationnelle face au changement. C'est un outil qui permet au parlement de s'acquitter de ses fonctions « fondamentales » de contrôle, de représentation et de législation à long terme en faisant preuve de cohérence et de pertinence. La mise en œuvre de l'auto-développement exige une série continue d'actions spécifiques et limitées dans le temps :

- **analyse des contextes pertinents à l'intérieur et à l'extérieur du parlement** – recenser les *besoins* du parlement ;
- **recensement des domaines dans lesquels des améliorations stratégiques et opérationnelles peuvent être apportées et conceptualisation du résultat souhaité** – prévoir une vision, une mission, des résultats et des extrants dans les cadres *stratégiques* et *opérationnels* pour répondre aux besoins précis.

- **conception et lancement des mesures appropriées d'atténuation (mise en œuvre)** – établir un régime de travail grâce auquel les processus d'amélioration objectifs et fondés sur des données tangibles pourront être intégrés aux travaux annuels, mensuels et quotidiens du parlement grâce à un *cycle stratégique annuel*.

2.3.1 Besoins

La première étape est une « évaluation des besoins » (parfois appelée « auto-évaluation », mais nécessitant toutefois souvent une aide extérieure). Il s'agit d'analyser le parlement dans son contexte social et politique afin de comprendre la manière dont il est organisé et de déterminer ses priorités en matière de développement²³ (voir 2.4.2 ci-dessous).

ENCADRÉ 15 Principe commun 2

Principe 2 : Les partenaires tiennent compte de la diversité et de l'influence croisée des paramètres socio-économiques et politiques dans lesquels s'inscrit l'action des parlements.

Par conséquent, les actions d'assistance aux parlements fructueuses tiennent étroitement compte à la fois de l'architecture constitutionnelle, institutionnelle et procédurale interne du parlement et des multiples contextes sociaux et politiques extérieurs dans lesquels agissent les parlements et qui influencent le parlement et les parlementaires au quotidien. Une assistance solide consistera à appuyer le parlement dans sa volonté d'être inclusif, d'établir un dialogue avec ses électeurs et de s'engager auprès d'eux dans tous les contextes sociaux et politiques.

Source : *Principes communs*, p.18

Cela étant, en raison de la nature continue du changement, il est peu probable qu'une évaluation des besoins faite à un moment précis puisse fournir une base adéquate pour l'élaboration d'un programme qui s'étendra sur plusieurs années. Les échéances pour une prédiction précise sont courtes²⁴. Au fur et à mesure que des structures, des composantes et des idées nouvelles et non analysées influencent le parlement, le programme peut perdre de sa pertinence ou certains volets peuvent devenir superflus²⁵.

La programmation du développement doit comporter plusieurs étapes de réévaluation, afin de cerner les aspects à corriger et de veiller à ce que les activités du programme restent pertinentes (voir 2.3.4 ci-dessous et annexe 2).

23. Par exemple, UIP, *Évaluer le Parlement : Outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements*, 2008. www.ipu.org/fr/ressources/publications/reference/2016-07/evaluer-le-parlement-outils-dauto-evaluation-lintention-des-parlements

24. Douglass C. North (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, p.20.

25. Colin Hay (2002). *Political Analysis*. Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, pp.163–167

2.3.2 Stratégie

Pour certains parlements, comme le suggèrent les *Principes communs*²⁶, **la deuxième étape consistera à définir une stratégie d'auto-développement, fondée sur l'évaluation des besoins, qui détermine les priorités convenues, maintient l'accent sur les activités correctives et garantit une utilisation optimale des ressources :**

« Les stratégies aident les organisations à réfléchir à ce qu'elles veulent réaliser et à la façon dont elles vont le faire. La mise en pratique des stratégies et l'action stratégique leur permettent de se concentrer sur ce qui compte vraiment – et non sur des événements ou des distractions à court terme – et de répartir leurs ressources en conséquence »²⁷.

Une stratégie « à échelle institutionnelle » doit être élaborée pour dynamiser l'action de l'ensemble de l'organisation. Les avantages du processus stratégique doivent pouvoir se manifester dans tous les domaines du travail parlementaire (voir l'**annexe 2**).

Une stratégie d'auto-développement peut être centralisée au sein du parlement, mais ses effets s'étendent vers l'extérieur. Il s'agit d'un moyen ce qui permet au parlement de renforcer l'impact positif de la valeur publique qu'il dispense, soit des « services et résultats qui ont de la valeur aux yeux du public »²⁸, grâce à ses fonctions « fondamentales » de contrôle, de représentation et de législation.

2.3.3 Absence de stratégie

Une stratégie parlementaire réussie exige une capacité de gestion appropriée. **Commencer modestement, avec un petit nombre de volets d'activités pour le développement, est une solution appropriée lorsqu'une telle capacité n'a pas encore été développée ou lorsqu'il n'y a pas de consensus politique en faveur d'une stratégie complète. Le passage à une stratégie officielle peut attendre qu'une gestion solide et un consensus politique soient en place.**

Global Partners Governance a commencé à travailler avec le Conseil des Représentants de l'Irak en 2008, à un moment où il n'existait pas de stratégie parlementaire. L'expérience, présentée dans l'encadré 16, montre le potentiel de développement important dans des circonstances où une stratégie n'est pas appliquée ou n'est pas encore réalisable.

ENCADRÉ 16

Le développement en l'absence d'une stratégie parlementaire

Global Partners Governance (GPG) a commencé à travailler avec le Conseil des Représentants irakien en 2008. Le GPG a adopté une approche innovante et flexible, qu'il qualifie de « programmation agile sur le plan politique ». Le programme comportait trois volets.

- **Premièrement**, il a visé à appuyer une poignée de commissions pour améliorer leurs capacités d'examen et de contrôle des lois et des politiques.
- **Deuxièmement**, il a sollicité les départements administratifs spécifiques du Parlement pour renforcer les capacités internes et pérenniser la mémoire institutionnelle.
- **Troisièmement**, il a mobilisé le Président du Parlement, les Vice-Présidents et le Secrétaire général aux fins de mise en œuvre des réformes du processus législatif et des pratiques à l'échelle de l'institution.

L'approche « agile sur le plan politique » du GPG présente cinq aspects qui peuvent être utiles au regard de l'assistance aux parlements.

1) Habilitier et non mettre en œuvre

Bien que l'assistance internationale aux parlements insiste depuis longtemps sur la nécessité d'une « appropriation locale », la grande majorité des programmes peinent encore à trouver des méthodes de travail qui sont le reflet d'une véritable collaboration. Pour que le changement politique et parlementaire soit durable, il faut que les personnes qui sont directement touchées par le changement y croient et le fassent fructifier sur le long terme. Cela signifie que la stratégie relative au changement et la logique qui la sous-tend doivent être élaborées en collaboration avec les intervenants locaux. *Le principal changement concerne ceux qui fournissent une assistance aux parlements : ils doivent comprendre que leur rôle le plus précieux n'est pas de mettre en œuvre le changement, mais de permettre aux personnes avec lesquelles ils travaillent de le faire elles-mêmes.*

Compte tenu des problèmes auxquels le Parlement irakien était confronté en 2008, il n'existait pas réellement de plan stratégique global qui aurait permis d'apporter une assistance à l'institution. Le GPG a plutôt choisi de travailler avec chaque commission et direction parlementaire pour leur permettre de concevoir, puis d'atteindre leurs propres objectifs stratégiques.

2) Résolution des problèmes sous la direction des partenaires

Bien qu'il soit important d'avoir des objectifs stratégiques clairs, la mise en œuvre de tels plans est rarement sans heurts dans les institutions politiques, en particulier lorsqu'elles sont aussi complexes que celle de l'Iraq. La réforme politique est fortement tributaire des circonstances et sera façonnée par un large éventail d'intérêts et d'incitations venant de l'intérieur et de l'extérieur du Parlement. Par conséquent, les programmes devront tenir compte des changements fréquents dans le contexte politique. De tels changements sont rarement prévisibles

26. *Principes communs*, p. 16

27. Gouvernement du Royaume-Uni, *Strategy Survival Guide* (ver 2.1, 2004), Bureau du Cabinet, Unité de la stratégie du Premier ministre, p. 6. [webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060214033713/http://www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/downloads/ssg_v2.1.pdf](http://www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/downloads/ssg_v2.1.pdf)

28. *Ibid.*, p. 6

et il n'y a pas de plan précis pour les programmes à suivre ; les projets d'assistance doivent plutôt être axés sur une forme de résolution des problèmes dirigée par les partenaires, ce qui permettra aux partenaires locaux de s'adapter sans perdre de vue les objectifs à long terme.

3) Se préoccuper des détails, mais viser la résilience institutionnelle à long terme

Les programmes d'assistance parlementaire ne sont souvent financés que s'ils visent à résoudre le maximum de problèmes et s'ils promettent des changements politiques profonds au cours des trois années à venir. Peu de preuves montrent que ces projets réussissent à atteindre des objectifs aussi importants. De plus, lorsque les donateurs interviennent lourdement dans les institutions politiques, ils retirent souvent tout sentiment de contrôle local. L'effet, comme l'a décrit un parlementaire irakien, est le suivant : « nous avons l'impression que c'est nous qui sommes mis en œuvre ».

Au lieu de viser uniquement de grands changements systémiques, le projet en Iraq a cherché à construire de manière ascendante à partir de la base. Bien que les fondements de l'efficacité institutionnelle tels que les descriptions de poste du personnel, les systèmes de communication interne, les lignes de responsabilité claires et la planification stratégique ne soient pas attrayants, ils étaient fondamentaux pour le fonctionnement du Conseil des Représentants.

4) KAPE : réserves de bonnes pratiques et effet d'entraînement

Le principe KAPE, mis au point par le GPG, consiste à aider les partenaires à établir des réserves de bonnes pratiques au sein du parlement, puis d'inciter les parlementaires et les membres du personnel eux-mêmes à les diffuser dans l'institution. KAPE reflète les quatre étapes de l'exécution d'un projet - transfert de *connaissances*, *application* de nouvelles techniques, *intégration* de ces nouvelles pratiques et *diffusion* de celles-ci au sein du parlement par effet d'entraînement.

A cette fin, le GPG a travaillé en étroite collaboration avec une demi-douzaine de commissions, en leur fournissant des structures internes et des descriptions de poste du personnel, ainsi qu'en améliorant les procédures standard pour les demandes d'ordre politique, la collecte d'informations et les rapports de commissions. Travailler en étroite collaboration avec de petits groupes de responsables politiques et de membres du personnel était un moyen d'obtenir des changements considérables qui visaient à transformer les commissions en exemples de bonnes pratiques. Les commissions ont été encouragées à consigner ces enseignements dans les rapports périodiques qu'elles ont publiés.

Dans le même temps, le GPG a collaboré avec le personnel permanent du Parlement pour veiller à ce que l'institution dans son ensemble conserve des méthodes de travail efficaces. En appuyant la Direction parlementaire et la Direction de la recherche, il a dégagé les enseignements principaux et en a fait des principes qui ont été diffusés par le Parlement auprès de toutes les commissions. En outre, le GPG a aidé le Bureau du Président du

Parlement à élaborer un cadre d'évaluation des travaux des commissions à l'échelle de son institution.

5) La cohérence et la continuité sont plus importantes que l'intensité

Le développement parlementaire se fait habituellement au pas. Surviennent parfois des « moments décisifs » lorsque la possibilité d'un changement sismique se présente. Mais il s'agit là de cas rares, et même lorsqu'ils se produisent, il faut du temps et des efforts pour que perdure la capacité d'intégrer dans l'environnement parlementaire global les réformes importantes qui découlent de ces transitions.

Les travaux du GPG avec le Conseil des Représentants durent depuis une dizaine d'années, et les conseillers qui ont travaillé sur le projet étaient en grande partie les mêmes pendant cette période. Une telle ancienneté leur permet non seulement de cumuler une expérience considérable, mais aussi de bénéficier d'un niveau de confiance et de familiarité qui leur permet de travailler plus facilement à des objectifs partagés par tous. Ces ententes tacites sont souvent la clé du changement dans des pays comme l'Iraq.

Le financement des donateurs a cependant tendance à privilégier le court terme et les avancées rapides. S'ils veulent que les parlements s'engagent dans une réforme à long terme en échange d'une assistance, les organismes donateurs devraient également faire preuve de cet engagement dans leur volonté de financer la réforme sur le long terme.

Source : *Global Partners Governance*

Il existe de nombreux postes intermédiaires. Par exemple, au Sénat du Parlement de la Pologne, le développement systématique dépend des décisions que prend le Secrétaire général face à des questions spécifiques, telles que la transition actuelle vers la gestion électronique des documents²⁹. Le Parlement de Finlande, quant à lui, met actuellement en œuvre des plans de développement parlementaire élaborés par le Fonds finlandais pour l'innovation (Sitra), qui fonctionne sous l'autorité du Parlement³⁰.

Il n'existe pas de point de départ unique pour la mise en œuvre de l'auto-développement. Certains parlements adoptent une stratégie de développement globale (dite « à l'échelle institutionnelle »), tandis que d'autres commencent par un nombre plus restreint de volets de travail liés au développement ou procèdent d'une autre manière, plus modeste.

Le choix de l'approche qu'adoptera le parlement dépendra d'une multitude de facteurs, tels que l'expérience et les capacités du personnel, la disponibilité des ressources de développement, la capacité courante du parlement à remplir ses fonctions « fondamentales », la présence ou l'absence de consensus politique, la pression du travail quotidien, la stabilité contextuelle et les questions de sécurité, etc.

29. Contribution : Sénat du Parlement de Pologne

30. Contribution : Parlement de Finlande

2.3.4 Mettre en place un cycle stratégique

La **troisième étape** consiste à mettre en place un cycle stratégique, car les stratégies prennent la poussière si elles sont conçues comme de simples documents plutôt que comme des processus dynamiques. L'opérationnalisation stratégique découle naturellement de la « décision de principe » de poursuivre l'auto-développement (voir 2.1.1 ci-dessus) et se réalise grâce aux composantes suivantes :

- **un cycle stratégique annuel (CSA)** qui intègre la stratégie à tous les niveaux organisationnels et qui comprend une série d'outils étroitement liés, principalement : **un plan institutionnel annuel (PIA), des plans de travail départementaux annuels (PTDA), des descriptions de poste pour chaque employé et des plans de développement personnel** – *le déploiement de cette stratégie ne vient pas s'ajouter aux activités normales mais devient elle-même une norme ;*
- **une affectation de ressources humaines adéquates** pour la gestion du cycle stratégique – *la stratégie doit être « assimilée » par l'ensemble du personnel en général, mais la gestion de la stratégie doit faire clairement et spécifiquement partie des tâches quotidiennes de certains membres du personnel ;*
- **des structures de gestion** conçues pour être compatibles et interdépendantes avec l'auto-développement – *par exemple, des réunions régulières de cadres de niveaux supérieur et inférieur qui suivraient les principales activités liées au développement et d'autres activités pertinentes ;*
- **une forte adhésion** des hauts responsables parlementaires, des parlementaires et des membres du personnel – *comme vu ci-dessus, aucune stratégie ne réussira à moins que ces groupes n'aient accepté l'approche d'auto-développement et de gestion du changement.*

Le Parlement national des Îles Salomon a élaboré une stratégie parlementaire sur cinq ans, qui utilise l'approche du CSA et intègre les caractéristiques susmentionnées (voir **annexe 2**).

ENCADRÉ 17

Stratégie d'opérationnalisation du Parlement des Îles Salomon

- Depuis 2012, toutes les activités de développement du Parlement des Îles Salomon s'articulent autour d'un **cycle stratégique annuel**. Le cycle comporte deux volets principaux qui permettent de déterminer, de mettre en œuvre et d'ajuster les besoins aux niveaux de l'institution, des ministères et des employés : le suivi de la réalisation des objectifs pendant *l'année en cours* et la préparation des nouveaux objectifs annuels révisés des *années à suivre*. Deux composantes du cycle ont été particulièrement importantes pour le succès enregistré et illustrent l'approche du parlement en matière d'auto-développement :

- La **première** est l'**Unité d'appui stratégique**, constituée de trois personnes, dirigée par l'Administrateur adjoint. En tant que chef de l'Unité, celui-ci rend compte chaque semaine au directeur général et au **Groupe exécutif** – soit aux plus hauts responsables administratifs du Parlement. Le personnel de l'Unité est maître du cycle stratégique annuel, ce qui est officiellement mentionné dans la description de leur poste. L'Unité est responsable de tous les aspects de la mise en œuvre de la stratégie. Les tâches devant être accomplies par le secrétariat et au niveau départemental découlent directement des priorités et des activités du plan stratégique.
- L'Unité d'appui stratégique (avec le Comité d'exécution du budget – voir encadré 10 ci-dessus) organise les échanges du Parlement avec le Gouvernement des Îles Salomon et les partenaires extérieurs concernant les questions liées au développement conformément aux orientations de l'Administrateur. C'est le point central de la coordination en matière de développement avec les intervenants parlementaires, par exemple avec la **Commission de la Chambre** chargée des besoins des membres en matière de formation et de perfectionnement, des services et du recrutement. L'Unité d'appui stratégique joue un rôle déterminant dans l'organisation de **comités directeurs** des membres du personnel chargés de superviser des projets de développement spécifiques qui peuvent avoir une priorité stratégique. Cela renforce l'appropriation des activités de développement par le personnel.
- La **deuxième composante** se présente sous forme de **plans de travail départementaux annuels** axés sur les objectifs sont soumis à un examen lors des séances mensuelles de responsabilisation des chefs de département (**Groupe de direction**) en présence du Président et de l'Administrateur, au cours desquelles les chefs de département présentent les réalisations et expliquent tout obstacle à la réalisation des objectifs. Un tel processus offre une grande transparence au sein de la structure de gestion. En outre, ces plans font l'objet d'un **examen** officiel par l'Unité et sont ajustés au besoin.

Source : Parlement national des Îles Salomon

2.4. Partenaires de développement extérieurs

Les partenaires extérieurs peuvent intervenir à tous les stades du développement du parlement. Ils se présentent sous de nombreuses formes, notamment celles d'autres parlements, d'organisations non gouvernementales (ONG) de niche de taille modeste, des organismes de développement commerciaux et non commerciaux nationaux et internationaux (fondations politiques, universités et collèges, et autres) ainsi que des praticiens offrant un éventail de services et de compétences³¹. Le gouvernement du même pays que le parlement est souvent un partenaire de développement important.

31. *Principes communs*, p. 14 et 29 à 31.

2.4.1 Travail collaboratif

Les organismes extérieurs de développement collaborent avec les parlements en utilisant différentes approches techniques et contractuelles, par exemple : des projets intégrés et des interventions à distance sur la base de protocoles d'accord. Les relations « entre pairs » (lorsque les parlements solides fournissent une assistance directe) sont souvent une excellente source de soutien car elles permettent aux parlements, selon les termes de l'Institut parlementaire du Cambodge, « d'apprendre de l'expérience des autres et... de partager des compétences et des connaissances »³².

ENCADRÉ 18 Développement parlementaire « entre pairs »

Le Bundestag fonde explicitement ses activités de développement sur les *Principes communs en matière d'assistance aux parlements*. Les activités sont financées par ses propres ressources mais aussi par des fonds extérieurs lorsqu'il s'agit de partenariats avec des partenaires nationaux ou internationaux tels que la GIZ, le NDI ou l'UE, concernant des projets à long terme. Le Parlement gère un plan annuel d'aide au développement approuvé par le Président et ses adjoints, le Secrétaire général ayant toute latitude pour se prononcer sur des demandes spéciales en cours d'année. Le Bundestag sollicite la coopération active des parlements partenaires dans le cadre de laquelle :

- les bénéficiaires ont une vision stratégique claire de la réforme parlementaire énoncée dans un plan de développement ;
- il existe un comité de pilotage et de coordination composé de responsables politiques et de membres du personnel administratif, et
- idéalement, les parlements partenaires participent activement à la conception des programmes.

Source : Bundestag

Dans le cadre d'une collaboration, le défi pour les parlements et les partenaires extérieurs est de concilier et de gérer les besoins et les ressources de manière à obtenir des résultats positifs ayant des retombées concrètes au niveau local.

Cela ne peut être réalisé que si les parties prenantes comprennent clairement leurs rôles respectifs et de la façon dont ils fonctionnent ensemble. Si le parlement lui-même n'est pas clair au sujet de ses besoins ou ne les exprime pas clairement, il sera difficile pour les partenaires extérieurs d'offrir des contributions appropriées. Aux termes des *Principes communs* : **« Pour produire des effets durables, les activités d'assistance entreprises par les partenaires doivent s'inscrire dans le processus décidé par le Parlement et dirigé par lui »** (accent mis là-dessus)³³. Lorsqu'un tel processus de développement n'existe pas, mais qu'il est voulu par le parlement, les partenaires extérieurs doivent soutenir sa création.

2.4.2 Communication

Les difficultés potentielles, en particulier une programmation trop ambitieuse au stade de l'exécution du programme, peuvent être évitées grâce à une évaluation réaliste et parfaitement à jour des besoins. Cette démarche dépend de la volonté mutuelle de coordonner les activités et d'établir une bonne communication.

ENCADRÉ 19 Principe commun 8

Principe 8 : Les partenaires de soutien parlementaire et les parlements s'engagent à assurer une coordination et une communication efficaces.

Bien utiliser les ressources de l'aide est une priorité internationale permanente. Il en va de même pour l'aide fournie pour l'assistance aux parlements et une bonne coordination des efforts et une communication sans restriction avec les partenaires portent leurs fruits en termes d'amélioration de la qualité des résultats.

Les intérêts des parlements sont manifestement servis par la coopération, et non par la concurrence, entre partenaires d'appui issus de différentes organisations. Les partenaires fournissant une assistance parlementaire doivent donc s'engager dans une coopération étroite afin d'éviter les chevauchements d'activités et les travaux contre-productifs.

Source : *Principes communs*, p.39

La communication entre les parlements et les partenaires extérieurs doit être constamment cultivée³⁴. En raison de différences culturelles majeures, elle ne peut être considérée comme acquise³⁵. Par exemple, les institutions sociales, économiques et politiques (telles que les marchés, les élections, la société civile et le gouvernement) peuvent avoir des titres communs et même paraître similaires, mais elles fonctionnent différemment d'un contexte à l'autre. Dans une telle situation, il est intrinsèquement complexe de mettre en œuvre une intervention extérieure efficace³⁶.

L'analyse de l'économie politique à partir de l'évaluation des besoins (ou auto-évaluation) peut résoudre en partie cette difficulté en mettant en évidence des relations partiellement dissimulées, pertinentes pour les décisions relatives à une intervention extérieure efficace³⁷. Une telle analyse doit nécessairement impliquer une collaboration locale, parce que pour être efficaces, les interventions doivent reposer sur des informations conjoncturelles aussi complètes que possible.

34. Ci-dessus, Encadré 16 5).

35. Douglass C. North et al. (2006). *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. <http://www.nber.org/papers/w12795>. Douglass C. North et al. (2013). *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development*. New York and Cambridge, Cambridge University Press, p.1-24, 328-349.

36. Douglass C. North et al. (2009). *Violence and Social Orders*. New York and Cambridge, Cambridge University Press, p.137-140.

37. David Hudson et Adrian Leftwich (2014). *From political economy to political analysis*. <http://www.dlprog.org/publications/from-political-economy-to-political-analysis.php>. Claire McLoughlin (2014). *Political Economy Analysis: Topic Guide (2nd ed)*. <http://www.gsdrc.org/docs/open/pea.pdf>

32. Contribution : Institut parlementaire du Cambodge.

33. *Principes communs*, p. 25.

Lorsque les évaluations des besoins parlementaires sont effectuées par des évaluateurs externes, le secrétariat du parlement doit être impliqué. Certains membres du personnel peuvent avoir besoin d'une formation préalable pour pouvoir participer efficacement³⁸. Il peut également être utile de faire appel à des citoyens n'ayant pas de rapport avec le parlement qui possèdent les compétences appropriées, comme l'a fait le Parlement du Kenya³⁹.

2.4.3 Ressources

De nombreux parlements collaborent avec de multiples partenaires de développement. Dans de tels cas, le parlement doit veiller à ce que les ressources soient gérées de manière rationnelle, transparente et optimale. Par exemple, une structure d'auto-développement bien conçue et respectant les principes éthiques favorisera la complémentarité dans le traitement des contributions des partenaires.

ENCADRÉ 20 Principe commun 9

Principe 9 : Les partenaires de l'assistance aux parlements ont une conduite éthique et responsable.

Les parlements et les organismes qui leur apportent une assistance doivent faire preuve de transparence en ce qui concerne les types d'assistance reçus et fournis. L'efficacité et l'efficience d'une telle assistance exigent des parlements qu'ils traitent équitablement avec toutes les parties prenantes et qu'ils n'utilisent pas l'une contre l'autre ou qu'ils ne cherchent pas à obtenir une aide similaire de la part de plusieurs partenaires sans en informer les intéressés.

Source : Principes communs, p.39

2.5. Exécution du programme et résultats

L'exécution du programme et les résultats devront être conformes aux objectifs stratégiques de haut niveau définis par le parlement.

2.5.1 Programmation

La programmation du développement sera normalement fondée soit sur la stratégie adoptée par le parlement, soit, en l'absence de stratégie, sur les priorités convenues d'un programme plus ciblé. Dans les deux cas, la stratégie ou les priorités devront être déterminées dans le cadre d'une évaluation des besoins.

Quelle que soit l'approche utilisée, **il est essentiel de veiller à ce que toutes les activités de programme – au niveau de l'institution, des départements et des cadres – contribuent de manière transparente, directement ou indirectement, aux tâches « fondamentales » du parlement.** Un cycle stratégique annuel (CSA) peut être utilisé pour garantir la cohérence des efforts (voir **annexe 2**).

La raison d'être des activités de programme détaillées (de niveau inférieur) sera généralement exposée dans une analyse contextuelle, qui comprendra normalement une « théorie du changement »⁴⁰. Cette analyse est une partie intrinsèque du processus d'évaluation des besoins. La justification des activités proposées peut toutefois devoir être élaborée à un stade ultérieur, lorsque les décisions finales de programmation seront prises.

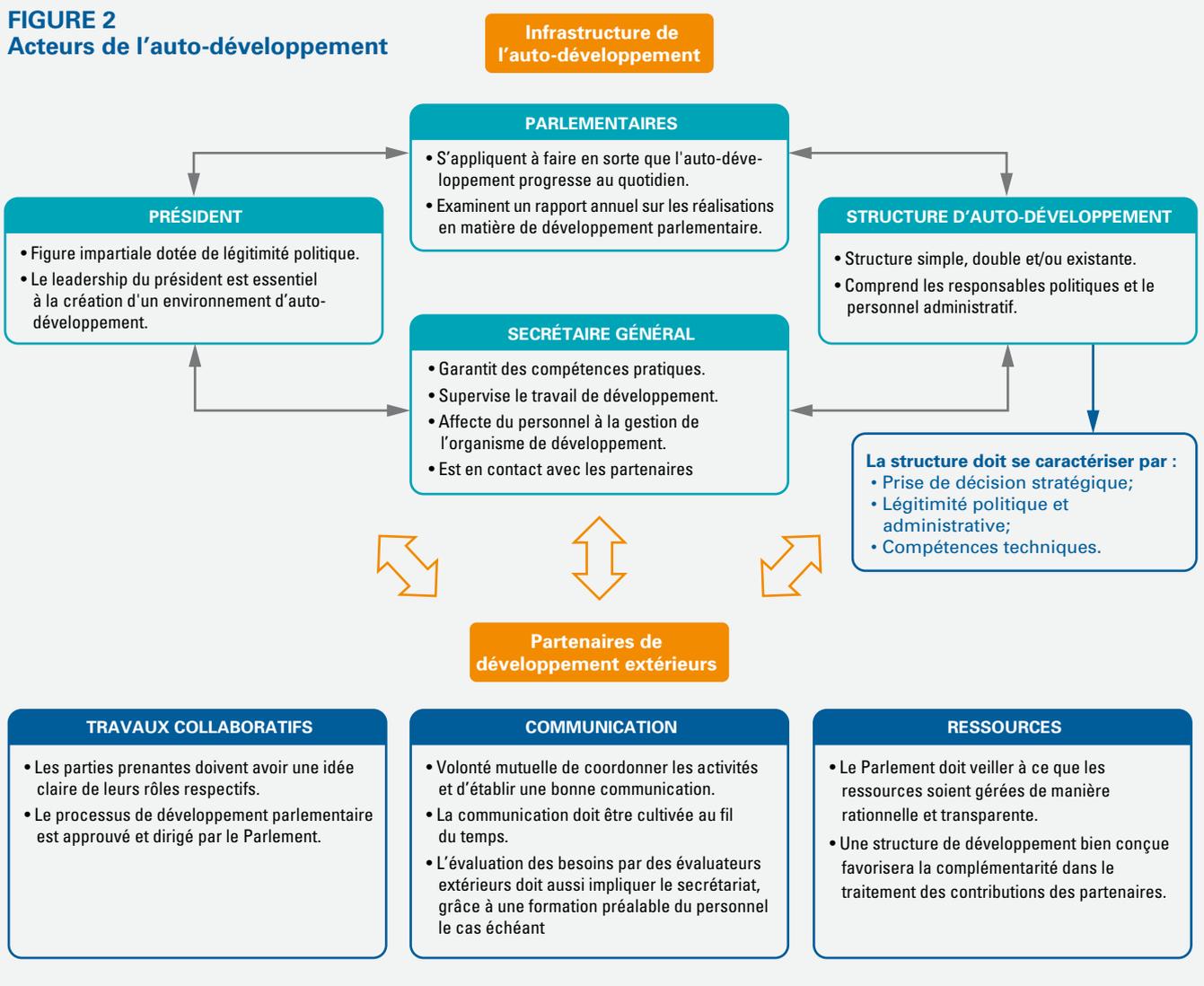
Lorsqu'un parlement a invité des partenaires extérieurs à contribuer à son développement, les propositions doivent être correctement évaluées pour garantir qu'elles correspondent bien au plan d'auto-développement du parlement. Lorsqu'un parlement a plus d'un partenaire extérieur, une coordination étroite sera importante. **Le parlement aura besoin d'un processus solide pour s'assurer que les propositions pour le développement sont évaluées de manière exhaustive au regard de leur adéquation, qu'elles sont bien coordonnées et qu'elles font l'objet d'un suivi approprié** (voir **annexe 2** et **annexe 3**).

38. *Principes communs*, p.36.

39. Ci-dessus, Encadré 13.

40. Craig Valters (2015). *Theories of Change*. Overseas Development Institute. www.odi.org/publications/9883-theories-change-time-radical-approach-learning-development

FIGURE 2
Acteurs de l'auto-développement



L'Assemblée de l'Union du Myanmar a adopté les dispositions de coordination interne ci-après aux fins de la programmation du développement.

ENCADRÉ 21

Coordination de la programmation des activités pour le développement de l'Assemblée de l'Union du Myanmar

Tout l'appui au développement reçu par l'Assemblée de l'Union du Myanmar de la part des partenaires de développement est coordonné par la **Commission mixte de coordination pour le développement parlementaire**, présidée actuellement par le Vice-Président de l'Assemblée. Elle est composée de parlementaires, de directeurs généraux et de directeurs généraux adjoints des bureaux des trois chambres, ainsi que d'experts techniques.

Le mandat et la composition de la Commission garantissent la participation des parties prenantes internes clés au processus décisionnel concernant toutes les questions relatives à la planification, à la mise en œuvre et au contrôle des activités de développement au sein de l'Assemblée. La Commission est soutenue par un **Bureau**, qui fournit un mécanisme à guichet unique pour assurer une communication et une liaison harmonieuses et rationalisées avec les partenaires de développement, dont les agences des Nations Unies, ainsi qu'avec les autres parties prenantes extérieures telles que les donateurs et les organisations de la société civile. Toutes les communications des partenaires de développement intéressés – plans, propositions/invitations qui ont été examinés en détail et soumis au Président pour que ce dernier puisse donner son avis sur les mesures à prendre – sont transmises au Bureau de la Commission.

Des **protocoles d'accord** sont signés avec les partenaires de développement qui se sont engagés de façon continue et à plus long terme afin de fournir une plate-forme de mise en œuvre stable avec des procédures opérationnelles rationalisées et des principes de base établis pour un déroulement harmonieux des activités.

L'Assemblée en est à la première année de son deuxième Plan stratégique pour le développement parlementaire (2019-2022) et les partenaires de développement sont encouragés à se référer à ce cadre général lorsqu'ils élaborent leurs propres programmes, projets et plans de travail. Une nouvelle caractéristique de ce deuxième Plan est la conception et la formulation d'un cadre commun de suivi et d'un système d'établissement de rapports par la Commission en collaboration avec les partenaires de développement. Ce processus favorise la transparence, l'entente mutuelle et la valorisation des efforts de chacun. Il facilite la collaboration entre les divers partenaires de développement. En outre, le mécanisme de la Commission donne au Parlement les moyens d'évaluer tout le soutien proposé dans le cadre de l'actuel Plan stratégique.

Les plans de travail annuels (année civile) des partenaires de développement sont rassemblés et fusionnés dans le cadre d'un processus consultatif au cours duquel les partenaires de développement mènent des discussions et conviennent, entre eux et avec la Commission, de la meilleure façon d'harmoniser leur assistance afin d'obtenir un impact maximal, en évitant les chevauchements et en comblant les lacunes.

Ce processus favorise la transparence, l'entente mutuelle et la valorisation des efforts de chacun. Il facilite la collaboration entre les divers partenaires de développement. En outre, le mécanisme de la Commission donne au Parlement les moyens d'évaluer tout le soutien proposé dans le cadre de l'actuel Plan stratégique.

Source : Assemblée de l'Union du Myanmar

2.5.2 Résultats

L'évaluation des résultats du développement parlementaire est aussi difficile qu'essentielle. Le Parlement a la responsabilité vis-à-vis de l'électorat de procéder à un contrôle rigoureux, de le représenter et de produire des « biens publics » législatifs. Il s'ensuit que le parlement a le plus grand intérêt à garantir que les activités de développement pensées pour améliorer ses résultats sont évaluées de façon réaliste.

Les résultats doivent être fondés sur des données probantes.

Avant de les évaluer, le parlement doit donc avoir recueilli des données sur ses activités administratives « fondamentales ». De plus, dans le cadre du processus d'auto-développement, il doit avoir :

- établi des bases de référence solides pour les domaines ciblés en vue d'un développement futur,
- défini des objectifs clairs et des résultats concrets,
- fait en sorte de pouvoir mesurer et/ou évaluer l'impact des activités réalisées,
- évalué l'importance relative de différents types d'information.

Ensemble, ces éléments constituent les fondements ou « base de données » dont dépendra plus tard le succès du développement.

Une approche utile pour réaliser la tâche consistant à repérer et à évaluer les résultats de façon réaliste est d'envisager ces derniers selon une échelle – allant des activités qui peuvent facilement être comptées (mesurées) à celles qui nécessitent une évaluation qualitative (évaluées). Il est essentiel de les distinguer clairement l'une de l'autre et de leur accorder l'importance qu'elles méritent. Fait notable : même si compter les « activités » est pertinent, il ne faut pas surévaluer cet aspect.

Un système d'évaluation ne sera utile que s'il favorise la rigueur et l'honnêteté, reflète la connaissance des pratiques internationales et démontre sa pertinence au niveau local (voir **annexe 3**). **Le personnel du secrétariat responsable de l'auto-développement doit avoir reçu une formation sur les compétences pertinentes en matière d'évaluation** (voir **annexe 1**).

Une autre bonne pratique consiste à commanditer un **audit externe indépendant des résultats** en toute transparence. Un tel audit donne une dose adéquate de confiance quant aux résultats des programmes et des projets, et devrait être publié sur le site internet du Parlement.

Enfin, des résultats médiocres ou autrement décevants sont particulièrement précieux parce qu'ils peuvent permettre aux dirigeants du parlement de prendre conscience de questions potentiellement insolubles nécessitant une attention plus poussée. Par ailleurs, de tels résultats peuvent être la preuve d'une planification trop ambitieuse qui doit être réajustée. En d'autres termes, tout cas dans lequel les objectifs énoncés n'ont pas été atteints ne doit jamais être ignoré et doit toujours faire l'objet d'un examen minutieux.

2.6. Résumé

Chaque parlement renforcera ses capacités en fonction de sa situation particulière et définira son propre plan d'auto-développement en conséquence. Des facteurs internes et le contexte plus large détermineront la mesure dans laquelle le parlement pourra s'engager à établir une structure de développement, ainsi que son concept et sa portée. Ainsi, bien que les contextes d'auto-développement puissent différer d'un parlement à l'autre, les éléments évoqués ci-dessus sont susceptibles d'être des composantes centrales de la plupart des structures. De même, il sera essentiel de bien les gérer pour réussir.

Le Parlement du Pakistan a mis en place un processus de gestion du changement qui reflète de nombreux aspects de l'auto-développement examinés dans le *Guide*.

ENCADRÉ 22 Plan d'auto-développement au Parlement du Pakistan

Le développement parlementaire est financé principalement par des ressources nationales. Les montants qui sont puisés à cet effet dans le budget du Parlement relèvent de la compétence du Parlement lui-même. Le développement du capital du Parlement est effectué par l'intermédiaire des organismes gouvernementaux compétents. Le Président du Sénat dirige le processus de développement sur la base des initiatives proposées par le Secrétariat sous la direction du Secrétaire général. Le Président de l'Assemblée nationale est un décideur clé.

Le cadre de développement est établi par un **plan stratégique quinquennal** conforme à la politique nationale. Le plan est élaboré sous la direction d'un **Comité de contrôle du plan stratégique** composé de représentants de tous les partis. L'élaboration du Plan incombe du Parlement, ce qui est reconnu par les partenaires extérieurs et les donateurs. Le Secrétariat dispose d'un mécanisme interne de **suivi et d'évaluation**, mais celui-ci ne comprend pas l'évaluation des travaux menés par les partenaires extérieurs.

Le **Bureau du coordonnateur au Secrétariat du Sénat** est principalement responsable de la collaboration entre les partenaires du développement extérieurs et les parties prenantes internes du développement. Une **Unité de gestion de projet** attachée au Secrétariat assure la coordination centrale de la planification stratégique, recense les domaines de développement pour le travail coopératif et veille à ce que les partenaires nationaux et internationaux (par exemple, le gouvernement, les organisations de la société civile, les universités) respectent lesdites exigences.

Un certain nombre d'organes parlementaires permanents importants exercent une forte influence sur le développement, à la fois dans leurs domaines de compétence et en ce qui concerne les travaux transversaux, par exemple la **Commission consultative des affaires de la Chambre** (comprenant tous les dirigeants des partis politiques représentés au Parlement), la **Commission des finances de la Chambre**, le **Comité administratif** et le **Conseil des présidents de commissions**.

Le Parlement collabore avec les **partenaires extérieurs** sur un plan technique par l'intermédiaire de l'Unité de gestion de projets et en convoquant régulièrement des **conférences de donateurs**. L'objectif est d'éviter les doubles emplois et de viser la durabilité. Les initiatives des deux parties sont les bienvenues et le financement mutuel est en place.

Source : *Parlement du Pakistan*

FIGURE 3
Processus d'auto-développement en un coup d'œil

1. Etapes préliminaires

DÉCISION DE PRINCIPE

- Le parlement a une véritable volonté politique et organisationnelle de s'auto-développer, qui persiste tout au long des changements de direction et de gouvernement.

IMPLICATIONS ADMINISTRATIVES :

- La structure administrative est *susceptible* de devoir être adaptée.
- Les membres du personnel ont besoin de fonctions, de compétences et de soutien pour mettre en œuvre l'auto-développement.
- L'autonomie fonctionnelle est une bonne pratique.

2. Mettre en œuvre et gérer le changement

RECENSER LES BESOINS

- L'« évaluation des besoins », ou "auto-évaluation », est conçue pour analyser le parlement au sein de ses contextes et déterminer les besoins prioritaires.
- Au fur et à mesure que les contextes évoluent, il faut envisager de poser un certain nombre de jalons pour la réalisation de la réévaluation.

METTRE EN PLACE UNE STRATÉGIE

- Une stratégie est une plate-forme pour :
- recenser les priorités en termes d'améliorations et maintenir l'accent sur les objectifs convenus ;
 - utiliser les ressources de la manière la plus efficace possible.
- Toutefois, la décision de passer à une stratégie à plus grande échelle peut être laissée en suspens jusqu'à ce qu'un consensus solide soit atteint.

MISE EN ŒUVRE

- Une stratégie est dynamique et il faut en faire un processus « vivant » en :
- concevant un cycle stratégique annuel qui comprend des outils connexes (plan institutionnel annuel, plans de travail départementaux annuels, descriptions de poste et plans de développement) ;
 - affectant des ressources humaines appropriées pour gérer le cycle stratégique annuel ;
 - se dotant de structures de gestion conçues pour être cohérentes avec l'auto-développement ;
 - bénéficiant d'une forte allégeance des dirigeants, des parlementaires et du personnel parlementaire.

3. Exécuter le programme et obtenir des résultats

PROGRAMMATION DE L'AUTO-DÉVELOPPEMENT

- Généralement fondée sur la stratégie adoptée ou les priorités convenues.
- Toutes les activités de programme doivent contribuer de manière transparente aux tâches « fondamentales » du parlement, ce qui se fait par l'intermédiaire du cycle stratégique annuel.
- Le Parlement doit être doté d'un processus permettant de veiller à ce que les propositions soient évaluées au regard de leur durabilité, fassent l'objet d'un suivi rigoureux et soient ajustées comme il convient lorsque cela est suggéré par le processus de réévaluation des jalons.

RÉSULTATS

- Les résultats doivent s'appuyer sur des données probantes. Le Parlement doit recueillir des données sur ses activités « fondamentales » et :
- établir des bases de référence solides pour les domaines ciblés en vue d'un développement futur ;
 - définir des objectifs clairs et des résultats concrets ;
 - s'assurer qu'il peut mesurer et/ou évaluer l'impact des activités réalisées ;
 - évaluer l'importance relative des différents types d'information

3

Modèle

« Les parlements nationaux sont tous différents... Certains aspects de la pratique parlementaire sont toutefois universels. »⁴¹

3.1 Objet

La modélisation d'une structure d'auto-développement illustre clairement le processus détaillé par lequel le parlement rend opérationnelle l'approche décrite à la Section 1 du Guide en utilisant les éléments traités à la Section 2.

3.1.1 Portée mondiale du parlement

Bien que les formes détaillées de l'auto-développement parlementaire démocratique soient pratiquement infinies – il y en a autant que de parlements – le processus de base pour la création et le fonctionnement d'une telle structure présente de fortes caractéristiques communes. Celles-ci sont exposées au point 3.2.

Étant donné que les éléments examinés dans la Section 2 sont des caractéristiques communes à la plupart des parlements démocratiques (bien qu'avec des ajustements locaux), les structures d'auto-développement qui en découlent présentent des similitudes de conception fondamentales. **L'auto-développement reconnaît la nature aussi bien locale qu'inter-nationale des parlements, et s'en enrichit à parts égales.**

3.2 Mise en place

Le processus de mise en place consiste à concevoir et à mettre sur pied une structure d'auto-développement comprenant les éléments examinés à la Section 2 du Guide. L'un des avantages de cette structure est qu'elle s'incarne à tous les principaux niveaux politiques et officiels du parlement (direction du

parlement). Elle tire sa légitimité, sa motivation et son appui pratique directement de ce contexte.

3.2.1 Intégration

Les activités d'auto-développement essentielles peuvent être intégrées dans les mandats existants confiés aux membres de la direction politique et officielle du parlement, bien que des ressources humaines supplémentaires spécifiques en nombre réduit puissent être nécessaires dans certains cas.

3.2.2 L'auto-développement ne prend pas en compte la taille

Aucun parlement n'est trop grand ni trop petit pour se doter d'une structure d'auto-développement. En fait, les petites institutions peuvent être avantagées parce que, mis à part les coûts de formation, les effectifs seront normalement modestes. Lorsque les ressources sont limitées, le parlement peut demander un financement à divers partenaires extérieurs.

3.2.3 Motivation

La Section 1 du *Guide* examine **les raisons pour lesquelles un parlement peut être incité et motivé** à poursuivre son auto-développement. Bien que les raisons exactes varient d'un parlement à l'autre, l'insatisfaction relative quant à la capacité du parlement à assumer ses tâches constitutionnelles et le désir de s'améliorer sont généralement des facteurs importants.

À chaque étape du processus de mise en place, et en particulier pendant la phase d'évaluation des besoins, il sera important de veiller à ce que **les lacunes soient évaluées avec précision et que les propositions en matière de développement du parlement soient crédibles.** Un leadership dynamique des structures politiques et officielles fondamentales du parlement (qu'elles bénéficient ou non d'un soutien extérieur) garantira la réussite du processus de mise en place.

3.3 Modèle

La figure 4 ci-dessous présente un modèle linéaire à 10 étapes pour les activités de mise en place officielle.

Le modèle présente une approche dans les grandes lignes. Chaque parlement aura sa propre façon de mettre en œuvre chaque étape (par exemple, l'étape 5 : obtenir l'approbation du parlement). L'expérience montre que l'ensemble du processus de mise en place peut prendre jusqu'à 24 mois.

Le parlement pourrait envisager de faire appel à des experts externes pour l'aider dans le processus de mise en place. **Cependant, la direction du parlement doit garder les rênes du processus dès le départ. Toutes les activités, en particulier celles menées par les partenaires extérieurs, doivent viser à créer et à renforcer – et non à remplacer – les capacités internes.**

41. *Principes communs*, p. 29

3.4 Retombées positives de l'auto-développement

Une structure d'auto-développement peut engendrer des retombées très positives pour le parlement :

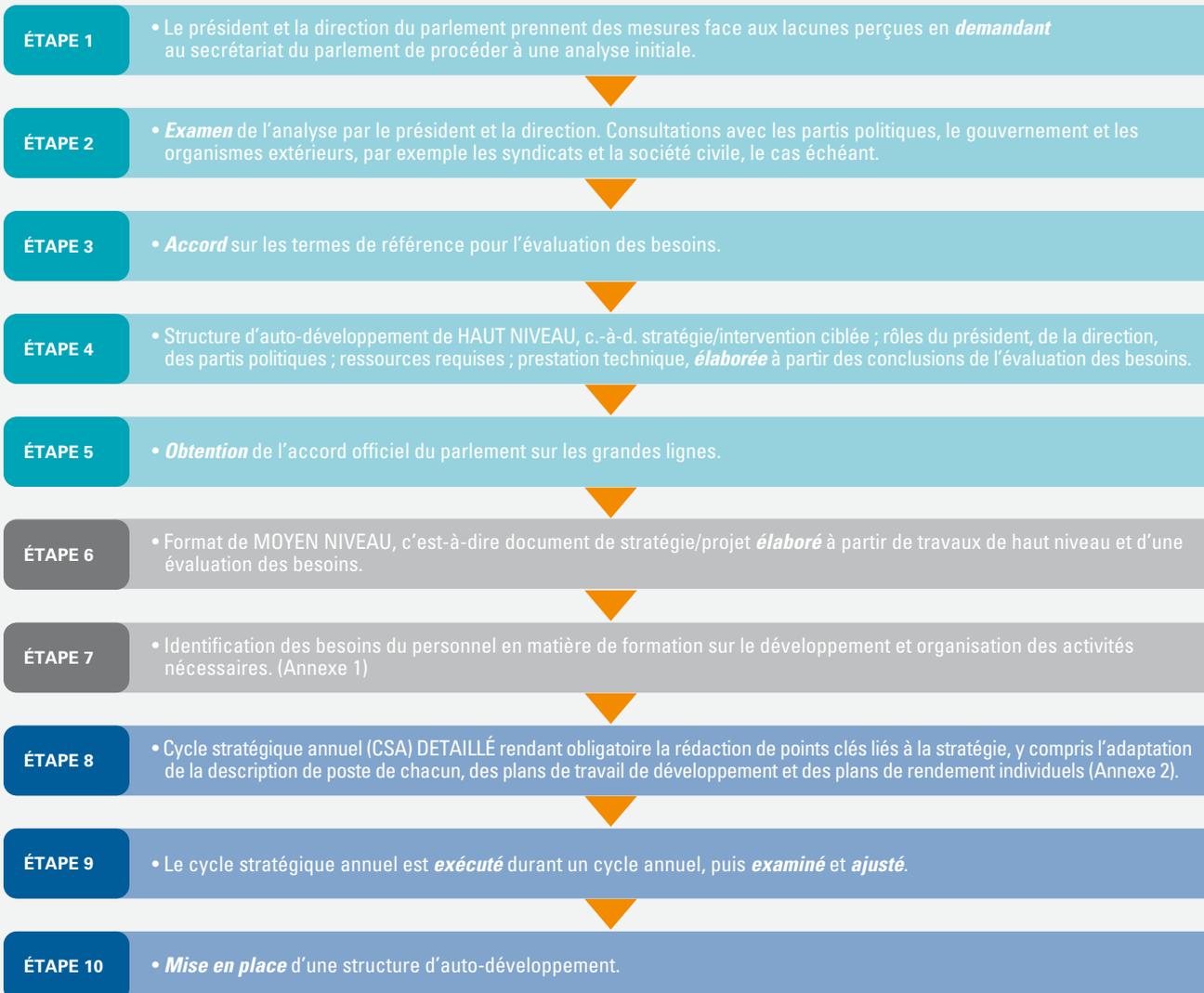
- Elle peut **donner** au parlement les moyens de créer et de mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités internes pertinentes – une structure intégrée encourage une approche cohérente du développement, permettant d'éviter les interventions épisodiques, désordonnées et non-coordonnées, et reconnaît la nature complexe et axée sur l'humain du parlement.
- Elle peut **offrir** à la direction du parlement un puissant outil de leadership. Le droit du parlement à déterminer son développement est rarement contesté en principe. Cependant, transformer ce principe en pratique est souvent frustrant – une approche et des structures connexes d'auto-développement donnent au parlement les moyens de transformer le leadership parlementaire nominal en matière de développement en contrôle stratégique et opérationnel concret.

- Elle peut **permettre de faire en sorte que les contributions des partenaires extérieurs s'inscrivent dans un cadre clair et réaliste reflétant les priorités du parlement** – plus les rôles du parlement et des autres parties prenantes seront clairs au sein de la structure d'auto-développement, plus les contributions extérieures seront susceptibles d'être efficaces.

Un parlement qui suit les recommandations du *Guide* est susceptible :

- d'être en mesure de créer des rapports constructifs avec d'autres parlements du monde ;
- d'avoir de plus en plus de souplesse pour relever les défis politiques locaux ;
- de se réjouir du moral de plus en plus solide du personnel ;
- de déployer les ressources financières et humaines de manière responsable, et
- de remplir ses fonctions « fondamentales » de manière dynamique et efficace.

FIGURE 4
Concevoir une structure d'auto-développement (à consulter parallèlement à l'Annexe 3)



a

Annexe I – Compétences du personnel pour l'auto-développement

1. L'auto-développement parlementaire implique des changements importants dans les pratiques en matière de gestion du parlement, ainsi qu'un renforcement considérable des capacités humaines.
2. **Le renforcement des capacités humaines est essentiel parce que ce sont les personnes, soit les dirigeants politiques du parlement, les parlementaires et le personnel, qui gèrent, génèrent et rendent opérationnelles les mesures à prendre face au changement. Des pratiques de travail durables et constamment actualisées sont la caractéristique d'une approche d'auto-développement visant une réorientation agile, plutôt qu'une superposition superficielle de pratiques antérieures. Cet aspect exige un investissement considérable dans le personnel parlementaire.**
3. Par conséquent, il est essentiel que les membres du personnel soient motivés et formés de manière appropriée pour mettre en œuvre l'auto-développement. Le nombre de personnes participant directement à la gestion de la structure est susceptible d'être modeste (voir **annexe 2**). Cependant, le rôle de ces personnes est crucial pour l'auto-développement. Une gestion efficace du changement exigera du parlement qu'il fasse en sorte que les compétences correspondent aux exigences au moment des nominations du personnel et, par la suite, qu'il lui trouve une formation continue appropriée.

Reconnaître les besoins, les compétences correspondantes et les tempéraments

4. Les parlements doivent entreprendre un **exercice de recensement** complet pour garantir une bonne adéquation entre les exigences de la mise en place et du fonctionnement de la structure d'auto-développement et les compétences requises du personnel. Il faut faire appel à une aide professionnelle en matière de ressources humaines, s'il y a lieu.
5. Le caractère approprié du personnel dépend autant du tempérament que des compétences. Les membres du personnel chargés du développement doivent être à l'aise dans le rôle de « promoteurs » de l'auto-développement, faire preuve de résilience pour gérer un processus du changement et considérer leur travail sous un angle pratique. Le personnel directement responsable de la structure d'auto-développement est susceptible de faire preuve des caractéristiques, des connaissances et des compétences suivantes :⁴²

ENCADRÉ 23 Recrutement du personnel au Parlement du Pakistan

- Le Parlement a réformé ses dispositions en matière de ressources humaines en créant un service dédié et en fournissant au personnel des descriptions de poste et des plans de promotion, de retraite et d'héritage.
- Le Parlement a transmis le recrutement du personnel de l'Assemblée nationale à la Commission de la fonction publique fédérale en profitant des procédures de transparence, de mérite et d'équité.

Source : Parlement du Pakistan

42. Outre le profil et les compétences fondamentales requises de la part de tout membre compétent du secrétariat d'un parlement : curiosité intellectuelle, formation générale solide, gestion des données numériques et non numériques, capacité de direction, maîtrise des TIC.

- capacité d'apprécier le changement et attachement ferme à l'intégration de la gestion du changement dans son propre travail et dans l'ensemble de l'organisation en général,
- compréhension du fonctionnement du parlement et de ses relations avec les autres institutions clés d'un gouvernement démocratique, bonne maîtrise du fonctionnement de l'économie et de la société, ainsi que de la nature et de l'importance de la démocratie, et aspiration à une « société ouverte »,
- aptitude au travail créatif et à la gestion ainsi que compétences requises pour traiter des tâches telles que la gestion de l'information, la conception de flux de travail, de projets et de programmes, la planification stratégique, la budgétisation, l'orientation sur les résultats, la gestion des risques, le suivi et l'évaluation.

Trouver une formation adaptée

6. Dans de nombreux cas, les parlements qui cherchent les compétences nécessaires à la formation du personnel devront solliciter des parlements « pairs » possédant une expérience en la matière, à des partenaires extérieurs qui fournissent une assistance aux parlements, à des collègues parlementaires, à des organismes de soutien et aux praticiens. Au cours des premières étapes de la conception de la structure, tandis que le parlement renforce ses capacités internes, les partenaires extérieurs possédant l'expérience appropriée et attachés aux *Principes communs* peuvent être particulièrement utiles pour donner des précisions sur les besoins probables et guider la formation initiale.

« Braconnage » et rémunération réaliste

7. Dans un contexte de développement, un personnel dûment qualifié est une denrée rare. Les partenaires extérieurs ne doivent pas entrer en concurrence avec le parlement en ce qui concerne les maigres ressources en personnel. L'un des fondements des *Principes communs* est que les partenaires extérieurs ne « braquent » pas de personnel du parlement⁴³.

Par ailleurs, les parlements et les gouvernements ont le devoir de veiller à ce que le personnel soit rémunéré de manière réaliste et ne rencontre pas de difficultés financières en travaillant pour le parlement. La rémunération doit être fixée à un niveau qui permette au parlement d'embaucher et de garder des travailleurs compétents, et qui reflète l'importance de ces derniers.

« Il arrive qu'une concurrence malsaine s'installe entre les parlements, les organisations internationales d'assistance et les gouvernements pour s'assurer les services des personnes les plus qualifiées et les plus compétentes. Les partenaires doivent faire preuve de la hauteur de vue nécessaire pour éviter cet écueil en prenant conscience du fait qu'il n'est pas souhaitable de « braquer » les talents des institutions nationales. »

Source : *Principes communs*, p. 38

43. *Principes communs*, p.38

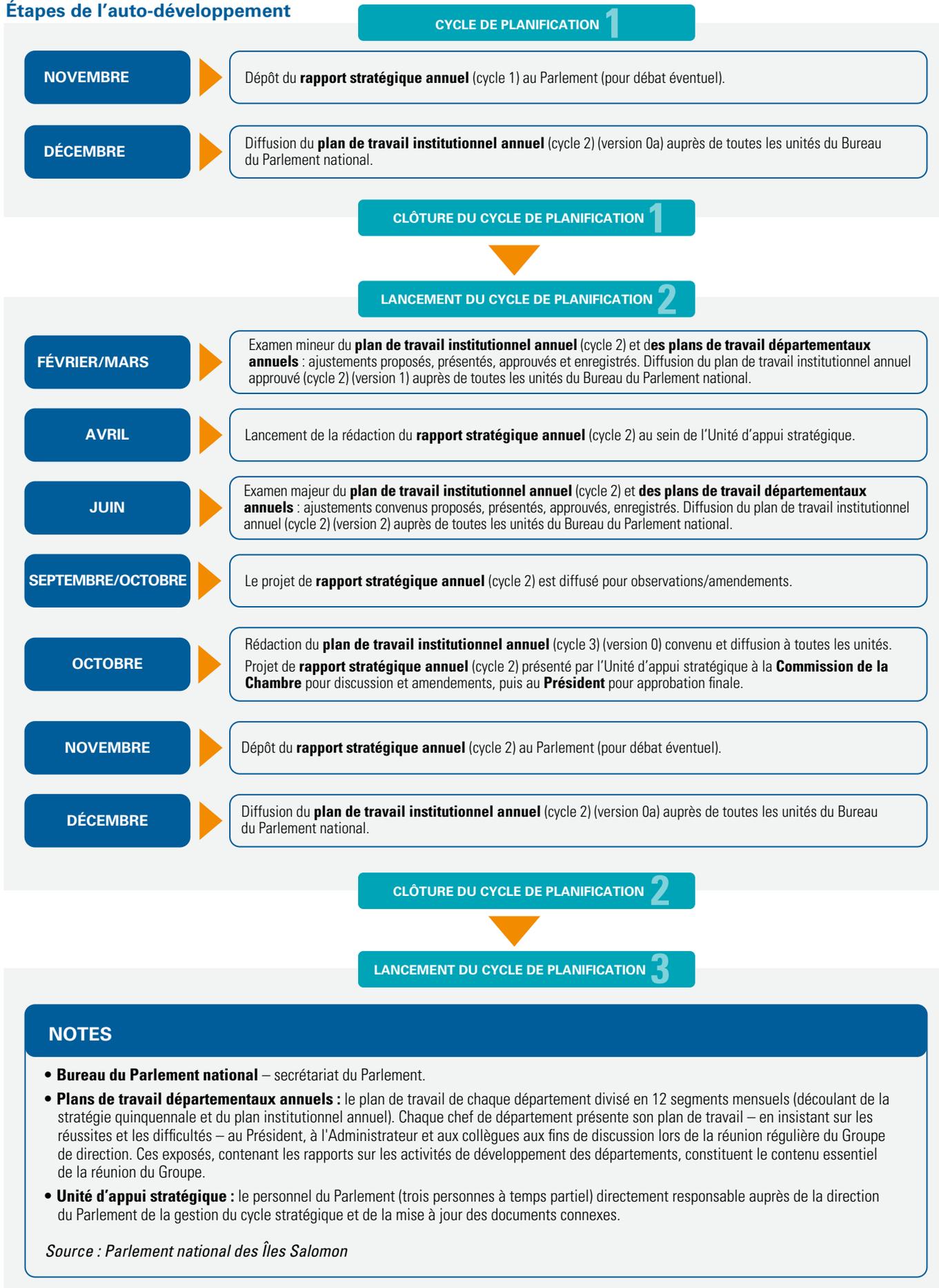
a

Annexe II – Étude de cas : gestion du cycle stratégique annuel

Étude de cas : gestion du cycle stratégique annuel

1. Le Parlement national des Îles Salomon applique avec succès un cycle stratégique annuel (CSA) depuis 2012.
2. **Le CSA représente une série d'activités menées tout au long de l'année par l'Unité d'appui stratégique, une équipe de fonctionnaires responsables de la stratégie au quotidien. Des responsables politiques et d'autres fonctionnaires (hauts responsables du secrétariat, le Président, la Commission de la Chambre et la plénière) participent étroitement. Le cycle est un processus continu : lorsque le cycle 1 touche à sa maturité, les préparatifs pour le cycle 2 commencent, et ainsi de suite.**
3. **Le CSA est une représentation plus détaillée de la manière dont le Parlement renforce ses fonctions « fondamentales », telles qu'elles sont déterminées par la stratégie de haut niveau du Parlement.** Par exemple, les plans de travail départementaux annuels (PTDA) permettent de suivre la contribution d'un département aux priorités relatives au plan stratégique de l'année en cours, telles qu'elles figurent à mi-parcours dans le plan institutionnel annuel (voir figure 4). Les PTDA sont divisés en segments mensuels examinés toutes les quatre semaines par le Président et l'Administrateur lors de la réunion mensuelle régulière des chefs de département (Groupe de direction). En plus des examens majeurs et mineurs plus approfondis des PTDA sont menés par l'Unité d'appui stratégique au cours du cycle (voir la figure 5 ci-dessous).
4. Grâce au CSA, les activités et les priorités du plan stratégique deviennent le travail courant de chaque département et membre du secrétariat. **Le travail de l'Unité d'appui stratégique garantit que les considérations et processus d'ordre stratégique liés au développement définissent, organisent et appuient de manière cohérente le travail quotidien du Parlement au niveau départemental et individuel.**
5. L'Unité d'appui stratégique est composée de membres du secrétariat et se trouve directement sous l'autorité du Secrétaire général/Administrateur. De cette façon, elle est mieux à même de conserver une perspective à l'échelle de l'institution que si elle était attachée à un département spécifique. L'Unité se compose de l'Administrateur adjoint et de deux collègues, qui ont tous des fonctions supplémentaires distinctes.
6. **Le perfectionnement professionnel le plus efficace se déroule en interne au sein du Parlement lorsque les parlementaires et les responsables s'acquittent de leurs activités « fondamentales ». Celles-ci comprennent le perfectionnement professionnel continu en interne, la formation « pratique » et le mentorat formel et informel par les pairs. Elles peuvent être renforcées, au besoin, par une formation « hors bureau » (soit une formation qui se déroule en dehors du parlement). Une fonction importante du CSA est de faciliter ces échanges internes clés de connaissances en intégrant le perfectionnement professionnel dans la routine de travail quotidienne des parlementaires et du personnel.**

FIGURE 5
Étapes de l'auto-développement



a

Annexe III – Partenariats : collaborer avec les partenaires extérieurs

1. Une grande partie du *Guide* porte sur la mise en place d'une structure d'auto-développement. Le parlement est susceptible de travailler avec des partenaires externes dans le cadre de ce processus. Une fois la structure mise en place, le parlement peut aussi collaborer périodiquement avec des partenaires externes pour la faire fonctionner. **La collaboration avec des partenaires extérieurs – pendant la mise en place et la gestion de la structure d'auto-développement – soulève un certain nombre de questions pour les autorités parlementaires. La présente annexe examine ces questions, dont certaines ont été abordées précédemment.**

ENCADRÉ 24

Un partenariat de développement productif entre le parlement et les partenaires extérieurs

- Favoriser le respect et la confiance mutuels en trouvant un langage commun quant au renforcement des capacités pouvant être compris aussi bien au niveau local qu'au niveau international.
- Accepter la structure et la stratégie d'auto-développement du parlement comme la seule plate-forme sur laquelle s'appuient les relations de travail.
- Veiller à ce que les contributions extérieures aient du sens au niveau local et à ce que les contributions des partenaires extérieurs s'inscrivent de manière cohérente dans la stratégie du parlement.
- Adhérer aux *Principes communs en matière d'assistance aux parlements* (2014).

Le parlement doit évaluer systématiquement toutes les propositions extérieures concernant le développement.

2. Le parlement mettra en place et appliquera un **processus d'évaluation des propositions** afin de tester la pertinence des contributions extérieures proposées.

ENCADRÉ 25

Un partenariat de développement productif entre le parlement et les partenaires extérieurs

Les propositions seront traitées par les membres du secrétariat responsables du développement et évaluées au regard des priorités de développement et des contraintes en matière de ressources du parlement, conformément au document de stratégie/projet de développement du parlement :

- *présentation de la proposition au secrétariat - couvrir les aspects requis à l'avance par le parlement ;*
- *examen technique par le secrétariat – appliquer des critères de décision transparents et compte tenu des priorités stratégiques et des autres travaux en cours ;*
- *examen formel par le président et la direction du parlement ;*
- *prise de décision.*

En résumé, le parlement disposera d'un processus d'évaluation qui lui permettra de mesurer la pertinence des propositions de développement externes par rapport aux priorités qu'il a établies.

Le parlement doit fixer des conditions d'engagement pertinentes avec les partenaires extérieurs.

3. Les arrangements entre un partenaire extérieur et un parlement, c'est-à-dire les modalités de coopération, sont essentiels au succès du programme de partenariat.

ENCADRÉ 26

Critères pour la planification de l'intervention

L'intervention extérieure doit être conçue de manière à prendre en compte le contexte unique du parlement.

- Il n'y a pas de modèle universel pour le développement parlementaire. **L'incompréhension du contexte peut mener à des approches de développement inappropriées.** Par conséquent, il faut donner aux consultants externes suffisamment de temps pour leur permettre de comprendre le contexte dans lequel le parlement évolue. Cela ne signifie pas qu'il faille prolonger les périodes de mandat indûment. En effet, la continuité et l'approfondissement consciencieux de la collaboration entre le parlement et un partenaire externe, au fil de plusieurs projets consécutifs, peuvent aider à favoriser la compréhension mutuelle de manière à accroître la probabilité que des solutions appropriées soient convenues et appliquées.
- Des interventions complexes impliquant plusieurs flux de travail, de nombreuses personnes et des délais de mise en œuvre longs selon les estimations, sont susceptibles d'avoir besoin d'un **projet intégré** avec une équipe installée sur place. Par contre, les travaux de niche ou les interventions strictement limitées dans le temps peuvent être complétées par des visites périodiques sur la base d'un **protocole d'accord**.
- Le choix de la forme de l'intervention est un compromis. Par exemple, un projet intégré présente les avantages d'une présence continue sur le site. Cependant, le parlement risque de perdre du personnel au profit d'un projet, ce qui est contraire à la bonne pratique établie par les *Principes communs*. En outre, de tels projets peuvent, par inadvertance, sembler intrusifs in situ. Un arrangement différent, par exemple, des visites périodiques, perdra les avantages du contact continu, mais sera plus discret.
- Il sera important de tenir compte de la **maturité relative du parlement**. Un projet intégré peut présenter des avantages pour les parlements qui sont aux premiers stades de leur développement, tandis que les interventions périodiques peuvent mieux convenir aux parlements se trouvant à des étapes plus avancées.
- Les travaux proposés devront tenir compte de la **nature du parlement**. Par exemple, toutes les interventions pour le développement doivent faire preuve de souplesse de manière à prendre en compte le rythme des séances parlementaires et du calendrier souvent fluide. Ces contraintes détermineront en grande partie la disponibilité des parlementaires et des fonctionnaires.
- Dans de nombreuses régions du monde, les **contextes ayant trait à l'infrastructure et à la logistique** peuvent poser de grands défis. Une planification minutieuse et des ressources considérables seront nécessaires pour que les programmes de développement (en particulier les programmes de sensibilisation) puissent être exécutés efficacement dans ces circonstances.

Le parlement doit être au courant des actions menées en interne : un contrôle satisfaisant n'est possible que dans un environnement riche en informations.

4. **Les parlements ont besoin d'informations pour prendre des décisions concernant des mesures de développement efficaces. Ils doivent pouvoir répondre à une série de questions : Pourquoi les résultats sont-ils inférieurs à ce qui était voulu ? Comment cela s'est-il produit ?** Afin de façonner un environnement parlementaire ouvert à de telles questions, il est essentiel de disposer d'informations institutionnelles précises, ainsi que d'une volonté d'agir sur la base de ces informations et de suivre les progrès en utilisant les informations et les données qui en résultent. Un tel environnement est essentiel au succès de l'auto-développement⁴⁴.

ENCADRÉ 27

Réflexions relatives aux informations et au contrôle

- Un contrôle efficace ne peut se faire que si des informations fiables relatives à la gestion sont disponibles. La stratégie ou le programme devra donc inclure un protocole de collecte d'informations. Le personnel responsable de la stratégie du parlement (comme la Division de mesure et d'évaluation du Parlement national du Timor-Leste et l'Unité d'appui stratégique du Parlement national des Îles Salomon) sera également chargé de rassembler des données de mesure et de proposer les ajustements nécessaires. Ces informations ont des aspects spécifiques (internes) à l'institution. Cependant, elles ont également une dimension externe, puisqu'elles concernent la relation entre le parlement et son contexte social. Les deux aspects sont tout aussi importants pour les parlements lorsqu'il s'agit de réguler leur auto-développement et de contribuer aux améliorations institutionnelles définies et mesurées dans le cadre de l'ODD 16.
- Il est important de distinguer deux types d'information. Le premier concerne les activités quantitatives (mesurables), telles que le nombre de sessions de formation et de réunions tenues, ou le nombre de documents produits. Le second a trait aux indications relatives à des améliorations notables dans les fonctions « fondamentales » et tend généralement à impliquer des changements dans le comportement humain. L'évaluation de ces changements nécessitera normalement d'exercer un jugement éclairé. Il ne faut pas accorder une importance exagérée aux mesures quantitatives courantes.

Fixer des « résultats » est intrinsèquement complexe

5. **Les résultats souhaités des programmes de développement parlementaire sont fréquemment considérés, malheureusement souvent a posteriori, comme trop ambitieux, non viables ou autrement irréalistes**⁴⁵, fréquemment parce que les parties prenantes disposent d'informations limitées sur le parlement. Il est donc important que le parlement ne soit pas mis à l'écart pendant que se prennent les premières décisions cruciales concernant la conception du programme et les ressources nécessaires à l'intervention externe.
6. Par exemple, il se peut que le parlement n'ait pas été invité à contribuer à la conception du programme ou qu'en l'absence d'une expérience en matière d'auto-développement, il ait été incapable d'apporter une contribution véritablement significative. Il peut en résulter des flux d'information incomplets entre le parlement et les partenaires extérieurs ce qui, à son tour, peut entraîner des malentendus quant aux résultats que le programme proposé peut raisonnablement produire. Cette situation n'est manifestement pas souhaitable. **Le parlement, les partenaires extérieurs de mise en œuvre et les donateurs doivent donc collaborer à la conception du programme – aussi étroitement et aussi tôt que possible – afin de fixer des attentes raisonnables.**

ENCADRÉ 28

Résultats

- Les résultats recensés par le parlement et les partenaires extérieurs devraient être mutuellement cohérents et directement liés à ceux de la stratégie d'auto-développement du parlement.
- Pour fixer des résultats de programme concrets, il faut concilier les objectifs de programme des donateurs (travailler dans un contexte politique et chercher à obtenir des retombées en temps opportun), des exécutants (composer avec la nature à long terme du développement parlementaire) et du parlement (sous la pression politique de fournir des « biens publics » plus efficaces).
- L'objectif du travail de développement parlementaire est d'améliorer la capacité du parlement à remplir son rôle constitutionnel. Il s'ensuit que les principales mesures de haut niveau en faveur de l'auto-développement présentent des avantages manifestes pour les fonctions « fondamentales » du parlement. Parmi les exemples : impact des rapports de certaines commissions sur la politique gouvernementale ; capacité des parlementaires à contribuer qualitativement aux dispositions législatives ; renforcement de la capacité des parlementaires à gérer les travaux de circonscription.

44. Simon Banner, (4 novembre 2016). *Measuring performance delivered through others*, National Audit Office Blog, <https://www.nao.org.uk/naoblog/measuring-performance/>. Katrina Sharkey, et al. (2006). *The Role of Legislatures in Poverty Reduction*, World Bank Institute, p.11 documents.worldbank.org/curated/en/336331468338343838/The-role-of-legislatures-in-poverty-reduction-experience-and-future-directions

45. Ci-dessus, Encadré 16 3).

7. Il n'est pas simple de fixer des résultats significatifs pour le développement parlementaire. Le succès dépendra des aspects ci-après et mettra leurs avantages en évidence :
- **encourager une communication abondante** entre le parlement, l'exécutant et le donateur afin de faire apparaître et de résoudre les différences d'approche ou d'attentes aussi bien avant que les dispositions relatives aux résultats des flux de travail soient finalisées et que par la suite.
 - **se concentrer constamment sur les améliorations « ultimes »**, c'est-à-dire celles qui ont un impact positif perceptible sur les fonctions « fondamentales » du parlement. La question « Comment cela va-t-il améliorer la législation, le contrôle et la représentation ? » doit être un leitmotiv, en particulier lorsque la pertinence des mesures proposées n'est pas évidente à première vue au regard de ces fonctions « fondamentales ».
 - **accepter que le développement parlementaire soit une activité à long terme**, voire pratiquement sans fin, ce qui est une idée que le parlement doit prendre en compte lors de la planification de l'auto-développement. L'adaptation « à échelle institutionnelle » au changement est susceptible d'être réalisée le plus efficacement grâce à un programme d'auto-développement à long terme, évolutif, complet et cohérent.



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genève – Suisse
www.ipu.org