



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

Deuxième Table ronde d'experts sur les Principes communs en matière d'assistance aux parlements

Document de travail

Contexte

1. Les *Principes communs en matière d'assistance aux parlements* (UIP : 2014) décrivent dix principes fondamentaux nécessaires au bon développement parlementaire et renforcent le rôle central que joue le parlement¹ dans son propre développement. Nombreux sont les parlements, assemblées parlementaires et organisations partenaires à adhérer à ces *Principes*².

Table ronde

2. Après la publication des *Principes*, parlements et partenaires sont convenus d'organiser une série de tables rondes destinées à approfondir la mise en application. Le premier événement s'est déroulé en octobre 2016 et les participants ont identifié de bonnes pratiques d'application des Principes communs dans le but de promouvoir des résultats durables pour les projets d'assistance (*Table ronde 2016 : Rapport*). **Le but de la deuxième Table ronde d'experts est de contribuer à l'élaboration d'un Guide des Principes communs destiné aux parlements et aux partenaires en général.**

But du Guide

3. Le but du *Guide* est d'aider les parlements et leurs partenaires en matière d'assistance à renforcer le rôle de développement du parlement de deux manières :

- **Permettre au parlement de mieux évaluer les propositions d'assistance, et**
- **Si des propositions d'assistance sont acceptées, s'assurer que le parlement garde la main sur l'élaboration et la mise en œuvre des projets/activités.**

4. Le présent document de travail est destiné à lancer le débat lors de la Table ronde.

Contenu

5. Ce document reprend brièvement les thèmes justifiant les *Principes communs*, il indique le programme de la Table ronde et fournit un plan exemple 'd'avant-projet' de *Guide* (**annexe**) susceptible d'ouvrir le débat.

Asymétrie des ressources

6. Notre point de départ constitue le 'principal pilier' de l'assistance parlementaire : 'seul le parlement peut prendre en charge son propre développement'. (*Principes*, p. 3). Comment le parlement doit l'appliquer ?

7. Le parlement des pays en développement manque souvent cruellement de ressources. Pour la plupart, les *moyens* de développement dépendent d'acteurs externes. Cela inclut notamment l'accès aux compétences et aux ressources financières. Si un parlement aux ressources limitées travaille à son développement avec des acteurs externes, une asymétrie ressources/pouvoir pourrait créer une situation dans laquelle les priorités des acteurs externes prédominent plus que de raison. Bien que

¹ Le terme 'parlement' désigne ici les principaux acteurs parlementaires, soit le Président, le Secrétaire général et les Présidents des partis.

² Actuellement 117 parlements et organisations partenaires, voir : www.ipu.org/fr/notre-action/des-parlements-forts/notre--action-normative/principes-communs-en-matiere-dassistance-aux-parlements

ces priorités puissent sembler indiscutables, cette asymétrie risque d'engendrer un 'déficit d'adhésion' de la part du parlement.

Déficit d'adhésion

8. Mise en œuvre inefficace : conséquence du déficit d'adhésion, au lieu d'agir activement, le parlement risque de contribuer de manière passive à l'activité de développement. Toutefois, en l'absence de contribution du parlement à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'assistance (*Principes*, p. 7), il est peu probable que les 'programmes' externes s'avèrent pleinement efficaces. De par leur nature, les acteurs externes, même s'ils sont bien préparés, ne sont pas en mesure de mettre totalement en œuvre le précepte selon lequel 'les programmes d'assistance doivent impérativement tenir compte de la variété des situations culturelles, religieuses, politiques et institutionnelles' (*Avant-propos*, p. 2-3) sans l'apport de contributions locales appropriées.

9. Pas d'effets durables : autre conséquence, le parlement se contente parfois de rester en marge d'un projet d'assistance dont le financement et la dotation en personnel sont externalisés, même si cela prive son personnel clé de l'opportunité de se former en participant pleinement à l'élaboration de la démarche de développement et aux activités qui en découlent. Ce point est très négatif car ce type de situation va à l'encontre des aspects durables, il renforce la dépendance, la passivité et encourage la substitution, non le soutien des capacités. Effet positif fondamental du développement, la *sortie* des praticiens externes. Toutefois, si on ne met pas l'accent sur l'aspect durable, cet objectif est remis en cause. Bien trop souvent, il n'y a pas de 'sortie'.

10. Développement en interne : plus la contribution et l'adhésion locales sont importantes, plus le 'développement' est susceptible de se faire en interne et d'être institutionnalisé. En d'autres termes, il existe une relation directement proportionnelle entre l'adhésion locale et les effets durables. Il s'ensuit que :

- Le parlement doit penser le développement comme étant un *auto-développement*,
- L'intervention externe consolide, mais ne détermine pas, les objectifs de développement du parlement,
- Un développement parlementaire durable est possible si tous les participants comprennent et acceptent leurs rôles spécifiques et restent fidèles à ceux-ci.

Développement parlementaire

11. Lier modernité et démocratie : la volonté du parlement de rester en phase avec l'évolution de ses mandats constitutionnels est essentielle à l'efficacité de son engagement démocratique. Par exemple, développer les capacités en vue d'un contrôle parlementaire plus efficace du gouvernement³.

12. Les parlements peuvent toutefois adopter une démarche institutionnelle 'statique', peu ou pas de développement étant considéré nécessaire. Il se peut que tous les parlementaires ou représentants n'apprécient pas à sa juste valeur l'utilité d'une meilleure mise en œuvre des fonctions essentielles ou d'une gestion proactive des changements positifs par le biais d'un développement ciblé.

13. Ce type d'approche statique conduit à une atrophie institutionnelle. Les parlementaires ne peuvent assurer un contrôle adéquat du gouvernement, adopter une législation efficace ou représenter correctement leurs électeurs ou la nation que si les pratiques et procédures du parlement sont pertinentes, modernes, et donc faciles à communiquer au sein de la société, et uniquement réalisables par un auto-développement actif.

14. Pour appliquer les préceptes suivants exposés dans les *Principes communs*, 'Qu'elle vienne de l'intérieur ou de l'extérieur, l'assistance doit s'enraciner dans les priorités clairement définies du

³ *Rapport parlementaire mondial 2017 - Le contrôle parlementaire : le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement* (UIP et PNUD), 101

Parlement' (*Principes*, p. 9) et 'Les partenaires règlent leur action sur les besoins du Parlement' (*Principes* : 15), le parlement doit préalablement définir des priorités de développement.

Définir un développement 'pertinent'

15. Comment le parlement peut-il définir ses besoins, son développement 'pertinent' ?

16. Le développement intégré dans une stratégie : l'idéal est que le plan d'auto-développement du parlement soit adossé à sa stratégie parlementaire. Le développement peut s'appuyer sur la stratégie car celle-ci définit un équilibre institutionnel global, accepté et consensuel, d'objectifs et de ressources. Bénéficier d'une stratégie implique également un bon niveau de confiance institutionnelle et d'introspection⁴.

17. Si une stratégie existe ou est en cours de création, il doit être parfaitement possible d'identifier les principaux besoins d'auto-développement et de les incorporer au document. Une assistance au développement intégrée à une stratégie parlementaire globale permet d'assurer une bonne synergie entre ces deux processus.

18. Le texte des *Principes communs* peut s'inscrire dans les stratégies parlementaires, afin de définir les relations entre les partenaires de développement, et servir de guide pour la mise en œuvre des activités.

19. Développement sans stratégie : toutefois, en l'absence de stratégie, cela n'est pas possible et il se peut qu'une 'évaluation des besoins', plus étroite et indépendante, soit nécessaire pour identifier les besoins prioritaires en matière de développement.

20. Le développement n'a pas à attendre la réalisation d'une stratégie à part entière couvrant tous les aspects des travaux parlementaires. Il convient toutefois de travailler avec le parlement pour élaborer une telle stratégie, celle-ci représentant un élément essentiel du développement parlementaire.

Situation actuelle

21. Que le parlement considère son développement dans le cadre d'une stratégie ou de manière 'indépendante', les *Principes communs* représentent un 'guide' de haut niveau pour 'la conception et la gestion d'un soutien efficace aux parlements' (*Principes*, p. 2). Les Principes 1 et 3 (*Principes*, p. 15-17 et 23-26) définissent les conditions générales nécessaires pour que le parlement remplisse son rôle en matière de développement.

Guide

22. Néanmoins, bien que les *Principes* tracent un cadre clair de haut niveau pour le développement parlementaire, un *Guide* détaillé en annexe serait utile pour :

- Fournir un outil plus pratique aux parlements et partenaires,
- Accroître la visibilité des *Principes communs* auprès des parlementaires et représentants,
- Servir de base pour la promotion et l'information sur les *Principes communs*.

⁴ Le développement parlementaire est actuellement en grande partie assuré et/ou financé par un nombre relativement faible de pays industriels avancés, à haut revenu et ordre d'accès ouvert, pour des pays ayant des caractéristiques économiques et sociales radicalement différentes, dont beaucoup ont un faible revenu et un ordre d'accès restreint. Les problèmes de communication que cela représente font partie de 'l'asymétrie des ressources' déjà évoquée ci-dessus. (North, Douglass. C, J. J. Wallis, S. Webb, B. Weingast, *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development* (CUP : 2013), 1-24.

23. Test du Guide : une fois un *Guide* approuvé, il convient d'envisager une application pilote dans laquelle un parlement reçoit, par exemple, une offre d'assistance externe ou cherche à développer sa stratégie.

24. Buts du Guide : la structure et le contenu du *Guide* doivent être débattus plus avant lors de la Table ronde. Toutefois, le *Guide* doit être un document de travail permettant au parlement de réaliser clairement et efficacement les actions suivantes :

- Traiter les offres d'assistance reçues ou le développement généré par le parlement lui-même,
- Faciliter la contribution à l'élaboration d'activités/projets,
- Assurer le soutien institutionnel interne pour la mise en œuvre du développement,
- Affirmer le leadership parlementaire sur le processus,
- Permettre au parlement d'utiliser pleinement l'assistance d'experts externes.

Programme de la Table ronde

25. Le principal objectif de la journée est de faciliter la rédaction d'un *Guide des Principes communs*.

26. La matinée sera consacrée à des présentations émanant de parlements et de praticiens. Dans l'après-midi, il s'agira principalement d'organiser des ateliers permettant aux participants de présenter leurs idées sur la forme et le fond du texte du *Guide*. Les groupes rendront compte de leurs travaux à la Table ronde. Des récapitulatifs seront proposés et débattus afin de s'en servir pour la rédaction.

27. Un exemple 'd'avant-projet' travaillé de structure pour le Guide se trouve en *annexe*. Cela ne doit pas empêcher de proposer d'autres approches pendant le travail en groupes. La manière la plus utile pour rendre compte des travaux réalisés consistera à présenter son propre 'avant-projet' de *Guide* afin que chaque groupe définisse la forme et le fond qu'il juge les plus appropriés.

13 février 2018

Annexe : exemple ‘d’avant-projet’ pour la structure du Guide sur les Principes communs⁵

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

- *[Présenter le contexte. But du Guide. Public visé par le Guide. Explication de l'importance des Principes communs. Application des Principes communs pour le développement parlementaire]*

2. INFRASTRUCTURE INTERNE LIEE AU DEVELOPPEMENT DU PARLEMENT

[La section 2 identifie des personnes et des fonctions clés chargées du développement. En l'absence de structure interne, il est peu probable que le parlement puisse orienter efficacement le processus de développement. Etant donné sa spécificité, chaque parlement peut adapter ce qui suit à sa propre structure et à ses procédures. L'important n'est pas d'appliquer un processus absolument uniforme mais d'intégrer convenablement les Principes communs à l'auto-développement du parlement.]

Président

- *[Approbation finale d'une politique parlementaire de développement appliquant les Principes communs et approbation finale des activités de développement. Président du conseil des projets/activités.]*

Commission d'administration

- *[De nombreux parlements disposent d'une commission chargée des questions administratives internes de base, celle-ci pouvant s'avérer appropriée pour assurer une ‘couverture politique’ et une légitimité aux questions de développement. A défaut, une ‘Commission de développement’ spécifique pourrait être créée mais, dans les parlements ayant peu de membres ou à forte rivalité politique, cela pourrait être irréalisable.]*

Secrétaire général et secrétariat [point central]

- *[Le SG et son personnel représentent un élément clé du développement. Le développement ne réussira pas s'ils ne sont pas pleinement parties prenantes. Le SG devra consacrer des ressources en personnel relativement modestes pour gérer au quotidien les travaux de développement de projets/stratégies et travailler avec des partenaires externes. Cela implique un responsable spécifique dont les attributions comprennent ces travaux.]*

⁵ La structure et le contenu de ce projet sont indiqués à titre d'exemple. Lors du retour d'information auprès de la Table ronde, les participants sont libres de rejeter ou d'accepter les présentes idées ou bien de s'appuyer sur celles-ci.

Plénière

- *[L'un des objectifs du développement est de faire évoluer l'organisation dans son ensemble. Cela est impossible sans participation volontaire de tous les parlementaires. Les parlementaires doivent toujours être informés sur les Principes communs, le plan de développement du parlement et les relations entre les deux. Approbation formelle du plan et, annuellement (éventuellement dans le contexte d'approbation du rapport annuel sur la stratégie du parlement), commentaires sur les résultats du développement et approbation de ces derniers.]*

Partenaires externes

- *[Cette section identifie et récapitule les rôles et responsabilités des partenaires externes de développement. Responsabilité des partenaires dans l'exécution de leurs fonctions de manière à promouvoir le rôle central du parlement. Implications, pour les partenaires externes, de l'application des Principes communs.]*

3. PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE : PARLEMENT ET PARTENAIRES [feuille de route pour les parties prenantes]

[La section 3 décrit le processus par lequel le parlement et les partenaires identifiés en section 2 collaborent, dans leurs différents rôles, pour créer un développement pertinent. Ils agissent bien entendu dans le cadre des Principes communs.]

Analyse du processus de développement parlementaire

- *[Analyse détaillée du processus/des actions nécessaires pour s'assurer que le parlement peut évaluer, de manière rigoureuse, les opportunités de développement, qu'elles soient générées en interne ou qu'il s'agisse d'approches externes. Organigramme nécessaire ? Quel processus interne de formation/information est nécessaire ? Est-ce que des directives particulières au parlement seront utiles en plus du Guide ? Il se peut qu'il faille traiter de questions de calendrier en fonction de l'organisation des séances parlementaires.]*

Stratégie et opportunités/priorités de développement

- *[Idéalement, une stratégie parlementaire sera en place pour garantir que les opportunités/priorités spécifiques de développement impliquant des acteurs externes sont bien intégrées aux travaux du parlement. En l'absence de stratégie, d'autres outils d'évaluation, par exemple des évaluations des besoins, peuvent être utilisés. En ce qui concerne le processus décisionnel, chaque parlement doit évaluer comment il peut s'appuyer sur le cadre approprié.]*

Partenaires externes

- *[Processus des partenaires externes nécessaires pour se coordonner avec le 'diagramme des actions' parlementaires afin de réaliser des progrès en temps utile. Quel niveau de souplesse peuvent avoir ces partenaires ? Quels sont leurs besoins ? Questions financières.]*

4. CONCLUSIONS