

## Engagement et Soutien Parlementaire dans le Monde

Stratégies et méthodologies en faveur des  
actions de soutien parlementaire de la CE

Octobre 2010



COMMISSION  
EUROPÉENNE

EuropeAid

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.**

**Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des Publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-79-15111-8

doi 10.2783/38424

ISSN 1830/8228

© Union européenne, 2011

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

*Imprimé en Belgique*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ELEMENTAIRE (ECF)

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI TOTALEMENT SANS CHLORE (TCF)

IMPRIMÉ SUR PAPIER RECYCLE

IMPRIMÉ SUR PAPIER RECYCLE SANS CHLORE (PCF)

Document de référence n° 8

## **Engagement et Soutien Parlementaire dans le Monde**

**Stratégies et méthodologies en faveur  
des actions de soutien parlementaire de  
la CE**

Octobre 2010

## REMERCIEMENTS

Le présent document de référence a été élaboré par le Dr Jonathan Murphy en collaboration avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA). Certains chapitres ont été rédigés avec l'aide de M. Greg Power, qui a élaboré le cadre d'évaluation, et de M. Jose Macuane.

Le processus de publication a été dirigé et coordonné par le secteur «Démocratisation» de l'unité «Gouvernance, sécurité, droits de l'homme et genre» d'EuropeAid, et notamment par M. Thomas Huyghebaert, chef du secteur «Démocratisation». Ce processus a largement bénéficié des discussions et des observations d'un groupe de référence, composé de représentants de différentes unités de la direction «Qualité des opérations» ainsi que d'autres directions géographiques et thématiques au sein d'EuropeAid et des directions «Relations extérieures» et «Développement» de la Commission européenne. Il a également bénéficié de contributions du Bureau de promotion de la démocratie parlementaire du Parlement européen et de partenaires extérieurs tels que le programme des Nations unies pour le développement.

On s'accorde de plus en plus pour dire que, dans un système démocratique, il est fondamental que le parlement soit efficace. Sans parlement fort, une démocratie est fragile, incomplète, et souvent inefficace. Le présent document a été élaboré en réponse au cadre de la politique de développement de l'UE, dans lequel on exige que la Commission européenne s'engage auprès des parlements dans les pays partenaires en matière de politique de développement et qu'elle soutienne le dialogue ; et dans lequel on recommande que les parlements soient soutenus dans le cadre d'un programme de gouvernance démocratique plus vaste. Il doit être considéré comme une contribution concrète aux efforts accrus visant à collaborer avec les parlements et vise à améliorer la qualité du travail de la Commission européenne dans ce domaine.

Toutes les observations, questions ou suggestions sont les bienvenues et peuvent être adressées à:

[EuropeAid-D1-Democracy@ec.europa.eu](mailto:EuropeAid-D1-Democracy@ec.europa.eu)

# TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	7
Synthèse	9
Introduction	16
<b>CHAPITRE 1: ÉVALUATION DU SOUTIEN PARLEMENTAIRE APPORTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE AUX PAYS D'AFRIQUE, DES CARAÏBES ET DU PACIFIQUE</b>	<b>22</b>
1.1. Étendue du soutien parlementaire de la Commission européenne	22
1.2. Types de soutien parlementaire apporté	23
1.3. Etudes de cas	26
1.3.2. L'Afrique du Sud	26
1.3.2. Le Sénégal	27
1.4. Bilan et recommandations pour l'efficacité des programmes de développement parlementaire	28
<b>CHAPITRE 2: LE DÉVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE: CONDITIONS PRÉALABLES ET ÉVALUATION</b>	<b>31</b>
2.1. Les fondements du développement parlementaire	31
2.1.1. Qu'est-ce qu'un parlement efficace	32
2.1.2. Quelles sont les conditions politiques de la réussite du développement parlementaire?	33
2.1.3. Quelles sont les conditions économiques de la réussite du développement parlementaire?	36
2.2. Existe-t-il un terrain propice aux programmes de soutien parlementaire?	40
2.2.1. Le potentiel de renforcement parlementaire	41
2.2.2. L'importance accordée au développement parlementaire	42
2.2.3. Liste de contrôle pour l'évaluation préalable	43
2.3. Le cadre d'évaluation pour la conception de programmes de développement parlementaire	47
2.3.1. Introduction	47
2.3.2. Première phase: la phase préparatoire, l'analyse du contexte	51
2.3.3. Deuxième phase: l'utilisation du cadre d'évaluation	54
2.3.4. Troisième phase: concevoir des projets, vérifier les résultats et mettre au point un soutien	58
2.3.5. Le cadre d'évaluation	63
2.4. Autres facteurs externes qui influencent la faisabilité des programmes de développement parlementaire	75
2.4.1. Le rôle des donateurs dans la promotion de la gouvernance démocratique	75
2.4.2. Les obstacles à l'efficacité parlementaire couramment créés par les	

donateurs	76
<b>CHAPITRE 3: LE DÉVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE: STRATÉGIES ET MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE</b>	<b>78</b>
3.1. Principes d'élaboration du soutien parlementaire	78
3.2. Points d'entrée pour la conception des programmes de développement parlementaire	79
3.2.1. L'action parlementaire dans le cycle électoral	80
3.2.2. Les responsabilités du parlement dans le cadre de l'appui budgétaire général et sectoriel	81
3.2.3. Le renforcement de la participation parlementaire aux CSLP et aux autres stratégies nationales de développement	86
3.2.4. La responsabilité des donateurs	87
3.2.5. Les principaux types de soutien parlementaire	89
3.3. Modalités de mise en oeuvre	102
3.3.1. Le jumelage parlementaire	103
3.3.2. Le Programme des Nations unies pour le développement	105
3.3.3. Les associations parlementaires internationales et régionales	107
3.3.4. Les programmes de fonctions politiques	108
3.3.5. Les institutions financières internationales	109
3.3.6. Les organismes nationaux de promotion de la démocratie et les experts	110
3.3.7. Les experts internationaux, les bureaux de conseil et les acteurs du soutien à la démocratie	111
<b>ANNEXE 1: LES PARLEMENTS ET LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE</b>	<b>113</b>
1.1. Introduction	113
1.2. Les parlements et les systèmes de gouvernance démocratique	115
1.3. Les fonctions du parlement	117
1.3.1. La législation	117
1.3.2. Le contrôle	119
1.3.3. La représentation	123
1.3.4. Le cycle budgétaire	124
1.3.5. L'inclusion du parlement	126
1.4. L'organisation et l'administration parlementaire	127
1.5. Les problèmes liés à l'organisation parlementaire	129
<b>ANNEXE 2: AXES PARTICULIERS DU DÉVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE</b>	<b>131</b>
2.1. Les parlements et l'égalité des sexes	132
2.1.1. Synthèse	132
2.1.2. Représentativité des parlements: les obstacles à l'égalité des sexes	134
2.1.3. Les enjeux pour les programmes de renforcement parlementaire	135

2.1.4.	Les femmes au parlement: accroître leur participation et leur contribution	136
2.1.5.	Les enjeux en matière de renforcement parlementaire	137
2.1.6.	Intégration des questions entre hommes et femmes dans l'élaboration des politiques	139
2.1.7.	Les enjeux en matière de renforcement parlementaire	145
2.1.8.	Conclusions	146
2.2.	Les parlements et le budget national	148
2.2.1.	Synthèse	148
2.2.2.	Les assemblées législatives et le processus budgétaire	149
2.2.3.	Le rôle du parlement dans le cycle budgétaire	150
2.2.4.	Les acteurs et les institutions parlementaires clés dans le processus de contrôle budgétaire	152
2.2.5.	À quoi mesure-t-on les capacités de contrôle budgétaire?	153
2.2.6.	Le contrôle budgétaire dans les pays ACP: exemples	155
2.2.7.	Le contrôle parlementaire du budget dans le cadre de l'appui budgétaire général	156
2.2.8.	Les initiatives de la CE et des autres donateurs dans le domaine du contrôle budgétaire	158
2.2.9.	Synthèse des activités de renforcement de la CE dans le cadre de l'ABG	161
2.2.10.	Recommandations quant au soutien futur de la CE aux parlements dans le cadre de l'ABG	161
2.3.	Le rôle du parlement dans le dialogue politique national: les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté	163
2.3.1.	Synthèse	163
2.3.2.	Les parlements et la réduction de la pauvreté	167
2.3.3.	Les parlements et le dialogue politique: comment mieux faire entendre la voix de l'opinion publique	170
2.3.4.	Diagnostic, élaboration et contrôle des politiques: le rôle du parlement	173
2.3.5.	Conclusions: les enjeux pour les programmes de soutien parlementaire	177
2.4.	Les parlements et les situations de conflit	180
2.4.1.	Synthèse	180
2.4.2.	Appréhender les situations d'après conflit	181
2.4.3.	Le rôle des parlements dans les situations d'après conflit	182
2.4.4.	Capacités indispensables aux parlements dans les situations d'après conflit	183
2.4.5.	Leçons tirées des expériences passées en matière de développement parlementaire dans les situations d'après conflit	184
2.4.6.	Recommandations générales relatives au soutien apporté par la CE aux parlements dans les situations d'après conflit	188
2.5.	Parlements et contrôle du secteur de la sécurité	190
2.5.1.	Synthèse	190
2.5.2.	Démocratie et contrôle du secteur de la sécurité	190
2.5.3.	L'Union européenne face à la réforme du secteur de la sécurité	191
2.5.4.	Le secteur de la sécurité et la surveillance exercée par le parlement	192
2.5.5.	Aider les parlements à contrôler le secteur de la sécurité	195

<b>ANNEXE 3: CRITÈRES INTERNATIONAUX POUR DES PARLEMENTS DÉMOCRATIQUES</b>	<b>200</b>
3.1. De la nécessité, pour la démocratie, d'instaurer des parlements forts et démocratiques	200
3.2. Les attributions fondamentales de tout parlement	201
3.3. Les projets d'élaboration de critères	203
3.3.1. Le guide des bonnes pratiques de l'Union interparlementaire	205
3.3.2. Les normes internationales du NDI	205
3.3.3. Les critères retenus par l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) en matière d'assemblée démocratique	206
3.3.4. Assemblée parlementaire de la Francophonie: la réalité démocratique des parlements – critères d'évaluation	207
3.3.5. Autres initiatives concernant l'élaboration de critères	207
3.4. Conclusions	208
<b>Bibliographie</b>	<b>210</b>





## ACRONYMES

<b>ABG</b>	Appui Budgétaire Général
<b>ACP</b>	Afrique, Caraïbes et Pacifique
<b>APF</b>	Assemblée Parlementaire de la Francophonie
<b>AWEPA</b>	Association des parlementaires européens pour l'Afrique
<b>CBO</b>	Congressional Budget Office (Bureau du budget du Congrès)
<b>CE</b>	Commission Européenne
<b>CEDAW</b>	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
<b>CEDEAO</b>	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CFAA</b>	Country Financial Accountability Assessment (Évaluation de la responsabilité financière du pays)
<b>CMS</b>	Comité Mixte de Suivi
<b>CPA</b>	Association Parlementaire du Commonwealth
<b>CPC</b>	Centre Parlementaire Canadien
<b>CTP</b>	Conflict Transformation Project in Parliament (projet de transformation des conflits au parlement)
<b>DCAF</b>	Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées
<b>DFID</b>	Département britannique pour le développement international
<b>DSP</b>	Document de Stratégie par Pays
<b>DSR</b>	Document de Stratégie Régionale
<b>DSRP</b>	Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>ECA</b>	Cour des Comptes Européenne
<b>EITI</b>	Initiative pour la transparence du secteur des industries extractives
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement
<b>FP-CDAA</b>	Forum Parlementaire de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe
<b>GOPAC</b>	Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption
<b>GPPS</b>	Global Programme for Parliamentary Strengthening (programme global de renforcement parlementaire)
<b>IDEA</b>	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
<b>IEDDH</b>	Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme
<b>IES</b>	Institut d'Études de Sécurité
<b>IFI</b>	Institutions Financières Internationales
<b>ISC</b>	Institution Supérieure de Contrôle
<b>LBO</b>	Legislative Budget Office (Office national du budget)
<b>LSP</b>	Legislative Support Programme (programme de soutien législatif)
<b>LSPSP</b>	Legislative Sector Policy Support Programme (programme d'appui à la politique sectorielle dans le secteur législatif)
<b>MTEF</b>	Cadre des dépenses à moyen terme
<b>NDI</b>	Institut démocratique national
<b>NIMD</b>	Netherlands Institute for Multi-Party Democracy (Institut néerlandais pour la démocratie multipartite)
<b>OAG</b>	Office de l'Auditeur Général
<b>OBS</b>	Open Budget Survey (enquête ouverte sur le budget)

<b>OEA</b>	Organisation des États Américains
<b>OFAG</b>	Office of the Federal Auditor General (bureau de l'auditeur général fédéral)
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>OPPD</b>	Bureau de promotion de la démocratie parlementaire
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>OSCE</b>	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
<b>PAC</b>	Public Accounts Committee (commission des comptes publics)
<b>PAP</b>	Programme d'Actions Prioritaires
<b>PAPNBG</b>	Programme d'Appui au Programme National de Bonne Gouvernance
<b>PDIAR</b>	Parliamentary Development in the Arab Region (développement parlementaire dans la région arabe)
<b>PEFA</b>	Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière
<b>PETS</b>	Enquêtes de suivi des dépenses publiques
<b>PGA</b>	Parliamentarians for Global Action (Action mondiale des parlementaires)
<b>PIDCP</b>	Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
<b>PIN</b>	Programme Indicatif National
<b>PIR</b>	Programme Indicatif Régional
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PSDP</b>	Parliamentary Strategic Development Plan (plan stratégique de développement parlementaire)
<b>RPsbm</b>	Réseau Parlementaire sur la Banque mondiale
<b>Sida</b>	Agence suédoise d'aide au développement international
<b>TFP</b>	Transitional Federal Parliament (parlement fédéral de transition)
<b>TIC</b>	Technologies de l'Information et de la Communication
<b>UA</b>	Union Africaine
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UIP</b>	Union InterParlementaire
<b>WBI</b>	Institut de la Banque mondiale



# SYNTHÈSE

## Introduction

1. Le présent document de référence constitue un outil pratique pour planifier les programmes de renforcement parlementaire de la Commission européenne (CE) et, dans une moindre mesure, pour associer les parlements<sup>(1)</sup> à la coopération au développement dans les pays partenaires. Il est destiné au personnel des délégations de l'Union européenne (UE), au niveau tant politique qu'opérationnel, mais également aux autres acteurs (donateurs, professionnels du secteur) ainsi qu'aux parlementaires et au personnel parlementaire associés au renforcement parlementaire. Il sera complété par des ateliers de formation au développement parlementaire, qui seront organisés par AIDCO D1 et ses partenaires, traiteront de manière systématique des sujets clés abordés et seront destinés au personnel de l'UE et des autres organismes donateurs ainsi qu'aux professionnels du domaine du développement parlementaire.
2. Dans l'introduction, le développement parlementaire est situé dans le contexte plus large de l'aide au développement de l'UE, au sein duquel il constitue une composante essentielle du soutien à la démocratie. Au cours des dix dernières années, le soutien à la démocratie a acquis une importance accrue dans les politiques de développement et dans les relations extérieures de l'UE, notamment en raison de l'importance de la démocratie dans les processus d'intégration et de développement de l'UE même. L'approche adoptée est devenue plus globale et les parlements y jouent un rôle central. En outre, l'ordre du jour de l'efficacité de l'aide prévoit un renforcement du recours à des systèmes de responsabilité nationale, au sein desquels les parlements jouent un rôle essentiel; dans les cadres d'aide au développement, on accorde dès lors une plus grande priorité au renforcement parlementaire. Dans l'introduction, nous décrivons brièvement les parlements et leur rôle au sein des systèmes démocratiques de gouvernance. Une analyse plus détaillée des parlements et du développement démocratique est présentée à l'annexe 1, et apporte une bonne introduction à ceux qui sont moins familiers du sujet.

## Chapitre 1 Évaluation du soutien parlementaire apporté par la CE

3. Dans le chapitre 1 sont passées en revue les actions menées par la CE en matière de développement parlementaire. On y expose en particulier l'évaluation du soutien parlementaire apporté aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) effectuée entre 2000 et 2009, les forces et les faiblesses des actions menées par la CE dans ce domaine sont recensées et des recommandations sont formulées pour les futurs programmes de soutien parlementaire financés par la CE. Des exemples de bonnes pratiques issus de deux études de cas, effectuées en Afrique du Sud et au Sénégal, sont mis en avant, de même que d'autres exemples provenant d'autres projets de développement parlementaire de la CE. L'évaluation complète est disponible à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index_fr.htm)

<sup>(1)</sup> Dans ce document, le terme «parlement» désigne tout type d'institution représentative, qu'il s'agisse d'une chambre des représentants, d'une assemblée nationale, d'un congrès ou d'un sénat, en mettant l'accent sur les organismes représentatifs au niveau national et, dans une moindre mesure, aux niveaux infranational ou local et supranational.

4. Les principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes: bien que près de 100 millions d'euros aient été accordés à des projets de renforcement parlementaire dans les pays ACP au cours de la période 2000-2009, ce soutien ne s'est pas avéré suffisant pour respecter les engagements pris par l'UE dans le cadre des accords de Cotonou, des politiques de l'UE en la matière et du programme d'action d'Accra à l'appui de l'efficacité de l'aide.
5. Les programmes qui donnent de bons résultats présentent généralement les caractéristiques suivantes:
  - une approche à long terme et une forte appropriation nationale;
  - un contexte qui se prête au développement démocratique et une définition claire des objectifs du programme;
  - une forte participation de la délégation, notamment à travers l'élaboration minutieuse du programme;
  - des partenaires de mise en œuvre experts, nationaux ou internationaux.
6. Dans l'ensemble, il n'y a toutefois pas assez d'exemples de soutien efficace de la CE au développement parlementaire. Moins de la moitié des pays ACP a bénéficié d'un soutien au développement parlementaire, la portée en a souvent été limitée et ne constituait qu'un volet mineur dans le cadre de programmes de gouvernance plus vastes. L'aide à la bonne gouvernance de la CE reste généralement axée sur le soutien au renforcement de l'exécutif. Le soutien parlementaire est souvent par nature de courte durée et ne permet pas d'établir des liens clairs avec une amélioration de la gouvernance.
7. Trop souvent, un soutien onéreux est apporté par la CE et les autres donateurs lors des élections, mais il n'est suivi que de peu d'investissements pour renforcer les institutions parlementaires, ce qui donne lieu à un contrôle inefficace de l'exécutif et à un système établi de régime semi autoritaire, ou se traduit même par un renversement antidémocratique, aux conséquences néfastes sur le plan de la démocratie et du développement.

## **Chapitre 2 Le développement parlementaire: conditions préalables et évaluation**

8. Le chapitre 2 traite de l'objectif poursuivi par le développement parlementaire: tenter de mettre en place une institution qui puisse exercer de manière efficace et appropriée les pouvoirs que lui confère la Constitution. Le défi lié au développement parlementaire est double. Premièrement, les parlementaires doivent posséder les compétences et recevoir l'appui technique nécessaires pour exercer leur fonction conformément à la Constitution. Deuxièmement, la structure du pouvoir et les incitations du système de gouvernance, en particulier la relation entre le parlement et l'exécutif, doivent permettre au parlement d'exercer sa fonction de contrôle.
9. Dans ce chapitre sont abordées les conditions politiques plus globales permettant aux parlements de fonctionner efficacement: les différents groupes occupant une position dominante dans la société doivent convenir de *vivre dans le cadre d'un ensemble de règles* et ne pas recourir à des méthodes non conformes à la Constitution pour affaiblir

leurs adversaires. Le développement des institutions d'un État démocratique, notamment de son parlement, n'est concevable que dans un contexte de démocratisation globale et dans le cadre d'une expansion des possibilités d'expression libre.

10. La relation cruciale qui doit exister entre le parlement et la société civile dans le cadre du développement démocratique est abordée dans ce chapitre. Dès le départ, les programmes de soutien parlementaires doivent établir une synergie avec l'aide accordée à la société civile. Différentes possibilités visant à construire une relation d'enrichissement mutuel entre le parlement et la société civile dans le cadre d'une stratégie globale de développement démocratique sont évoquées.
11. Ce chapitre, on traite des conditions préalables de la réussite d'un programme de développement parlementaire. Tout d'abord, il doit exister au sein du parlement la volonté de devenir une institution plus forte et plus efficace. En l'absence d'une telle volonté, le soutien apporté ne fera que rarement l'objet d'une appropriation et est peu susceptible de produire des résultats. En outre, pour bénéficier pleinement d'un programme de renforcement, le parlement doit être en mesure d'exercer l'ensemble des pouvoirs législatifs, de contrôle et de représentation que lui confère la Constitution et qui sont nécessaires au bon fonctionnement d'une assemblée législative dans une démocratie libérale contemporaine. La section 2.2 fournit une **liste de contrôle** qui peut servir de point de départ à la **délégation** pour effectuer une **évaluation préalable** afin de déterminer si les conditions minimales de réussite d'un programme de développement parlementaire sont réunies. L'objectif de cette évaluation préalable n'est pas d'exclure une collaboration avec les parlements, mais de réfléchir au contexte, d'examiner les possibilités et, le cas échéant, de commencer à identifier les points d'entrée à partir desquels il sera possible de progresser.
12. Le **cadre d'évaluation** pour la conception de programmes de développement parlementaire est ensuite présenté (voir section 2.3); il s'agit d'un outil pratique destiné à aider les délégations de la CE et leurs partenaires ainsi que les parlements à identifier les forces et les faiblesses des fonctions parlementaires et à élaborer des programmes efficaces de développement parlementaire. Ce cadre d'évaluation est conçu pour être utilisé en liaison avec la compréhension globale du développement parlementaire exposée dans le présent document de référence. Il fournit une **méthode d'évaluation complète et par étape**, allant de la phase préparatoire, comprenant la compréhension du contexte, à la phase d'évaluation, en passant par l'interprétation des résultats de l'évaluation et la conception des projets. Une attention particulière est accordée à la manière de garantir que l'évaluation soit dûment dirigée par le parlement.

L'objectif du cadre d'évaluation est triple:

- recenser les domaines où, actuellement, le parlement ne remplit pas certains aspects de ses fonctions essentielles, ou le fait de façon peu efficace;
- comprendre les causes structurelles possibles de la faiblesse des performances dans ces domaines;
- déterminer les points d'entrée du développement parlementaire et mettre au point des programmes de soutien parlementaire adaptés au contexte.

Le cadre d'évaluation comprend des questions globales ainsi qu'un exemple de grille d'analyse. Des modifications devront être apportées afin de s'adapter aux différents contextes nationaux, mais le cadre d'évaluation fournit une approche globale de base

pour l'évaluation et la conception des projets de renforcement parlementaire, qui peut être adaptée aux différentes situations.

13. Enfin, l'incidence de facteurs externes, notamment le rôle des donateurs, sur la faisabilité des programmes de développement parlementaire est analysée. Ces facteurs comprennent la concentration forte et exclusive sur le renforcement des capacités de l'exécutif, les dangers qu'un dialogue donateur-bénéficiaire et une élaboration de la politique et des programmes contournent le Parlement, que l'apport d'un soutien pour l'organisation d'élection démocratique soit apporté sans investissements suffisants pour le développement d'institutions démocratiques, le fait que l'aide au développement soit encore essentiellement mise en œuvre hors budget, ce qui ne permet pas un contrôle parlementaire, etc.

### Chapitre 3 Le développement parlementaire: stratégies et modalités de mise en œuvre

14. Dans ce chapitre, nous présentons une série de **principes clés du soutien parlementaire**. Les modalités d'intervention doivent être fondées sur les exigences liées aux conditions nationales, notamment sur le principe de l'appropriation nationale. Le domaine d'intervention et les points d'entrée seront déterminés au moyen d'une planification efficace, comprenant l'utilisation de la grille d'analyse. L'aide au développement devrait être basée sur des résultats escomptés précis en termes d'efficacité parlementaire. Ces résultats doivent être réalistes tout en reflétant un véritable engagement en faveur du renforcement démocratique. Il est essentiel de disposer d'une vision claire de l'environnement politique et institutionnel global dans lequel opère le parlement, afin de fixer des résultats et des objectifs réalistes. Il est primordial de comprendre les facteurs qui motivent les parlementaires à agir ainsi que la manière dont la stratégie de développement parlementaire proposée interagit avec ces facteurs. Il convient également d'identifier clairement les acteurs clés qui soutiennent le changement et ceux qui le freinent, ainsi que de mettre en place des stratégies visant à garantir que ces acteurs participent au programme de réforme parlementaire.
15. Dans ce chapitre, nous présentons de manière détaillée les différents **points d'entrée stratégiques ou les différentes modalités d'intervention** des programmes de soutien parlementaire de la CE. Bon nombre d'entre eux recoupent des besoins définis dans les actions et les engagements existants de la CE.
  - Un soutien peut être apporté au parlement **dans le cadre d'un programme général de gouvernance**, au sein duquel les actions de renforcement sont menées simultanément en faveur des différentes branches du gouvernement. Dans ce cas, il est essentiel de veiller à ce que les différentes institutions de l'État soient renforcées de manière appropriée pour éviter d'accentuer les déséquilibres de pouvoir existants.
  - Le soutien parlementaire peut être apporté **dans le cadre du cycle électoral**. Une fois encore, les actions de renforcement parlementaire doivent à tout prix aller au delà du simple soutien à l'adoption de la législation électorale et inclure un renforcement des capacités institutionnelles.
  - Les modalités d'octroi de l'aide sous la forme d'un **appui budgétaire général et sectoriel** exigent aussi un engagement avec les parlements:
    - Lorsque les capacités du parlement sur le plan du contrôle du budget sont faibles, l'appui budgétaire doit être accompagné d'un soutien au renforcement du contrôle

parlementaire. Celui-ci peut prendre la forme d'une aide à la commission des finances ou équivalente, de la création d'un bureau parlementaire du budget, de l'aide au renforcement des auditions budgétaires ou du renforcement des relations du parlement avec les autres acteurs du budget, tels que les institutions supérieures de contrôle, les Organisations de la Société Civile (OSC), l'exécutif, etc.

- L'appui budgétaire de la CE est négocié dans le cadre des Documents pluriannuels de Stratégie par Pays (DSP) et des Programmes Indicatifs Nationaux (PIN), directement entre le gouvernement national et la délégation de l'UE. Il convient de consentir des efforts pour mettre en œuvre la recommandation relative aux *lignes directrices de la CE sur l'appui budgétaire général* (Commission européenne, 2007b), en incluant les discussions entre la CE et le parlement national, en particulier la commission des finances, dans le processus de programmation ainsi que dans l'examen annuel de l'aide.
- La participation des parlements aux **Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)** et à d'autres **stratégies nationales de développement** doit être renforcée. Il convient de soutenir l'élaboration et l'adoption de plans visant à faciliter le contrôle de la mise en œuvre. Les parlements ont trop souvent été négligés, les négociations sur le contenu du programme se déroulant entre la communauté des donateurs internationaux et le pouvoir exécutif.

La **responsabilité des donateurs vis-à-vis des parlements** doit être accrue conformément à la déclaration de Paris et au programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide, par exemple:

- en présentant au parlement un rapport annuel conjoint gouvernement-CE sur l'aide internationale au développement de la CE et/ou harmonisée, comprenant l'appui budgétaire;
- en organisant une session parlementaire annuelle informelle au cours de laquelle des interlocuteurs de la CE et du gouvernement présentent le programme d'aide au développement de la CE et répondent aux questions des parlementaires;
- en veillant à ce que le parlement soit informé des conventions de financement signées avec les donateurs extérieurs, notamment la CE.

16. L'**approche institutionnelle**, l'**approche axée sur les partis** et l'**approche axée sur la société civile** (trois approches plus générales des programmes de soutien parlementaire) sont présentées avec leurs avantages et leurs inconvénients, de même que la **planification stratégique du développement**, qui permet d'intégrer les différents éléments des trois modèles.

17. La section finale du chapitre présente différentes **modalités concernant les partenariats de mise en œuvre**: jumelage parlementaire, coopération avec le Parlement européen ou collaboration Sud-Sud avec le parlement (en Afrique du Sud par exemple), partenariats avec les agences des Nations unies, les associations parlementaires internationales et régionales, les fondations politiques, les institutions financières internationales, les organismes nationaux et les experts ainsi qu'avec les professionnels et les bureaux de conseil internationaux privés. Il est souvent recommandé de recourir à divers partenaires de mise en œuvre, en fonction des besoins locaux. Il est recommandé, dans la mesure du possible, de collaborer avec d'autres acteurs du soutien parlementaire et de mettre en commun les ressources dans le cadre d'un seul programme d'aide.

Le document de référence comprend trois annexes.

18. L'annexe 1, **Les parlements et le développement démocratique**, constitue le prolongement de l'introduction du document de référence consacrée aux parlements et à leur rôle dans les systèmes démocratiques de gouvernance. Elle traite de l'émergence de la démocratie et souligne que cette dernière a des racines très anciennes en Afrique et dans d'autres régions du monde et n'est donc pas, comme l'ont suggéré certains, une «importation occidentale». L'annexe analyse les raisons pour lesquelles il est essentiel d'avoir des parlements efficaces afin que les démocraties soient fortes et stables. Elle explique le rôle des parlements dans les différents régimes constitutionnels démocratiques et souligne la nécessité pour les acteurs du développement parlementaire de prendre en compte les rôles joués par les parlements dans les différentes traditions démocratiques. La conclusion de l'annexe se rapporte aux différentes fonctions du parlement, dont la législation, le contrôle et la représentation ainsi que son rôle dans le cycle budgétaire national. Deux questions transversales sont en outre présentées en matière d'efficacité parlementaire: d'une part, le degré de représentation de la diversité de la population au sein de l'institution et, d'autre part, la capacité de l'administration parlementaire à soutenir le travail de l'institution.
19. Dans l'annexe 2, **Les axes particuliers du développement parlementaire**, nous passons en revue des questions spécialisées relatives au renforcement parlementaire - autres que celles présentées aux chapitres 2 et 3 - afin que les parties prenantes prévoyant une aide dans des domaines thématiques spécifiques puissent utiliser les sections qui les concernent. Certains programmes de développement parlementaire s'accompagnent d'un appui général au renforcement de l'institution. Comme nous le précisons au chapitre 3, il existe toutefois différents points d'entrée et différentes priorités en matière de développement parlementaire et les actions menées sont souvent axées sur un ou plusieurs domaines du renforcement parlementaire. Les différentes sections de l'annexe 2 examinent les sujets clés qui constituent souvent le point central des actions de renforcement. La section 1 passe en revue **l'égalité des sexes**, en analysant les faiblesses communes que présentent les parlements en matière de représentation effective des femmes et de leurs intérêts spécifiques ainsi que les outils et les stratégies utilisés pour accroître la participation des femmes au sein du parlement ou pour inclure une politique axée sur l'égalité des sexes dans les travaux du parlement. Dans la section 2, nous examinons le **rôle des parlements dans le cycle budgétaire** en nous référant au point d'entrée relatif au budget détaillé au chapitre 3. Nous passons également en revue les faiblesses communes en matière d'intégration parlementaire dans le cycle budgétaire national et proposons des méthodes visant à garantir davantage d'efficacité des parlements en matière d'élaboration et d'analyse du budget, de contrôle de la mise en œuvre et de contrôle ex post des actions gouvernementales. Dans la section 3, nous passons en revue le **dialogue politique national** en accordant une attention particulière aux **programmes de réduction de la pauvreté**, qui constituent la pièce maîtresse des stratégies d'aide au développement ces dernières années. Nous examinons l'historique de ces programmes et indiquons qu'ils ont été portés en grande partie par une interaction donateur-gouvernement. Nous soulignons l'importance d'intégrer le parlement en tant qu'institution dans l'élaboration, la mise en œuvre et la vérification de tout plan de développement national. Dans la section 4, nous passons en revue les défis spécifiques liés au **renforcement parlementaire dans un environnement post conflictuel**. Dans le passé, les efforts déployés au niveau international lors de situations de conflit étaient axés sur le fait de mettre fin à court terme aux hostilités, et l'on accordait peu d'attention au renforcement des institutions démocratiques à long terme, ce qui s'est souvent traduit par un cycle onéreux et répétitif de conflits et de reprises. Dans cette section, nous



abordons le rôle majeur que le parlement peut jouer pour amener les parties auparavant hostiles à engager un dialogue démocratique. Nous définissons également les domaines sensibles à prendre en compte dans le cadre du développement parlementaire post conflictuel et nous formulons des recommandations pour une plus grande efficacité des programmes. La section 5 aborde le sujet souvent connexe du **contrôle parlementaire du secteur de la sécurité**. Une démocratie stable nécessite une démarcation claire des responsabilités entre les institutions de gouvernance démocratique et le secteur de la sécurité. Le manque de contrôle démocratique sur les questions relatives à la sécurité constitue fréquemment un facteur qui contribue à l'échec de la démocratie. Cette section met en évidence l'importance des fonctions de contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité et aborde les différents défis, obstacles et sensibilités à prendre en compte pour effectuer un contrôle efficace. L'annexe contient des recommandations pour renforcer les stratégies dans ce domaine.

20. Dans l'annexe 3, **nous passons en revue les nouvelles méthodologies élaborées au niveau international pour évaluer l'efficacité du parlement**. L'objectif de ces méthodologies, comme ce fut le cas dans le passé à l'heure de définir en quoi consistent des élections libres et équitables, est de préciser les critères nécessaires pour qu'un parlement soit démocratique et efficace. Les critères peuvent donner au parlement l'élan nécessaire pour accroître son efficacité et sa responsabilité, notamment lorsque des comparaisons peuvent être effectuées avec d'autres parlements qui connaissent un contexte historique et/ou socio-économique similaire. Les parlements qui ont utilisé de tels critères pour s'auto évaluer et sont disposés à remédier à certaines lacunes recensées constituent un excellent point de départ pour le soutien au développement parlementaire.
21. Les utilisateurs du document de référence peuvent également consulter l'adresse <http://www.agora-parl.org/fr>, le site Internet de référence pour le partage de connaissances en matière de développement parlementaire, qui a été lancé en 2010 et dont la CE est partenaire.
22. Nous espérons que le présent document de référence sera une base utile pour ceux qui débutent dans le domaine du développement parlementaire et deviendra une ressource précieuse pour les professionnels du secteur qui doivent faire face aux défis et aux opportunités liés à la mise en œuvre des actions de renforcement parlementaire. Il s'agit d'un domaine passionnant du développement démocratique qui se développera encore dans les années à venir, grâce notamment à la coopération en réseau et au soutien que s'apporteront mutuellement les acteurs de ce domaine.



## INTRODUCTION

### L'évolution du cadre politique relatif au soutien de la Commission européenne au renforcement parlementaire

#### Encadré 1 – Cadres juridiques et politiques qui sous-tendent le soutien de la CE au développement parlementaire

Le soutien de la CE au développement parlementaire est mentionné explicitement dans divers textes juridiques et politiques clés de l'UE, parmi lesquels:

- l'accord de Cotonou (2000), qui souligne le caractère central de l'objectif de l'UE de promotion la démocratie et accorde une attention particulière au rôle du Parlement européen pour ce qui est d'encourager le développement parlementaire dans les pays tiers;
- le consensus européen pour le développement (2005), qui présente une vision européenne commune du développement, en mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté et le développement sur la base des valeurs démocratiques de l'Europe et de l'alignement de l'aide au développement sur les stratégies des pays en développement en la matière;
- la communication de la Commission de 2006 sur la gouvernance dans le consensus européen pour le développement [COM(2006) 421], qui souligne la «pertinence d'une approche large de la gouvernance dans la coopération au développement» ainsi que la nécessité absolue d'associer et de soutenir les institutions représentatives. En raison de l'obligation de mieux aligner la coopération au développement de la CE sur les stratégies de développement des pays partenaires et d'accroître l'utilisation de l'appui budgétaire, la CE doit également «renforcer le rôle des institutions démocratiques nationales telles que les parlements, directement impliquées dans les processus décisionnels concernés selon les législations nationales applicables» et responsables du contrôle de l'utilisation du budget de l'État;
- les conclusions du Conseil de l'Union européenne sur le soutien à la démocratie (2009), qui soulignent que le renforcement de la démocratie constitue un objectif clé des actions extérieures de l'UE et que des parlements forts sont une caractéristique centrale de la démocratie.

#### Démocratie et développement démocratique, valeurs fondamentales de l'Union européenne et de la communauté internationale

L'Union européenne est fondamentalement engagée en faveur de la démocratie; il s'agit à la fois d'un principe de gouvernance pour l'UE elle-même ainsi que pour ses États membres et d'un principe sur lequel se fondent ses relations extérieures, dont l'aide au développement apportée aux pays tiers par l'intermédiaire de la Commission européenne. Cet engagement a progressivement évolué pour inclure des principes de base concernant la nature et les éléments institutionnels d'un système démocratique efficace, et en particulier l'importance fondamentale que revêtent les parlements dans la gouvernance démocratique; ces derniers jouent un rôle central dans l'élaboration des lois, le contrôle du pouvoir exécutif et la représentation de la population.

L'engagement international en faveur de la gouvernance démocratique remonte à l'expression globale des droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), adoptée en 1948. La Déclaration a été renforcée par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), adopté en 1966, dont l'article 25 précise que les gouvernements doivent mettre en place des organes législatifs élus partageant la responsabilité de la gouvernance avec l'exécutif. En 2000, la Déclaration du millénaire des Nations unies a approuvé une «gouvernance démocratique et participative fondée sur la volonté des populations». Le sommet mondial des Nations unies de 2005 a réaffirmé que «la démocratie est une valeur universelle fondée sur la volonté librement exprimée des populations à déterminer leurs propres systèmes politiques, économiques, sociaux et culturels et sur leur pleine participation à tous les aspects de leur vie». Plus récemment, dans sa résolution A/RES/62/7 de 2007, l'Assemblée générale des Nations unies a mis en place un «cadre pour la démocratie fondé sur les principes et normes universels», qui établit que «la démocratie, le développement et le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement». Dans le cadre pour la démocratie établi par les Nations unies, on souligne en particulier:

*le rôle central des parlements et la participation active des organisations de la société civile et des médias ainsi que leur interaction avec les gouvernements à tous niveaux en vue de la promotion de la démocratie, de la liberté, de l'égalité, de la participation, du développement, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit.*

L'importance de la démocratie dans les processus d'intégration et de développement au sein de l'UE guide également la politique et l'action de cette dernière au-delà de ses frontières. Au cours des dix dernières années, le soutien à la démocratie a tout particulièrement acquis une importance accrue dans les politiques de développement et les relations extérieures de l'UE et l'approche adoptée est devenue plus globale. Le consensus européen pour le développement de 2005 souligne que le soutien à la démocratie et à la bonne gouvernance sera intégré à l'octroi de l'aide au développement de l'UE et prendra la forme d'une aide axée sur des domaines spécifiques. Le traité de Lisbonne de 2009 réaffirme dans son article 21 que:

*l'action de l'UE sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.*

Le caractère essentiel du soutien à la démocratisation est encore souligné dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne de novembre 2009 sur le soutien à la démocratie, qui mettent en lumière l'importance du développement démocratique en tant qu'objectif clé de l'action extérieure de l'UE et établissent que l'UE est «déterminée à accroître la cohérence et l'efficacité de son soutien à la démocratie». Le document comprend un programme d'action pour le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures de l'UE, qui stipule, entre autres, que:

*le soutien à la démocratie devrait accorder une place particulière au rôle des représentants élus et des partis politiques, des institutions, des médias indépendants et de la société civile. L'appui de l'UE devrait tenir compte du cycle électoral dans son intégralité et non se concentrer uniquement sur un soutien électoral ad hoc.*

Au delà de l'engagement international et de l'engagement de l'UE en faveur du développement de la démocratie, il convient également de noter que plusieurs organisations régionales ont élaboré au fil du temps leurs propres déclarations ou chartes en faveur de la démocratie, telles que la Charte démocratique interaméricaine de l'Organisation des États américains (2001), la Charte de l'Union africaine (UA) sur la démocratie, les élections et la gouvernance (2007) et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE, 1990), qui comporte un chapitre de fond sur la démocratie et ses effets, comprenant des références concrètes au rôle central des parlements dans une démocratie.

### **Encadré 2 – Le développement démocratique est un élément essentiel du partenariat pour le développement ACP-UE**

Depuis la Convention de Lomé de 1975, le partenariat pour le développement entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique a mis en évidence le rôle central joué par la démocratie en tant que base d'une bonne gouvernance et d'un développement efficace. Les révisions successives de la convention de Lomé et de l'Accord de Cotonou de 2000 ont mis davantage l'accent sur l'importance de la démocratie et ont confirmé l'engagement des pays ACP en faveur d'un développement démocratique ainsi que le soutien de l'Union européenne aux institutions démocratiques de ces pays. L'assemblée parlementaire conjointe UE-ACP, composée d'un nombre égal de représentants des parlements des pays ACP et du Parlement européen, joue un rôle majeur dans la promotion des processus démocratiques par l'intermédiaire du dialogue et de la consultation et prodigue des conseils et des recommandations sur le fonctionnement du partenariat pour le développement entre les pays ACP et l'UE. La deuxième révision de l'accord de Cotonou, adoptée en mars 2010, souligne le rôle que jouent les parlements des pays ACP en tant qu'acteurs clés du partenariat pour le développement ACP-UE, établit que les parlements «recevront un appui pour le renforcement de leurs capacités dans des domaines critiques» et relève en particulier que les parlements des pays ACP doivent être associés à un dialogue politique régulier sur les objectifs de développement figurant dans l'accord de Cotonou, notamment des actions mutuelles visant à promouvoir un environnement politique stable et démocratique.

### **L'accent doit être davantage mis sur la responsabilité nationale et sur l'octroi d'un rôle central aux parlements, conformément au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide**

L'efficacité de l'aide doit être assurée au moyen d'une plus grande appropriation du processus de développement au niveau national, notamment via le recours à des systèmes de responsabilisation nationaux plutôt que dictés par les donateurs. Les parlements nationaux sont les institutions centrales de responsabilisation dans les systèmes démocratiques. L'ordre du jour de l'efficacité de l'aide doit donc se traduire par un rôle accru des parlements et par la nécessité d'accorder une plus grande priorité au renforcement parlementaire dans le cadre de l'aide au développement. La déclaration de Paris (2005) et le programme d'action d'Accra (2008), notamment, établissent les lignes directrices visant à accroître l'efficacité de l'aide. La déclaration de Paris comprend cinq principes à cet effet:

- **La prise en charge:** les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption;
- **L'alignement:** les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur les systèmes locaux;

- **L'harmonisation:** les pays donateurs se concertent, simplifient les procédures et partagent les informations pour éviter que leurs efforts ne fassent double emploi;
- **Les résultats:** les pays en développement et les donateurs se concentrent sur les résultats souhaités et sur leur évaluation;
- **La responsabilité mutuelle:** les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

Le programme d'action d'Accra s'inscrit dans le prolongement de la déclaration de Paris et met particulièrement l'accent sur le recours aux systèmes nationaux pour l'octroi de l'aide au développement, notamment le recours à l'appui budgétaire direct. La CE a été à l'avant-garde en mettant en place une modalité d'appui budgétaire. La réussite de cette dernière dépend de l'efficacité des processus d'octroi de l'aide et de responsabilité au niveau national et, en particulier, de l'efficacité du parlement. La CE s'engage, le cas échéant, à «soutenir les efforts que déploient les pays partenaires pour renforcer le contrôle parlementaire et les capacités de vérification des comptes» (Commission européenne, 2008d).

Pour conclure, le soutien de la CE au renforcement parlementaire:

- reflète l'engagement de l'UE en faveur de la démocratie en tant qu'expression fondamentale des valeurs de l'UE et de ses États membres;
- soutient les engagements pris aux niveaux mondial et régional pour mettre en place et favoriser des systèmes démocratiques assurant la bonne gouvernance et le respect de la liberté et des droits de l'homme;
- est conforme aux priorités de la déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra visant à accroître l'efficacité de l'aide, notamment par le recours à des systèmes nationaux.

Comme nous l'avons déjà évoqué, bien que le cadre stratégique de soutien au développement et à la démocratie ait considérablement évolué au cours des dix dernières années, cela ne signifie pas pour autant qu'il ait été pleinement intégré dans la pratique, comme en témoigne l'évaluation du soutien parlementaire apporté par la CE (2000-2009), dont un résumé est présenté au chapitre 1 du présent document de référence. Jusqu'à présent, le soutien de la CE en faveur de la démocratie s'est trop souvent limité à l'assistance et à l'observation électorales et à un soutien à des réformes en faveur de la démocratie prônées par des OSC.

## Parlements et démocraties réussies

Il n'y a pas de modèle unique «correct» de démocratie. Même au sein de démocraties anciennes, il existe un large éventail de systèmes différents au sein desquels les parlements jouent des rôles variables. Toutefois, on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'il est fondamental que les systèmes démocratiques aient des parlements efficaces. Le bref aperçu ci-dessous n'est qu'une simple introduction au sujet. L'annexe 1 du présent document précise de manière détaillée l'histoire de la démocratie et des différents types de systèmes constitutionnels, parlementaires et électoraux. En conclusion, les différentes fonctions du parlement y sont présentées. Il s'agit d'une introduction plus détaillée, utile pour ceux qui sont moins familiarisés avec le sujet.

Le parlement fait généralement partie du triumvirat des institutions d'État autonomes, avec les pouvoirs exécutif et judiciaire. Le lien entre ces institutions est décrit dans certains systèmes comme une séparation des pouvoirs (par exemple aux États Unis, où il existe une séparation stricte de la responsabilité et du personnel sur le plan constitutionnel) et, dans d'autres

systèmes, comme un équilibre des pouvoirs. Dans le système de Westminster, qui est suivi sous diverses formes dans de nombreux pays du Commonwealth, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont, historiquement, étroitement liés. Dans le système napoléonien, dont s'inspirent de nombreux pays francophones et lusophones, il y a généralement une nette séparation des pouvoirs entre les différentes institutions de l'État, bien qu'il existe des différences significatives entre les pays, comme dans tous les modèles.

Au-delà de la relation qui existe entre les institutions officielles de l'État, le rôle et l'efficacité du parlement sont liés au type de système électoral par lequel les parlementaires sont élus ainsi qu'à la nature et au fonctionnement des partis politiques. Naturellement, des élections libres, équitables et transparentes sont indispensables pour qu'un parlement soit crédible, légitime et efficace. En outre, les différents systèmes électoraux ont une incidence sur le fonctionnement du parlement. Ainsi, les systèmes fondés sur des circonscriptions garantissent un lien direct entre les représentants et leurs électeurs, mais ils relèvent souvent du scrutin majoritaire, pouvant se traduire par une sous-représentation des minorités au parlement. D'autre part, les systèmes fondés sur les listes de partis, dans lesquels les électeurs votent pour des listes de partis, donnent généralement lieu à une large représentation des différents partis politiques, mais au détriment d'un lien entre les parlementaires et les électeurs.

Des partis politiques solides et démocratiques sont nécessaires pour que les parlements soient efficaces. Dans bon nombre de démocraties émergentes, les partis (en particulier ceux de l'opposition) sont souvent faibles et personnalisés, et leur capacité d'analyse des politiques et de sensibilisation est limitée. Dans ces circonstances, un soutien complémentaire au développement des partis politiques peut être nécessaire dans le cadre d'un soutien efficace au parlement, ce soutien pouvant être apporté par d'autres acteurs du développement.

Dans la plupart des pays, les fonctions essentielles du parlement inscrites dans la Constitution sont l'*élaboration de la loi*, le *contrôle* et la *représentation*. Le parlement est également chargé d'*adopter le budget*, ce qui permet à l'exécutif de réaliser son programme. Il joue également un rôle important, bien que ce ne soit pas toujours inscrit dans la Constitution, qui consiste à veiller à ce que le processus de gouvernance soit *inclusif* et que toutes les catégories de la population soient représentées de manière adéquate.

La fonction la plus connue du parlement est la fonction *législative*. Sauf dans certaines circonstances bien définies, toute réglementation doit être adoptée par le parlement avant d'entrer en vigueur. Cela ne signifie pas pour autant que le parlement rédige la plupart des textes de loi. La majeure partie de la législation est souvent élaborée par le pouvoir exécutif et soumise pour examen au parlement. Le parlement et les parlementaires doivent néanmoins être en mesure d'analyser effectivement les projets de loi et d'y apporter des amendements, voire de les rejeter si nécessaire.

La fonction de *contrôle* concerne le rôle que joue le parlement dans la surveillance des activités du gouvernement, en s'assurant qu'elles sont conformes à la législation nationale et que les ressources sont utilisées de manière effective et efficace. À de nombreux égards, le contrôle est la fonction la plus importante du parlement car elle garantit que le gouvernement rende compte quotidiennement aux représentants des citoyens. Un contrôle efficace ne signifie pas seulement un contrôle efficace des finances publiques (voir ci-dessous); il est tout aussi important de veiller à ce que les programmes gouvernementaux soient efficaces et permettent d'atteindre les objectifs fixés. Les formes de mise en œuvre du contrôle parlementaire comprennent notamment les commissions parlementaires, les commissions spécialisées, les questions aux ministres et leur interpellation, les questions écrites et les enquêtes parlementaires.

Le *processus budgétaire* est un cycle qui comprend l'élaboration de la proposition budgétaire, l'examen et l'approbation du budget, l'exécution du budget et, enfin, la comptabilité et la vérification de l'exécution du budget. Le parlement joue un rôle crucial dans au moins deux de ces phases: il est l'institution chargée d'adopter le budget, ainsi que le principal organisme chargé de contrôler l'exécution du budget, avec le soutien d'une institution supérieure de contrôle. Les parlements efficaces consultent également de plus en plus la population dans le cadre de l'élaboration du budget et établissent fréquemment un rapport sur les priorités budgétaires destiné à l'exécutif.

Les parlementaires doivent *prendre en compte et représenter les points de vue et les besoins de leurs électeurs* lorsqu'ils adoptent des lois et remplissent leur fonction de contrôle. Il existe de nombreuses méthodes permettant aux parlements de connaître les points de vue des citoyens; elles sont détaillées à l'annexe 1 et comprennent, entre autres, des entretiens individuels avec les électeurs, des réunions dans les circonscriptions, des auditions parlementaires, des pétitions de citoyens et des initiatives citoyennes.

Une attention accrue est accordée à la nécessité pour le travail parlementaire de *refléter la composition et les différentes catégories de la population*. Il s'agit d'un processus à multiples facettes. Les parlements n'ont pas toujours été le reflet de la population. Seule une poignée de parlements dans le monde comptent une moitié de femmes. *L'inclusion* requiert également que les préoccupations des différentes catégories de la population soient prises en compte de manière systématique dans les travaux du parlement. Ce dernier peut donc jouer un rôle majeur dans la canalisation des tensions et des différences sociales de manière constructive.

Dans le chapitre 1 du présent document de référence, nous passons brièvement en revue les actions de développement parlementaire soutenues par la CE dans les pays ACP au cours des dix dernières années; cela donne une bonne vision d'ensemble de l'état d'avancement du soutien parlementaire de la CE. Les enseignements tirés de ces actions sont également mentionnés.



# 1. ÉVALUATION DU SOUTIEN PARLEMENTAIRE APPORTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE AUX PAYS D'ACP

## Résumé du chapitre

Dans le cadre de la préparation du présent document de référence, une évaluation sur dossier et sur le terrain des activités de soutien parlementaire de la Commission européenne (la «CE») dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) a été effectuée entre 2000 et 2009. La méthode a consisté à consulter les dossiers des projets d'EuropeAid et à les compléter, avec l'aide des délégations de l'UE, par de la documentation supplémentaire et des détails spécifiques à ces projets. Une base de données par pays réunissant les informations et la documentation sur les projets a été élaborée et a servi de support à l'analyse. L'équipe du projet a par ailleurs consulté le personnel des délégations lors du troisième atelier régional sur la gouvernance démocratique des délégations ACP/Afrique à Kigali (Rwanda), qui s'est tenu du 13 au 15 mai 2009. L'Afrique du Sud et le Sénégal ont été sélectionnés pour faire l'objet d'études de cas approfondies, et des missions d'évaluation des projets ont été envoyées dans chaque pays en juillet 2009. Le présent chapitre offre une rapide synthèse de certains éléments marquants de l'évaluation. L'évaluation complète est disponible à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index_fr.htm)

## 1.1. Étendue du soutien parlementaire de la Commission européenne

Nous avons pu établir que le soutien financier total de la CE spécifiquement destiné au développement parlementaire entre 2000 et 2009 s'élevait à environ 107 millions d'euros. Les projets de développement parlementaire faisant souvent partie de projets de gouvernance plus larges pour lesquels la répartition des ressources entre les différentes institutions de gouvernance n'était pas précisée, le montant des ressources consacrées au soutien des parlements devant être considéré comme une estimation.

L'équipe d'évaluation a recensé 46 programmes de soutien parlementaire, dont 42 dans 24 pays différents ainsi que quatre projets régionaux ACP. Six programmes sont en outre mis en œuvre par l'intermédiaire de modalités d'appui budgétaire, qui sont abordées ci-après. Mis à part un projet sur le point d'être lancé au Timor oriental et un programme d'appui budgétaire défini en Haïti avant le séisme de janvier 2010, tous les autres projets nationaux se situaient en Afrique subsaharienne. Si la plupart des projets étaient entièrement financés par la CE, 11 des 41 projets nationaux comptaient des partenaires financiers, une contribution étant apportée par le parlement bénéficiaire ou par des organismes bilatéraux et multilatéraux de développement. Les quatre projets régionaux ACP sont le soutien à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, le soutien au parlement panafricain, un projet de technologies de l'information et de la communication (TIC) et un projet d'accès à l'énergie pour les pauvres.

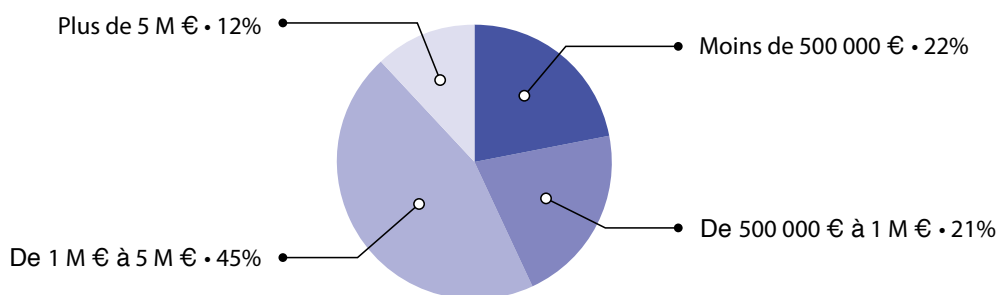
La majorité des ressources de la CE consacrées à l'aide au développement des pays ACP, y compris au développement parlementaire, provient du Fonds européen de développement (FED). Des fonds importants destinés au développement parlementaire en Afrique du Sud ont été apportés par la ligne budgétaire spécifique pour la coopération entre la CE et l'Afrique du Sud..



Il existe d'autres sources possibles de soutien de la CE au développement parlementaire des pays ACP. L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) soutient des projets de promotion des droits de l'homme et des réformes démocratiques. Il apporte surtout une aide aux organisations non gouvernementales (ONG), mais il peut aussi soutenir des activités parlementaires dans ce domaine: deux projets bénéficiant d'une aide de l'IEDDH ont d'ailleurs été recensés.

Le niveau de financement apporté par la CE à des projets de développement parlementaire dans le cadre des 46 programmes nationaux et régionaux était très variable. Seuls cinq projets ont bénéficié d'un financement pluriannuel de grande ampleur, supérieur à 5 millions d'EUR. Trois d'entre eux étaient localisés en Afrique du Sud.

**Figure 1: Importance relative des investissements de la CE dans des projets de soutien parlementaire**



## 1.2. Types de soutien parlementaire apporté

### Le renforcement législatif

Le *renforcement législatif* met l'accent sur le rôle et les responsabilités des parlements dans la préparation, la soumission et l'examen des propositions législatives et des amendements. L'équipe d'évaluation a recensé 25 programmes dans 16 pays, qui mettent en œuvre des activités dans ce domaine, par exemple en dispensant des formations de rédaction de textes législatifs, en améliorant le fonctionnement du règlement intérieur grâce à des réformes et en soutenant l'adoption d'une loi d'habilitation.

### La fonction de contrôle

La *fonction de contrôle* d'un parlement est, à bien des égards, son rôle le plus important, et elle dépasse largement la responsabilité budgétaire. L'inaptitude des parlements à jouer un rôle efficace dans ce domaine est souvent due à leur cadre de fonctionnement institutionnel, comme indiqué plus haut. On observe souvent un déséquilibre majeur des pouvoirs dans les structures institutionnelles nationales, ou alors il n'existe pas de normes acceptables permettant une bonne gouvernance. Souvent, la société civile n'a pas assez de pouvoir pour exiger efficacement que le gouvernement soit responsable devant le peuple.

Nous avons recensé 16 programmes comportant clairement des aspects de renforcement du contrôle parlementaire, dans 13 pays différents. Les types d'activités mises en place vont de «formations sur les responsabilités de contrôle» à des activités empruntant divers canaux

pour accroître à la fois les capacités parlementaires et l'exigence de la société civile afin que le parlement joue un rôle clé dans la promotion de la responsabilité.

### Le budget national

Les projets bénéficiant d'un soutien de la CE pour renforcer l'efficacité des parlements en matière de processus budgétaires nationaux comprenaient une gamme assez étroite d'activités liées à différents aspects de la formation des membres des commissions des finances et du personnel en matière de processus budgétaire.

### La représentation

La fonction de *représentation* est décisive pour la pérennité des régimes démocratiques. La population doit avoir le sentiment d'être entendue par ses représentants démocratiques et que les problèmes qui se posent seront pris au sérieux et résolus. Les parlements des démocraties des pays en développement rencontrent de nombreuses difficultés dans l'exercice de la fonction de représentation. Les ressources institutionnelles permettant des actions de sensibilisation régulières font souvent défaut. Plus fondamentalement, la relation entre le législateur et le citoyen pose souvent des problèmes. La séparation des responsabilités entre les pouvoirs exécutif et législatif est souvent mal comprise par la population, qui s'attend à ce que le législateur mette lui-même en œuvre des programmes exécutifs. Les parlementaires jouent souvent de ce malentendu en s'attribuant la prestation de services ou en faisant campagne en faveur de fonds destinés à la circonscription qu'ils administrent eux-mêmes.



© European Union, 1995-2010

Vingt-six programmes ont été recensés qui mettent en œuvre des activités axées sur la représentation dans 18 pays ACP. La palette des activités soutenues par la CE dans le domaine du renforcement de la fonction représentative des parlements est impressionnante. Elle comprend par exemple la création de revues ou de sites internet parlementaires, de politiques d'ouverture, de programmes de sensibilisation et de systèmes de pétition, le renforcement des liens avec la société civile et l'éducation à la citoyenneté nationale sur le rôle du parlement.

### **Administration parlementaire**

Les parlements des pays ACP manquent souvent de personnel compétent dans des domaines essentiels comme l'analyse législative, le contrôle et le processus budgétaire national. Les équipements de base sont souvent insuffisants. Il arrive par exemple que les TIC, les services de bibliothèque, d'archivage, de traduction, de procès-verbaux et la production des dossiers parlementaires ne soient ni efficaces ni professionnels. La responsabilité financière interne est souvent un problème, et il arrive que l'opposition et les partis minoritaires ne puissent pas accéder aux ressources susceptibles de les aider.

### **L'inclusion**

L'*inclusion* consiste à garantir que le parlement reflète réellement l'ensemble de la population et ses divers besoins. Dans ce domaine, les programmes de développement parlementaire de la Commission européenne de la dernière décennie étaient surtout axés sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Les futurs programmes concernant l'égalité entre les hommes et les femmes devraient se concentrer sur l'élaboration de plans d'action spécifiques visant le respect de l'équité au sein des parlements et lors de leurs délibérations. L'inclusion du genre a donné lieu à de nombreux exemples positifs susceptibles d'inspirer des domaines connexes où il reste encore beaucoup à faire, notamment la représentation des minorités et la promotion d'un dialogue social constructif.

### **Le renforcement institutionnel par le soutien budgétaire**

La CE s'est engagée à élargir le soutien budgétaire direct. Le rôle des parlements dans le succès des modalités de soutien budgétaire se renforcera à mesure que l'aide au développement apportée par la CE sera intégrée dans les budgets nationaux. L'équipe d'évaluation a constaté que la CE apportait un soutien budgétaire dans 43 pays ACP, parmi lesquels se trouvaient notamment plusieurs États fragiles sortant de conflits graves. Il existe dans la modalité d'appui budgétaire des dispositions relatives à l'aide au renforcement institutionnel, notamment au renforcement des parlements.

Un soutien aux parlements dans le cadre budget support de l'appui budgétaire destiné au renforcement des institutions est en œuvre dans quatre pays, en cours de définition dans deux autres et a été décidé dans un septième pays. Le soutien budgétaire destiné à des programmes de renforcement institutionnel concernant les parlements a tendance à être assez faible. Nous disposons de chiffres sur les contributions de la CE au soutien parlementaire pour cinq programmes: celles-ci sont variables et vont jusqu'à 250 000 EUR (Burundi). Ces montants couvrent de deux à cinq ans. En règle générale, les activités consistent à renforcer la commission parlementaire du budget / des finances et à améliorer la coordination entre le parlement et l'institution suprême de contrôle.

## 1.3. Études de cas

### 1.3.1. L'Afrique du Sud

#### *Le soutien de la CE au développement parlementaire en Afrique du Sud*

Le secteur législatif sud-africain est une véritable réussite et fournit un bon exemple de développement démocratique piloté à l'échelle nationale. Au cours des 14 dernières années, la CE a contribué à ce développement à travers trois phases de soutien. L'Afrique du Sud a été choisie pour faire l'objet d'une étude de cas parce qu'elle bénéficie à ce jour du montant le plus important d'aide apportée par la CE à un parlement, et qu'il est possible d'exporter ces compétences et ces bonnes pratiques ailleurs dans la région ACP.

La CE soutient le secteur législatif sud-africain depuis 1996. L'étude de cas est axée sur le programme de soutien au corps législatif (*Legislature Support Programme*, LSP), mis en œuvre entre 2004 et 2008. Le programme de soutien stratégique au secteur législatif (*Legislative Sector Policy Support Programme*, LSPSP), qui s'étend de 2009 à 2013, est mis en œuvre via un soutien budgétaire sectoriel: c'est la première fois que la CE a eu recours à cette modalité de financement pour soutenir le développement parlementaire.

#### **Encadré 3 - Trois phases de soutien de la CE au secteur législatif d'Afrique du Sud**

##### **1996–2003: 15,3 millions d'EUR**

Soutien au parlement et, à travers le forum des présidents, aux assemblées provinciales.

##### **2004–2008: 10 millions d'EUR**

Soutien au moyen du programme de soutien au corps législatif (*Legislature Support Programme*, LSP), davantage centré sur le renforcement des assemblées provinciales.

##### **2009–2013: 15 millions d'EUR**

Soutien résultant du programme de soutien stratégique au secteur législatif (*Legislative Sector Policy Support Programme*, LSPSP).

#### **Le secteur législatif**

L'Afrique du Sud est le seul État à avoir défini un «secteur législatif» composé de 11 institutions législatives nationales et provinciales. L'existence d'un secteur législatif souligne clairement l'importance des institutions législatives en tant que points d'ancrage de l'état démocratique et sur la nécessité que ce secteur se développe de manière constante au lieu d'évoluer au gré des législatures. Le secteur est coordonné par le forum des présidents, un organe non statutaire composé du président et du vice-président de chacune des 11 assemblées législatives d'Afrique du Sud.

#### **Les principaux éléments du soutien apporté par le LSP et résultats**

Conformément aux principaux objectifs du LSP, les principales activités concernées comprenaient le renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes, la participation du public, le contrôle, une stratégie en faveur des personnes handicapées, des systèmes de gestion financière et d'information, le développement des ressources humaines et la communication entre les organes législatifs nationaux et provinciaux. Pour ne mettre en avant qu'un seul domaine, les activités du LSP destinées au renforcement du contrôle législatif

qui étaient centrées sur le renforcement des compétences du personnel de soutien des commissions et des parlementaires ont amené des évolutions positives en ce qui concerne l'indépendance financière et la fonction de contrôle des institutions législatives.

### ***L'évaluation du partenariat entre le secteur législatif d'Afrique du Sud et la Commission européenne: les enseignements tirés***

Le système démocratique de l'Afrique du Sud est un phénomène unique et très réussi d'intégration des pratiques de la démocratie participative aux institutions démocratiques libérales traditionnelles. Le système politique qui a été construit correspond étroitement à la conception contemporaine internationale des vertus de la démocratie participative. La CE a apporté une contribution positive au renforcement institutionnel, notamment en aidant à élaborer la notion de secteur législatif, qui implique à la fois la participation des assemblées législatives provinciales et celle des assemblées nationales. Il s'agit d'un bon exemple à suivre aussi bien dans les systèmes démocratiques des pays en développement que dans ceux des pays développés.

Le passage de l'organisation par projet à l'approche sectorielle reflète la ferme détermination de l'Afrique du Sud à agir pour son développement stratégique, et c'est aussi un peu l'aboutissement logique de la longue et intense coopération entre la CE et le secteur législatif de l'Afrique du Sud. Conformément au programme stratégique sectoriel, les travaux à venir consisteront à mettre en pratique un certain nombre de cadres stratégiques sectoriels dans les domaines du contrôle et de la participation du public ainsi qu'à renforcer les infrastructures de soutien, par exemple dans le domaine des ressources humaines et les systèmes de gestion financière. Le secteur législatif sud-africain a la volonté de se développer et de partager ses expériences. Les réunions de dialogue du secteur, et en particulier les séminaires (internationaux) de consultation, encouragent l'échange d'idées sur la coopération et la collaboration dans la mise en œuvre de programmes de parlements nationaux et d'assemblées provinciales/régionales. Ce type de mise en œuvre est considéré comme une stratégie de coopération pour la promotion de la démocratie parlementaire. Ce programme est un exemple positif du rôle de l'UE en tant que partenaire de développement et de promotion de la démocratie parlementaire.

### **1.3.2. Le Sénégal**

Le Sénégal est un partenaire essentiel de l'Union européenne en Afrique de l'Ouest. Sa longue tradition de respect des droits de l'homme et son histoire d'alternance du pouvoir, à la fois pacifique et démocratique, d'un parti politique à un autre, fait de ce pays un exemple de développement démocratique particulièrement important dans la sous-région ouest africaine. Cette longue expérience de stabilité et de changements démocratiques pacifiques permet de mesurer l'impact du soutien parlementaire au fil du temps.

### ***Le soutien de la CE au développement parlementaire au Sénégal***

Dans le cadre du neuvième FED, la CE et le Sénégal avaient convenu de mettre sur pied le programme d'appui au programme national de bonne gouvernance (PAPNBG), destiné à financer les activités de renforcement de la gouvernance dans plusieurs domaines, notamment le pouvoir judiciaire, la gouvernance économique, le parlement et les acteurs non

étatiques. Le programme s'est déroulé de mars 2006 à décembre 2009 et le budget s'élevait à 33,5 millions d'EUR. De ce montant global, 600.000 EUR ont été affectés au soutien de l'Assemblée nationale et 2,135 millions d'EUR à la Cour des comptes. Le programme de soutien à l'Assemblée nationale prévoyait le recrutement de consultants pour effectuer une analyse organisationnelle, le recrutement d'assistants parlementaires experts, le renforcement des méthodes de travail, notamment des missions d'étude et l'acquisition d'équipements de TIC et de matériel de bureau. En pratique, le soutien au parlement a porté principalement sur le renforcement des activités de surveillance budgétaire de l'institution, et en particulier sur celui des travaux de la commission des finances.

Une autre activité essentielle, mais qui n'avait pas été planifiée, a consisté à faciliter le rattrapage des importants retards pris dans l'approbation des comptes de la nation des années précédentes. À la fin de l'année 2008, une dizaine d'années de comptes n'avait pas été vérifiée par la Cour des comptes ni approuvée par l'Assemblée nationale. Les fonctionnaires de la CE ont utilisé leur pouvoir informel «de rassemblement», découlant au moins en partie de leur participation au PAPNBG, pour organiser une session de travail avec des représentants du ministère des finances, de l'Assemblée et de la Cour des comptes. Les résultats de cette réunion ont été très positifs: plusieurs années de retard ont ainsi pu être rattrapées et un plan avec des échéances claires a été élaboré pour mettre la comptabilité à jour.

### ***Évaluation du soutien apporté par la CE au renforcement parlementaire au Sénégal***

La réalisation la plus importante du projet de renforcement parlementaire au Sénégal est la promotion du dialogue entre la délégation de la CE et l'Assemblée nationale – dialogue qui a contribué, entre autres, à réduire le retard accumulé dans le contrôle des comptes de la nation.

Certaines activités du programme ont permis de renforcer les équipements en TIC et d'augmenter les ressources techniques à la disposition de la commission des finances. Compte tenu du montant relativement modeste des ressources disponibles, les objectifs du programme étaient trop ambitieux et les signes d'un renforcement de l'efficacité de la surveillance budgétaire par le parlement ne sont que limités. Le projet a été mis en œuvre par une unité de gestion de projet et cette structure a parfois réduit les possibilités de dialogue direct entre la délégation et l'Assemblée nationale. Lorsque cela est possible, des mécanismes nationaux de mise en œuvre doivent être utilisés, conformément aux engagements pris dans la déclaration de Paris et dans le programme d'action d'Accra.

Les faiblesses de fonctionnement du parlement sénégalais sont dues, au moins dans une certaine mesure, à des facteurs politico-économiques qui limitent l'efficacité de l'institution: il serait d'ailleurs opportun, avant de s'engager dans un tel projet parlementaire, de commencer par effectuer une analyse politico-économique et des facteurs de changement. Le cadre d'évaluation présenté au chapitre 2 du présent document de référence est un outil utile pour évaluer les enjeux institutionnels du développement parlementaire.

## **1.4. Bilan et recommandations pour l'efficacité des programmes de développement parlementaire**

L'évaluation de l'assistance apportée par la CE montre que si un soutien important a été



apporté au renforcement des parlements dans les pays ACP, ce soutien n'a globalement pas atteint le niveau nécessaire. Moins de la moitié des pays ACP ont bénéficié d'un soutien au développement parlementaire. Une grande partie du soutien apporté a été de courte durée et de portée limitée. En outre, de nombreux projets sont essentiellement de nature technique (par exemple la fourniture d'équipements en TIC et la formation aux TIC, etc.) alors qu'il existe souvent des obstacles structurels à l'efficacité parlementaire qui exigent un engagement plus profond et un soutien plus large en faveur de l'institution parlementaire, une analyse plus poussée des moteurs politiques et économiques du changement dans certains pays, et l'intensification du dialogue politique entre les délégations de l'UE et les parlements et gouvernements nationaux sur les questions de développement démocratique.

De nombreux exemples de bonnes pratiques de soutien de la CE aux parlements sont soulignés dans le rapport d'évaluation complet, disponible en ligne. L'exemple le plus remarquable est la collaboration à long terme et à relativement grande échelle entre la CE et le secteur législatif sud africain, qui a été une grande réussite. Le rapport mentionne également un certain nombre d'interventions de soutien plus modestes à divers parlements nationaux, comme en Tanzanie (voir l'encadré 4 ci-après), au Kenya et aux Comores.

#### **Encadré 4 - Un exemple de bonne pratique en matière de représentation: la Tanzanie**

**Enjeu:** les élections nationales de 2007 et l'engagement renouvelé de la Tanzanie pour la démocratisation ont créé une impulsion pour consolider et intensifier les pratiques de bonne gouvernance et de responsabilité.

**Programme:** le programme soutient l'initiative d'«approfondissement de la démocratie» (2007), pilotée par la Tanzanie, pour renforcer les capacités des institutions nationales de gouvernance et des partis politiques. Le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) est le principal partenaire de mise en œuvre. Prévu pour quatre ans, le programme a débuté en 2008. Sur les 9,5 millions d'EUR de budget du programme, la CE contribue à hauteur de 1,4 million d'EUR. Le programme stratégique de soutien au parlement est achevé et prêt à être mis en œuvre.

**Conception:** la conception du projet était centrée sur la mise en place d'une aide multidonateurs pour le programme commun et, en parallèle, sur le renforcement des capacités des principales commissions parlementaires et de la responsabilité du parlement vis-à-vis de la société civile.

**Principales activités:** formation des secrétaires du parlement national et de la Chambre des représentants de Zanzibar; séminaires de sensibilisation dans les circonscriptions en vue de favoriser la compréhension du rôle des représentants et des électeurs par le public; large diffusion de débats autour du travail parlementaire par l'intermédiaire de forums d'orateurs; attention des médias attirée sur les événements et les messages clés encourageant la participation citoyenne-parlementaire.

**Principales conclusions:** ce programme a abouti à l'amélioration des compétences des présidents de commissions en matière de surveillance budgétaire et d'examen des projets de loi et à l'intensification du dialogue entre le parlement et la société civile. La participation de la société civile à l'examen des projets de loi a accru son influence sur la législation. Le renforcement de la société civile s'est révélé un facteur positif qui a déterminé la viabilité du programme.

Les programmes qui réussissent présentent généralement les caractéristiques suivantes:

- une approche à long terme;
- un contexte qui se prête au développement démocratique;
- une appropriation nationale forte;
- une définition très claire des objectifs du programme;
- une participation active de la délégation, notamment à travers l'élaboration minutieuse du programme;
- des partenaires de mise en œuvre compétents, nationaux ou internationaux.

Pour que l'aide au développement fournie par la CE se fasse dans le respect des engagements pris par l'UE lors des accords de Cotonou et renouvelés par les décisions et les programmes stratégiques du Conseil européen, de la CE et du Parlement européen et plus récemment par le programme d'action de l'UE pour le soutien à la démocratie dans le cadre des relations extérieures, adopté par le Conseil européen le 17 novembre 2009 et mentionné dans l'introduction du présent document de référence, la CE doit accorder une attention beaucoup plus grande au soutien au développement parlementaire dans les pays ACP.





## 2. LE DÉVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE: CONDITIONS PRÉALABLES ET ÉVALUATION

### Résumé du chapitre

Dans la section 2.1 du présent chapitre, nous définissons ce qu'est un parlement efficace et nous précisons l'importance d'un cadre global d'institutions et de pratiques démocratiques nécessaires au bon fonctionnement d'un parlement démocratique. Nous abordons la relation essentielle entre le parlement et la société civile dans le développement démocratique. Dès le début, les programmes de soutien parlementaire doivent établir une relation dynamique vis-à-vis de l'aide apportée à la société civile. Des stratégies sont évoquées afin de construire une relation d'enrichissement mutuel entre le parlement (formel) et la société civile (informelle) dans le cadre d'une stratégie globale de développement de la démocratie. Dans la section 2.2, nous examinons les conditions préalables à la réussite d'un programme de développement parlementaire. Le parlement doit avoir la volonté de devenir une institution plus puissante et plus efficace. En outre, pour bénéficier pleinement de l'aide au renforcement, un parlement doit être en mesure d'exercer l'ensemble des pouvoirs législatifs, de contrôle et de représentation que lui confère la Constitution et qui sont nécessaires au bon fonctionnement d'une assemblée législative dans une démocratie libérale contemporaine. Cette section fournit une liste de contrôle qui peut servir de point de départ à la délégation pour effectuer une évaluation préalable afin de déterminer si les conditions minimales de réussite d'un programme de développement parlementaire sont réunies. Le cadre d'évaluation présenté à la section 2.3 constitue un guide pour l'évaluation globale, étape par étape, des forces et des faiblesses d'un parlement et pour déterminer les domaines de priorité. Les délégations qui mettent en œuvre des programmes de développement parlementaire pourront consulter les différentes sections spécialisées de l'annexe 2 selon la nature et le contenu spécifiques des travaux de développement parlementaire qu'elles soutiennent. La section 2.4. traite des facteurs externes qui influencent la faisabilité des programmes de développement parlementaire.

### 2.1. Les fondements du développement parlementaire

Comme indiqué plus haut, dans les systèmes démocratiques contemporains, les fonctions essentielles assurées par le parlement sont normalement l'élaboration des lois, le contrôle de l'exécutif et la représentation. Ces trois fonctions consistent principalement à faire contrepoids par rapport au pouvoir exécutif. Le rôle du parlement dans le cycle budgétaire, qui suppose l'exercice des fonctions législatives, de contrôle et de représentation, est un autre domaine essentiel de l'activité des parlements telle qu'elle est définie par la Constitution.

Le défi que représente le développement parlementaire est donc double. Premièrement, les parlementaires doivent avoir les compétences et l'appui techniques nécessaires pour remplir leur fonction conformément à la Constitution. Deuxièmement, la structure du pouvoir et des incitations du système de gouvernance, en particulier la relation entre le parlement et l'exécutif, doivent permettre au parlement d'exercer sa fonction de contrôle. Ces deux conditions sont interdépendantes. Si les parlementaires et leur personnel ne sont pas au courant du rôle qu'ils sont censés jouer et ne disposent pas des capacités techniques pour ce faire, ils ne seront pas en mesure d'assumer leurs fonctions. De même, si la position des

parlementaires et du parlement dans les structures de pouvoir d'une société ne leur permet pas de fonctionner indépendamment de l'exécutif, ils ne seront pas en mesure de se servir des capacités techniques dont ils disposent. Par ailleurs, les incitations à développer ces capacités techniques pour remplir leurs fonctions constitutionnelles leur manqueront. Les problèmes de faibles capacités et de pouvoirs limités interagissent donc pour former un cercle vicieux qu'il est difficile de briser.

Cette interaction problématique entre compétences techniques limitées et manque d'incitations à renforcer ces compétences se rencontre dans les parlements d'une grande partie du monde en développement. Cela explique les résultats relativement médiocres d'une grande partie des efforts de développement parlementaire, y compris certaines des difficultés rencontrées dans le cadre des programmes de renforcement parlementaire soutenus par la CE (évoqués au chapitre premier), et implique qu'un processus de planification minutieux s'impose lors de la mise en œuvre du développement parlementaire. Il est important qu'une analyse adéquate de l'économie politique et/ou des moteurs du changement *et* qu'une évaluation des capacités parlementaires et des besoins en renforcement soient effectuées avant la programmation de toute activité de développement parlementaire. Le cadre d'évaluation présenté à la section 2.3. du présent chapitre permet de définir les capacités parlementaires et d'établir des priorités et sera utile lors de ce processus.

Dans la présente section, nous commençons par étudier la distinction entre un parlement puissant et un parlement efficace. On y explique l'importance, pour le développement démocratique contemporain, de favoriser la *démocratie participative* tout en renforçant les institutions formelles, de la *démocratie représentative*, en particulier le parlement.

### 2.1.1. Qu'est-ce qu'un parlement efficace?

Les parlements puissants ne sont pas nécessairement des parlements qui fonctionnent bien. Dans certains cas, un conflit peut s'installer entre le parlement et l'exécutif, le parlement bloquant constamment l'exécutif. Cela peut se produire par exemple lorsque le parti politique du chef de l'exécutif est minoritaire. Un conflit entre le parlement et l'exécutif peut entraîner des tensions sociales généralisées, voire fournir à l'armée une justification pour s'emparer du pouvoir (voir l'encadré 5). Dans les démocraties qui fonctionnent bien, on trouve un équilibre lorsque le législateur dispose de pouvoirs étendus, mais ne les utilise dans leur pleine mesure que dans des cas extrêmes de manquement de l'exécutif.

Il importe toutefois de garder à l'esprit que dans les démocraties émergentes, il existe beaucoup plus de cas de parlements *sous-utilisant* leurs pouvoirs constitutionnels que de parlements abusant de ces pouvoirs.

Dans la plupart des démocraties qui fonctionnent bien, le parlement bloque rarement les actions du gouvernement. Habituellement, le parti du Président ou du Premier ministre a la majorité au parlement et est en mesure de faire adopter des lois lorsque c'est nécessaire. Le gouvernement respecte le droit de l'opposition de soulever des questions difficiles et de critiquer les politiques et les mesures qu'il adopte. L'opposition reconnaît que le gouvernement a reçu un mandat pour gouverner, que lui a donné la majorité parlementaire. Les principales fonctions du parlement sont d'offrir un lieu de débat entre les représentants des différents points de vue politiques, d'examiner attentivement les propositions de loi, d'adopter, le cas échéant, des amendements, et de garantir que les opinions des citoyens soient représentées dans le débat politique, mais avant tout, le parlement veille à ce que les activités du gouvernement soient publiques et fassent l'objet d'un contrôle. Pour assumer

efficacement ses fonctions de législateur et de contrôle, un parlement doit être un espace ouvert où participent activement la société civile, les médias et les institutions publiques indépendantes – comme les organes de contrôle, les médiateurs, les comités de défense des droits de l'homme et de lutte contre la corruption – qui fournissent au parlement des informations et des analyses pertinentes.

#### **Encadré 5 - La Troisième République du Niger: le problème de la «cohabitation»**

La Constitution de la Troisième République du Niger a été promulguée en 1992 après plusieurs années de régime autoritaire. Comme un certain nombre de constitutions africaines, la Constitution du Niger de 1992 a été conçue sur le modèle de la Constitution française de la Ve République, orchestrée par le président Charles de Gaulle en 1958. Elle prévoit le partage du pouvoir exécutif entre un président directement élu et un Premier ministre nommé par le président, mais dont la nomination requiert l'approbation du parlement. Lors des élections présidentielles et législatives qui ont suivi en 1993, une coalition de partis naguère opposés à l'ancien régime a remporté la majorité des sièges au parlement et le candidat à la présidence de la coalition, Mahamane Ousmane, a battu le candidat du parti politique de l'ancienne dictature.

Une fois arrivés au pouvoir, les anciens partis d'opposition de la nouvelle coalition gouvernementale ont été incapables de trouver un terrain d'entente et certains membres du parlement ont changé de camp, si bien qu'Ousmane n'avait plus la majorité au parlement. Faisant usage de ses pouvoirs constitutionnels, le président décida de dissoudre le parlement et appela à de nouvelles élections en 1994. La coalition des partis qui soutenaient encore Ousmane échoua à obtenir la majorité, et ce dernier fut obligé de nommer un adversaire, Hama Amadou, au poste de Premier ministre. Mais les deux forces en présence furent incapables de partager le pouvoir de manière efficace, le président et le Premier ministre tentant tous les deux d'imposer leurs volontés respectives au gouvernement. Le 27 janvier 1996, l'armée s'empara du pouvoir au prétexte de rétablir l'ordre et de mettre fin à la crise politique permanente. La première expérience de la démocratie pluraliste au Niger s'est ainsi soldée par un échec.

Source: Ibrahim et Souley, 1998

#### **2.1.2. Quelles sont les conditions politiques de la réussite du développement parlementaire?**

Il existe deux conditions essentielles à la réussite du développement parlementaire. *La première est que différents groupes occupant une position dominante dans la société soient d'accord pour vivre dans le cadre d'un ensemble de règles et de ne pas recourir à des méthodes non conformes à la Constitution pour affaiblir leurs adversaires.* Ces méthodes anticonstitutionnelles peuvent consister, pour un gouvernement, à arrêter ses opposants politiques ou à refuser d'organiser des élections, ou, pour les forces d'opposition, à soutenir de violentes attaques contre le gouvernement. D'autres acteurs non politiques doivent également reconnaître l'autorité absolue du gouvernement démocratiquement élu. Par exemple, les forces armées doivent résister à toute tentation de s'emparer du pouvoir au motif que la classe politique est incapable de gouverner efficacement. Le soutien apporté aux parlements pour assurer le contrôle efficace du secteur de la sécurité fait l'objet d'un exposé détaillé à la section 5 de l'annexe 2. L'accord général pour résoudre les problèmes conformément aux «règles du jeu» écrites et non écrites est appelé un *règlement politique*.

Les pays sans règlement politique stable sont de mauvais candidats au développement démocratique. Si tous les acteurs importants ne peuvent participer, il n'est pas dans l'intérêt des autres acteurs de respecter les règles. Si un parti d'opposition estime par exemple qu'il ne sera pas autorisé à exercer le pouvoir s'il remporte une élection, il n'est pas dans son intérêt d'y participer. Si un parti de gouvernement est à peu près certain que s'il perd une élection libre, il ne pourra jamais gagner les prochaines élections, il n'est pas dans son intérêt d'organiser des élections libres. De même, si des acteurs politiques savent qu'il est possible que les forces armées soient prêtes à prendre le pouvoir, ils seront tentés de former une alliance avec l'armée plutôt que de s'engager dans un véritable débat politique avec leurs adversaires (Higley et Burton, 2006; Whaites, 2008).

L'importance d'un règlement politique durable entre les élites a été largement soulignée – à juste titre. Cela étant, le cas du Mozambique (voir l'encadré 6 ci-après) montre que les règlements politiques ont beaucoup plus de chances de durer si la deuxième condition de réussite du développement parlementaire est remplie: un *contexte de démocratisation globale*. En fait, le développement des institutions d'un État démocratique, notamment de son parlement, n'est concevable que dans un contexte de démocratisation globale et dans le cadre d'une expansion des possibilités d'expression libre. Les assemblées démocratiques doivent être élues par des citoyens bien informés, ce qui nécessite l'existence de multiples sources d'information indépendantes. Une campagne politique ne peut avoir lieu que dans un contexte de respect des droits de l'homme. Les associations bénévoles sont le substrat des organisations politiques et des candidats aux élections. L'existence de nombreuses sources d'information et d'opinion indépendantes constitue quant à elle un rempart contre la régression autoritaire. La recherche sur la notion de *capital social* montre que les sociétés en bonne santé se développent à partir de réseaux sociaux aux interconnexions multiples, et non au moyen de relais hiérarchiques du pouvoir.



© Union Européenne, 1995-2010

### Encadré 6 - Le règlement politique: l'exemple du Mozambique

En 1985, le Mozambique a été le terrain d'une violente guerre civile, chaque camp étant soutenu par l'un des deux blocs de la guerre froide. Le régime de l'apartheid de l'Afrique du Sud intervint en faveur d'une des deux forces belligérantes, et les deux camps furent accusés de graves violations des droits de l'homme. Un traité de paix fut néanmoins signé en 1992, après 16 années de guerre. En 2009, le pays organisait trois élections présidentielle et législatives pacifiques et pluralistes, et prévoyait une quatrième série d'élections libres, l'ancien président du Mozambique gagnait un prix d'excellence en leadership (BBC, 2007), le pays enregistrait des statistiques de croissance économique impressionnantes et les donateurs s'affairaient pour essayer de reproduire la «réussite du Mozambique». D'énormes difficultés subsistent toutefois aujourd'hui. Le pays est encore extrêmement pauvre: il fait partie des six pays du monde où l'indice de développement humain est le plus bas (PNUD, 2008). Les données du Mozambique sur les droits de l'homme ne sont pas parfaites – le pays est encore classé comme «partiellement libre» par la Freedom House, organisation d'étude de la démocratie basée aux États-Unis (Lloyd, 2007) – et il y a de graves problèmes de corruption. Les observateurs de l'Union européenne ont jugé que les élections de 2004 avaient été quelque peu truquées en faveur du parti au pouvoir, le Frelimo (Front de libération du Mozambique), alors même que ce dernier les aurait facilement gagnées sans ces irrégularités (AWEPA, 2004). Néanmoins, le Mozambique a été en mesure de maintenir une compétition politique pacifique sur une longue période, entre des forces politiques qui, jusqu'au début des années 1990, étaient en guerre.

Comment cela a-t-il été possible? Le contexte international a certainement aidé. Avec la fin de la guerre froide et de l'apartheid, le conflit au Mozambique avait perdu sa signification idéologique, et les acteurs internationaux n'avaient plus d'intérêt à la poursuite du conflit. Les réserves d'armes s'étaient amenuisées. Mais la décision ultime de mettre fin aux hostilités et de s'affronter par la voie des urnes fut prise par le mouvement Frelimo au pouvoir et par les rebelles de la Renamo (Résistance nationale du Mozambique). La Renamo accepta de renoncer définitivement à ses actions armées. Quant aux dirigeants du Frelimo, ils abandonnèrent leur idée d'un État socialiste dirigé par un parti unique, et la Renamo fut en mesure de rivaliser avec le Frelimo dans des conditions à peu près équitables. Lors de l'élection de 1999, le Frelimo ne remporta qu'une courte victoire. L'ouverture de l'économie mozambicaine aux entreprises privées et aux investissements étrangers fut le signe que la politique ne décidait plus qui l'emportait sur le terrain économique, si bien que les enjeux de l'échiquier politique s'en trouvèrent quelque peu amoindris. Une décentralisation progressive a donné la possibilité de partager le pouvoir au niveau régional, et la force de la Renamo s'est concentrée dans certaines régions. Enfin, il est fort probable que l'ensemble de la population en avait assez du conflit et n'était pas disposée à soutenir la poursuite des hostilités. Le poids de l'opinion publique a augmenté de façon significative: des médias variés et une société civile puissante ont vu le jour avec la paix et la libéralisation politique, et le «règlement politique» s'est étendu au-delà des élites des deux mouvements opposés pour intégrer une large part de la société, en particulier les classes urbaines éduquées, mais aussi, dans une certaine mesure, les habitants des zones rurales (Manning, 2002; Bartoli et Jebashvili, 2005).

Le cas du Mozambique montre que des règlements durables peuvent naître de circonstances fort peu prometteuses. Il démontre également que la pérennité d'un règlement politique dépend de son élargissement à des segments plus larges de la population, ce qui rend la régression des élites vers une situation de conflit ou d'autoritarisme beaucoup plus difficile. Le renforcement de la démocratie doit inclure les élites, mais ne saurait se limiter à celles-ci.



### 2.1.3. Quelles sont les conditions économiques de la réussite du développement parlementaire?

Il existe un lien étroit entre la nature de l'économie d'un pays et les types de systèmes de gouvernance qui sont susceptibles d'y être stables et durables (Przeworski, 2004). Les systèmes politiques contemporains où les pouvoirs institutionnels sont clairement délimités et les structures favorables à la responsabilité démocratique ont émergé progressivement au même rythme que le développement économique. L'industrialisation a créé une société de masse ainsi que les moyens de communiquer et de mobiliser, qui sont fondamentaux dans les systèmes politiques de la plupart des pays développés.



© Union Européenne 1995-2010

Pendant de nombreuses années, ces faits élémentaires ont alimenté une idée commune selon laquelle les pays en développement n'étaient «pas prêts pour la démocratie». Au début de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, il était communément admis que les pays en développement obtiendraient de meilleurs résultats sous des «dictatures du moindre mal» de tous types, qu'il s'agisse des divers modèles socialistes et communistes ou de la force militaire. Ce point de vue s'inscrivait dans une stratégie de développement économique qui attribuait la première place et notamment la fonction de mise en œuvre de l'économie à l'État. L'idée a été renforcée par la logique de la guerre froide où les pays étaient considérés comme «appartenant» à tel ou tel camp, ce qui a favorisé la monopolisation du pouvoir politique et économique par de puissants meneurs d'hommes.

La fin de la guerre froide a coïncidé avec une désillusion généralisée à l'égard de l'efficacité du développement économique orchestré par l'État. À partir du début des années 1980, les organisations internationales de développement ont commencé à encourager des politiques économiques libérales qui ont favorisé l'ouverture des économies des pays en développement en remplaçant les politiques de substitution des importations par un développement axé sur les exportations. Cette approche exigeait un assouplissement du contrôle économique

central: celui-ci a interagi positivement avec la pression pour la libéralisation politique qui s'est manifestée lors de la «troisième vague» de démocratisation des années 1980 et 1990 (Diamond, 1999). Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, les deux tiers des pays étaient des démocraties électorales pratiquant le suffrage universel et les élections libres.

Mais à l'euphorie des débuts de la troisième vague ont succédé la désillusion et le scepticisme lorsqu'il est devenu évident que, contrairement à ce qu'avait laissé penser le paradigme de la transition, un certain nombre de démocraties nouvelles ou émergentes ne se dirigeaient pas forcément vers des normes démocratiques libérales. Différents scénarios apparurent en effet. Certains pays revinrent clairement à des régimes autoritaires, d'autres devinrent politiquement instables, oscillant entre autoritarisme et démocratie faible et peu institutionnalisée, et d'autres encore semblèrent s'installer dans une situation semi autoritaire où les institutions démocratiques formelles (élections pluralistes, parlement, séparation formelle des pouvoirs) étaient en place, alors qu'en pratique, le pouvoir était étroitement contrôlé et la transmission pacifique et démocratique du pouvoir, impossible (Ottaway, 2003; Rose et Doh Chull Shin, 2001).

Une réponse aux difficultés d'approfondissement de la démocratie a été de revoir la notion de régime autocratique du moindre mal (Collier, 2008). Dans plusieurs pays, des gouvernements semi autoritaires ont fait leur apparition et ont obtenu des résultats relativement bons en matière de développement, si bien que l'on a même affirmé que «lorsque le niveau de revenus est faible, la démocratie augmente en fait les risques de violence politique» (Collier, 2008). Cependant, même les partisans du «développement de la dictature du moindre mal» ont reconnu que les dirigeants autocratiques finissaient presque toujours, d'une manière ou d'une autre, par abuser de leur pouvoir. Il existe en outre des preuves irréfutables que les risques à court terme de violence due au processus démocratique sont largement inférieurs aux dangers de réaction explosive après des années d'insatisfaction accumulée et réprimée par les régimes autoritaires. De plus, bien qu'il n'existe pas de corrélation absolue entre la démocratie et la croissance économique, les comparaisons entre pays montrent que, globalement, les pays en développement à régime démocratique obtiennent de meilleures performances économiques que les régimes autoritaires (Lewis, 2008).

### **Encadré 7 - L'Inde**

Le cas de l'Inde constitue la preuve ultime que la démocratie est possible et viable dans les pays à revenus très faibles dont la population est grande, rurale et relativement peu éduquée (Glazer, 2010; Varshney, 2007). Mis à part une période brève – et très contestée – de restriction des libertés civiles dans le milieu des années 1970, le pays est une démocratie parlementaire pluraliste depuis son indépendance en 1947. Depuis 1977, le pouvoir a changé de mains régulièrement, passant d'un parti politique à un autre, avec une tendance croissante à des coalitions multipartites représentant différents intérêts géographiques et économiques. Depuis 1991, le pays a été gouverné par quatre coalitions multipartites différentes. Alors que la nécessité de gérer la diversité ethnique et linguistique a été invoquée pour justifier l'autocratie du moindre mal dans d'autres pays en développement, peu de pays dans le monde, pour ne pas dire aucun, ne présentent une diversité aussi grande que l'Inde. En outre, le système démocratique indien s'est révélé suffisamment souple pour s'adapter au rapide développement économique et à l'urbanisation qui en a résulté, à l'évolution des comportements sociaux et à l'affirmation populaire grandissante.

Le développement démocratique dans des conditions de pauvreté généralisée comporte indéniablement de grandes difficultés. L'analphabétisme et l'isolement constituent de véritables obstacles à l'efficacité de la participation démocratique, mais il importe de souligner que la participation aux élections – et plus généralement au processus politique – est souvent plus élevée dans les pays très pauvres et essentiellement ruraux que dans les pays riches et avancés. Néanmoins, les populations pauvres et dépendantes ont souvent du mal à agir de façon indépendante au sein d'un système démocratique.

Dans les démocraties où les revenus sont faibles, le clientélisme pose un problème particulier (Brinkerhoff et Goldsmith, 2002). On parle de clientélisme lorsque des hommes politiques, tels des «patrons», fournissent des ressources aux citoyens, comme s'ils étaient des «clients» en échange de leur soutien politique. Une fois encore, il faut garder à l'esprit que ce type de comportement existe dans les démocraties des pays développés, comme le prouvent d'innombrables scandales. Le clientélisme n'est pas forcément dangereux en toutes circonstances. Après tout, la plupart des électeurs trouvent tout à fait légitime que leur représentant au parlement soutienne les projets et les mesures du gouvernement qui sont susceptibles de leur profiter, par exemple les subventions gouvernementales destinées à faciliter l'implantation d'une usine dans leur ville. Toutefois, dans les sociétés pauvres et très inégalitaires, le clientélisme peut signifier que les électeurs ne bénéficieront de services publics que s'ils soutiennent le notable politique local, que l'intérêt général est absent du processus politique et que les processus décisionnels ne sont pas transparents.

Une solution au problème du clientélisme est le développement d'une société civile puissante, où les intérêts des diverses parties de la population sont représentés par des organismes collectifs qui sont en mesure de les défendre et de négocier efficacement et de façon transparente avec les responsables politiques, en rééquilibrant ainsi le processus démocratique en faveur du citoyen et en contribuant à la continuité de la responsabilité. L'importance du renforcement de la société civile en tant que partie intégrante du soutien à la démocratie dans les pays en développement est de plus en plus reconnue. L'interdépendance entre le développement parlementaire et le renforcement de la société civile est abordée à l'encadré 8.

#### **Encadré 8 : Interdépendance entre le parlement et la société civile**

L'une des évolutions les plus significatives de la science politique récente dans le domaine de la démocratie est l'apparition de la notion de démocratie participative. Les attentes à l'égard de la démocratie ont augmenté, les citoyens du monde entier affirment avec force que la simple élection d'un président et de représentants parlementaires tous les cinq ans ne donne pas assez de possibilités de participer à la gouvernance. De plus en plus, les gens jugent naturel de pouvoir se prononcer au sujet des décisions qui les concernent: la scolarisation des enfants, le développement industriel local, etc. Les citoyens ont également des idées tranchées sur diverses questions de politique, comme le développement international ou la politique environnementale. La participation politique intervient de diverses façons: par l'intermédiaire de consultations publiques avec les ministères concernés, par l'appartenance à des groupes de pression ou à des organisations de la société civile et même au moyen de questionnaires remplis et diffusés sur internet.

Ces nouveaux modes de fonctionnement de la démocratie constituent une difficulté pour le système représentatif «traditionnel» dans lequel le parlement est un point d'ancrage.



Des décisions qui étaient autrefois prises par le parlement au nom du peuple se prennent maintenant au moyen de processus qui semblent purement et simplement contourner les parlementaires. Certains porte-parole de la société civile donnent à penser que la démocratie représentative est dépassée.

Les représentants de la société civile et les parlementaires sont souvent en conflit sur la question de savoir qui représente vraiment le public.

En fait, les deux parties ont raison. Une démocratie dans laquelle le peuple n'est consulté qu'une fois tous les quatre ou cinq ans sera toujours limitée. Une seule élection ne permet pas de prendre connaissance des opinions des gens sur un large éventail de questions, en particulier dans une ère post-idéologique où peu d'entre eux ont des points de vue prédéfinis sur toutes les questions politiques. En outre, le rythme rapide des changements sociaux et économiques implique que les problématiques sur lesquelles l'électorat se prononce aujourd'hui seront très différentes de celles auxquelles seront confrontés nos responsables dans trois ou quatre ans. Il est donc raisonnable que la population veuille donner son avis sur les décisions qui concernent des sujets nouveaux entre les élections. Les organisations de la société civile et d'autres formes de participation permettent donc d'approfondir le système démocratique.

Par ailleurs, la démocratie représentative reste importante pour plusieurs raisons. Pour commencer, il y a tant de décisions à prendre au sein d'un gouvernement alors que les citoyens ordinaires, pris par leur vie quotidienne, ne sont pas en mesure d'étudier tous les dossiers et de faire des choix éclairés sur chacun d'eux. Plus important encore, les personnes impliquées dans les formes de la démocratie participative ne sont pas forcément représentatives de toute la communauté. Les organisations de la société civile défendent généralement des intérêts particuliers, comme ceux des entreprises ou des travailleurs, des écologistes, etc. Ces points de vue sont parfaitement légitimes et doivent être pris en considération dans le processus décisionnel, mais au bout du compte, la démocratie doit refléter la volonté de tous. Les parlementaires sont chargés de tenir compte des intérêts de tous les citoyens, et pas seulement de ceux qui sont organisés et savent se faire entendre.

La démocratie directe par voie de référendum est une possibilité, mais dans les cas où l'on y a largement recouru, cela a souvent donné lieu à des prises de décision déséquilibrées : les décisions concernant un domaine (par exemple la baisse des impôts) avaient des répercussions indésirables dans d'autres (par exemple l'impossibilité de financer les services de base). D'autres possibilités sont la démocratie délibérative, où des procédures sont établies pour que les questions complexes soient examinées dans le cadre de discussions, et le processus décisionnel «itératif», où les différentes solutions sont peu à peu restreintes. La démocratie délibérative dépend habituellement de technologies de l'information de pointe, et prend du temps. C'est une nouveauté prometteuse qui vient étoffer les possibilités offertes par la démocratie, mais, pour le moment, son champ d'application dans les démocraties émergentes des pays en développement est assurément limité..

Les avantages et les inconvénients de ces différents modes de fonctionnement de la démocratie peuvent-ils être conciliés? En un mot, oui. Les parlements et les parlementaires efficaces prennent en considération la nécessité d'être ouverts aux citoyens, à la société civile organisée et aux nouvelles manières de gérer les affaires. Ces méthodes exigent de la bonne volonté et un travail acharné de la part des parlements et de leurs interlocuteurs, mais le résultat final de programmes de promotion bien conçus peut être un véritable renforcement de la trame démocratique, où les différentes méthodes de représentation et de prise de décision sont associées et non concurrentes.

### **Impliquer la société civile dans la planification du développement parlementaire**

- La méthodologie du cadre d'évaluation présentée à la section 2.3. propose une stratégie globale et inclusive de la planification des projets, qui consiste à recueillir les propositions de la société civile et du public dans le cadre du processus d'identification du projet: c'est la méthode que nous recommandons pour que la société civile participe dès les premières étapes d'un projet.
- Il existe plusieurs autres moyens de recueillir les contributions de la société civile lors de la planification des programmes de soutien parlementaire. Une méthode consiste à faire compléter des questionnaires d'évaluation du parlement à des représentants de la société civile et à comparer les résultats avec les réponses des parlementaires et du personnel parlementaire. Cela peut constituer l'amorce d'un dialogue sur les moyens de combler un éventuel écart de perceptions. Une autre possibilité est d'organiser un séminaire conjoint au début de la planification du soutien parlementaire. Un tel événement doit être géré avec soin, mais peut contribuer à mettre en évidence la nécessité d'élaborer des stratégies pour améliorer les perceptions et les relations.
- La perception du parlement par le public a été étudiée dans le cadre du processus d'élaboration du programme. On peut organiser des groupes de discussion ou, lorsque les ressources le permettent, des sondages d'opinion. Les groupes de discussion peuvent être utiles pour tester les perceptions du parlement avant et après les programmes de soutien, bien que le changement ne soit parfois pas perceptible pour les citoyens lambda. Les interlocuteurs du parlement comme les professionnels des médias auront une représentation plus claire, même si elle est partielle, des changements intervenus dans la qualité du travail parlementaire.
- Les programmes de développement parlementaire peuvent être liés au soutien apporté à la société civile. Trop souvent, le financement des donateurs pour renforcer les capacités politiques et de contrôle est fragmenté. Le soutien aux organisations de la société civile n'est souvent pas intégré dans les systèmes décisionnels nationaux. En fait, cela peut affaiblir les parlements, car des initiatives de lutte contre la corruption, par exemple, peuvent impliquer la création de nouveaux organismes et de nouvelles institutions qui transmettent leurs résultats et leurs recommandations directement à l'exécutif, en contournant le parlement. Cela donne l'impression que les parlements ne sont pas importants et encourage les organisations de la société civile à ne pas dialoguer avec eux. Le processus de cartographie pour l'élaboration des projets de participation de la société civile et des projets de développement parlementaire doit nécessairement étudier comment ces deux types de programmes peuvent créer des synergies.

D'autres solutions permettant d'associer la société civile aux programmes de développement parlementaire sont présentées à la section 3.2 du chapitre 3.

## **2.2. Existe-t-il un terrain propice aux programmes de soutien parlementaire?**

Dans la présente section, nous décrivons certains des facteurs qui jouent sur les chances de réussite des programmes de soutien parlementaire. Le cadre d'évaluation présenté à la section 2.3 ci-après fournit une méthode détaillée pour évaluer les besoins de fonctionnement et de soutien d'un parlement. Cette évaluation est généralement facilitée par l'engagement

d'une équipe d'experts, mais, avant de prendre la décision de lancer une évaluation complète, la délégation doit évaluer s'il est possible de mettre en œuvre un programme de soutien parlementaire. Cette évaluation préalable sera informelle, mais devra inclure l'examen de plusieurs questions clés. L'évaluation préalable ne consiste pas seulement à évaluer le potentiel de développement. Il s'agit également d'une étape nécessaire pour permettre au personnel de la délégation de comprendre suffisamment les difficultés du parlement pour élaborer des termes de référence destinés à l'évaluation complète et, surtout, pour que la délégation s'assure l'adhésion vis-à-vis du lancement d'un programme de renforcement au sein du parlement ainsi qu'à l'égard du processus d'évaluation complet, parfois délicat, mais essentiel. Le processus d'évaluation préalable doit donc répondre à deux questions : est-il possible de renforcer les institutions parlementaires et existe-t-il une réelle adhésion institutionnelle du parlement à un programme de renforcement ? Nous allons examiner chacune de ces questions et nous fournirons ensuite une liste de contrôle pour l'évaluation préalable qui pourra être utile aux délégations à ce stade précoce de la décision quant à la possibilité d'un programme de soutien parlementaire. L'objectif de cette évaluation préalable n'est pas d'exclure la collaboration avec des parlements, mais de réfléchir au contexte, d'examiner les possibilités, et, le cas échéant, de commencer à identifier les points d'entrée à partir desquels il sera possible d'avancer.

### 2.2.1. Potentiel de renforcement parlementaire

Pour qu'un programme de soutien parlementaire soit utile, un parlement doit être en mesure d'exercer de réels pouvoirs. Lorsque les parlements n'ont réellement aucune marge pour agir indépendamment de l'exécutif, non seulement le renforcement des capacités techniques n'atteindra pas les résultats souhaités, mais il risque aussi de légitimer et donc de renforcer un régime autoritaire. Une façon d'évaluer si le parlement a vraiment la possibilité de jouer un rôle démocratique autonome est d'examiner les pouvoirs qui sont les siens, s'il s'en est servi récemment et de quelle façon. Une base d'évaluation préalable du potentiel parlementaire est présentée à la fin de cette section. Il est important que les réponses aux questions sur l'efficacité parlementaire soient fondées sur des faits. Les parlements sont souvent considérés comme inefficaces d'après la perception, parfois inexacte, du public ou des donateurs. Les contextes où opèrent les parlements étant très différents, les types d'indicateurs qui déterminent leur efficacité potentielle varient également. Les problèmes courants auxquels peuvent être confrontés les parlements et qui font obstacle à l'efficacité des programmes de développement parlementaire sont notamment :

- des dispositions inappropriées (notamment sur l'autorité juridique, les délais raisonnables, etc.) prévues par la Constitution et/ou par la pratique pour envisager l'élaboration de textes de loi, particulièrement l'élaboration de textes de loi complexes;
- un parti de gouvernement très centralisé, l'exécutif transmettant ses décisions aux parlementaires du parti de la majorité; les discussions de fond se déroulant à huis clos; le parlement étant simplement une «chambre d'enregistrement» de décisions déjà prises;
- un contrôle centralisé du budget parlementaire par l'exécutif, les commissions recevant peu ou pas de ressources pour les activités de contrôle de l'exécutif, d'analyse législative et de consultation publique;
- l'insuffisance des informations fournies au parlement pour lui permettre de remplir efficacement ses fonctions de contrôle.

Dans de telles circonstances, lorsqu'il est décidé de lancer un programme de développement parlementaire, celui-ci doit viser à résoudre certains de ces problèmes.

### 2.2.2. L'importance accordée au développement parlementaire

Mis à part les contextes globalement défavorables au développement démocratique, la raison la plus fréquente de l'échec des programmes de développement parlementaire est le manque d'appropriation institutionnelle. Le cadre d'évaluation présenté à la section 2.3 est conçu pour faire en sorte que l'appropriation institutionnelle par le parlement soit prise en compte dès le début du processus d'élaboration du programme. Cependant, il convient d'obtenir la certitude formelle que le parlement attache véritablement de l'importance à son développement avant d'entamer les dépenses et le travail relatifs à l'évaluation complète par les experts. Souvent, cet attachement est évident parce que le parlement s'est adressé à la CE avec la proposition de programme de renforcement, mais même dans ce cas, il convient de mener une évaluation préalable de la détermination du parlement avant de passer à l'évaluation de ses besoins en développement. Quelques questions élémentaires figurent ci-après dans la liste de contrôle pour l'évaluation préalable.

Les stratégies et les outils pertinents qui permettent d'évaluer et de s'assurer de l'adhésion du parlement à ce stade précoce et au cours des phases d'évaluation et de mise en œuvre consistent notamment à:

- intégrer, dans le cadre du dialogue entre la CE et le gouvernement du pays sur les programmes d'appui budgétaire, des débats sur l'aide destinée au développement de l'efficacité des systèmes nationaux de contrôle, notamment au développement parlementaire; en règle générale, l'adhésion institutionnelle à l'égard du renforcement de l'efficacité parlementaire dépend essentiellement de la volonté du parti au pouvoir;
- veiller à impliquer les principaux acteurs du parlement à tous les stades et à inclure des parlementaires représentant différents intérêts dans la planification du programme ; il convient de faire participer des représentants des partis de la majorité et de l'opposition – le personnel comme les parlementaires. Ces aspects sont approfondis dans le cadre d'évaluation;
- avant de planifier un programme de renforcement parlementaire, effectuer une évaluation de l'économie politique qui mette l'accent sur la place du parlement et des parlementaires dans la structuration nationale du pouvoir et identifie les obstacles à l'efficacité parlementaire et les leviers de changement possibles. Ce processus est décrit en détail dans le cadre d'évaluation;
- prévoir du temps pour la conception du programme, veiller à ce que les projets et les documents d'information soient diffusés en temps utile et organiser des réunions de suivi faisant l'objet de procès-verbaux et d'ordres du jour approuvés;
- s'assurer de l'existence d'un système opérationnel de coordination et de contrôle des projets au sein du parlement. Dans certains cas, il peut y avoir un interlocuteur principal unique, par exemple le président ou le vice-président du parlement. Cela peut être utile pour obtenir une réponse rapide à des questions de routine, mais il est essentiel de maintenir l'adhésion de l'ensemble du corps parlementaire par une commission de coordination du projet qui n'exclue personne. Elle doit être représentative des différents groupes parlementaires, du personnel ainsi que des membres du parlement. La commission de coordination doit se réunir régulièrement et sa Constitution doit être régie par un protocole opérationnel de coordination du projet qui s'accompagne de la

distribution à tous les membres de la commission de documentation relative au projet et au calendrier ;

- assurer la transparence en produisant et en distribuant des mises à jour régulières à usages interne et externe sur la stratégie de réforme, récapitulant notamment les activités du projet et l'état financier;
- avoir le courage de ne pas poursuivre le projet si les perspectives semblent mauvaises, mais aussi indiquer si cela révèle que les systèmes nationaux de contrôle sont insuffisants. Si tel est le cas, les modalités de financement comme le soutien au budget national peuvent créer un risque fiduciaire inacceptable et ne sont donc pas raisonnables.



© NU photo par Eskinder Debebe

### 2.2.3. La liste de contrôle pour l'évaluation préalable

La figure 2 est une liste de contrôle qui peut constituer la base d'une évaluation préalable pour savoir si un programme de développement parlementaire a des chances d'être réalisé. Les questions proviennent en partie du cadre d'évaluation présenté intégralement ci-après, et ne sauraient remplacer une évaluation correcte et complète. L'objectif de l'«évaluation préalable» est de déterminer non pas si le parlement est une institution efficace, mais plutôt s'il existe un cadre constitutionnel adéquat, une marge de manœuvre politique et la volonté nécessaire pour s'engager dans un processus de renforcement. La liste de contrôle pour l'évaluation préalable contient également des questions pour savoir si le développement parlementaire est programmé dans les cadres de développement de la CE.

L'évaluation préalable doit être prise en considération en même temps que des analyses politico économiques plus larges de la gouvernance démocratique et du contexte de développement du pays. Dans de nombreux cas, si ce n'est dans la majorité, l'analyse de l'économie politique aura été menée soit par la délégation de la CE, soit par d'autres acteurs. Une analyse de l'économie politique doit aller au-delà du parlement et étudier la gouvernance démocratique et le contexte de développement dans leur ensemble. Si aucune analyse plus large de l'économie politique n'a été effectuée, il peut être préférable d'y procéder avant de décider de se concentrer sur le parlement, car cette analyse apportera une meilleure compréhension du contexte interinstitutionnel de développement, ce qui permettra de déterminer globalement des activités prioritaires pour le renforcement de la gouvernance démocratique <sup>(2)</sup>. La première série de questions de la liste de contrôle pour l'évaluation préalable vise néanmoins à saisir le contexte économique-politique spécifique à l'institution parlementaire.



**Figure 2: Liste de contrôle pour l'évaluation préalable**

Critères	Évaluation	Oui, ou plutôt oui (expliquez)	Seulement partiellement (expliquez)	Non, ou plutôt non (expliquez de quelle façon cela pourrait avoir des répercussions sur l'efficacité du programme de développement parlementaire)
A. Contexte politico-économique sommaire				
1. Existe-t-il un règlement politique (Scott, 1999) qui fixe les «règles du jeu» élémentaires répartissant les pouvoirs de manière formelle et informelle?				
2. Existe-t-il une Constitution nationale / un ordre juridique fondamental respectés par le gouvernement et les autres acteurs clés?				
3. Le gouvernement exerce-t-il l'autorité sur l'armée et la fonction publique?				
4. Existe-t-il une société civile active en mesure d'agir indépendamment du gouvernement?				
5. Les partis politiques sont-ils en mesure de s'organiser librement et de participer réellement au processus politique?				
B. Droits fondamentaux et légitimité des institutions				
1. La Constitution nationale et ses modifications sont-elles approuvées par le parlement et/ou directement par référendum populaire?				
2. Les responsabilités respectives des différentes institutions de l'État (exécutif, législatif, judiciaire) sont-elles généralement respectées?				
3. Le système électoral et les limites des circonscriptions électorales sont-ils approuvés par le parlement et/ou directement par référendum populaire?				
4. Les élections au parlement (et à la présidence, le cas échéant) sont-elles libres, équitables et transparentes?				
5. La liberté d'expression est-elle respectée en général, existe-t-il des médias libres, et le droit à la liberté d'association est-il respecté?				
6. La population est-elle généralement protégée contre les mesures d'emprisonnement arbitraire et autres actions anticonstitutionnelles des forces de sécurité?				
7. Le parlement a-t-il le pouvoir constitutionnel de légiférer, de contrôler l'action de l'exécutif et de représenter la population?				
C. Composition et fonctionnement du parlement				
1. Tous les principaux segments de la population sont-ils représentés au parlement? (Particulièrement important dans les contextes post conflit)				
2. Le parlement a-t-il le contrôle sur son propre budget?				
3. L'établissement de son calendrier de travail incombe-t-il en premier lieu au parlement? (conformément au cadre constitutionnel)				
4. Le parlement élit-il ses principaux responsables? Embauche-t-il son propre personnel? Peut-il engager des experts pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches?				

Critères	Évaluation	Oui, ou plutôt oui (expliquez)	Seulement partiellement (expliquez)	Non, ou plutôt non (expliquez de quelle façon cela pourrait avoir des répercussions sur l'efficacité du programme de développement parlementaire)
5. Le parlement exerce-t-il ses pouvoirs légitimes dans le domaine législatif?				
6. Le parlement exerce-t-il ses pouvoirs légitimes dans le domaine du contrôle de l'action de l'exécutif?				
7. Le parlement exerce-t-il ses pouvoirs légitimes dans le cycle budgétaire? (Voir l'annexe 2, section 2)				
8. Le parlement exerce-t-il ses pouvoirs légitimes de représentation du peuple dans le processus de gouvernance?				
<b>D. Relations avec les autres pouvoirs de l'État et la société civile</b>				
1. Le parlement peut-il demander à des membres de l'exécutif de se présenter devant lui pour répondre à des questions, et le pouvoir exécutif respecte-t-il ce pouvoir?				
2. Le parlement peut-il demander, et obtenir, les informations publiques nécessaires à ses travaux?				
3. Le parlement a-t-il le droit d'enquêter sur le fonctionnement de projets gouvernementaux ou de ministères spécifiques, et peut-il obtenir les ressources nécessaires?				
4. L'institution suprême de contrôle fait-elle rapport au parlement, et le parlement peut-il la mandater pour effectuer des missions de contrôle spécifiques?				
5. L'exécutif prend-il note/acte des recommandations et résolutions du parlement?				
6. Le parlement est-il ouvert à la participation de la société civile dans ses commissions pour permettre le partage des analyses et des points de vue?				
<b>E. Importance accordée au développement parlementaire au niveau national et institutionnel</b>				
1. Existe-t-il un projet de développement parlementaire, et bénéficie-t-il du soutien des principaux acteurs politiques, à la fois dans le parti de la majorité et dans l'opposition, ainsi qu'auprès des responsables administratifs de l'institution?				
2. Un interlocuteur ou une commission principale en charge du développement parlementaire a-t-elle été établie au parlement?				
3. L'exécutif reconnaît-il l'importance du renforcement parlementaire?				
<b>F. Cadre d'aide au développement pour les activités de développement parlementaire</b>				
1. Existe-t-il un soutien, au sein de la direction de la délégation de la CE, en faveur du développement parlementaire?				
2. La mise en œuvre d'activités de développement parlementaire est-elle incluse ou possible dans le DSP et le PIN du pays?				
3. Si le pays reçoit un appui budgétaire général/sectoriel direct, existe-t-il un programme de soutien institutionnel complémentaire, notamment de renforcement parlementaire?				
4. L'aide fournie par les donateurs pour le renforcement des institutions parlementaires figure-t-elle dans les cadres de développement pluriannuel (DSRP, CDMT, etc.)?				



Lorsque la réponse à l'une des questions préliminaires est «non», c'est le signe qu'il peut exister un obstacle ou des limites à l'efficacité du développement parlementaire. Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas lancer de projet de développement parlementaire, mais il convient d'examiner, dans le rapport d'évaluation préalable, de quelle façon les réponses négatives risquent de se répercuter sur la faisabilité et sur l'objet des activités de développement parlementaire. Si la réponse est négative pour de nombreuses catégories, c'est une première indication que le moment n'est peut-être pas bon pour le développement parlementaire, qu'une aide de la CE dans ce domaine risque de légitimer une situation antidémocratique, ou qu'il faut adopter une stratégie très prudente et à petite échelle.

Les réponses négatives à la catégorie F de l'évaluation préalable, sur le cadre de l'aide au développement concernant les activités de développement parlementaire, requièrent une réaction différente. Ces réponses tendent à indiquer qu'avant la mise en place d'un programme de développement parlementaire, il faut que les pratiques et la planification des donateurs correspondent bien au soutien envisagé

Avant de prendre la décision de lancer l'évaluation approfondie des besoins de développement parlementaire présentée à la section 2.3 ci-après, il convient d'avoir une discussion sur le rapport d'évaluation préalable au sein de la délégation avec les responsables politiques et les responsables de la coopération, avec les responsables géographiques nationaux à Bruxelles et avec l'unité D1 d'Aidco et son pôle chargé du soutien à la démocratie. Le contexte et la dynamique de chaque pays étant uniques, il n'est pas possible de fournir un ensemble universel de critères minimaux qui doivent être remplis avant d'envisager un programme de développement parlementaire. Cela étant, il est généralement déconseillé d'entreprendre des activités de développement parlementaire lorsque des droits de l'homme fondamentaux comme la liberté d'expression ne sont généralement pas respectés, lorsque les partis politiques d'opposition ne peuvent pas fonctionner librement au sein et hors du parlement ou lorsqu'il n'y a pas d'élections libres et pluralistes. Si l'on estime que les conditions préalables permettant le développement parlementaire font défaut, il convient d'envisager d'autres formes de renforcement de la démocratie, par exemple l'aide aux organisations de la société civile (OSC). Une évaluation préalable dont le résultat serait négatif doit aussi alimenter les discussions politiques entre la délégation et le gouvernement national, de sorte que l'idée de la nécessité d'approfondir la démocratie ne soit pas simplement abandonnée une fois qu'il a été établi que la situation politique ne permettait pas le développement parlementaire

## 2.3. Le cadre d'évaluation<sup>(3)</sup> pour la conception de programmes de développement parlementaire

### 2.3.1 Introduction

Dans le cadre d'évaluation présenté dans cette section, on part du principe que le parlement lui-même attache de l'importance à son développement, demande un soutien et participe aux différentes phases d'évaluation. Il arrive en effet que le parlement ait déjà posé son propre diagnostic sur ses points forts, ses faiblesses et ses besoins en développement. Il existe différents outils disponibles qui peuvent aider les parlements à effectuer une auto-évaluation. Le plus connu d'entre eux est une publication de l'Union interparlementaire (UIP) intitulée *Évaluer le parlement: outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements*<sup>(4)</sup>. Une autre méthode de plus en plus populaire consiste, pour un parlement, à évaluer ses performances

<sup>(3)</sup> Ce cadre utilise certains éléments de la méthodologie élaborée au départ par Greg Power pour la *Westminster Foundation for Democracy* (Fondation Westminster pour la démocratie) dans son ouvrage intitulé *The Politics of Parliamentary Strengthening – Diagnostic Tool: Understanding political incentives and institutional behaviour in parliamentary support strategies*, publié par Global Partners & Associates/Westminster Foundation for Democracy en 2010, avec l'aimable autorisation de l'auteur, Greg Power, qui a mis au point les deux cadres de sorte qu'ils se complètent et puissent être utilisés en même temps.

<sup>(4)</sup> Disponible à l'adresse <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-f.pdf>.

par rapport à l'un des nombreux indicateurs de performance internationaux qui ont été mis au point par différentes organisations parlementaires internationales. Ces indicateurs sont évoqués à l'annexe 3 du présent document de référence.

Dans certains cas, à partir d'une auto-évaluation, le parlement aura défini son propre programme de développement stratégique et un ensemble de priorités de développement qui forment une base de discussion entre la délégation et le parlement au sujet d'une éventuelle aide de la CE. Dans ces circonstances, il peut ne pas être nécessaire d'effectuer une partie ou l'ensemble du processus d'évaluation décrit ci-après avant de décider comment la CE pourrait soutenir le développement parlementaire.

Il arrive toutefois souvent que le parlement, bien qu'engagé dans son développement organisationnel, n'ait pas effectué d'auto-évaluation complète et n'ait pas adopté de programme de développement stratégique global. Dans ces circonstances, il est possible de soutenir le parlement dans la mise au point de son propre programme de développement institutionnel et le cadre d'évaluation présenté ici devrait être utile à la fois au parlement et à la délégation pour identifier les forces et les faiblesses, aider à planifier une stratégie de développement parlementaire et épingle d'éventuelles solutions de soutien.

Dans la mesure du possible, la formation de commissions multipartites de réforme parlementaire doit être encouragée. Ces commissions se sont révélées un mécanisme utile pour que les parlements décident de leurs priorités et du suivi concernant la mise en œuvre de la réforme. La participation de l'opposition permet d'obtenir l'adhésion de toutes les parties du parlement à ses objectifs de développement et de réforme.

Le rôle du cadre d'évaluation est d'aider le parlement, en partenariat avec la délégation du pays, à analyser ses performances et son efficacité et à déterminer les domaines prioritaires du travail de développement. Le cadre d'évaluation peut aussi être utile à d'autres acteurs nationaux et internationaux qui se lancent dans des programmes de soutien parlementaire. Son objectif est triple:

- recenser les domaines où, actuellement, le parlement ne remplit pas certains aspects de ses fonctions essentielles, ou le fait de façon peu efficace;
- comprendre les causes structurelles possibles de la faiblesse des performances dans ces domaines;
- déterminer les points d'entrée du développement parlementaire et mettre au point des programmes de soutien parlementaire adaptés au contexte.

### ***L'équipe d'évaluation***

Comme cela a été souligné précédemment, le diagnostic des forces et des faiblesses de l'organisation et l'établissement de priorités de développement constituent un processus qui incombe fondamentalement au parlement lui-même. En même temps, la réalisation du diagnostic implique généralement le recours à des experts indépendants ou à des consultants, qui sont autant d'acteurs neutres ou de facilitateurs capables de rassembler et d'analyser les informations et les opinions des diverses parties prenantes de l'institution parlementaire. En règle générale, une équipe est recrutée pour faciliter le processus d'évaluation et pour aider à la conception du projet parlementaire à partir des termes de référence spécifiques mis au point conjointement par le parlement et la délégation.

Un grand nombre de stratégies différentes peuvent être envisagées pour composer une équipe d'évaluation. En règle générale, l'équipe se compose d'experts nationaux et internationaux, de hauts fonctionnaires du parlement, et éventuellement aussi d'un parlementaire. Les représentants du parlement doivent être intégrés à l'équipe après avoir reçu un mandat de l'ensemble du parlement, c'est-à-dire à la fois de la majorité et de l'opposition.

Pourquoi inclure des experts nationaux et internationaux et un représentant du parlement?

- Les experts nationaux apportent une compréhension du contexte et la possibilité d'accéder facilement aux documents de recherche, ils identifient et prennent contact avec des informateurs clés extérieurs au parlement. Ils donnent en outre au parlement davantage d'assurances de l'adéquation entre le processus d'évaluation, d'une part, et les besoins de l'institution et le contexte opérationnel, d'autre part.
- Les experts internationaux apportent des connaissances sur les meilleures pratiques internationales en matière de développement parlementaire dans de nombreux contextes. L'histoire du développement démocratique est souvent limitée dans les démocraties émergentes. Les experts internationaux sont en outre un gage d'impartialité dans le contexte très politisé d'un parlement national.
- Pour s'assurer d'une bonne appropriation par le parlement, l'accès à tous les acteurs clés de l'institution et une bonne coordination avec le bureau du parlement ou la commission de réforme parlementaire ou avec toute autre commission de développement parlementaire, il est particulièrement utile que le noyau de l'équipe d'évaluation compte un haut fonctionnaire parlementaire et/ou éventuellement un parlementaire représentant le parlement en tant qu'institution. Il est important que ce dernier soit mandaté par une commission de réforme parlementaire ou de développement parlementaire stratégique et ait des liens étroits avec cet organisme.

Une équipe d'évaluation se compose de préférence d'un représentant du parlement, d'un expert national et d'un expert international, mais une équipe de quatre ou cinq personnes permet une plus grande spécialisation et une meilleure répartition des responsabilités et permet de mener à bien le processus plus rapidement et de manière plus approfondie. Le temps total consacré aux travaux de l'équipe est fonction du champ de l'évaluation et du travail de conception du programme qui doit être effectué.

Pour qu'un soutien parlementaire soit efficace, il est important d'avoir au parlement, dès la phase d'évaluation et d'identification, une commission de pilotage qui représente l'ensemble des acteurs clés du parlement, c'est-à-dire les représentants de la majorité et de l'opposition et les hauts fonctionnaires parlementaires, et qui définisse les orientations stratégiques nécessaire tout au long du cycle de collaboration. Cette commission est l'interlocuteur principal de l'équipe d'évaluation. Elle peut prendre différentes formes. Elle peut être créée spécifiquement pour la coopération CE-parlement, mais il peut aussi s'agir d'une commission existante chargée de la réforme parlementaire ou du développement stratégique, ou de tout autre organisme existant ouvert.

### **Les phases d'évaluation**

L'évaluation se déroule en trois phases détaillées ci-après. Dans un premier temps, la phase préparatoire consiste principalement en recherches documentaires destinées à mieux comprendre le contexte politique, social, économique et culturel dans lequel fonctionne le parlement. Cette phase vise à identifier les principaux acteurs politiques qui ont une influence

sur l'efficacité du parlement et à préparer le parlement et l'équipe d'évaluation aux principales activités d'évaluation qui auront lieu pendant la deuxième phase.

Dans un deuxième temps, l'évaluation du parlement s'organise autour de discussions et d'entretiens avec les principaux acteurs politiques et le personnel du parlement, mais elle s'appuie également sur les points de vue de parties prenantes externes telles que ministres, fonctionnaires, représentants des médias, société civile, donateurs et, éventuellement, citoyens.

L'élément central de ce cadre d'évaluation est constitué par une liste de questions, divisée en quatre parties qui correspondent aux fonctions essentielles des parlements. Ces questions sont conçues pour déterminer des domaines particulièrement caractérisés par des points forts et/ou des faiblesses au niveau des fonctions législatives, budgétaires, de contrôle et de représentation. L'évaluation vise cependant également à recenser les causes de ces faiblesses et de ces atouts particuliers. Il existe cinq groupes de causes structurelles possibles: les pouvoirs constitutionnels; la clarté des procédures; la dotation en personnel et les compétences; l'expérience et la compréhension; et des facteurs politiques. Des «pistes de réflexion» pertinentes doivent être appliquées à chaque partie

Lors de la troisième et dernière étape, l'évaluation aboutit à une analyse cohérente du parlement et à la conception d'un programme de soutien parlementaire. Ce processus fait appel aux résultats de l'évaluation et aux différentes stratégies de développement et aux points d'entrée possibles évoqués ci après dans le présent chapitre. Les résultats des questions et des pistes de réflexion devraient mettre en évidence les domaines où le soutien de l'UE pourrait être le plus efficace et fournir une indication quant à la viabilité d'un programme de soutien. Cependant, cette étape doit être considérée comme une occasion de tester et d'affiner les résultats de l'évaluation avec les principaux interlocuteurs du parlement. Le succès de tout programme de soutien parlementaire repose sur un soutien politique au sein de l'institution. Il doit être la propriété du parlement et dirigé par le parlement lui-même; l'un des principaux objectifs de cette troisième étape est de s'assurer de l'adhésion politique à l'analyse et aux recommandations de l'évaluation.

Il est important de souligner d'emblée que le cadre d'évaluation doit être utilisé avec souplesse en suivant deux principes essentiels. Premièrement, bien que le cadre soit divisé en trois étapes, ces dernières ne doivent pas être considérées comme des phases de travail distinctes et indépendantes les unes des autres. Une évaluation est un processus itératif dans lequel l'équipe d'évaluation confronte constamment ses analyses avec les points de vue des parties prenantes internes et externes au parlement. Par exemple, il arrive que l'équipe détermine des difficultés et des problèmes évidents, des causes possibles et des mécanismes de soutien parlementaire à un stade précoce, puis utilise le cadre d'évaluation pour tester ces hypothèses pendant plusieurs semaines. Dans d'autres circonstances, il arrive que les causes apparentes, et donc les formes de soutien les plus adaptées, ne se fassent jour que vers la fin de la phase d'entretiens.

Deuxièmement, les questions d'évaluation et les causes structurelles sont délibérément très larges. Les caractéristiques exactes des forces et des faiblesses des parlements varient énormément d'un pays à l'autre. Même lorsque les structures institutionnelles sont similaires, l'équilibre du pouvoir politique, la culture institutionnelle, les ressources et la qualité du personnel parlementaire peuvent entraîner des problèmes très différents. Pour certains parlements, les problèmes peuvent se manifester dans la qualité des lois, ce qui a des répercussions négatives sur la vie des citoyens, tandis que dans d'autres, les faiblesses peuvent être mises en évidence par l'incapacité du parlement à contrôler et à

modifier efficacement les priorités budgétaires du gouvernement. Les causes peuvent être similaires (par exemple un manque de formation du personnel), mais la conception d'un projet de soutien parlementaire dépendra de la compréhension de chaque institution dans son ensemble. Il est impossible de prévoir toutes les permutations possibles dans une longue série de questions détaillées. Les questions sont donc conçues comme des orientations destinées à aider l'équipe d'évaluation à comprendre la façon dont fonctionne l'institution.

En bref, il n'existe pas de «bonne méthode» pour mener une évaluation parlementaire. En ce sens, aucun cadre d'évaluation ne saurait être «à toute épreuve». Le cadre fournit une structure pour que l'équipe d'évaluation prenne en considération les facteurs les plus importants, mais la qualité de l'analyse dépendra de la détermination du parlement et d'autres acteurs clés à s'engager dans l'analyse réflexive et dans la conception du programme, et de la capacité de l'équipe d'évaluation à animer de manière efficace un processus participatif et inclusif.

### **2.3.2. Première phase: la phase préparatoire, l'analyse du contexte**

L'objectif de la phase préparatoire est de comprendre le contexte politique, social, économique et culturel dans lequel fonctionne le parlement. Elle doit permettre de jeter les bases de l'évaluation approfondie qui aura lieu dans la deuxième phase, et d'arriver à une compréhension théorique de la position du parlement d'après la Constitution, de sa structure et de ses procédures et de l'équilibre du pouvoir politique au sein de l'institution ainsi qu'à une identification des principales parties prenantes internes et externes à interroger éventuellement. Normalement, cette phase préparatoire devrait avoir lieu dans le pays, l'expert national ou les experts nationaux collectant des données et établissant les premiers contacts avec des informateurs clés, en dialogue avec les membres internationaux de l'équipe du projet.

#### ***(i) Situer le parlement dans le contexte national***

Bien que la plupart des parlements démocratiques aient tendance à avoir des rôles et des responsabilités semblables (tournant généralement autour des quatre principaux domaines énumérés dans le présent cadre d'évaluation), le nombre de variantes est considérable. Les différences dépendent de la façon dont les fonctions parlementaires sont interprétées dans le système politique d'un pays particulier, de la façon dont le parlement est lié à d'autres institutions d'État et de la façon dont ses fonctions sont définies dans le règlement de procédure de l'institution. L'équilibre du pouvoir politique d'un pays est en outre susceptible de déterminer le champ d'influence du parlement. Il importe de comprendre les attentes du pays à l'égard du parlement dans ce contexte et de juger ses performances par rapport à ces références, mais aussi par rapport aux normes internationales relatives aux parlements (pour une présentation approfondie des projets d'indicateurs et de leur pertinence pour les programmes de développement parlementaire, voir l'annexe 3).

Il existe plusieurs ensembles de facteurs que l'équipe d'évaluation doit prendre en compte. Ces derniers peuvent comprendre le cadre constitutionnel (par exemple le modèle de Westminster, le code Napoléon, etc.), le type de régime politique (par exemple présidentiel ou parlementaire), le système électoral (par exemple proportionnel ou majoritaire), le système des partis (par exemple le nombre et l'ancrage institutionnel des partis), les raisons de la formation des partis (idéologiques, ethniques, religieuses, régionales, etc.) ainsi que le calendrier électoral et les résultats des récentes élections.

L'équipe d'évaluation peut aussi trouver utile d'exploiter des indicateurs sociaux et démographiques plus larges, comme la population, la productivité économique, la répartition des ressources socioéconomiques, la santé, l'éducation et les résultats de sondages d'opinion [par exemple, l'Afrobaromètre, le Latinobaromètre et le Baromètre arabe effectuent des enquêtes régulières sur la conception de la démocratie dans les zones correspondantes, et d'autres sondages (nationaux) peuvent être disponibles].

L'évaluation doit également examiner le rôle joué par le parlement à l'égard de questions clés du développement social, économique, politique et national. Par exemple, le parlement participe-t-il à l'élaboration de stratégies nationales de développement (programmes gouvernementaux pluriannuels, DSRP, cadres de politique économique à moyen terme, etc.)? Quel est le rôle du parlement dans l'adoption de ces stratégies? (Voir aussi la section 3 de l'annexe 2 sur le rôle du parlement dans le dialogue politique national.) Le parlement contribue-t-il à inscrire à l'agenda politique du pays certaines questions essentielles pour la société? Le parlement est-il une tribune efficace pour le dialogue national, canalise-t-il pacifiquement les débats et les désaccords?

## ***(ii) Comprendre le processus d'évolution politique***

La position du parlement est également déterminée par l'histoire récente du pays et par son évolution démocratique. De toute évidence, l'âge du parlement a une incidence sur sa légitimité et sur son autorité dans le système politique. Le processus de transition démocratique peut également déterminer la manière dont le parlement est perçu. Les pays ayant des antécédents récents d'instabilité ou de conflits internes sont susceptibles d'accorder une grande valeur à la fonction de représentation du parlement, considéré comme un organe de médiation des intérêts catégoriels. En revanche, lorsque la démocratie parlementaire était une condition d'admission pour faire partie d'organisations internationales ou est attendue par l'aide au développement, il arrive que l'institution soit jugée à l'aune de ses activités de contrôle de l'activité gouvernementale (voir les sections 2 et 3 de l'annexe 2 sur les parlements, la surveillance budgétaire et les DSRP).

Dans le cadre de ce processus, il est également important que l'équipe d'évaluation comprenne quelles sont les sources de pression continue en faveur du changement parlementaire. Ce type de pression provient en général de quatre sources: a) les processus de réforme imposés d'en haut, lorsque les autorités au pouvoir estiment nécessaire de conférer une plus grande légitimité démocratique à leurs institutions politiques; b) la pression exercée par le parlement lui-même, où les responsables politiques cherchent à accroître leur influence sur le processus de prise de décision; c) la pression exercée par la base, c'est-à-dire par des particuliers et des organisations de la société civile; et d) la pression internationale externe, qui peut être liée à l'aide au développement ou à la reconnaissance internationale. Dans la pratique, c'est habituellement une combinaison de pressions issues de plusieurs sources qui mène au changement démocratique et parlementaire, mais comprendre l'importance relative de chacune d'entre elles permettra à l'équipe d'évaluation d'en tirer parti dans le cadre du projet de soutien.

## ***(iii) Interpréter les performances du parlement***

La phase préparatoire étant essentiellement un travail documentaire, l'équipe a recours à des sources d'information primaires et secondaires. Celles-ci se répartissent en trois grandes catégories, chacune fournissant différents types de renseignements.

Premièrement, il existe des ressources primaires qui expliquent le cadre juridique et constitutionnel, ainsi que les règles de procédure du parlement. De toute évidence, dans la Constitution d'un État, on décrit la position et le rôle du parlement dans le système politique, de façon plus ou moins détaillée selon les pays. Le règlement de procédure du parlement est cependant souvent d'une utilisation plus directe: on y explique la manière dont le parlement exécute ses fonctions (par exemple les étapes du processus législatif) et on y fournit une description de la structure de l'institution, comme le système des commissions. Ces documents peuvent être complexes, déroutants et parfois contradictoires. Ils donnent toutefois un aperçu de la culture parlementaire et peuvent servir de base pour interroger les parties prenantes sur la façon dont les règles sont comprises et respectées. Certains parlements ont des documents supplémentaires, par exemple un code de conduite pour les membres ou un guide du parlement, qui apportent des perspectives différentes.

Deuxièmement, le volume et la qualité des rapports parlementaires, par exemple ceux qui ont été publiés par les commissions, fournissent des éléments de contexte supplémentaires au processus d'évaluation. Le contenu de ces rapports, les recommandations qu'ils renferment et la manière dont ils ont été suivis par le parlement ou le gouvernement fournissent des indications qui pourront être vérifiées lors des entretiens avec les parties prenantes. Ces rapports et les discussions qui s'ensuivent avec les principales parties prenantes peuvent aussi faire ressortir des difficultés politiques qui intéressent particulièrement le parlement, pour lesquelles un soutien parlementaire de la CE serait apprécié. De plus, dans la plupart des cas, le parlement a une commission du règlement, une commission des affaires internes ou un bureau, dont les débats et les rapports peuvent faire ressortir les principales préoccupations relatives au fonctionnement du parlement. De surcroît, certains parlements peuvent avoir des programmes stratégiques pour leur propre développement ou être engagés dans un exercice d'auto-évaluation, comme celui qui est proposé par l'UIP, dont les résultats devraient servir de base à l'évaluation.

Troisièmement, il existe probablement des analyses stratégiques plus larges qui donnent certaines indications sur les performances du parlement. Dans certains cas, il peut s'agir de publications gouvernementales ou de rapports annuels qui traitent de la qualité de la gouvernance dans le pays, même s'ils ne portent pas directement sur le parlement. Il est possible aussi que d'autres organismes donateurs travaillant dans le domaine du développement démocratique aient effectué des évaluations et publié des données sur l'état de la gouvernance. Les différentes analyses politico-économiques utilisées par différents organismes, de type «moteurs du changement», «analyse du pouvoir» ou «analyse stratégique de la corruption de la gouvernance», offrent à l'équipe d'évaluation un contexte plus large pour ses recherches. En outre, des organisations telles *l'International Crisis Group* et *Transparency International* publient des rapports généraux utiles sur la situation politique, comme en fournit *l'Economist Intelligence Unit*. De plus, il existe dans un certain nombre de pays des OSC qui surveillent plus particulièrement les performances du parlement et qui rédigent des rapports réguliers. Ces rapports peuvent être des ressources utiles, même si certaines OSC sont trop centrées sur l'aspect quantitatif des performances de chaque parlementaire au lieu d'évaluer les performances sous un angle plus institutionnel et qualitatif.

Comme indiqué précédemment, d'autres acteurs sont souvent associés à la gouvernance démocratique, voire au soutien au parlement. Il existe une préoccupation croissante dans la communauté internationale, et en particulier parmi les pays bénéficiaires, qui concerne le chevauchement des initiatives des donateurs et l'excès de frais généraux causés par les exigences des différents donateurs qui ont des activités de développement similaires. Lorsque des aspects de l'évaluation ont déjà été étudiés par d'autres donateurs, il ne faut pas les reprendre pour le simple plaisir de «cocher des cases». Plus important encore, si

des activités efficaces de soutien parlementaire sont déjà en cours, l'équipe d'évaluation, en concertation avec le parlement et la délégation, doit se consacrer en priorité à déterminer si le soutien de la CE peut passer simplement par l'intermédiaire du programme actuel.

#### ***(iv) Recenser les principales parties prenantes***

Tout en cherchant à comprendre la structure et les procédures du parlement et le contexte dans lequel il fonctionne, la recherche documentaire doit avoir pour objectif d'identifier les parties prenantes clés à l'intérieur et à l'extérieur du parlement. Cela permet de reconnaître les acteurs qui ont un intérêt au renforcement ou à l'affaiblissement du contrôle parlementaire, et de déterminer s'ils ont la capacité de promouvoir ou d'entraver le processus de réforme.

Au sein du parlement, il est fort probable que le président soit un personnage clé dont le soutien, ou du moins l'aval, sera essentiel à la réussite de tout projet de soutien parlementaire. En outre, les présidents des principales commissions, comme celles des affaires internes et du règlement, les chefs de groupe, les personnalités importantes des partis et les responsables politiques chevronnés sont susceptibles d'exercer une influence auprès de leurs collègues. L'évaluation doit également permettre d'instaurer un dialogue avec les membres du personnel de la plupart des niveaux. Comme indiqué dans l'introduction de la présente section, il est préférable, même à un stade précoce, qu'une commission de référence soit créée ou proposée, avec laquelle l'équipe d'évaluation puisse être en contact et qui deviendra ensuite la commission de suivi du projet de renforcement parlementaire. Cette commission doit représenter les divers partis et l'administration parlementaire. Au cas où l'on désigne une commission permanente déjà existante pour assurer la liaison avec l'équipe d'évaluation, cela peut très bien fonctionner, mais cela dépend de la composition de la commission ainsi que de sa charge de travail et du niveau d'adhésion au projet de développement. Cette commission devra également désigner un membre du personnel parlementaire et un parlementaire qui intègrent l'équipe d'évaluation.

À l'extérieur du parlement, des ministres, des fonctionnaires, d'anciens responsables politiques, des OSC, des journalistes et, éventuellement, des membres de la magistrature peuvent offrir des perspectives utiles sur les forces et les faiblesses du parlement. Évidemment, le personnel du programme de développement parlementaire existant doit être un point de référence, mais dans de nombreux cas, il n'existe pas de programme de renforcement. Les donateurs peuvent être en mesure d'apporter leur contribution, en particulier s'ils ont interagi avec le parlement dans le passé. Dans de nombreux pays, il existe des groupes de coordination des donateurs pour les différents domaines de développement et il serait utile d'examiner les différents points avec le président actuel du comité de coordination de la gouvernance.

### **2.3.3. Deuxième phase: l'utilisation du cadre d'évaluation**

La partie principale du cadre d'évaluation est la série de questions énoncées ci-après à la section 2.3.5. Ces questions sont le principal moyen de réunir des informations et de fournir une base de discussion avec les parties prenantes internes et externes. Elles sont structurées autour des quatre fonctions principales du parlement et visent à donner une idée de ses performances dans chacun de ces domaines. À la fin du cadre d'évaluation, les «pistes de réflexion» ont pour but d'encourager l'équipe d'évaluation et le parlement à réfléchir aux causes structurelles qui font que le parlement n'assume pas toujours ses fonctions, et donc aux domaines où un soutien pourrait renforcer l'institution.



**(i) Les indicateurs de performance: les quatre fonctions de base**

Les questions sont regroupées sous quatre rubriques: la fonction législative, la fonction budgétaire, la fonction de responsabilité/de contrôle et la fonction de représentation. Chacune de ces rubriques est divisée en sous-rubriques, axées sur des aspects spécifiques du processus parlementaire. En voici une brève description.

- **La fonction législative:** le but de l'examen législatif est de s'accorder sur l'objectif d'une proposition de loi, de vérifier ses dispositions pour s'assurer qu'elle permettra d'obtenir le résultat attendu et de veiller à la cohérence du projet de loi. Les questions d'évaluation visent à comprendre comment les lois sont rédigées et qui en a l'initiative, quelles sont les possibilités du parlement pour débattre des propositions politiques et pour examiner, amender et adopter la version finale des textes de loi.
- **La fonction budgétaire:** la fonction du parlement dans le cycle budgétaire est d'approuver les priorités en matière de dépenses nationales, de s'assurer que les domaines d'action spécifiques sont financés de manière appropriée afin de répondre aux objectifs politiques et de contrôler les recettes par rapport aux dépenses. Les questions d'évaluation visent à obtenir des informations sur le rôle du parlement dans l'élaboration, l'examen et l'approbation du budget de l'État, et dans le contrôle des dépenses publiques (pour une analyse approfondie sur le parlement et le budget de la nation, voir la section 2 de l'annexe 2 du présent document de référence).
- **La fonction de responsabilité/de contrôle:** l'objectif du contrôle parlementaire est de rendre le gouvernement responsable de sa politique, d'épingler les erreurs et de prendre des mesures correctives lorsque les choses se passent mal. Les questions d'évaluation portent sur l'accès du parlement aux informations gouvernementales en cherchant à comprendre les diverses formes de questions parlementaires, le rôle de contrôle des commissions et la relation entre le parlement et l'exécutif.
- **La fonction de représentation:** un parlement tire sa légitimité de sa capacité à refléter et à exprimer les préoccupations individuelles et collectives de la population. Le parlement doit s'efforcer de correspondre globalement au profil de la société qu'il représente, à la fois par sa composition et par ses activités (pour une analyse de cette question sous l'angle du genre, voir la section 1 de l'annexe 2). Des mécanismes devraient être en place pour veiller à ce que les commissions parlementaires et les différents parlementaires communiquent, se consultent et agissent en réponse aux préoccupations des électeurs.

**(ii) Comment utiliser le cadre d'évaluation**

Les questions ne sont pas conçues pour fournir une liste exhaustive de tous les facteurs susceptibles d'entraver l'efficacité du parlement. Comme indiqué précédemment, le fonctionnement d'un parlement est déterminé par le contexte dans lequel il opère et est influencé par d'innombrables facteurs. Au contraire, la fonction de ces questions est indicative: il s'agit de fournir une base pour que les personnes interrogées expriment leur perception du fonctionnement du parlement dans des domaines essentiels. Une stratégie de questionnement trop prescriptive ou trop détaillée risquerait d'orienter les réponses des personnes interrogées au lieu de leur permettre de réfléchir aux performances de l'institution. Dans la troisième phase de l'évaluation – une fois l'équipe d'évaluation arrivée à un ensemble de conclusions provisoires, des questions à la forme plus contraignante permettront de vérifier l'analyse.

Les questions portent sur les principaux domaines du processus parlementaire. L'équipe d'évaluation doit utiliser les questions pour comprendre comment le parlement fonctionne dans la pratique – et dans quelle mesure celle-ci s'écarte du rôle du parlement tel qu'il est défini par la Constitution et le règlement de procédure.

Par rapport aux résultats de la phase préparatoire, les questions devraient faire ressortir les écarts entre la théorie et la pratique. Ces écarts peuvent avoir plusieurs explications. Par exemple, il est possible que les responsables politiques et le personnel ne suivent tout simplement pas les règles de procédure. Dans de nombreuses institutions, des processus informels se développent à partir de la coutume et de la pratique, et non à partir des règles parlementaires, et constituent des distorsions par rapport aux intentions originales de ces règles.

Il peut aussi arriver que le parlement ne soit pas suffisamment actif dans un domaine particulier. Par exemple, lorsque les commissions sont surchargées de propositions de loi, elles n'ont pas toujours le temps ou les ressources nécessaires pour procéder au contrôle des ministères ou pour demander des comptes aux ministres. Dans ces circonstances, il est peu probable qu'elles aient recours à la totalité des mécanismes parlementaires à leur disposition, ce qui donne un système où les ministres et les fonctionnaires ne ressentent aucune pression les obligeant à rendre compte des décisions du gouvernement.

Il est possible également que dans les domaines où le parlement est actif, la qualité de son travail ne se traduise pas par les résultats prévus dans la Constitution ou le règlement de procédure. Il arrive que le parlement examine et amende les textes de lois de manière régulière, mais que ces modifications soient systématiquement ignorées par le gouvernement. De même, alors que les responsables politiques peuvent avoir recours aux questions parlementaires, aux rapports ou aux demandes des commissions pour interpellier le gouvernement afin d'en obtenir des informations, il est courant, dans de nombreuses démocraties émergentes, que les ministres trouvent des moyens d'éviter de rendre pleinement compte au parlement.

Les questions sont conçues pour servir de points d'entrée aux discussions avec les personnes interrogées. Elles peuvent fournir la base d'entretiens individuels, de discussions de groupe ou de consultations plus larges. Cela étant, chacune de ces formes d'échanges produit généralement différents types de réponses. Les entretiens individuels sont mieux adaptés pour comprendre le fonctionnement parlementaire en détail, tandis que les discussions de groupe ont tendance à ouvrir une perspective plus large sur les forces et les faiblesses du parlement.

Il est également important que l'équipe d'évaluation prenne en considération les points de vue des différentes personnes interrogées. Comme indiqué précédemment, la phase préparatoire doit recenser un certain nombre de parties prenantes essentielles qu'il faudra interroger. Toutefois, la phase d'évaluation permet généralement de découvrir d'autres acteurs dont les opinions et les expériences doivent être intégrées dans l'analyse. Dans tous les cas, la discussion doit cependant se concentrer sur le rôle de la personne interrogée dans le processus parlementaire et sur son point de vue à l'égard de ce processus. Toutes les personnes interrogées doivent être invitées à fournir des informations factuelles sur le processus, mais il est peu probable que deux personnes partagent exactement la même opinion sur chacun des aspects de l'efficacité parlementaire. Il peut être dans l'intérêt de certaines personnalités internes ou externes au parlement de maintenir le statu quo, ou même d'affaiblir le parlement et il faut anticiper ces points de vue – qu'ils soient exprimés ouvertement ou à mots couverts. Les résultats de la phase d'évaluation devraient mettre en évidence les points de convergence et de divergence d'opinions, ce qui fournira une base pour trouver un terrain d'entente.

### **(iii) Causes structurelles et pistes de réflexion**

Dans chaque domaine, les questions doivent donner à l'équipe d'évaluation une certaine idée des performances parlementaires par fonction. Elles ont toutefois tendance à épingler les symptômes des faiblesses du parlement plutôt qu'à en expliquer les causes structurelles. Les pistes de réflexion sont destinées à apporter une certaine compréhension des raisons de ces faiblesses.

Les pistes de réflexion sont regroupées sous les cinq rubriques suivantes, chacune se rapportant à un ensemble de causes possibles.

- **Le pouvoir constitutionnel:** lorsque le rôle du parlement est décrit dans la Constitution, les questions clés consistent à demander si son rôle est suffisamment clair, accepté par tous et lui donne suffisamment d'autorité pour mener à bien ses fonctions législatives, budgétaires, de contrôle et de représentations.
- **La clarté des procédures:** le règlement de procédure détermine la façon dont le parlement est structuré et fonctionne. Les règles doivent être claires, logiques et cohérentes. Il arrive toutefois souvent que ces règles soient interprétées par différents groupes – au parlement et au gouvernement – à leur propre avantage, ces différentes interprétations nuisant au rôle du parlement.
- **Les compétences et les ressources:** il est courant que les parlements des démocraties émergentes manquent de personnel correctement formé ou qu'ils n'aient pas suffisamment de ressources dans d'autres domaines, comme le matériel d'impression et les technologies de l'information, pour s'acquitter de leurs fonctions. Cela peut avoir des répercussions à presque tous les niveaux et dans tous les domaines de l'examen et du contrôle parlementaires.
- **L'expérience et les attentes:** dans les premières années qui suivent la création d'un parlement démocratique, l'expérience et l'expertise sur lesquelles il peut s'appuyer pour exécuter ses fonctions sont limitées. Il peut en résulter une interprétation des règles spécifique au contexte ou des attentes irréalistes des responsables politiques quant à leur capacité de contrôle du gouvernement ou de mise en œuvre des décisions politiques.
- **La politique:** en fin de compte, tous les parlements sont déterminés par la configuration des forces politiques. Au niveau le plus évident, l'équilibre du pouvoir entre les hommes politiques du gouvernement et de l'opposition a un effet important sur la manière dont le parlement exécute ses fonctions de contrôle et d'examen. Il est courant que les parlementaires du parti au pouvoir trouvent plus important de soutenir les ministres que de leur demander des comptes. Cet état d'esprit est souvent renforcé par de puissants réseaux de clientélisme. D'autres intérêts politiques, comme l'appartenance ethnique, la religion, la région, la catégorie socioéconomique ou la profession, peuvent également avoir une incidence sur la façon dont le parlement fonctionne en pratique.

Soulignons une fois encore que ces pistes de réflexion ne sont pas conçues pour fournir des réponses définitives. Elles doivent être utilisées par l'équipe d'évaluation pour examiner les facteurs à l'œuvre et demander aux personnes interrogées pourquoi elles pensent que le parlement est faible dans certains domaines.

L'évaluation doit se concentrer sur les aspects positifs du parlement autant que sur ses faiblesses. Souvent, les parlements des démocraties émergentes excellent dans certains domaines de leurs responsabilités et les programmes de soutien parlementaire doivent s'efforcer d'encourager et de prolonger ces réussites tout en déterminant les faiblesses et en y remédiant.

Dans la plupart des cas, une combinaison de facteurs influencent les performances du parlement. En guise d'exemple, un parlement peut avoir du mal à recruter et à garder du personnel qualifié, et en conséquence, ses commissions ont du mal à s'acquitter de leurs missions de contrôle. Ceci est souvent aggravé, au sein des commissions, par l'irréalisme des attentes des responsables politiques et par l'impossibilité d'utiliser les mécanismes parlementaires pour appeler les ministres ou la population à fournir des éléments d'information. En outre, la domination du parti au pouvoir peut donner lieu au fait que les rapports des commissions soient souvent bienveillants à l'égard des ministres ou, s'ils sont critiques, que ces critiques puissent être systématiquement ignorées. En d'autres termes, le problème dépend à la fois des compétences du personnel, de l'expérience des responsables politiques et de la dynamique politique au sein du parlement. Ces difficultés interagissent les unes avec les autres et réduisent l'efficacité globale de l'institution.

Comprendre ces causes permet à l'équipe d'évaluation de concevoir un programme de soutien parlementaire mieux adapté aux besoins spécifiques de cette institution. Il se peut qu'aucun programme ne puisse couvrir toutes les causes de faiblesses. Cependant, appréhender la complexité des causes structurelles permet de fonder le programme sur une évaluation réaliste de ce qui est faisable, comme cela est expliqué plus loin.

#### **2.3.4. Troisième phase: concevoir des projets, contrôler les résultats et mettre au point un soutien**

À la suite des entretiens et des discussions avec les parties prenantes clés, l'équipe d'évaluation doit fournir une analyse du parlement dans son ensemble, de ses zones de forces et de faiblesses, des raisons des performances insuffisantes et des domaines possibles de soutien. Comme indiqué précédemment, il est essentiel que la conception du projet repose sur une évaluation réaliste de ce qui est faisable. Bien que l'aide internationale puisse aider un parlement à améliorer ses capacités, ses structures internes, ses procédures et son organisation, l'efficacité de cette aide dépend presque entièrement de l'attitude des acteurs locaux - essentiellement des hommes politiques et du personnel de l'institution, mais aussi des interlocuteurs du parlement, notamment le gouvernement, la société civile et les médias. Les acteurs locaux doivent donc s'approprier la réussite du projet de soutien parlementaire et en prendre la responsabilité. L'élément clé de la troisième phase est le développement d'une analyse intermédiaire (comprenant des propositions de soutien) qui serve de base de discussion et d'entente avec les personnalités parlementaires de premier plan et, le cas échéant, avec la commission en charge de la réforme ou du développement stratégique.

##### ***(i) Élaborer une analyse intermédiaire***

Identifier les forces et les faiblesses du parlement est généralement une tâche relativement simple. Bon nombre des problèmes les plus évidents apparaissent au cours de la phase préparatoire et le travail d'évaluation suscite généralement un certain consensus sur les domaines où le parlement a besoin de progresser, tout en apportant une meilleure définition des problèmes essentiels. En revanche, comprendre les causes de ces problèmes et décider de la meilleure forme de soutien extérieur s'avère probablement plus complexe.

L'analyse intermédiaire doit permettre de donner une image globale des forces et des faiblesses de l'institution. Il peut être utile de structurer le rapport en trois parties. Dans la première, on recense les principaux domaines de performance, dans la seconde, on explique les raisons et les causes structurelles des forces et des faiblesses, et dans la troisième, on propose des domaines où le soutien extérieur pourrait être le plus efficace.

Le rapport doit évidemment s'appuyer sur les réponses aux questions d'évaluation et aux pistes de réflexion pour chacune des fonctions. Ces domaines doivent déterminer les forces et les faiblesses spécifiques, et donner un aperçu de la performance globale. Toutefois, rapprocher les résultats des entretiens doit être un travail permanent de l'équipe d'évaluation. La compréhension des symptômes et des causes fait appel à un haut niveau d'interprétation, et l'analyse doit être considérée comme un processus itératif dans lequel chaque entretien est utilisé pour tester et discuter les points de vue des discussions antérieures, de manière à affiner constamment les principales conclusions.

Cependant, cette tâche peut se révéler extrêmement complexe. En effet, résoudre les principales difficultés d'un parlement n'est généralement pas simple. Étant donné l'éventail des activités parlementaires et les nombreux points de faiblesse possibles, les possibilités d'intervention sont généralement extrêmement nombreuses. La figure 5 est une simple grille d'analyse destinée à faciliter le processus d'analyse. Elle se compose de trois colonnes. La première colonne concernant la «performance institutionnelle» doit indiquer si la performance du parlement est «bonne», «correcte» ou «faible» dans un domaine particulier. Dans la deuxième colonne, l'équipe d'évaluation doit évaluer, sur une échelle de un à cinq, l'étendue d'un problème ou d'une faiblesse dans un domaine spécifique – 1 correspondant à « très étendu », 5 à « très peu étendu ». La troisième colonne indique les causes structurelles des problèmes (c'est-à-dire dans des domaines comme le pouvoir constitutionnel, la clarté des procédures, etc.).

L'objectif de cette grille n'est pas de donner des réponses définitives. Au contraire, elle est conçue pour fournir un aperçu des performances et une base de discussion. Elle s'appuie sur l'interprétation, par l'équipe d'évaluation, des entretiens et des discussions: les résultats seront donc très subjectifs. Néanmoins, identifier les causes structurelles dans chaque domaine permet de voir comment différents aspects des performances parlementaires sont touchés par les mêmes facteurs, ce qui donne une idée des domaines où un projet de soutien peut être le plus utile. La figure 3 ci-après est un exemple de grille d'analyse.

**Figure 3: Exemple de grille d'analyse**

	Performance institutionnelle	Acuité des problèmes (1 = élevée, 5 = faible)					Causes structurelles				
	Bonne (B) Correcte (C) Faible (F)	1	2	3	4	5	Constitution	Procédures	Capacité	Expérience	Politique
Fonctions											
Législations											
1. Initiative/ rédaction des lois	F	•						•	•	•	
2. Débats	C			•						•	•
3. Examen	F	•							•	•	
4. Amendements	F	•						•	•	•	•

Si les compétences constituent par exemple un problème dans chacun des domaines fonctionnels, le projet de soutien peut comporter une composante de recrutement, de formation et de fidélisation du personnel. Par ailleurs, si le règlement de procédure est défini comme un problème dans tous les domaines, il est probable que les responsables du projet de soutien doivent avoir un dialogue avec la commission des procédures pour affiner les règles ou peut-être pour travailler avec les autorités parlementaires afin d'élaborer un guide des procédures à l'intention des membres et du personnel.

### **(ii) Décider des moyens et des modalités du soutien**

Les résultats des notes d'entretien et de la grille d'analyse devraient amener l'équipe d'évaluation à certaines conclusions. Cependant, le rapport intermédiaire doit également donner des indications quant aux moyens et aux modalités de soutien. Les stratégies et les modalités du soutien parlementaire sont présentées en détail au chapitre 3. Il existe de nombreuses solutions, et leur adéquation dépend du contexte du pays, de la présence ou non de différents acteurs internationaux, etc. De toute évidence, les options stratégiques pour les programmes de soutien doivent être discutées en détail avec le parlement et les délégations de l'UE ainsi qu'avec d'autres parties prenantes locales et d'autres donateurs éventuels. Les causes structurelles devraient donner à l'équipe d'évaluation des indications sur les types de soutien les plus appropriés et le moyen de définir les problèmes de développement que le parlement doit régler. La liste suivante n'est pas exhaustive, mais donne aux évaluateurs un aperçu des solutions possibles.

- **Le pouvoir constitutionnel:** si le parlement ne dispose pas de pouvoirs officiels en vertu de la Constitution, cela indique généralement la nécessité d'une réforme politique plus large pour renforcer l'autorité parlementaire. Si le pouvoir du parlement est entravé en raison de la manière d'interpréter la Constitution, cela peut laisser davantage de possibilités d'intervention, mais là encore, il faudrait que ce soit formulé dans le cadre d'un programme politique de plus grande ampleur.
- **La clarté des procédures:** un manque de clarté, des incohérences ou des contradictions dans le règlement du parlement peuvent être exploités par un parti ou par un groupe pour nuire à l'efficacité du parlement. Reformuler certains articles du règlement peut nécessiter la participation de personnalités parlementaires de haut niveau, comme le président et les chefs des différents partis parlementaires, ou de la commission des procédures. Il peut s'agir d'un processus complexe et politiquement sensible. Il se peut également que les règles soient mal interprétées ou ne soient pas suivies, ce qui nécessite de développer une compréhension commune des procédures par le personnel et par les parlementaires au moyen de formations et de publications parlementaires.
- **Les compétences et les ressources:** le manque de personnel correctement formé ou de ressources suffisantes est susceptible d'avoir des répercussions sur l'ensemble des fonctions parlementaires. Il arrive que ce problème nécessite simplement la fourniture de ressources comme des livres, un équipement en TIC ou des infrastructures élémentaires. Le problème peut également nécessiter le développement des ressources humaines – soit en recrutant davantage de personnel, soit en renforçant les compétences techniques du personnel dans des domaines tels que les procédures parlementaires, la rédaction de textes de loi et le contrôle des finances. À un niveau plus stratégique, cela peut impliquer de travailler avec les autorités parlementaires à l'élaboration d'un système des carrières du personnel parlementaire pour inciter ce personnel à rester dans l'institution.

- **L'expérience et les attentes:** lorsque l'expérience du parlement est limitée, un programme de soutien peut aider à la construction d'une culture parlementaire, à la définition de pratiques communes et de normes de conduite acceptables. Il peut s'agir d'élaborer un programme d'initiation à l'intention des nouveaux parlementaires ou d'autres types de formations, d'établir un code de conduite pour les responsables politiques et pour le personnel et de s'appuyer sur l'expérience internationale pour recenser les techniques de contrôle efficaces. Travailler à ces objectifs avec les parlementaires est généralement plus efficace si l'on part de préoccupations politiques spécifiques, c'est-à-dire axées sur les difficultés, par exemple comment améliorer la participation des parlementaires aux DSRP, plutôt qu'en partant de notions abstraites de contrôle. Le mentorat avec d'autres responsables politiques ou l'échange avec des représentants de parlements similaires peut amener à une compréhension commune des rôles et des fonctions parlementaires.
- **La politique:** il arrive souvent, surtout en présence de politique clientéliste, que certains intérêts aient tendance à dominer et à dénaturer l'activité parlementaire. Habituellement, c'est le parti au pouvoir qui contrôle le parlement et influence fortement des éléments allant du calendrier parlementaire au recrutement du personnel. Parfois, les projets de soutien parlementaire ont peu de marge de manœuvre à court terme pour remédier à des problèmes profondément enracinés. Les projets doivent néanmoins avoir pour objectif de créer des occasions, des structures et des incitations pour que les responsables politiques agissent en tant que parlementaires (et non simplement en tant que responsables de parti), par exemple en mettant en place des initiatives rassemblant les divers partis. Les commissions parlementaires sont une bonne occasion pour que les parlementaires travaillent régulièrement en dehors des limites de leur parti, et de façonner ainsi la politique. Améliorer le pouvoir et l'influence des commissions peut augmenter la motivation des parlementaires à y siéger. Les projets peuvent également viser à assouplir le contrôle de l'exécutif sur le budget du parlement, les principaux rendez-vous et le calendrier parlementaires.

### ***(iii) Développer l'appropriation et la responsabilité locales***

Comme cela a été montré précédemment, les parlements sont des institutions complexes et il n'existe guère de solutions faciles aux problèmes qui entravent leur efficacité. Les questions d'évaluation, les pistes de réflexion et la grille d'analyse sont conçues pour aider l'équipe d'évaluation à définir à la fois les problèmes et les solutions. Cependant, même l'évaluation la plus approfondie a peu de chances d'aboutir à des réponses définitives. La première analyse doit être considérée comme une base de discussion et d'entente avec les principales parties prenantes du parlement. Cette analyse a deux objectifs: premièrement, elle permet à l'équipe d'évaluation de vérifier et d'affiner ses analyses et ses recommandations et, deuxièmement, elle constitue un instrument permettant aux principales parties prenantes de définir les priorités du projet de soutien – et de s'assurer de leur appropriation de la direction et de la mise en œuvre du projet en tant que tel.

À ce stade de l'analyse, les parties prenantes qu'il convient d'impliquer dans l'élaboration du projet doivent être évidentes. De préférence, comme indiqué dans la première phase, une commission de réforme ou de développement réunissant les principaux acteurs aura déjà été mise en place. Ces personnages clés sont généralement le président, le Secrétaire général ou le greffier en chef, les présidents des principales commissions, les chefs des différents partis parlementaires et les divers responsables politiques influents. Cependant, l'importance de chaque personnalité peut varier en fonction du contenu du projet de soutien. Par exemple,

si le projet prévoit une formation complète du personnel, le secrétaire général ou le greffier en chef et d'autres membres du personnel de haut niveau seront essentiels à la réussite du projet. Il sera important qu'ils approuvent les objectifs du projet et jouent un rôle dans la mise en œuvre du programme.

Il est important que l'équipe d'évaluation affine la liste des parties prenantes clés du parlement élaborée au cours de la phase préparatoire. Dans le cadre de l'analyse des risques du projet, les parties prenantes doivent être classées selon que leur soutien à des objectifs précis est «essentiel», «souhaitable» ou «non pertinent». Ce classement peut également servir à circonscrire le niveau de soutien nécessaire de différentes personnalités. Dans certains contextes, il peut être simplement nécessaire d'obtenir que le président ne s'oppose pas à certains contenus du projet, sans que sa participation et son soutien actifs ne soient nécessaires, alors que dans d'autres parlements, il se peut qu'il soit impossible d'avancer sans l'accord explicite du président. Le groupe des parties prenantes clés doit contenir des membres dirigeants des différents groupements politiques représentés au parlement ainsi que des cadres supérieurs. Sinon, le projet risque soit de profiter à un côté du spectre politique au détriment de l'autre (généralement à la majorité au détriment de l'opposition), soit de ne pas susciter suffisamment d'adhésion. En cas d'opposition des administrateurs supérieurs, par exemple, même si le président soutient les réformes de l'administration, il y a peu de chances qu'elles aboutissent.

Le processus de mise au point du soutien institutionnel peut être entrepris soit par l'intermédiaire d'entretiens individuels avec les principales parties prenantes, soit au moyen de discussions générales en groupe. Une commission de réforme ou de développement représentant les différents partis aura de préférence été créée avant l'évaluation, mais si ce n'est pas le cas, on doit bien sûr encourager le parlement à créer un tel organe avant ou pendant l'évaluation, sinon il sera difficile d'obtenir le soutien des différents partis aux activités de développement. En tout état de cause, il est important que dans le cadre du processus, on s'efforce d'obtenir des engagements des acteurs clés sur leur contribution et leur mobilisation en faveur du programme du projet. Ces engagements peuvent alors être intégrés au programme du projet et servir de base à un protocole d'accord entre l'UE et le parlement.



### 2.3.5. Le cadre d'évaluation

**Figure 4: Liste de contrôle pour la phase préparatoire**

<b>1. Analyse spécifique du contexte: indicateurs clés</b>	
Cadre constitutionnel	
Régime politique	
Système électoral	
Système de partis	
Calendrier électoral et résultats électoraux récents	
Formation des partis (clivages)	
<b>2. Transition démocratique: pression pour le changement politique</b>	
Histoire démocratique récente	
Délégation du haut vers le bas	
Pression parlementaire pour le changement	
Pression exercée par la société	
Pression internationale extérieure	
<b>3. Interpréter les performances du parlement</b>	
<b>Documents juridiques et de procédure</b>	
La Constitution	
Règlement de procédure du parlement	
Guides de procédure parlementaire	
Code de conduite	
Systèmes d'immunité parlementaire	
<b>Rapports parlementaires</b>	
Rapports des commissions du règlement, des procédures et des affaires internes	
Rapports politiques des commissions	
Programmes stratégiques du parlement	
Rapports annuels du parlement	
Auto-évaluations	
<b>Analyses stratégiques de la gouvernance</b>	
Publications du gouvernement	
Rapports d'initiatives régionales (par exemple NEPAD, MARP)	
Analyses de l'état de la gouvernance par des organismes donateurs (analyses de l'économie politique, moteurs du changement, analyses de la gouvernance des pays, etc.)	
Rapports internationaux sur la situation politique (par exemple ICG, TI)	
Données sur l'opinion publique concernant les perceptions du parlement et rapports de suivi d'OSC sur les performances du parlement	
<b>4. Dresser une première liste des parties prenantes du parlement</b>	
Postes parlementaires de haut niveau (par exemple le président, les présidents de commissions)	
Personnalités de haut niveau des commissions	
Personnalités éminentes des groupes parlementaires de la majorité gouvernementale et de l'opposition	
Personnel de haut niveau	
Anciens responsables politiques	
Ministres et fonctionnaires	
Organisations de la société civile, journalistes/médias	

**(i) La fonction législative**

L'objectif premier de l'examen législatif est de s'accorder sur l'objectif d'une proposition de loi, de vérifier ses dispositions pour s'assurer qu'elle permettra d'obtenir les résultats attendus et de veiller à la cohérence et à la régularité du projet de loi.

1. **Initiative et rédaction:** dans certains cas, le gouvernement domine le pouvoir d'initiative. Lorsque les parlements ont le pouvoir d'initiative des lois, ils ont aussi besoin de compétences rédactionnelles adéquates et doivent pouvoir obtenir des conseils juridiques spécialisés.
  - a. Qui a le pouvoir d'initiative des lois?
  - b. Quelle est la qualité rédactionnelle des projets de loi au moment de leur présentation devant le parlement?
  - c. Quelle est la qualité de l'expertise rédactionnelle dont disposent les parlementaires et les commissions?
  - d. Comment l'équilibre est-il réparti entre les projets de lois du gouvernement et les propositions de lois du parlement?
2. **Débats:** les parlementaires de toutes les tendances doivent avoir la possibilité de débattre des principes et du contenu de tous les projets de loi examinés par le parlement.
  - a. Combien de temps consacre-t-on aux débats sur les principes généraux d'un projet de loi?
  - b. Tous les parlementaires qui veulent contribuer au débat ont-ils la possibilité de s'exprimer?
  - c. Dans quelle mesure la session plénière procède-t-elle à l'examen des dispositions détaillées des projets de loi?
  - d. La session plénière a-t-elle la possibilité de modifier le projet de loi ou de voter un projet de loi modifié en commission?
  - e. Dans quelle mesure les structures et les procédures de débat sur les projets de loi sont-elles adéquates?
  - f. Quelles possibilités les citoyens ont-ils de contribuer aux débats?
3. **Examen détaillé des projets de loi:** l'examen des dispositions d'un projet de loi se fait habituellement au sein d'une commission spécialisée.
  - a. Qui, au sein du parlement, a la capacité et le pouvoir de modifier la loi?
  - b. Dans quelle mesure les différents partis parlementaires ont-ils la possibilité d'orienter le projet de loi?
  - c. Les commissions ont-elles suffisamment de temps pour examiner les projets de loi?
  - d. Dans quelle mesure les commissions ont-elles accès au soutien d'experts lors de l'examen des projets de loi?
  - e. Les commissions peuvent-elles appeler des ministres et des fonctionnaires à fournir des informations sur le contenu du projet de loi?
  - f. Quelles possibilités les commissions ont-elles de recueillir des témoignages de citoyens et de la société civile lors de l'examen des projets de loi? Dans quelle mesure y recourt-on?

- g. Une analyse relative à l'égalité entre les femmes et les hommes est-elle effectuée lors de l'examen des projets de loi?
4. **Adoption et application de la loi:** le rôle du gouvernement est de faire appliquer la loi, mais les parlements doivent veiller à ce que les lois soient promulguées et suivies des effets escomptés.
- a. Quels sont les pouvoirs utilisés par le parlement dans l'adoption finale des projets de loi?
  - b. Quelle proportion des projets de loi approuvés par le parlement est appliquée?
  - c. Quelle est l'efficacité des mécanismes parlementaires destinés au suivi de l'application de la loi?
  - d. Dans quelle mesure les commissions parlementaires procèdent-elles au suivi de la loi concernant leur domaine politique?
  - e. De quels moyens le public dispose-t-il pour signaler les problèmes d'application de la loi?
5. Quelles sont les modifications qui permettraient d'améliorer la qualité de l'examen législatif?

#### **(ii) La fonction de surveillance budgétaire**

La fonction de la surveillance budgétaire est d'approuver les priorités en matière de dépenses nationales, de s'assurer que les domaines d'action spécifiques visant à répondre aux objectifs politiques sont financés de manière adéquate.

1. **Esquisser et décider des priorités en matière de dépenses:** dans la plupart des cas, les documents budgétaires sont établis par le gouvernement. Le parlement doit toutefois s'efforcer d'influencer le processus budgétaire dès le début, par exemple en recueillant des propositions du public avant l'élaboration du budget et en rédigeant un rapport à l'intention du gouvernement pour aider ce processus d'élaboration.
- a. Comment le processus budgétaire visant à déterminer la répartition des dépenses est-il lancé?
  - b. Dans quelle mesure les opinions des commissions parlementaires sont-elles prises en compte par les ministères lors de l'établissement de leurs priorités budgétaires?
  - c. Dans les pays où des stratégies de réduction de la pauvreté sont en place, existe-t-il des mécanismes adéquats pour que des commissions parlementaires ou des parlementaires fassent partie de groupes de travail techniques?
  - d. Existe-t-il des possibilités adéquates pour que les parlementaires, les partis parlementaires et les commissions contribuent à l'établissement du budget?
2. **Le débat sur le budget:** tous les parlementaires doivent avoir la possibilité de contribuer au débat sur le contenu de l'exposé budgétaire.
- a. Dans quelle mesure les parlementaires ont-ils l'occasion de débattre du budget?
  - b. Dans quelle mesure les parlementaires ont-ils l'occasion de débattre du budget?

- c. Quelle est la qualité de l'information financière fournie par le gouvernement aux parlementaires pour éclairer le débat?
  - d. Les parlementaires disposent-ils d'un temps suffisant pour débattre du budget?
  - e. Dans quelle mesure la présentation du budget par le gouvernement est-elle conforme à un cycle budgétaire?
  - f. Quelles sont les possibilités pour le public, y compris pour les différent(e)s organisations de la société civile et/ou groupes d'intérêts, de contribuer au débat sur le budget?
3. **Amendements et adoptions:** le pouvoir de modifier les allocations au sein d'un budget varie d'un parlement à l'autre. Certains ont seulement le pouvoir de rejeter ou d'adopter le budget dans son intégralité.
- a. Dans quelle mesure le parlement peut-il toucher aux dotations du budget ou modifier le montant global du budget?
  - b. Les commissions ont-elles la possibilité d'examiner et de modifier le détail des affectations des dépenses?
  - c. Le parlement réfléchit-il aux questions liées à l'égalité entre les femmes et les hommes que pose le budget, et effectue-t-il des analyses budgétaires qui en tiennent compte?
  - d. Dans quelle mesure les commissions font-elles appel à des compétences extérieures dans le cadre de leur examen?
  - e. Les effectifs des commissions sont-ils suffisants pour examiner en détail les questions financières?
  - f. Existe-t-il suffisamment de structures et de processus pour le contrôle financier approfondi?
4. **Vérification et suivi:** si le pouvoir d'amender le budget peut varier, tous les parlements doivent assurer le contrôle de la manière de dépenser les deniers publics et demander aux ministères d'en rendre compte.
- a. De quels pouvoirs les commissions disposent-elles pour appeler des ministres et des hauts fonctionnaires à rendre compte de leurs dépenses? Dans quelle mesure y recourt-on?
  - b. Une institution supérieure de contrôle fournit-elle des rapports au parlement? Si oui, quelle est l'efficacité des mécanismes permettant d'utiliser ces informations pour responsabiliser le gouvernement? Dans quelle mesure l'institution suprême de contrôle et le parlement ont-ils la possibilité de collaborer pour renforcer la vérification et le suivi, et dans quelle mesure y recourent-ils?
  - c. Le parlement dispose-t-il de ressources suffisantes pour l'examen financier? Par exemple, existe-t-il un service de surveillance budgétaire (ou autre) pour soutenir les parlementaires et les commissions?
  - d. Dans quelle mesure le parlement peut-il s'appuyer sur l'expertise externe, sur les OSC et les citoyens lorsqu'il recueille des témoignages sur les dépenses publiques?

- e. Quelle est la qualité des structures et des procédures de contrôle des dépenses publiques?
5. Quelles sont les modifications qui permettraient d'améliorer la qualité de la surveillance budgétaire?

### **(iii) La fonction de contrôle et de responsabilisation**

L'objectif du contrôle parlementaire est de demander des comptes au gouvernement sur sa politique, de recenser les erreurs et de prendre des mesures correctives lorsque les choses se passent mal. Lors de l'examen des questions, il est conseillé de s'intéresser spécifiquement au contrôle du secteur de la sécurité, car c'est souvent une catégorie spécifique de contrôle en soi (voir la section 5 de l'annexe 2).

1. **Procédures d'information et de rapport:** la capacité d'un parlement à exiger que les ministres rendent des comptes dépend des possibilités qu'il a d'obtenir des informations exactes et complètes en temps opportun de la part du gouvernement, des organismes publics et du secteur privé.
  - a. Quelle est la qualité des mécanismes permettant aux parlementaires, aux commissions ou aux partis parlementaires d'obtenir des renseignements auprès d'un ministère?
  - b. Les ministres sont-ils soumis à des obligations formelles de fournir des informations au parlement, en vertu de la Constitution ou du règlement de procédure?
  - c. Dans quelle mesure le parlement a-t-il la possibilité de demander des informations ou des preuves aux organismes du secteur public ou aux organes exécutifs?
  - d. Dans quelle mesure le parlement a-t-il la possibilité de demander des informations ou des preuves au secteur privé?
2. **Questions aux ministres:** les parlements disposent habituellement d'un certain nombre de mécanismes pour interroger les ministres du gouvernement, comme les débats parlementaires, les interpellations et les questions écrites ou orales.
  - a. Dans quelle mesure les parlementaires ont-ils recours aux questions écrites pour obtenir des informations du gouvernement? Existe-t-il une limite au nombre de questions que chaque parlementaire peut poser?
  - b. Existe-t-il, au sein du parlement, une périodicité des questions au gouvernement? Dans quelle mesure les parlementaires ont-ils recours à ce dispositif?
  - c. Dans quelle mesure le parlement peut-il soumettre des questions extraordinaires, interpellier le gouvernement ou exiger des débats d'urgence qui nécessitent la présence d'un ministre au parlement?
  - d. Le Premier ministre se présente-t-il au parlement pour répondre aux questions des parlementaires? Dans quelle mesure cela contribue-t-il à la responsabilisation du gouvernement?

3. **Enquêtes des commissions:** si la séance plénière est l'occasion de débats entre les partis, les enquêtes des commissions doivent procurer une forme plus approfondie d'examen et de contrôle.
  - a. Dans quelle mesure les commissions concilient-elles leur fonction de contrôle avec leur fonction législative? Existe-t-il des moyens d'assurer un équilibre?
  - b. Dans quelle mesure les commissions ont-elles la possibilité de demander à des ministres et des fonctionnaires à fournir des informations?
  - c. Dans quelle mesure les commissions influencent-elles l'activité des organes ministériels?
  - d. Dans quelle mesure les commissions ont-elles recours à des informations publiques issues de la société civile et des citoyens dans leurs enquêtes?
  - e. Quelle est la qualité de la dotation en personnel et du soutien aux commissions dans leur fonction de contrôle?
4. **Relations exécutif-législatif:** veiller à ce que le gouvernement réponde en toute sincérité et à toutes les demandes est une tâche difficile pour pratiquement tous les parlements.
  - a. Quelle est la pertinence des réponses de l'exécutif aux questions et aux demandes d'informations?
  - b. Dans quelle mesure le parlement assure-t-il un suivi des demandes d'informations? Garde-t-il une trace des questions sans réponse?
  - c. Le parlement a-t-il la possibilité de censurer les ministres qui ne répondent pas à ses invitations ou à ses questions?
  - d. Dans quelle mesure les commissions ont-elles des liens avec leurs ministères de tutelle en dehors des canaux formels?
5. Quelles sont les modifications qui permettraient d'améliorer la qualité du contrôle

#### **(iv) La fonction de représentation**

Un parlement tire sa légitimité de sa capacité à refléter et à exprimer les préoccupations individuelles et collectives de la population.

1. **L'inclusion du parlement:** un parlement est rarement un microcosme de la société, mais il doit veiller à ce que toutes les parties de la société se reflètent dans sa composition.
  - a. Dans quelle mesure le parlement reflète-t-il la diversité de son électorat?
  - b. Dans quelle mesure est-il facile d'être élu pour un citoyen ordinaire?
  - c. Quelle est la représentativité des femmes au parlement?
  - d. Quelle est la représentativité des minorités au parlement?

- e. Les mécanismes visant à assurer que tous les groupes soient représentés dans le processus parlementaire sont-ils appropriés?
- 2. Engagement des parlementaires vis-à-vis des électeurs:** les différents parlementaires doivent être accessibles et responsables de leurs activités devant les électeurs.
- a. Dans quelle mesure les parlementaires sont-ils accessibles à leurs électeurs?
- b. Les procédures visant à assurer que les parlementaires consultent régulièrement leurs électeurs et communiquent avec eux sont-elles systématiques?
- c. Dans les systèmes fondés sur des circonscriptions, les parlementaires disposent-ils d'assez de temps et de ressources pour faire le travail lié à leur circonscription?
- d. Quelle est l'efficacité des mécanismes de représentation de la vie des circonscriptions au parlement?
- e. Dans quelle mesure est-il facile pour les électeurs de se renseigner sur l'activité parlementaire de leur représentant (par exemple, leur relevé de votes)?
- 3. Consultation parlementaire:** les parlements doivent être en contact régulier et systématique avec leurs électeurs dans le cadre de leurs fonctions législatives et de contrôle, et s'appuyer sur les conseils et les informations en provenance du public dans le cadre du processus d'élaboration des politiques.
- a. Quelle est l'accessibilité des systèmes destinés à permettre aux électeurs de contribuer au processus parlementaire?
- b. Existe-t-il des mécanismes adéquats pour que les commissions consultent le public sur la loi, le budget ou les enquêtes publiques?
- c. Est-il facile, pour un citoyen, de soumettre un témoignage écrit ou oral à une commission?
- d. Quelle est l'étendue de la collaboration entre les commissions parlementaires et la société civile dans l'élaboration des politiques?
- 4. Communication avec le public:** les parlements doivent veiller à ce que le public comprenne le rôle et le travail des parlementaires.
- a. Avec quelle efficacité le parlement communique-t-il sur son activité auprès du public?
- b. Dans quelle mesure les travaux parlementaires sont-ils relayés ou diffusés par les médias? Dans quelle mesure le parlement limite-t-il ce qui pourrait être relayé?
- c. Quel est le degré d'ouverture et d'accessibilité du bâtiment du parlement au grand public?
- 5.** Quelles sont les modifications qui permettraient d'améliorer la qualité de la représentation?

**(v) Le rôle du parlement dans le débat politique national et sa capacité à gérer les conflits**

Le parlement constitue le principal forum de discussion publique pour les questions politiques essentielles d'un pays et sa participation à l'élaboration de cadres stratégiques généraux (programmes de développement nationaux, etc.) est décisive pour dégager un consensus public sur les orientations politiques et pour assurer ensuite l'application et le suivi de ces priorités pluriannuelles. En tant qu'instances publiques représentatives, les parlements peuvent être des institutions efficaces de gestion des conflits. Ils peuvent gérer les différends dans l'espace politique, faciliter les négociations et élaborer des compromis.

1. Participation du parlement aux cadres stratégiques nationaux comme le CSLP (cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), les programmes nationaux pluriannuels ou les cadres de politique économique à moyen terme.
  - a. Le parlement participe-t-il à l'élaboration de cadres stratégiques nationaux?
  - b. Le gouvernement fournit-il des informations en temps opportun au cours des différentes étapes d'élaboration des cadres stratégiques?
  - c. Le parlement propose-t-il des amendements aux projets de cadres stratégiques?
  - d. L'adoption de tels cadres stratégiques requiert-elle l'approbation du parlement ou un vote du parlement?
2. Le parlement comme espace de gestion des conflits
  - a. Le parlement débat-il des questions et des problèmes qui mettent en cause la stabilité, et parvient-il à un consensus sur ces questions?
  - b. Lors des conflits, les commissions œuvrent-elles pour renforcer la confiance entre les tendances politiques?
  - c. Comment les accords de partage du pouvoir influencent-ils la capacité du parlement à trouver des compromis?

**Déterminer les causes structurelles: pistes de réflexion**

Les présentes pistes de réflexion doivent être utilisées pour évaluer les causes structurelles des performances parlementaires dans chacun des quatre domaines de compétence essentiels du parlement.

**A. Pouvoirs constitutionnels**

Le règlement de procédure détermine la façon dont le parlement est structuré et fonctionne. Les règles doivent être claires, logiques et cohérentes. Il arrive souvent que les règles soient interprétées par différents groupes du parlement ou du gouvernement à leur propre avantage, et cela nuit au rôle du parlement.

- a. Comment le rôle constitutionnel du parlement est-il défini en matière de pouvoir législatif, de budget, de responsabilité et de représentation?
- b. Comment ce rôle est-il interprété par le gouvernement et par le parlement?



- c. Quels sont les écarts entre les prescriptions de la Constitution et les actes posés dans la pratique par le parlement?
- d. Quelles sont les principales limites au pouvoir du parlement par rapport à celui de l'exécutif?
- e. La domination de l'exécutif est-elle pour ainsi dire garantie par la Constitution (ou est-elle due à la politique des partis)?

## **B. Clarté des procédures**

Le règlement de procédure détermine la façon dont le parlement est structuré et fonctionne. Les règles doivent être claires, logiques et cohérentes. Il arrive souvent que les règles soient interprétées par différents groupes du parlement ou du gouvernement à leur propre avantage, et cela nuit au rôle du parlement.

- a. Les règles de procédure sont-elles claires en ce qui concerne les étapes du processus législatif/budgétaire/de contrôle et les responsabilités des parlementaires à tous les niveaux?
- b. Les règles de procédure permettent-elles aux différents groupes politiques (y compris ceux de l'opposition) d'occuper des postes clés au sein du parlement?
- c. Les règles de procédure sont-elles largement comprises et acceptées par les parlementaires et par le personnel?
- d. Qui détermine en dernier ressort comment les règles sont interprétées? (Est-ce un rôle qui incombe au personnel, au président, au chef du parti majoritaire, etc.?)
- e. Existe-t-il un guide sur ces règles pour le personnel et les parlementaires?
- f. Le fonctionnement des fonctions législative/budgétaire/de contrôle reflète-t-il les règles de procédure?
- g. Les règles de procédure doivent-elles être réformées?
- h. Existe-t-il des sources extérieures de soutien ou de conseil pour améliorer les règles?

## **C. Compétences, ressources, effectifs**

Il est courant que les parlements des démocraties émergentes manquent de personnel correctement formé ou de ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs fonctions. Cela peut avoir des répercussions à presque tous les niveaux et dans tous les domaines de l'examen et du contrôle parlementaires.

- a. Le parlement a-t-il assez de personnel de soutien des fonctions législative, budgétaire, de contrôle et de représentation?
- b. Le personnel parlementaire a-t-il les compétences techniques nécessaires (par exemple en matière de rédaction législative, de contrôle financier, d'expertise politique ou de consultation publique)?
- c. De quels incitants matériels et/ou immatériels le personnel bénéficie-t-il pour exercer ses fonctions efficacement?

- d. Existe-t-il des sources extérieures de soutien et d'expertise sur lesquelles le parlement puisse s'appuyer?
- e. Le parlement dispose-t-il des ressources, des locaux et des services adéquats pour exercer ses fonctions d'examen et de contrôle, en session plénière et dans le cadre des commissions?
- f. Le parlement a-t-il des difficultés à recruter et à garder son personnel? Pourquoi?
- g. Le parlement offre-t-il une formation à son personnel?
- h. Le parlement offre-t-il un système de carrière à son personnel compétent et ambitieux?
- i. Qui nomme le personnel? Le personnel est-il indépendant ou est-il nommé suivant une logique partisane?

#### **D. *Expérience des parlementaires***

Dans les premières années qui suivent sa création, l'expérience et l'expertise sur lesquelles le parlement peut s'appuyer pour exécuter ses fonctions sont limitées. Il peut en résulter une interprétation spécifique au contexte ou des attentes irréalistes des responsables politiques quant à leur rôle.

- a. Le public, les ministres, les fonctionnaires parlementaires et les parlementaires eux-mêmes nourrissent-ils des attentes différentes quant au rôle des parlementaires ?
- b. Les partis représentés au parlement nourrissent-ils des attentes différentes quant au rôle des parlementaires ?
- c. Dans quelle mesure les conceptions que les parlementaires ont de leur rôle sont-elles conformes à la Constitution et aux règles de procédure, ainsi qu'à l'expérience internationale?
- d. Dans quelle mesure le renouvellement des parlementaires à chaque élection affecte-t-il le développement d'une mémoire institutionnelle, de normes de comportement et de procédures?
- e. Le parlement dispose-t-il d'un code de conduite pour orienter les attentes et le comportement de ses membres?
- f. Le parlement offre-t-il une sorte de programme de formation ou de préparation à la prise de fonctions, ou bien fournit-il des guides de procédure parlementaire à l'intention des nouveaux parlementaires?

#### **E. *Politique***

En fin de compte, tous les parlements sont façonnés par la configuration des forces politiques. À l'évidence l'équilibre du pouvoir entre les responsables politiques de la majorité gouvernementale et ceux de l'opposition agit grandement sur la manière dont le parlement exécute ses fonctions de contrôle et d'examen. Il est courant que les parlementaires du parti de la majorité gouvernementale trouvent plus important de soutenir les ministres que de leur demander des comptes. Ce phénomène est souvent renforcé par la puissance des réseaux de clientélisme. D'autres intérêts politiques, comme l'appartenance ethnique, la religion, la région, la catégorie socioéconomique

ou la profession peuvent également avoir une incidence sur la façon dont le parlement fonctionne dans les faits.

- a.** Quels sont les facteurs qui expliquent les comportements des parlementaires (et des hauts fonctionnaires parlementaires)?
- b.** Quelles sont les répercussions sur les fonctions législatives, budgétaires, de contrôle et de représentation?
- c.** Dans quelle mesure les partis politiques déterminent-ils les actions des parlementaires?
- d.** Les parlementaires sont-ils «parrainés» pour certaines activités? Par qui?
- e.** Certains parlementaires ont-ils accès à des sources de patronage, et les utilisent-ils pour influencer le comportement des autres?
- f.** Dans quelle mesure l'exécutif domine-t-il le parlement? Quelles sont les origines de cette domination?
- g.** Existe-t-il d'autres personnalités du parlement qui exercent une autorité sur le comportement des parlementaires?

La grille d'analyse présentée à la figure 5 n'est pas conçue pour apporter des réponses définitives. Elle est plutôt censée fournir à l'équipe d'évaluation une vue d'ensemble sur la nature des forces et des faiblesses du parlement et sur leurs causes probables dans chacun de ces domaines. Elle devrait ensuite être utilisée pour servir de base aux stratégies et aux modalités du projet de soutien parlementaire.

**Figure 5: Grille d'analyse**

	Performance institutionnelle		Gravité du problème (1 = élevée, 5 = faible)					Causes structurelles				
	Bonne Correcte Faible	(S) (A) (W)	1	2	3	4	5	Constitution	Procédures	Capacité	Experience	Politique
<b>Fonctions législatives</b>												
1. Initiative/rédaction												
2. Débats												
3. Examen												
4. Amendements												
<b>Surveillance budgétaire</b>												
1. Etablissement des priorités												
2. Débats												
3. Modification et adoption												
4. Vérification et suivi												
<b>Contrôle</b>												
1. Information												
2. Questions aux ministres												
3. Enquêtes publiques												
4. Relations exécutif-législatif												
<b>Représentation</b>												
1. Représentativité												
2. Représentation multipartite												
3. Consultation												
4. Communication												
<b>Cadre stratégique national</b>												
Participation du parlement												

## 2.4. Autres facteurs externes qui influencent la faisabilité des programmes de développement parlementaire

Les facteurs qui déterminent la capacité d'un parlement à bénéficier d'une aide au renforcement sont essentiellement nationaux. Il s'agit notamment de la place du parlement au sein des structures nationales formelles et informelles du pouvoir et de la volonté propre de l'institution d'améliorer son fonctionnement. Cependant, l'impulsion pour le développement démocratique – ou non – est également apportée par des acteurs extérieurs. Dans le cas des parlements des pays ACP, les donateurs envoient de nombreux signaux pour souligner l'importance du changement démocratique. Bien que les traités internationaux et les cadres stratégiques soient très clairs en ce qui concerne la priorité du développement démocratique, les messages délivrés sur le terrain sont parfois différents, comme on le verra ci-après. Le personnel des délégations de l'UE doit être au courant des signaux formels et informels envoyés par la communauté internationale aux gouvernements nationaux. Lorsque des signaux contradictoires sont envoyés, des efforts doivent être faits pour veiller à ce que la communauté internationale exprime une position ferme et consensuelle en faveur d'une véritable responsabilité démocratique et donc d'un parlement fort. Dans la présente section, nous évoquerons certaines difficultés en matière de développement parlementaire qui peuvent résulter de l'action de la communauté internationale.

### 2.4.1. Le rôle des donateurs dans la promotion de la gouvernance démocratique

Les donateurs jouent un rôle déterminant dans la création d'attentes de développement démocratique, bien que ce rôle varie en fonction d'un certain nombre de facteurs, notamment la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, l'existence d'un soutien d'autres acteurs internationaux, etc. La démocratie a parfois subi des revers parce que des élites autoritaires avaient calculé, souvent avec justesse, que des mouvements antidémocratiques ne susciteraient pas de réaction significative de la part de la communauté internationale. Bien sûr, les États nations sont souverains, et dans une large mesure, ils ont le droit d'adopter les systèmes politiques qu'ils souhaitent. Cela étant, les pays donateurs sont également souverains, et ne sont pas tenus de continuer à acheminer l'aide par l'intermédiaire de régimes qui ne respectent pas la volonté de leur peuple. Dans ces pays, il est très peu probable que les ressources fournies par les donateurs portent leurs fruits pour le peuple.

Les politiques de l'UE en matière d'appui budgétaire sont claires (Commission européenne, 2007). L'UE et les États de l'UE ont en effet convenu que l'aide et notamment l'appui budgétaire aux pays bénéficiaires ne pouvait être fournie que si les libertés démocratiques étaient respectées, comme indiqué dans le consensus européen pour le développement (Union européenne, 2005):

*Le consensus définit des valeurs, des objectifs, des principes et des engagements communs qui seront mis en pratique par la Commission européenne et par les États membres dans leurs politiques de développement, en particulier (...) le développement fondé sur les valeurs démocratiques de l'Europe - le respect des droits de l'homme, la démocratie, les libertés fondamentales et l'État de droit, la bonne gouvernance, l'égalité hommes femmes, la solidarité, la justice sociale et l'action multilatérale effective (particulièrement par l'intermédiaire des Nations unies.*

La CE a pris des mesures pour suspendre l'aide lorsque les principes démocratiques ne sont pas respectés. Elle n'a toutefois pas toujours été suivie par tous les États membres de l'UE, ce qui produit un message incohérent. En outre, l'écart par rapport aux principes

démocratiques n'est souvent pas clair – la montée des régimes semi autoritaires pose un problème particulier (Ottaway, 2003). Le glissement vers l'autoritarisme se produit souvent sur une longue période et consiste en diverses mesures gouvernementales dont aucune ne semble décisive en tant que telle, mais dont l'accumulation constitue une négation des principes démocratiques. C'est dans ces circonstances d'érosion progressive de la démocratie que le dialogue politique entre les délégations de l'UE et les gouvernements des pays correspondants devient très important, en particulier pour reconnaître les problèmes et y répondre dès l'apparition d'un glissement hors des principes démocratiques.

L'UE a été l'acteur de la démocratisation le plus efficace de l'histoire internationale récente. Près de la moitié des 27 États membres de l'UE a eu des gouvernements non démocratiques dans un passé récent, mais tous sont maintenant considérés comme des démocraties confirmées. Le succès de l'UE dans le développement des principes démocratiques dans ses propres rangs n'a pas encore été reproduit aussi efficacement dans ses relations extérieures, mais son soutien explicite et matériel à la démocratie à travers le consensus sur l'aide au développement offre la possibilité d'entretenir les pratiques démocratiques dans des contextes difficiles.

#### **2.4.2. Les obstacles à l'efficacité parlementaire couramment créés par les donateurs**

Les donateurs qui travaillent pour aider à renforcer les systèmes de gouvernance agissent avec les meilleures intentions. Cependant, les interventions qui mettent l'accent sur un aspect de la gouvernance sans prendre en considération les besoins globaux de renforcement de la gouvernance démocratique peuvent affaiblir la responsabilité nationale et les systèmes de représentation. Certains de ces écueils sont les suivants:

- ***la concentration exclusivement portée sur le renforcement des capacités de l'exécutif sans renforcement des capacités parlementaires de contrôle.*** Un exécutif fort et compétent et un parlement faible et inefficace peuvent à court terme donner l'impression d'un système de gouvernance bien organisé, mais tout système dépourvu de contrôle adéquat finit par rencontrer des difficultés. Il peut s'agir de la mainmise des intérêts particuliers sur l'État et du désenchantement de la population qui, à long terme, peut aboutir à un ressentiment contre l'instabilité gouvernementale et politique;
- ***un dialogue donateur-bénéficiaire et une élaboration de la politique et des programmes qui contournent le parlement.*** Dans la plupart des Constitutions, le parlement est considéré comme l'organe suprême de débat sur les programmes nationaux. Cependant, l'avènement, ces dernières années, d'initiatives mondiales comme les objectifs du millénaire pour le développement et les stratégies de réduction de la pauvreté signifient que les paramètres généraux des politiques nationales sont en réalité définis au niveau international. Cette approche transnationale de la politique sociale a contribué à orienter la lutte contre la pauvreté et a amélioré la vie de centaines de millions de personnes. En même temps, les possibilités de participation véritable des parlements ont souvent été limitées et des stratégies ont été développées par des institutions internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en collaboration étroite avec les gouvernements nationaux. Ces questions sont abordées en détail à la section 3 de l'annexe 2;

- **le financement extrabudgétaire:** dans le passé, le soutien apporté aux pays par les donateurs a souvent été mis en œuvre au moyen de projets définis contractuellement entre les donateurs et les ministères de tutelle. Ces projets n'étaient généralement pas pris en compte dans le budget national. Cette situation a créé un certain nombre de risques fiduciaires, mais a aussi fragilisé les parlements dans leur rôle de contrôle de l'exécutif. Le passage à un appui budgétaire général et sectoriel a réduit l'importance de ce problème, mais une part significative de l'aide au développement global est encore mise en œuvre hors budget par l'intermédiaire de la modalité du projet;
- **les risques liés à l'appui budgétaire:** les programmes d'appui budgétaire constituent une méthode clé pour donner la possibilité aux pays bénéficiaires d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre de programmes de développement. L'appui budgétaire élimine les aspects négatifs du financement extrabudgétaire des projets précédemment évoqué. Cependant, l'appui budgétaire peut également contourner le contrôle parlementaire en fonction de ses modalités de mise en œuvre. Les conséquences de la transition vers la modalité d'appui budgétaire sont abordées à la section 2 de l'annexe 2;
- **Un soutien est apporté pour l'organisation d'élections démocratiques, mais il n'est pas suffisamment investi dans le développement d'institutions démocratiques:** l'UE a une expérience longue et riche de soutien aux élections démocratiques, en particulier dans les pays sortant d'un conflit. Toutefois, comme le montre l'analyse au chapitre premier, ce soutien ne s'est pas toujours accompagné d'un soutien important de l'UE et d'autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux au renforcement des institutions créées par les élections démocratiques, notamment les parlements. La faiblesse des institutions démocratiques augmente le risque de renversement antidémocratique, qui réduirait à néant les ressources investies dans les élections tout en nuisant à l'image de la démocratie en tant que système de gouvernance viable.





### 3. LE DÉVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE: STRATÉGIES ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

#### Résumé du chapitre

Le présent chapitre fournit des recommandations opérationnelles dans le cadre des efforts de développement parlementaire. La section 3.1 définit les principes essentiels à suivre lors de la conception des programmes parlementaires. La section 3.2 propose des points d'entrée pour la conception de programmes parlementaires, comme l'approche du cycle électoral, le soutien institutionnel combiné au financement du développement par l'appui budgétaire direct, l'intégration dans les cadres de développement pluriannuels tels les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et la responsabilité accrue des donateurs conformément à la déclaration de Paris et au programme d'action d'Accra. Des formes plus générales de programmes de soutien parlementaire sont également présentées, notamment le renforcement institutionnel, le modèle des partis politiques, l'approche par la société civile et la planification stratégique du développement. La section 3.3 traite des différentes possibilités de partenariats dans le cadre de la mise en œuvre. Il s'agit notamment de jumelages avec d'autres parlements et de partenariats avec les organismes des Nations unies, les associations parlementaires internationales et régionales, les fondations politiques, les institutions financières internationales, les organisations nationales (situées dans le pays), les experts, les sociétés privées internationales de conseil et les conseillers individuels.

#### 3.1. Principes d'élaboration du soutien parlementaire

Comme indiqué précédemment, il importe que les parties prenantes locales aient le sentiment que le contenu et l'exécution du projet de soutien leur appartiennent et qu'ils en sont responsables. Lors de la phase de conception, la Commission européenne doit prendre en compte un certain nombre d'autres facteurs, qui découlent des principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Leur application à l'élaboration de projets de soutien parlementaire est précisée ci-après.

- **Adaptation au contexte:** le manque d'efficacité d'un parlement résulte dans une large mesure de l'interaction de facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels qui sont spécifiques à un pays.
- **Orientation sur les résultats:** tout projet de soutien doit reposer sur des objectifs clairs et réalistes. Trop souvent, le soutien parlementaire international est mesuré en termes de processus et de mécanismes utilisés, et non en termes d'impact et de résultats. Le cadre d'évaluation fourni au chapitre précédent est conçu pour faire ressortir les problèmes qui pourraient être traités et la manière dont ils pourraient l'être. En traitant les causes structurelles, le projet doit adapter les mécanismes aux objectifs.
- **Appropriation:** le processus de conception du projet doit constituer une collaboration entre les parties prenantes du parlement, la délégation et l'équipe d'évaluation. Les principaux responsables politiques et les fonctionnaires du parlement doivent participer activement à la conception et à l'exécution du projet.

- **Responsabilité mutuelle:** les principales parties prenantes doivent en outre être responsables de volets spécifiques du projet parlementaire et rendre compte du rôle qu'elles ont dans leur exécution. La CE elle aussi doit être responsable de ses engagements vis-à-vis du parlement. Le projet doit comprendre un protocole d'accord qui définisse ces responsabilités.
- **Adéquation et harmonisation:** la forme et le contenu de tout projet de soutien parlementaire de la CE doivent être conditionnés par l'activité des autres donateurs présents dans le pays. On a observé dans le passé une tendance des donateurs à réaliser des activités identiques, ce qui crée des coûts inutiles pour le pays ou l'institution bénéficiaire et réduit l'efficacité de l'aide. Comprendre comment les autres travaillent avec le parlement et dans d'autres domaines de la gouvernance démocratique, par exemple avec la société civile et les médias, permet de déterminer à quel niveau un projet de la CE pourra être le plus efficace, ou si cette dernière ferait mieux d'apporter son soutien à une initiative déjà existante. Il convient de toujours s'efforcer de créer des synergies entre les différents projets de gouvernance démocratique, par exemple entre des projets avec la société civile et les médias et des projets portant sur les processus électoraux, que ces projets soient financés par la CE et/ou par d'autres donateurs.
- **Attentes réalistes:** un projet de soutien extérieur ne peut pas «rendre» un parlement plus efficace. Le contrôle et la responsabilité dépendent de la façon dont le parlement utilise les outils à sa disposition, et cette utilisation est l'œuvre des responsables politiques et du personnel du parlement. Fondamentalement, les projets doivent porter sur les structures, les procédures et les ressources des parlements pour qu'ils soient en mesure d'exercer efficacement leurs fonctions essentielles et disposent des capacités et des structures d'incitation correspondantes.

### 3.2. Points d'entrée pour la conception des programmes de développement parlementaire

Le cadre d'évaluation présenté au chapitre 2 fournit une méthode à la fois complète et souple qui vise à déterminer les domaines où un renforcement parlementaire est nécessaire et où un appui extérieur permettrait de faciliter ce renforcement.

Nous recommandons d'adopter, dans la mesure du possible, une approche globale du développement parlementaire, car si les efforts visent uniquement le renforcement d'un aspect des activités parlementaires, les domaines qui ne sont pas abordés risquent de subir des répercussions négatives. Par exemple, un programme visant à renforcer les actions de sensibilisation à la fonction parlementaire a moins de chances de réussir si les parlementaires ne peuvent pas compter sur un renfort en personnel qualifié pour organiser des réunions, gérer l'aspect logistique des missions, dresser des procès-verbaux des réunions et rédiger des rapports de mission.

Par conséquent, le développement parlementaire s'appuie idéalement sur un *projet stratégique de développement*, élaboré et adopté par le parlement avec le soutien extérieur demandé, ce projet abordant systématiquement tous les domaines de renforcement définis, aussi bien ceux où le parlement peut améliorer lui-même ses systèmes et ses fonctionnements que ceux où un soutien extérieur est nécessaire. Le projet stratégique de développement est présenté ci-après comme l'un des points d'entrée pour les programmes de développement parlementaire.

Malgré l'importance d'une approche coordonnée et globale, l'élément moteur du développement parlementaire est souvent *un besoin spécifique, une faiblesse ou une question problématique* épinglés par le parlement et, parfois, par les donateurs à travers leurs attentes. La présente section propose une série de points d'entrée possibles. Les quatre premiers sont liés aux engagements et aux stratégies actuels de coopération au développement. Ils offrent des possibilités de promouvoir et de soutenir les parlements ou, jusqu'à un certain point, constituent une forte incitation à le faire, notamment lorsqu'il s'agit des *responsabilités du parlement dans le cycle électoral* et du *vote et du contrôle du budget*. D'autres approches et d'autres points d'entrée plus traditionnels sont présentés dans la dernière partie de cette section.

### 3.2.1. L'action parlementaire dans le cycle électoral

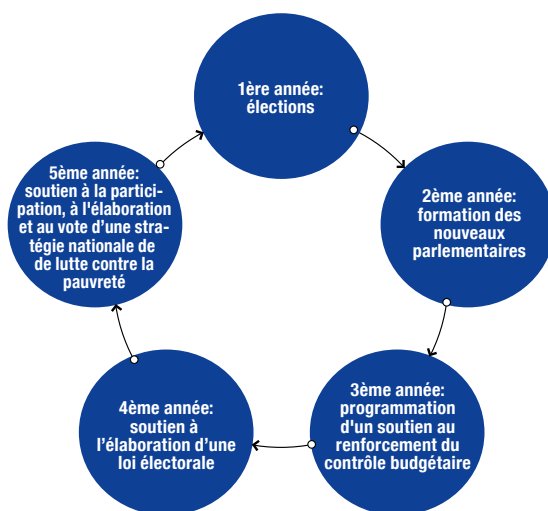
Le parlement joue un rôle épisodique, mais important, de garant d'élections libres et équitables. En tant qu'organes politiques, les parlements ne sont pas censés exercer un contrôle systématique des organes de gestion des élections, mais en tant qu'institutions législatives chargées de voter le budget, ils ont un rôle essentiel dans la définition du cadre juridique des élections et doivent veiller à ce que des fonds soient mis à la disposition des organes de gestion des élections. Une fonction très controversée qui incombe fondamentalement au parlement est la tâche complexe et lourde de conséquences politiques qui consiste à définir les limites géographiques des circonscriptions. Parmi d'autres questions sensibles liées aux élections, le parlement examine et vote les lois régissant les systèmes d'inscription des électeurs et les modes de scrutin (système majoritaire ou proportionnel, etc.). Dans de nombreux pays, ces questions sont traitées par l'exécutif et par l'organe de gestion des élections, mais rien ne remplace la participation d'un parlement pluraliste dans le cadre d'un débat public et transparent sur les avantages et les inconvénients des différents modes de scrutin. Il ne faut pas oublier qu'en matière d'élections, l'exécutif a intérêt à mettre en place des systèmes qui bénéficient au(x) parti(s) de la majorité. Même lorsque l'exécutif prend toutes les précautions pour agir de manière impartiale, l'objectivité de ses décisions peut toujours être mise en doute, sauf en cas d'examen et de débat parlementaires publics sur des propositions relatives à l'organisation des élections.

Par conséquent, la nécessité de renforcer le rôle et les capacités du parlement doit être considérée comme faisant partie intégrante de l'approche du cycle électoral (pour une présentation de l'approche du cycle électoral du point de vue de la gestion des élections, voir le *Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale*, EuropeAid, 2006). Lorsqu'un soutien doit être fourni par la communauté internationale, les projets et les options de financement de cette assistance doivent faire partie de l'évaluation des besoins qui est généralement effectuée quelques temps avant les élections. Comme indiqué à la section 3.1, il est important que dans la planification du soutien électoral, on tienne compte des capacités et des besoins globaux des institutions – et en particulier du parlement – qui résulteront des élections. Dans le passé, le soutien aux parlements par l'approche du cycle électoral s'est souvent cantonné aux besoins liés à la gestion des élections, comme la nécessité de l'adoption d'une loi électorale. Loin de cette approche superficielle, une approche globale du cycle électoral intègre un vaste développement parlementaire, celui-ci étant un pilier essentiel au soutien dans la mesure où il permet de faire en sorte que des élections démocratiques aboutissent à l'institutionnalisation de structures de gouvernance démocratique.

Le soutien au renforcement des capacités du parlement par le traitement des questions électorales peut également faire partie d'un projet de développement parlementaire plus large. Il est donc important d'agir au bon moment, et une stratégie de développement par

cycle parlementaire peut être un moyen efficace de faire coïncider le soutien parlementaire aux besoins du cycle électoral. Chronologiquement, le début et la fin des cycles électoraux et parlementaires sont parallèles, et ces cycles se rejoignent lorsque le parlement doit promulguer les lois nécessaires et voter le budget de financement des élections. Les liens entre les deux cycles rappellent que pour agir au niveau des élections, il faut des parlements efficaces et représentatifs qui, en règle générale, ont également besoin d'un soutien dans des situations de transition ou dans un contexte d'après conflit. La figure 6 est une suggestion de programme de développement parlementaire lié au cycle électoral.

**Figure 6: Suggestion d'approche du cycle parlementaire intégrant un soutien à la loi électorale**



### 3.2.2. Les responsabilités du parlement dans le cadre de l'appui budgétaire général et sectoriel

Dans le passé, lorsque l'aide au développement était apportée via des projets isolés, la responsabilité provenait généralement du processus du projet lui-même. Les résultats étaient évalués par le donateur et tous les problèmes de gestion financière étaient traités par le donateur et le bénéficiaire du financement. Aujourd'hui, l'aide étant de plus en plus souvent fournie par le biais de l'appui budgétaire, la responsabilité incombe aux systèmes nationaux plutôt que directement aux donateurs. Le passage à l'appui budgétaire a été approuvé par les donateurs et les pays bénéficiaires à travers la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le programme d'action d'Accra (2008). Dans ce dernier, on souligne l'importance, dans ce processus, de l'autonomisation des systèmes de responsabilité nationale, et en particulier des parlements: «Les pays en développement faciliteront la surveillance parlementaire en garantissant une transparence accrue de la gestion des finances publiques, notamment en rendant publics le montant des recettes, des budgets, des dépenses et des marchés passés ainsi que les conclusions des rapports d'audit». Le consentement de la CE à accorder un appui budgétaire général doit être conforme à l'article 61, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou de 2000 (Lignes directrices de la Commission européenne sur l'appui budgétaire, 2007), qui comprend trois critères:

- a. la gestion des dépenses publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace;
- b. des politiques sectorielles ou macro-économiques bien définies, établies par le pays et approuvées par ses principaux bailleurs de fonds ont été mises en place; et
- c. les règles des marchés publics sont connues et transparentes.

Le premier critère rappelle l'importance de mécanismes nationaux de contrôle efficaces impliquant le parlement ainsi que l'institution supérieure de contrôle, par exemple un contrôleur général ou une cour des comptes. Des évaluations permettent d'identifier le besoin d'un renforcement de l'institution suprême de contrôle et des fonctions parlementaires de surveillance financière.

Lorsque la CE envisage d'apporter une partie de son aide au développement par le biais de l'appui budgétaire, cette aide est négociée directement dans le cadre des documents de stratégie par pays (DSP) et des programmes indicatifs nationaux (PIN) pluriannuels, entre le gouvernement national et la délégation de l'UE. Les documents de la CE sur l'appui budgétaire recommandent que dans le cadre du processus de programmation, des discussions aient lieu entre la CE et le parlement, en particulier avec la commission des finances (Commission européenne, 2007: 33). La nécessité d'un tel dialogue a également été soulignée par une étude récente du Parlement européen sur le «suivi de l'appui budgétaire dans les pays en développement» (Parlement européen, 2010). Un tel dialogue doit aussi avoir lieu dans le cadre de l'évaluation annuelle de l'appui budgétaire.

Une révision des lignes directrices sur l'appui budgétaire est en cours depuis 2010. Elle devrait insister sur la nécessité d'impliquer les parlements dans la programmation et le suivi de l'appui budgétaire général et sectoriel, et d'évaluer systématiquement les fonctions et les capacités de contrôle budgétaire des parlements et des institutions supérieures de contrôle. La version révisée suggérera probablement d'apporter un soutien approprié aux parlements et aux institutions supérieures de contrôle lorsque les mécanismes nationaux de responsabilité sont faibles. Il serait utile qu'à ce stade, l'intention de soutenir le renforcement parlementaire figure dans le PIN, à condition bien sûr que le débat exploratoire recommandé avec le parlement ait montré que les principaux acteurs du parlement sont favorables aux programmes parlementaires.

L'appui budgétaire peut être fourni sous forme d'*appui général*, l'UE transférant des fonds destinés à un usage général ou bien sous forme d'*appui sectoriel*, les fonds de l'UE étant versés par exemple à la santé ou à l'éducation. En Afrique du Sud, et c'est un cas unique, le secteur législatif, qui comprend le parlement national et les assemblées provinciales, reçoit un appui sectoriel destiné au développement du secteur législatif.

Les programmes visant à soutenir le renforcement institutionnel peuvent être financés dans le cadre de la convention d'appui budgétaire au titre de «soutien complémentaire» au financement principal de l'appui budgétaire, ou bien dans le cadre d'un programme de renforcement institutionnel indépendant (voir Commission européenne, 2007: 67-69).

Un avantage du recours au soutien complémentaire est le lien évident entre la programmation et la responsabilité accrue à l'égard des fonds apportés au budget par la CE (et par d'autres donateurs en cas d'appui budgétaire harmonisé). L'avantage d'un programme distinct est qu'il permet un soutien plus large et parfois plus important au parlement et aux autres institutions de contrôle. Notre évaluation du soutien actuellement apporté par la CE aux parlements montre qu'il est souvent fourni à une échelle bien inférieure à celle du soutien au renforcement destiné à des institutions comme le ministère des Finances, les ministères

sectoriels et l'institution supérieure de contrôle. Il convient d'éviter une situation courante qui consiste à renforcer les capacités de l'exécutif alors que le parlement et d'autres institutions de contrôle, formelles (institution supérieure de contrôle) ou informelles (comme la société civile) restent faibles. Cette situation risque de mener à une augmentation des risques fiduciaires car les capacités de l'exécutif en matière de gestion budgétaire dépassent les capacités des institutions de contrôle. Au-delà du financement spécifique du renforcement des capacités institutionnelles, il est important de souligner qu'il est nécessaire, dans le cadre du dialogue sur la programmation de l'appui budgétaire et des débats sur la gestion des finances publiques, que les ressources du budget de l'État soient suffisantes pour que les parlements et les institutions supérieures de contrôle puissent exercer leurs fonctions de surveillance.

Les lignes directrices de la CE sur l'appui budgétaire (Commission européenne, 2007: 67) soulignent à juste titre que les programmes de renforcement institutionnel sont parmi les programmes de développement les plus difficiles à mettre en œuvre avec succès. En même temps, les lignes directrices insistent sur la nécessité que les évaluations et les exigences en matière de gestion des finances publiques soient «rigoureuses». Le principal critère d'admissibilité est le *progrès* par rapport à des objectifs de développement et à des normes de gestion financière: «le facteur clé pour déterminer si les critères d'admissibilité sont remplis est le sens et l'ampleur du changement par rapport au contexte initial de la qualité du développement national ou de la politique et de la stratégie de réforme, du cadre macroéconomique et de la gestion des finances publiques» (Commission européenne, 2007: 31).

La modalité d'appui budgétaire est censée continuer à augmenter proportionnellement à l'aide au développement apportée par l'UE. La CE a fixé un objectif selon lequel 50 % de l'aide au développement apportée aux pays ACP doivent être fournis par le biais de l'appui budgétaire (Commission européenne, 2007: 33), conformément à l'esprit de l'accord de Cotonou, de la déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra. Par conséquent, on peut constater que dans le cadre de l'appui budgétaire, le renforcement du parlement et des institutions de contrôle est important, mais qu'il exige en même temps une planification soignée pour que les programmes soient efficaces.

En ce qui concerne l'appui budgétaire apporté par la CE, la Cour des comptes européenne (CCE) et le Parlement européen, dans le cadre de leur rôle de surveillance du FED, ont souligné la responsabilité fiduciaire de la CE, qui doit s'assurer que les systèmes nationaux de contrôle répondent à des critères acceptables (Parlement européen, 2010). La réponse de la CE a mis en avant la nécessité d'une approche dynamique et encourageante pour déterminer l'acceptabilité des systèmes nationaux. Cela confirme l'importance de la collaboration entre les délégations de l'UE et les gouvernements nationaux, les organismes de contrôle et les parlements pour que le cycle budgétaire national constitue un système efficace et transparent d'élaboration, de vote, d'exécution et de contrôle du budget.

Comme le reconnaît la CE, dans de nombreux cas, ces systèmes nationaux répondent encore à des critères minimaux lors du lancement de la programmation de l'appui budgétaire. Le maintien de l'admissibilité se fonde néanmoins sur les progrès accomplis pour atteindre les objectifs convenus dans des domaines comme la gestion des finances publiques: «le facteur clé pour déterminer si les critères d'admissibilité sont remplis est le sens et l'ampleur du changement par rapport au contexte initial de qualité du développement national ou de politique et de stratégie de réforme, du cadre macroéconomique et de gestion des finances publiques» (Commission européenne, 2007: 31). L'appui budgétaire sectoriel fonctionne selon des principes similaires à ceux de l'appui budgétaire général, si ce n'est que le premier est apporté en réponse à des projets de développement d'un secteur particulier, comme la

santé, l'éducation ou les transports. Contrairement à l'appui budgétaire général où la politique à soutenir est une stratégie de développement national ou un CSLP, l'appui budgétaire sectoriel est lié à la mise en œuvre d'une stratégie de développement sectoriel. Toutefois, les sept évaluations portant sur l'ensemble des domaines macroéconomiques et politiques sont quand même effectuées pour déterminer l'admissibilité. Par conséquent, le soutien au parlement et à d'autres institutions de contrôle convient également au titre de programme complémentaire ou indépendant pour renforcer l'administration publique, qui sous-tend l'appui budgétaire sectoriel. Il sera particulièrement utile, dans le cas de l'appui budgétaire sectoriel, de renforcer les capacités de la commission des finances et de la commission ou des commissions permanente(s) du parlement dans le domaine fonctionnel sur lequel porte l'appui budgétaire.

Une analyse globale des parlements, des budgets nationaux et de la modalité d'appui budgétaire direct de l'aide au développement est fournie à la section 2 de l'annexe 2.

### ***Solutions d'aide au renforcement des parlements dans le cadre de l'appui budgétaire***

Comme indiqué plus haut, la réussite des programmes d'appui budgétaire requiert une gestion efficace des finances publiques, un domaine dans lequel le contrôle parlementaire joue un rôle clé. Les possibilités de programmes de renforcement du contrôle budgétaire sont notamment les suivantes:

***L'aide technique à la commission des finances:*** le soutien aux commissions des finances ou à leur équivalent est l'une des formes les plus courantes du soutien parlementaire. Cette aide est apportée par différentes organisations souvent spécialisées dans des modalités de soutien particulières. Mis à part la CE, les organisations les plus actives sont l'Institut de la Banque mondiale, le PNUD et le Centre parlementaire canadien. Voici des exemples de programmes de soutien:

- formation technique dispensée dans le pays aux membres et au personnel de la commission des finances;
- voyages d'études dans des pays dont les parlements sont dotés de puissantes commissions des finances;
- séminaires multi-pays sur le contrôle efficace du budget;
- soutien à l'embauche / au renforcement du personnel spécialisé d'appui de la commission des finances.

Tous ces domaines peuvent être utiles, mais la durabilité pose souvent problème. Les stratégies novatrices visant à renforcer les capacités à plus long terme sont notamment les suivantes:

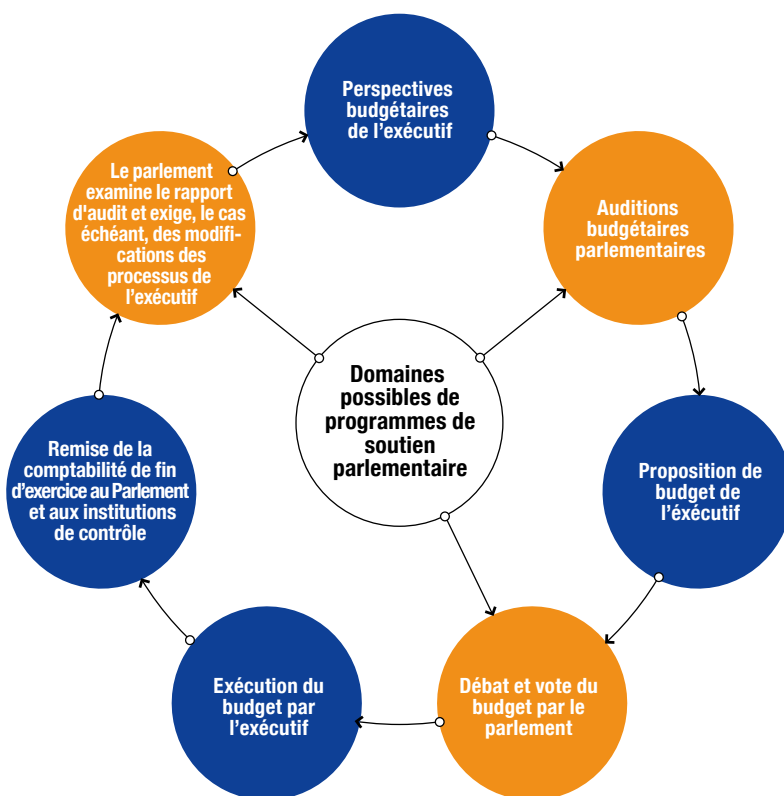
***La création d'un bureau parlementaire du budget:*** le *Congressional Budget Office* (CBO)<sup>(5)</sup> des États-Unis a longtemps été le modèle par excellence de la surveillance budgétaire par le parlement. Les 230 membres du personnel du CBO effectuent des analyses macro-économiques sur lesquelles se fondent les prévisions budgétaires du gouvernement fédéral et contrôlent les dépenses publiques dans des domaines clés. Le Congrès américain joue un rôle plus important que la plupart des parlements dans l'élaboration, l'approbation et le contrôle des budgets publics. Bien que peu de parlements soient en mesure d'entretenir



un bureau du budget aussi important que le CBO, on observe une tendance croissante, au sein des parlements, à créer des bureaux du budget. Par exemple, ces dernières années, l'Ouganda, le Kenya et le Bénin ont tous mis en place des bureaux parlementaires du budget. De nombreux faits concourent à indiquer que ces bureaux ont contribué à renforcer la participation efficace des parlementaires au processus budgétaire.

**L'aide au renforcement des auditions budgétaires:** ces dernières années, des parlements efficaces ont joué un rôle de proposition de plus en plus important auprès du gouvernement au cours du processus d'élaboration du budget, étendant les activités du parlement dans le cycle budgétaire. En règle générale, le gouvernement produit des projets de perspectives budgétaires décrivant la situation financière du pays et proposant des orientations générales pour le budget de l'année suivante. La commission des finances du parlement organise alors des auditions, au parlement et parfois dans tout le pays, pour recueillir des informations de la part de groupes d'intérêt, de la société civile et du public. La commission rend un rapport au parlement, avec des commentaires sur les propositions du gouvernement et des recommandations précises sur le budget. Un exemple de la stratégie de renforcement du cycle budgétaire est présenté à la figure 7.

**Figure 7: Soutien au parlement dans le cycle budgétaire**



#### **Le renforcement des relations du parlement avec les autres acteurs du budget**

Un obstacle fréquent à l'efficacité des processus budgétaires nationaux est le manque de communication entre les acteurs budgétaires. Les problèmes peuvent être liés au calendrier budgétaire, lorsque le calendrier de transmission de la documentation budgétaire entre les institutions est irréaliste. Des modifications de la Constitution sont parfois nécessaires pour

définir des délais réalistes. Dans un certain nombre de pays, ces délais ne sont pas respectés par l'une ou l'autre des institutions concernées. Le processus de contrôle de fin d'exercice peut parfois être retardé de plusieurs années. Ce retard rompt le cycle budgétaire et crée de graves risques fiduciaires. Les budgets sont votés, mais ne subissent aucun contrôle externe et il n'existe pas de référence indépendante pour la programmation budgétaire à venir. Une aide pour assurer la continuité du cycle budgétaire et le respect des délais peut être d'une grande utilité pour améliorer la gestion des finances publiques et la démocratisation du processus budgétaire. Des exemples de problèmes et de possibilités dans les relations entre le parlement, l'institution supérieure de contrôle et l'exécutif figurent dans d'autres sections du présent guide (voir l'étude de cas sur le Sénégal au chapitre premier), dans le bilan du soutien apporté par la CE aux parlements [http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governance/index_fr.htm) et dans la présentation générale sur les parlements et les budgets à la section 2 de l'annexe 2 du présent document de référence.

Lorsque les délais budgétaires ne sont pas respectés ou quand les institutions de contrôle n'ont pas suffisamment de temps pour s'acquitter correctement de leurs responsabilités budgétaires, un bon point de départ pour les programmes de soutien consiste à effectuer une analyse des délais et de l'efficacité des relations entre les institutions chargées du budget. Cette analyse peut constituer la base d'un dialogue entre les institutions sur les moyens d'améliorer les synergies entre elles. Comme indiqué dans l'étude de cas sur le Sénégal, la CE peut jouer un rôle fédérateur utile en favorisant l'amélioration des synergies entre les institutions.

Généralement, dans les Constitutions nationales, l'institution suprême de contrôle est censée travailler en étroite collaboration avec le parlement pour assurer un contrôle efficace du gouvernement. Dans les démocraties en développement, cette relation est souvent insuffisamment solidaire, avec peu de dialogue au-delà de la transmission officielle des rapports d'audit au parlement. Les programmes de soutien peuvent s'appliquer à une institution de contrôle et au parlement d'un pays développé où il existe une relation de coopération étroite et efficace. Ces programmes peuvent comprendre des missions, des jumelages et des échanges entre les institutions de contrôle de démocraties développées et en développement.

### **3.2.3. Le renforcement de la participation parlementaire aux CSLP et aux autres stratégies nationales de développement**

Les CSLP visant à réaliser les objectifs du millénaire pour le développement ont abouti à des améliorations significatives des principaux indicateurs humains, mais il existe une bonne marge de progrès en ce qui concerne le renforcement de l'appropriation nationale des CSLP. L'approbation et la surveillance des CSLP par les parlements ont souvent été négligées, les négociations sur le contenu du programme se déroulant entre la communauté des donateurs internationaux et le pouvoir exécutif (Eberlei et Henn, 2003; Rowden et Icama, 2004; Sanchez et Cash, 2003) et ce, malgré le fait que de nombreuses Constitutions nationales attribuent au parlement la responsabilité de débattre et d'approuver les stratégies nationales de développement.

L'efficacité de la mise en œuvre des stratégies nationales de développement – en particulier des CSLP – est un objectif fondamental de l'appui budgétaire. Renforcer le rôle du parlement à l'égard du CSLP doit donc être considéré comme une priorité du renforcement institutionnel lié à l'appui budgétaire, que ce soit dans le cadre de programmes complémentaires ou d'un projet indépendant (voir l'analyse ci-dessus).

En ce qui concerne les domaines spécifiques du soutien parlementaire, la participation du public est un aspect déterminant du processus des CSLP, et aussi un pilier des responsabilités constitutionnelles du parlement. On a observé une tendance à négliger la participation du parlement à l'élaboration des CSLP au profit de consultations menées par la société civile. La Banque mondiale, qui a été l'initiatrice des CSLP, a reconnu que les parlements étaient marginalisés dans les processus de DSRP, et a encouragé des efforts supplémentaires pour renforcer la participation des parlementaires (Banque mondiale, 2005; Hubli et Mandaville, 2004).

La Constitution conférant au parlement la responsabilité de représenter le peuple, le parlement et la société civile doivent être encouragés à collaborer de façon à apporter des propositions citoyennes dans les programmes de lutte contre la pauvreté. Il est possible d'organiser des missions sur le terrain pour la commission permanente compétente, que ce soit lors de la phase d'identification ou d'évaluation du CSLP. Au Niger par exemple, en 2003, l'Assemblée nationale, avec l'appui des donateurs, a organisé des missions pour examiner les services d'enseignement primaire fournis par le biais du CSLP de ce pays. Le rapport de mission a souligné les aspects positifs du programme, mais aussi recensé de sérieux problèmes de coordination, par exemple en ce qui concerne l'adéquation entre les infrastructures et le personnel enseignant.

Une présentation approfondie des CSLP, des stratégies nationales de développement et de développement parlementaire figure à la section 3 de l'annexe 2.

### 3.2.4. La responsabilité des donateurs

La déclaration de Paris de 2005 a établi le principe de responsabilité mutuelle: «les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement». Ce principe a été renforcé en 2008 par le programme d'action d'Accra, qui définit plus précisément les mesures de mise en œuvre et définit le processus d'évaluation conjointe. Le rôle des parlements est mis en avant: lors des «évaluations mutuelles... nous nous inspirerons des nouvelles pratiques jugées efficaces tout en assurant un meilleur contrôle parlementaire et la participation des citoyens. Ainsi, nous nous rendrons compte mutuellement des résultats définis ensemble en accord avec les politiques des pays en matière de développement et d'aide extérieure». À ce jour, on compte peu d'exemples de responsabilité des donateurs vis-à-vis du parlement dans les pays en développement. Dans l'ensemble, les donateurs continuent à faire valoir que pour eux, la relation clé est la relation avec l'exécutif et que c'est à l'exécutif de rendre des comptes au parlement des discussions et des accords passés avec les bailleurs de fonds<sup>(6)</sup> ou, éventuellement, d'autoriser les donateurs à s'exprimer directement devant le parlement<sup>(7)</sup>. Les donateurs doivent veiller à ne pas être pris entre l'exécutif et le législatif, et éviter d'être mis dans la position d'être responsables de l'usage que fait l'exécutif de l'aide au développement. Toutefois, le respect du programme d'action d'Accra impose clairement la responsabilité mutuelle des organismes donateurs et des gouvernements bénéficiaires devant le parlement. Les problèmes courants qui ont une incidence sur l'efficacité des donateurs et sur la responsabilité que les parlements peuvent souhaiter surveiller sont notamment:

- le manque de coordination entre les donateurs;
- le recours excessif à la société civile;
- le manque de capacités d'analyse politique;

<sup>(6)</sup> Voir les commentaires de Luca Barbone, responsable du réseau de lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM) de la Banque mondiale sur <http://go.worldbank.org/NZ67ROC3H0>, 24 octobre 2005.

<sup>(7)</sup> Des évaluations de la responsabilité des donateurs ont été effectuées. Elles révèlent une participation limitée des parlements aux processus de responsabilité. Voir par exemple Ilal (2008) concernant le Mozambique.

- une vision à court terme, dans laquelle on met l'accent sur les «possibilités instantanées», très valorisantes pour le donateur, mais pas pour les acteurs nationaux.

Voici quelques solutions pour améliorer la responsabilité des donateurs vis-à-vis du parlement:

- présenter au parlement un rapport annuel conjoint gouvernement-CE sur l'aide internationale au développement apportée par la CE et/ou harmonisée, notamment sur l'appui budgétaire;
- organiser une session parlementaire annuelle informelle au cours de laquelle des interlocuteurs de la CE et du gouvernement présentent le programme d'aide au développement de la CE et répondent aux questions des parlementaires;
- veiller à ce que le parlement soit informé des conventions de financement signées avec les donateurs extérieurs, notamment avec la CE.

En général, l'amélioration de la responsabilité des donateurs vis-à-vis des parlements des pays en développement ne devrait pas nécessiter de soutien parlementaire. Cela étant, les engagements en matière de responsabilité parlementaire pris aux termes de la déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra impliquent l'abandon du modèle traditionnel où les donateurs interagissent avec les gouvernements avant que ces derniers ne rendent compte au parlement. La déclaration de Paris et le programme d'action d'Accra ne sont pas clairs sur la façon dont cette responsabilité doit se traduire dans les faits. L'élaboration de modalités adéquates de responsabilité appropriée vis-à-vis des parlements par les donateurs et les bénéficiaires ne sera pas facile.

Une méthode d'institutionnalisation des processus de responsabilité des donateurs vis-à-vis des parlements pourrait être l'établissement de normes et de références internationales dans ce domaine. Les différents projets de normes et de références parlementaires sont abordés à l'annexe 3 du présent document de référence. À l'heure actuelle toutefois, aucune de ces normes en vigueur ne porte sur la responsabilité des donateurs, ni sur le rôle du parlement en matière de contrôle des accords internationaux en général. Dans le document intitulé *International Standards for Democratic Legislatures* («Normes internationales pour les assemblées démocratiques») (NDI, 2006), il est précisé que ce point doit être développé.

Étant donné le développement rapide de la gouvernance par le biais de l'établissement de normes de politique internationale, il est urgent d'agir dans ce domaine, afin d'éviter que les responsabilités fondamentales des parlements ne soient contournées. Actuellement, les normes en matière de pratique du développement international sont généralement fixées lors de «réunions de haut niveau» entre gouvernements nationaux et représentants des organisations internationales<sup>(8)</sup>. Des consultations ont généralement lieu avec les organisations de la société civile (OSC) dans le cadre de ces processus<sup>(9)</sup>, mais la participation des parlements est rare.

- La CE a la possibilité d'aider les organisations parlementaires internationales à élaborer des normes appropriées concernant la participation des parlements à la définition des priorités en matière d'aide internationale. Bien que les programmes internationaux reconnaissent de plus en plus la nécessité d'associer le parlement aux décisions, paradoxalement, cela figure dans les documents sans qu'un dialogue avec les parlements n'ait réellement lieu.

<sup>(8)</sup> Par exemple, le programme d'action d'Accra a été arrêté lors du «Troisième Forum de haut niveau» d'Accra, organisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il n'y a pas eu de recommandations ou d'accord sur un processus de débat et de ratification des parlements nationaux, ni sur le recueil de propositions des parlements préalablement à la réunion d'Accra. En revanche, il y a eu un processus de consultation des organisations de la société civile. Cette approche est la règle pour l'élaboration de normes internationales (Djelic et Sahlin-Andersson, 2004).

<sup>(9)</sup> Il convient toutefois de noter que les organisations de la société civile ont mis en cause le sérieux avec lequel leurs points de vue avaient été pris en compte à Accra. Voir groupe international de pilotage des OSC (2008).

- Le Parlement européen peut jouer un rôle important en collaborant avec les parlements du Sud pour définir des modalités adéquates de participation des parlements au contrôle des politiques d'aide, tout en continuant à respecter la séparation des pouvoirs entre les institutions parlementaires et exécutives.
- Les organisations de la société civile, qui, comme indiqué précédemment, sont souvent consultées sur les questions d'octroi de l'aide internationale, seront un partenaire important des parlements car elles pourront leur apporter des conseils spécialisés sur les questions relatives à l'aide et les aider à jouer leur rôle de représentants mandatés pour faire le lien entre le gouvernement et le peuple.

### 3.2.5. Les principaux types de soutien parlementaire

La section 3.2.4 présente les points d'entrée des programmes de soutien parlementaire qui rejoignent les besoins découlant des activités et des engagements de la CE dans le domaine de l'aide. Il peut s'agir de points d'entrée prioritaires, mais le soutien parlementaire est un domaine important pour le renforcement de la démocratie en général, qui reste une préoccupation centrale de l'Union européenne. L'établissement de la gouvernance démocratique en tant que norme incontestable sur le continent européen est une réalisation importante de l'UE et, comme indiqué ci-dessus, le soutien à la démocratisation se trouve au cœur de la politique de développement de l'UE.

Comme indiqué au chapitre premier, autrefois, le développement parlementaire n'était pas une priorité stratégique et permanente de la CE, et le présent guide est destiné à aider notamment le personnel des délégations à concevoir des programmes parlementaires efficaces qui permettent à la CE de jouer un rôle majeur dans le développement parlementaire. Un certain nombre d'organisations internationales jouent un rôle actif dans ce domaine depuis plusieurs années, et la présente section se réfère à des exemples de projets réussis lancés par ces organisations. Nous avons choisi des exemples qui, selon nous, correspondent à la mission et au mode de fonctionnement de la CE.

Robert Nakamura, spécialiste de la gouvernance démocratique des États-Unis, a classé les activités de développement parlementaire en trois grandes catégories: le renforcement des capacités institutionnelles, le renforcement des partis et l'approche axée sur la société civile (Nakamura, 2008). Les principales caractéristiques de ces approches sont résumées dans le tableau 1.

**Tableau 1: Trois approches du développement parlementaire**

	<b>Approche institutionnelle</b>	<b>Approche axée sur les partis</b>	<b>Approche axée sur la société civile</b>
<b>Présupposé</b>	L'exercice efficace du pouvoir législatif nécessite un soutien institutionnalisé	Les partis politiques sont nécessaires pour organiser et canaliser la participation populaire	Un système politique démocratique nécessite une participation dynamique et active des citoyens
<b>Références</b>	Le mouvement de renforcement législatif des États des États-Unis	Le développement historique des systèmes de partis aux États-Unis et au Royaume-Uni et le <b>Responsible Party Model</b>	es partis politiques sont nécessaires pour organiser et canaliser la participation populaire

	<b>Approche institutionnelle</b>	<b>Approche axée sur les partis</b>	<b>Approche axée sur la société civile</b>
<b>Scénario de base</b>	Si l'on renforce les capacités législatives, les membres vont s'en servir pour remplir les missions institutionnelles de représentation, de législation et de contrôle	Les partis désireux d'accéder au pouvoir vont renforcer les liens entre les citoyens et les représentants, stimuler et faire progresser les programmes concurrents au sein du corps législatif	Les partis et les assemblées ne pouvant pas faire évoluer les préoccupations politiques des citoyens, la société civile doit pallier le manque de participation du public à l'élaboration et à l'application des lois
<b>Groupes visés</b>	Le secrétariat et les groupes de travail institutionnels (commissions, etc.)	Les chefs de parti, les groupes parlementaires, les parlementaires de l'opposition, les comités des comptes publics (dans le Commonwealth)	Les organisations de la société civile (notamment issues ou représentant les groupes marginalisés: pauvres, femmes, enfants)
<b>Capacités à renforcer</b>	L'analyse politique, la cohésion des partis, les compétences de plaidoyer, la gestion institutionnelle	La capacité des membres à exprimer des différences idéologiques	Dans les OSC, le développement de lieux d'expression législative
<b>Événements clés</b>	Examen du projet de loi budgétaire appuyé sur une analyse	Questions aux ministres, politiques concurrentes	L'assemblée est un lieu de débat public. Auditions des commissions sur les futures activités de législation, de contrôle et de suivi
<b>Indicateurs législatifs</b>	Loi budgétaire et loi de gestion votées par le parlement	Parti relié à la base par ses votes et ses structures, contrôlé attentivement par les comités des comptes publics	Loi sur la transparence pour améliorer l'accès à l'information, législation en faveur des pauvres, etc.
<b>Résultat</b>	Une démocratie stable a besoin d'institutions capables de représenter le peuple et de prévenir les conflits	Meilleurs choix, compétition accrue, choix plus judicieux et capacité à traduire les préférences dans les faits	Meilleure participation des segments les mieux informés de la société. Meilleurs choix et plus grande attention à la mise en œuvre de politiques

Source: Nakamura, 2008

Ces approches, notamment leurs avantages et leurs inconvénients, sont analysées ci-après. Une autre approche est ensuite présentée: celle de la planification stratégique du développement de moyen à long terme dans laquelle sont abordés les problèmes majeurs au travers des trois catégories d'intervention ; et enfin, une approche thématique.

#### **a) Le renforcement institutionnel**

Le renforcement institutionnel est de loin le type d'activité de renforcement parlementaire le plus courant et constitue une approche particulièrement appréciée du PNUD, qui dirige plus de projets de développement parlementaire que toute autre organisation. Le renforcement institutionnel comprend deux stratégies différentes: le renforcement du personnel et le renforcement des compétences des parlementaires. S'ils sont souvent traités ensemble dans les programmes de développement parlementaire, le principe d'amélioration des capacités qui sous-tend chacun de ces deux types de renforcement est quelque peu différent. La *stratégie de renforcement du personnel* met l'accent sur la continuité apportée par le personnel et sur l'importance de la structure institutionnelle, et apporte une aide à l'élaboration du travail des parlementaires. La *stratégie de renforcement des capacités des parlementaires* se concentre davantage sur l'importance du leadership des parlementaires et a certaines caractéristiques communes avec l'approche axée sur le renforcement des partis.

En général, l'avantage du renforcement des institutions réside en ce qu'il est relativement peu controversé et donc plus simple à mettre en œuvre que d'autres stratégies de développement. Il est moins susceptible de modifier l'équilibre des pouvoirs au sein du parlement et est donc généralement soutenu par le parti majoritaire. De nombreux exemples peuvent servir de référence. En règle générale, les capacités du personnel en particulier sont limitées dans les parlements des pays en développement et des activités de renforcement des institutions centrées sur le personnel (et souvent sur la mise à niveau en technologies de l'information) peuvent par conséquent se justifier.

Cela étant, de nombreuses évaluations de programmes de renforcement institutionnel se sont révélées limitées dans leur impact. Les activités de renforcement institutionnel pouvant être relativement peu intenses, l'ampleur du changement en termes d'efficacité institutionnelle est parfois discutable. Les activités comme les missions d'étude sont très appréciées du personnel et des parlementaires, mais si elles ne sont pas liées à des résultats précis, elles risquent de ne pas modifier les pratiques institutionnelles. Par ailleurs, un lien trop étroit entre le financement d'activités souhaitées, telles que les missions, et des modifications convenues d'un commun accord dans les pratiques institutionnelles peuvent donner l'impression d'une «réforme achetée», voire d'une atteinte à la souveraineté nationale. Un autre risque apparu dans le cadre des stratégies de renforcement institutionnel est la tendance des projets à être dominés par le groupe politique majoritaire. Pour résoudre ce problème, il ne suffit généralement pas d'agir au niveau de l'administration parlementaire; les programmes de réforme sérieux nécessitent une adhésion politique, et dans de nombreuses démocraties émergentes, l'administration parlementaire elle-même peut ne pas être politiquement neutre.

En ce qui concerne les bonnes pratiques, l'adhésion de l'institution, comme indiqué précédemment, est décisive pour les stratégies de renforcement institutionnel. Cette adhésion doit être partagée par l'ensemble des groupes parlementaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'associer des groupes de l'opposition à la conception et à la gestion des programmes, ces derniers ne devraient normalement pas avoir lieu, car ils entraîneront presque à coup sûr d'autres déséquilibres des pouvoirs. Les programmes de renforcement institutionnel ne sauraient créer un règlement politique national: ils doivent reposer sur un tel règlement. Enfin, bien que le renforcement parlementaire puisse sembler consister en processus similaires à ceux du renforcement de la gestion publique, sa dynamique est très différente de celle observée dans les administrations publiques, et il est donc crucial que les organisations qui se sont engagées à soutenir ces processus, qu'elles soient nationales ou internationales, disposent d'une expertise parlementaire spécifique.

### ***b) L'approche axée sur les partis politiques***

Les deuxième et troisième modèles de renforcement parlementaire de Nakamura sont moins répandus, surtout en dehors du cadre des programmes financés par les États-Unis. Cela est principalement dû au fait qu'ils ont tendance à être politiquement plus controversés et plus difficiles à négocier avec les parlements, et en particulier avec les dirigeants. Néanmoins, les modèles de démocratie qui bénéficient d'une reconnaissance générale se fondent sur la libre concurrence entre des partis politiques librement organisés, et les systèmes où les partis politiques ne sont pas autorisés à fonctionner librement ne sauraient être considérés comme pleinement démocratiques.

Pour agir efficacement, les parlements ont particulièrement besoin qu'aient lieu des interactions entre les différents groupes de partis politiques. Les modèles de développement parlementaire présentant une importante composante de renforcement des partis ont souvent la capacité d'entraîner des améliorations substantielles de l'efficacité des parlements, en



particulier dans les domaines du contrôle et de la représentation. Même si la pleine adhésion de l'exécutif est nécessaire ou souhaitée dans le cadre de l'approbation du programme, certains aspects de ces modèles peuvent souvent aller de l'avant en effectuant un travail de préparation adéquat.

Dans l'approche axée sur les partis politiques, on place la notion de compétition politique au centre du mandat de l'institution parlementaire. Ceci est parfaitement compréhensible pour la plupart des citoyens des démocraties développées, où les parlements sont considérés comme le lieu du débat politique par excellence. Des institutions comme les questions au Premier ministre dans la tradition de Westminster ou les questions au gouvernement à l'Assemblée nationale française permettent aux principales tendances politiques de définir leurs positions: la majorité y trouve une autre tribune et l'opposition peut y émettre des doutes quant à la compétence et à l'efficacité de la majorité politique du moment.

Dans la plupart des systèmes politiques démocratiques, le secret de l'efficacité d'une institution parlementaire est qu'elle doit veiller à la transparence du débat politique et à l'évocation des questions gênantes, à l'expression de divers points de vue politiques et à un examen approfondi des lois et de l'action gouvernementale sans blocage de la gouvernance, sauf circonstances exceptionnelles. Cet équilibre exige un certain nombre de fondements politiques, notamment un règlement politique et l'aptitude au débat agoniste<sup>(10)</sup>, dans lequel on reconnaît l'importance des différences de points de vue. À cet égard, l'existence de partis politiques efficaces au sein et en dehors du parlement est essentielle.

Dans la plupart des cas, il vaut beaucoup mieux séparer les projets offrant un soutien aux groupes de partis du parlement, qui sont le plus souvent des organes officiellement constitués de l'institution parlementaire, des projets qui apportent un appui aux partis non représentés au parlement, qu'il convient de considérer comme faisant partie de la société civile. Le soutien aux groupes de partis<sup>(11)</sup> est à la fois justifié et souhaitable dans un programme de développement parlementaire, mais il est souvent préférable que le soutien aux partis extérieurs au parlement provienne d'un organisme spécialisé dans ce soutien, tel que les fondations (*Stiftungen*) des partis politiques allemands, le National Democratic Institute et l'*International Republican Institute* des États-Unis, et la *Westminster Foundation for Democracy*<sup>(12)</sup> du Royaume-Uni. Le soutien aux partis politiques est parfois apporté par les associations internationales de partis aux vues idéologiques similaires, comme l'Union démocrate internationale, l'Internationale libérale et l'Internationale socialiste. Le soutien à un tel développement et à l'organisation des partis politiques constitue un aspect important du développement démocratique, mais il n'entre pas dans le champ d'analyse du présent guide.

Les types d'activités possibles dans le cadre d'un programme parlementaire axé sur les partis sont notamment:

- permettre à chaque groupe parlementaire d'engager des chercheurs spécialisés capables de rédiger des amendements législatifs, d'effectuer des recherches sur des programmes de l'exécutif et de développer une orientation politique claire;
- offrir une formation de renforcement des capacités aux dirigeants des groupes de partis, notamment des ateliers sur le terrain, des missions d'étude et des échanges;
- soutenir un processus visant à définir clairement les rôles, notamment les droits et les responsabilités, des groupes de partis, ainsi que la majorité politique et l'opposition au sein du parlement;

<sup>(10)</sup> Chantal Mouffe (2000), *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, Vienne, Institut für Höhere Studien (IHS), accessible en ligne à l'adresse suivante: [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_72.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf).

<sup>(11)</sup> Connus sous le nom de groupes de partis, bancs de partis ou caucus selon les parlements.

<sup>(12)</sup> Le développement parlementaire concernant ces organisations est étudié plus en détail à la section ci-après sur les modalités d'application.

- développer la formation pour définir les rôles, les responsabilités et les interactions appropriées entre les groupes de partis parlementaires et les partis politiques non représentés au parlement afin de promouvoir une meilleure représentation et une meilleure participation;
- offrir une formation et des conseils aux groupes de partis sur la façon de dialoguer avec la société civile et de la consulter dans le cadre des processus législatifs et de contrôle;
- offrir une formation aux groupes de partis sur la façon d'interagir et de coopérer avec les médias pour une plus grande transparence et une plus grande responsabilité dans les processus législatifs et de contrôle.

Les avantages des activités de développement axées sur les groupes parlementaires sont notamment la possibilité que les groupes forts assurent un meilleur contrôle de l'exécutif, la visibilité accrue de l'institution parlementaire en tant que lieu privilégié de débat politique (par opposition à la violence dans les rues ou aux discussions limitées aux rangs du parti au pouvoir), et une plus grande importance accordée au caractère inclusif du parlement. Le potentiel d'amélioration du contrôle est important. Un parti d'opposition efficace met en effet au jour de nombreux problèmes de gouvernance qui sont plus importants que ceux relevés par la majorité, même la plus responsable. Savoir que les actions du gouvernement seront systématiquement soumises à un examen attentif encourage les responsables politiques du parti au pouvoir et les fonctionnaires à respecter la loi et à faire preuve de discernement dans l'utilisation des ressources publiques. Même une petite opposition agissant dans un contexte de liberté des médias et de respect des droits de l'homme peut garantir la responsabilité du gouvernement.

Le soutien aux groupes de partis parlementaires doit toutefois faire face à un certain nombre d'obstacles. Le plus fréquent de ces obstacles est la crainte ou la conviction du gouvernement que les donateurs étrangers interfèrent dans les affaires du pays et portent atteinte à sa souveraineté, en particulier d'une manière qui risque de nuire à la position du gouvernement. Cela peut constituer un problème grave et réel. Une autre question connexe est la nécessité de s'assurer que le soutien aux groupes parlementaires ne soit pas utilisé pour intensifier une campagne publique. Comme indiqué plus haut, les actions plus larges au niveau des partis politiques doivent être menées comme des activités séparées à part entière. Les points forts des groupes de partis parlementaires – et donc les possibilités de développement – varient d'un pays à l'autre et sont souvent liés au type de système électoral en place.

Les *meilleures pratiques* de soutien aux groupes parlementaires traitent de ces obstacles majeurs. Tout d'abord, il est essentiel que le soutien aux groupes parlementaires soit apporté de façon parfaitement impartiale; tous les groupes parlementaires doivent recevoir une aide et un soutien équivalents. Par ailleurs, contrairement à la typologie de Nakamura qui établit trois types de programmes distincts, le soutien aux groupes de partis *parlementaires* est davantage susceptible d'être accepté et de réussir s'il s'inscrit dans le cadre d'un programme plus large de renforcement institutionnel. Le renforcement des groupes parlementaires peut du reste être intégré à un programme d'action stratégique global où tous les domaines essentiels de l'activité parlementaire font l'objet d'un renforcement, notamment des capacités des groupes parlementaires. Enfin, le travail avec les groupes parlementaires constitue peut-être plutôt une activité à réaliser dans une deuxième phase des programmes, une fois que la confiance est établie entre les dirigeants parlementaires, le donateur, l'équipe de prestation de services et, dans de nombreux cas, le pouvoir exécutif.

### c) *L'approche axée sur la société civile*

Le troisième modèle de renforcement parlementaire identifié par Nakamura est probablement le moins couramment utilisé, mais il offre aussi une approche prometteuse qui, si elle est bien mise en œuvre, peut permettre de briser les relations de méfiance et de concurrence qu'entretiennent souvent les parlements avec la société civile. L'importance de la relation entre la société civile, les parlements et la démocratie est abordée à l'encadré 8.

D'après la formulation de Nakamura, le modèle axé sur la société civile consiste principalement à créer une demande d'efficacité parlementaire par le biais d'une pression exercée par des groupes de la société civile. La stratégie vise à renforcer l'interaction entre la société civile et le parlement pour renforcer la démocratie. Cela va à l'encontre d'une tendance fréquente de la société civile actuelle à contourner le parlement, qu'elle considère souvent comme une institution secondaire par rapport à l'exécutif. En revanche, si la société civile insiste pour que le parlement agisse comme un vecteur de ses idées et de ses campagnes, les parlementaires sont encouragés à jouer plus efficacement leur rôle de contrôle et de représentation et/ou s'y sentent obligés en raison de la pression. Dans de nombreux cas, la CE pourrait apporter un appui aux OSC, peut-être au moyen d'instruments de financement tels que l'IEDDH. Comme toujours, des synergies devraient être recherchées entre ces différentes activités de renforcement de la démocratie.

*Les médias* sont une composante spécifique et importante de la société civile. La relation du parlement avec les médias a un effet considérable sur les représentations que le public a de l'institution. Avoir des relations fructueuses avec les médias permet au parlement de communiquer sur ses travaux et de dialoguer avec la population. Dans les pays en développement, il est souvent nécessaire de soutenir le développement d'un corps professionnel de journalistes parlementaires ou d'une tribune de presse tout en améliorant les compétences du parlement et des parlementaires en matière de communication. Pour que ce soit efficace, une formation conjointe des parlementaires, du personnel chargé de la communication du parlement et des journalistes est utile pour les aider à mieux se connaître les uns les autres. La plupart des pays européens disposent d'un média parlementaire organisé: il existe de nombreuses possibilités de développement mutuel par le biais de jumelages, d'échanges, etc.

La société civile peut travailler avec les parlements de différentes manières, de sorte qu'il existe de nombreuses possibilités d'intervention pour soutenir leurs relations certes difficiles, mais constructives. Au nombre de ces possibilités, citons:

- s'assurer que les réunions des commissions parlementaires soient ouvertes aux médias, aux OSC et au public en temps normal (par exemple en l'absence de débat sur des questions de sécurité sensibles ou sur des points concernant le personnel);
- organiser des auditions de la commission permanente sur le budget et sur d'autres grands domaines législatifs et de contrôle;
- travailler avec les OSC pour organiser des missions d'enquête sur des questions essentielles (voir l'encadré 9);
- passer des contrats avec des OSC pour fournir un soutien spécialisé aux commissions permanentes spécialisées;
- organiser des ateliers annuels avec les OSC pour partager des préoccupations communes et convenir de plans d'action de collaboration;

- collaborer avec les OSC pour développer des systèmes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du CSLP;
- soutenir la mise en place d'une tribune de presse professionnelle par le biais d'un programme de jumelage avec l'association de presse parlementaire d'une démocratie développée;
- pour la CE, assurer des synergies entre les initiatives de soutien parlementaire et les programmes de soutien d'acteurs non étatiques ou de la société civile.

#### **Encadré 9 - Bénin: mesures législatives contre la violence à l'égard des écolières**

Le Bénin est l'un des meilleurs exemples de réussite de la «troisième vague» de démocratisation de l'Afrique subsaharienne. La transition démocratique de la fin des années 1980 a abouti à la Conférence nationale, un forum socialement inclusif au cours duquel les modalités du nouveau système démocratique ont été définies (Koko, 2008; Gbado, 1998). Le pouvoir a changé de mains pacifiquement à trois reprises et l'Assemblée nationale a été pionnière dans les domaines de la surveillance budgétaire et de la sensibilisation des citoyens.

Le problème du harcèlement sexuel des écolières béninoises a été soulevé par les OSC et identifié comme l'une des raisons principales de la persistance du taux de scolarisation moindre des filles par rapport aux garçons (Akpo, 2008; Wible, 2004). En collaboration avec l'UNICEF et des OSC locales et internationales, l'Assemblée a organisé des débats dans les collectivités de tout le pays sur le problème de la violence sexuelle dans les écoles et à l'égard des filles et des femmes en général. L'analyse de la situation juridique a abouti à la conclusion qu'il existait un vide juridique sur la question. Une proposition législative a été élaborée et soumise par l'une des députées de l'Assemblée, Lamatou Alaza, puis adoptée en juillet 2006<sup>(13, 14)</sup>. Cela a constitué le point culminant d'une impressionnante campagne qui a uni le parlement – en particulier les femmes députées – et les OSC pour améliorer la vie des filles et des femmes du Bénin. Ce type de campagne couronnée de succès serait impossible dans un pays sans véritable liberté d'expression, sans société civile active et sans parlement efficace. Il s'agit là d'un exemple de réussite démocratique.

Le principal *avantage* du développement parlementaire par le biais de la société civile est la possibilité d'associer les atouts de la démocratie représentative et de la démocratie participative, et de renforcer à la fois le parlement et la société civile. Cette stratégie permet également de tisser un tissu démocratique solide. Comme le montre le présent guide, la démocratie ne saurait être réduite à un ensemble d'institutions qui agissent seules. En effet, renforcer une institution sans travailler sur ses interconnexions ne constitue pas une stratégie efficace de renforcement démocratique. Les parlements des pays en développement n'ont généralement pas les ressources nécessaires pour mener des recherches approfondies ou obtenir facilement des informations provenant des différentes régions du pays. Les capacités et les réseaux de la société civile peuvent considérablement élargir le champ d'action du parlement ainsi que la qualité du contrôle et de la représentation qu'il exerce. Les OSC ont joué un rôle clé dans plusieurs pays, par exemple en aidant à renforcer le contrôle budgétaire. En revanche, les OSC des pays en développement ne sont pas investies d'un mandat populaire au contraire des parlementaires élus. Leur coopération les rend l'un comme l'autre plus forts.

Les *pièges* de la collaboration entre parlement et société civile découlent principalement du risque d'une concurrence entre les deux types d'institutions. D'autres problèmes peuvent

<sup>(13)</sup> <http://www.womensenews.org/article.cfm/dyn/aid/2842/context/archive>.

<sup>(14)</sup> La loi n° 2006-19 du 05 septembre 2006 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes.

se poser. Les affiliations politiques de certaines OSC peuvent entraver la collaboration ou détourner le renforcement mutuel. Les dirigeants et les donateurs préfèrent parfois travailler avec la société civile plutôt qu'avec les parlements, en partie parce que dans de nombreux pays en développement, la société civile est très dépendante des financements extérieurs et donc très ouverte à la coopération avec les donateurs et les gouvernements. Enfin, il importe que la collaboration avec les OSC ne soit pas perçue comme un substitut au dialogue direct du parlement avec la population.

En ce qui concerne les pièges dans le domaine spécifique du travail avec les médias et les parlements, on observe parfois des malentendus entre les parlementaires et les médias sur ce que sont les bases d'une relation positive. Les parlementaires qui ne sont pas suffisamment conscients des responsabilités des médias dans une société démocratique attendent parfois de ces derniers qu'ils rendent toujours compte de leurs activités de manière favorable. Parallèlement, les médias des pays en développement ont souvent de faibles ressources et n'ont pas les moyens d'engager des journalistes professionnels, ce qui a une incidence négative sur la qualité et le professionnalisme de l'information. Il est possible d'aborder ces questions au moins en partie par le biais du volet communication et médias des programmes de soutien parlementaire.

Les *meilleures pratiques* de renforcement parlementaire axé sur la société civile reposent sur une planification et un dialogue minutieux dès le début des programmes parlementaires. Cela passe souvent par l'organisation, à un moment donné et à l'aide d'un modérateur, d'une séance qui permette d'aborder les problèmes et les idées reçues en amont des discussions sur les programmes éventuels. Bien sûr, vu la tendance dans de nombreux pays à la politisation de la société civile, les partenaires des parlements, issus de la société civile, doivent être choisis avec soin. Les programmes d'information et de communication doivent être inclusifs, prendre en compte et impliquer les différentes catégories de médias, notamment publics et privés, les médias affiliés au gouvernement et à l'opposition, ainsi que les médias électroniques et la presse écrite. Il est important de savoir que dans de nombreux pays en développement, la radio est généralement le média le plus accessible: des efforts doivent donc être consentis afin de faire usage de la radio. Un certain nombre de programmes couronnés de succès ont notamment consisté à créer une station de radio parlementaire, mais ces radios utilisent souvent des émetteurs de faible puissance et nécessitent une retransmission à l'extérieur de la capitale pour être accessibles à un large public.

#### **d) La planification stratégique du développement**

Il existe plusieurs types de programmes qui n'entrent pas dans les trois catégories précédemment évoquées. Comme indiqué plus haut, il est souvent préférable que les projets dépassent ces catégories. Il peut par exemple être difficile, dans le cadre d'un projet parlementaire axé sur les partis, d'obtenir le consensus nécessaire à son lancement, alors que dans le cadre d'un programme de développement institutionnel plus global, il est possible d'organiser des activités de renforcement des groupes parlementaires. Dans la présente sous-section, nous examinons la possibilité d'une planification stratégique du développement qui englobe tout l'éventail des activités de développement.

Une question régulièrement soulevée dans le cadre des activités de développement parlementaire est le risque de chevauchement des programmes et l'aide répétée des donateurs à des initiatives similaires. Il arrive par exemple qu'un donateur soutienne la formation technique du personnel du parlement de son pays d'origine et que quelques années plus tard, un autre donateur organise une activité similaire. La coordination des donateurs

doit contribuer à résoudre ce problème, et un parlement fort devrait mettre en place un bureau de coordination des donateurs. Dans les parlements moins bien organisés, toutefois, la coordination est parfois limitée et il arrive même que certaines parties de l'institution ne soient pas au courant de ce que font les autres. Un autre problème du soutien parlementaire est qu'il peut manquer de direction stratégique. Les activités isolées ont beaucoup moins de chances de réussir que celles qui font partie d'un projet de développement global avec des processus permettant de partager les connaissances et d'éviter les doubles emplois.

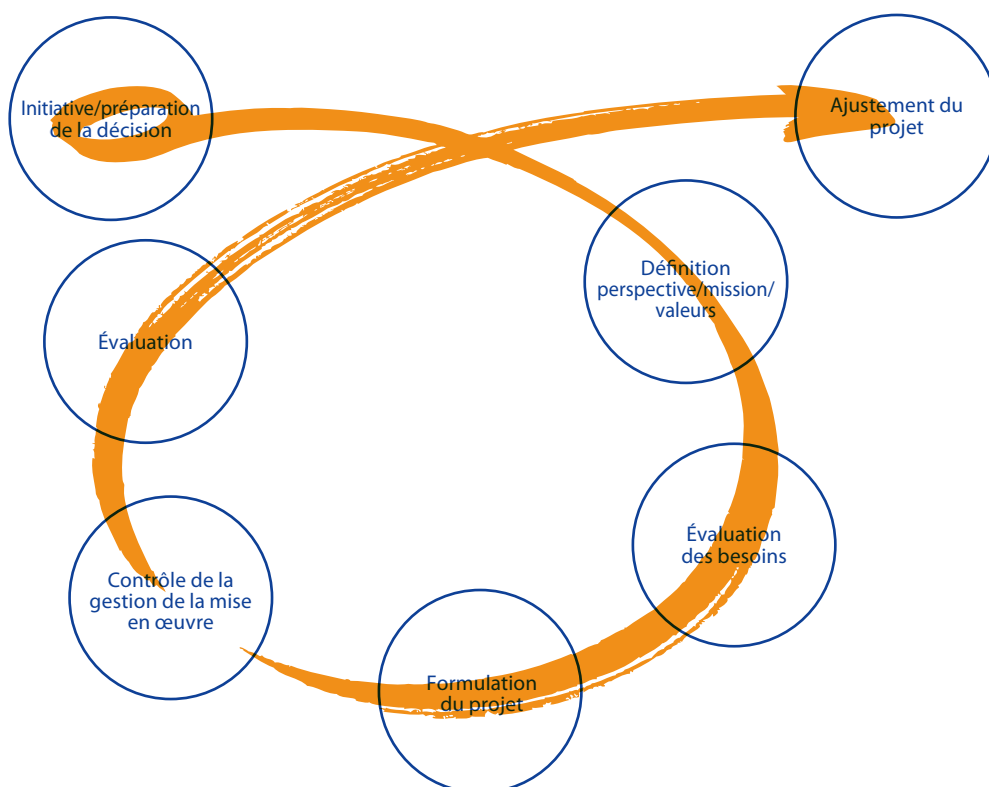
D'autres études et évaluations des programmes parlementaires recommandent les projets stratégiques de développement comme stratégie fondamentale du développement parlementaire (Murphy et Alhada, 2007). Un certain nombre de parlements ont défini et mis en œuvre des programmes stratégiques pluriannuels de développement avec l'aide des donateurs (voir l'encadré 10). Le PNUD, qui a soutenu plusieurs processus de planification stratégique du développement, a rédigé des «recommandations pratiques» pour les programmes stratégiques de développement parlementaire, qui devraient être publiées en 2010<sup>(15)</sup>. Élaborer et mettre en œuvre un programme pluriannuel se fait en plusieurs étapes. Le PNUD définit sept phases fondamentales:

1. **Perspective, mission et valeurs:** Définir la perspective et établir une déclaration de mission en hiérarchisant les objectifs.
2. **Évaluation des besoins / état des lieux:** diverses techniques d'analyse peuvent servir à la planification stratégique, notamment l'analyse des forces, des faiblesses, des possibilités et des menaces (FFPM), en fonction des objectifs souhaités et/ou de l'analyse de référence (voir la présentation des initiatives en matière de références à l'annexe 3).
3. **Formulation:** définir les mesures et les processus à adopter pour atteindre ces objectifs au moyen d'objectifs stratégiques et d'un programme d'activités.
4. **Mise en œuvre:** mise en œuvre des activités et des processus convenus.
5. **Contrôle:** effectuer un suivi des processus mis en œuvre et obtenir des retours d'information afin d'assurer un contrôle de la gestion des opérations.
6. **Évaluation:** outre le suivi en cours, des évaluations à plus long terme sont indispensables pour assurer la pertinence et la cohérence du programme stratégique de développement à plus long terme.
7. **Ajustement du programme:** une réorientation ou une reformulation du programme stratégique de développement du parlement peut avoir lieu pour effectuer les modifications nécessaires en fonction des besoins du parlement.

L'approche de la planification stratégique du PNUD est représentée graphiquement à la figure 8.

<sup>(15)</sup> Voir [http://www.undp.org/governance/focus\\_parliamentary\\_dev.shtml](http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml).

**Figure 8: Schéma des étapes d'élaboration et de mise en œuvre des programmes stratégiques de développement parlementaire**



#### **Encadré 10 - Le programme stratégique de développement du Burkina Faso**

La Constitution de 1991 a permis de mettre en place un système semi-présidentiel doté d'un parlement monocaméral, l'Assemblée nationale. Des élections législatives pluralistes ont eu lieu en 1992, suivies d'autres élections législatives démocratiques en 1997, 2002 et 2007.

Cette période de stabilité a permis aux dirigeants du parlement d'examiner les possibilités de renforcement institutionnel. Après avoir organisé un certain nombre d'activités de renforcement isolées, notamment des séminaires de formation et des missions d'étude, l'Assemblée a décidé qu'elle avait besoin d'une stratégie de renforcement institutionnel coordonnée et à long terme. La première étape a consisté, en 2003, à établir un état des lieux, comprenant notamment une évaluation globale des perceptions du parlement dans le pays. Un sondage d'opinion a été réalisé ainsi que des ateliers, des entretiens et des groupes de discussion avec les principaux représentants de la société civile, des syndicats, des médias et des parlementaires actuels et anciens. L'état des lieux a abouti à la conclusion que la perception générale du parlement n'était pas positive et que l'institution devait envisager des réformes pour améliorer son efficacité et déployer beaucoup plus d'efforts dans le domaine de ses relations avec le peuple et avec les groupes d'intérêt présents au sein de la population.

L'Assemblée nationale a décidé d'élaborer un plan stratégique de développement décennal (Plan stratégique de développement du parlement, PSDP) pour la période 2004-2014. Un accord de financement pour l'élaboration du PDSP a été négocié avec le PNUD. Une structure destinée à l'élaboration du plan a été mise en place; l'un des vice-présidents du parlement a été choisi pour



s'occuper de la coordination entre le parlement et l'équipe de conseillers nationaux et internationaux chargée d'élaborer le PSDP. Les conseillers ont rencontré les principaux acteurs du parlement et d'autres institutions, puis ont élaboré un projet de plan stratégique, avec six objectifs stratégiques (Assemblée Nationale du Burkina Faso, 2004):

- Capacité de l'Assemblée nationale de légiférer efficacement;
- Amélioration de la qualité du contrôle de l'action gouvernementale par l'Assemblée nationale;
- Renforcement des relations entre les élus et la population qu'ils représentent;
- Instauration d'une culture parlementaire favorisant la paix, la tolérance et les débats constructifs;
- Renforcement des capacités de l'Administration parlementaire afin de la rendre plus efficace;
- Prise en compte du concept de genre à l'Assemblée nationale.

Pour chacun de ces objectifs stratégiques, on a identifié un certain nombre de résultats correspondant à leur réalisation et parmi ces activités, une série de mesures a été proposée. Dans le domaine de l'efficacité législative, par exemple, l'un des résultats attendus concernait les fonctions de vote et de contrôle du budget exercées par la commission des finances et du budget. Le résultat et les mesures associées à ce domaine sont reproduits ci-après:

<p>1.3 La Commission des finances et du budget est adéquatement dotée afin de pouvoir remplir toutes ses fonctions législatives de contrôle du budget.</p>	<p>1.3.1 Organisation d'un programme annuel de formation sur l'analyse des documents budgétaires au profit des membres de la Commission des finances et du budget et du personnel d'appui.</p> <p>1.3.2 Réalisation d'une étude sur l'opportunité de la transmission électronique (des documents budgétaires) par le Gouvernement. Révision des règlements concernés.</p> <p>1.3.3 Recherche d'un accord politique en vue de la désignation du Président et des Vice-présidents de la Commission des finances et du budget pour un mandat renouvelable de deux ans afin d'assurer la rétention de la capacité législative dans ce domaine si crucial.</p> <p>1.3.4 Le Gouvernement présente, au cours du premier trimestre de chaque année, un document décrivant ses plans budgétaires généraux pour l'année suivante à la Commission des finances et du budget. Sur la base de ce document, la Commission organise des concertations avec la population et les parties intéressées par les questions budgétaires et soumet, avant la fin du second trimestre, un rapport accompagné de recommandations au Gouvernement. Ce rapport est publié.</p> <p>1.3.5 Le processus d'adoption de la loi de règlement est réorganisé en coordination avec la Cour des Comptes afin de s'assurer que la Commission des finances et du budget dispose de suffisamment de temps, d'informations et de soutien technique pour examiner les comptes de l'année précédente.</p>
--	--

#### Extrait du PSDP du Burkina Faso

Une fois le PSDP adopté, un comité de coordination a été créé, composé de parlementaires et de représentants du personnel ainsi que des principaux acteurs externes. Un programme d'actions



prioritaires (PAP) pour les deux années à venir a ensuite été adopté en vue de sa mise en œuvre. Pour chaque activité, on précise dans le PAP les acteurs à impliquer, l'expertise nécessaire à l'intérieur et à l'extérieur du parlement, et les coûts financiers détaillés ainsi que les sources de financement prévues. À mi-parcours de chaque PAP de deux ans, le processus d'élaboration du PAP suivant est mis en route. En 2009, une évaluation à mi-parcours du PSDP était prévue, ainsi que des révisions de ce dernier pour l'adapter à l'évolution de la conjoncture depuis 2004.

La planification stratégique du développement permet de surmonter certaines des faiblesses inhérentes à toute approche du développement parlementaire axée sur un seul point d'entrée. Un bon programme stratégique comprend des objectifs et des mesures de renforcement des structures et des processus institutionnels pour assurer un climat sain de compétition pluraliste entre les différents partis parlementaires et pour favoriser les liens et les synergies avec la société civile. L'existence d'une perspective à long terme pour l'institution permet de garantir aux donateurs potentiels que leurs ressources seront utilisées de manière stratégique et dans une perspective durable.

Comme dans toute approche, la mise en œuvre des plans stratégiques doit être prévue avec minutie, et dans certaines circonstances, ils sont inapplicables ou malvenus. La planification stratégique exige une adhésion et une appropriation profondes de l'institution parlementaire ainsi que le soutien résolu de l'ensemble des dirigeants du parlement, tant des représentants élus que des cadres supérieurs. Une approche trop rigide se traduira par la non mise en œuvre du programme, mais inversement, un projet sensiblement modifié chaque année ne comportera pas de perspective à long terme pour l'institution. Un problème qui peut surgir dans le cadre des projets de développement stratégique est la tendance des donateurs à choisir à leur guise des éléments présentant un intérêt particulier. Cette tendance aboutit à une mise en œuvre déséquilibrée et est contraire aux engagements pris par les donateurs dans la déclaration de Paris et le programme d'action d'Accra pour soutenir un développement piloté à l'échelle nationale. Les parlements peuvent aussi choisir de mettre en œuvre les options les plus simples et les plus attrayantes au début des projets stratégiques, réservant les réformes difficiles pour «l'avenir». Les projets de développement stratégique sont particulièrement utiles dans les cas d'appui budgétaire sectoriel au parlement, comme en Afrique du Sud (voir la présentation au chapitre premier).

#### ***e) Le soutien thématique***

Finalement, au-delà des différents points d'entrée et types de soutien abordés dans la présente section, une approche thématique peut être très utile au renforcement parlementaire. Généralement, les activités de développement parlementaire suscitent davantage d'intérêt et sont davantage soutenues par les parlementaires si elles sont liées à l'agenda politique national ou à des questions auxquelles les parlementaires tiennent tout particulièrement.

Il existe deux types d'approches thématiques. La première vise à intégrer la participation parlementaire à toute discussion importante relative à la politique sectorielle ou à l'appui sectoriel. En tant que principal organe de représentation de la société, le parlement doit participer à la fois à l'élaboration des politiques et au contrôle de la mise en œuvre de ces politiques (voir la section 3 de l'annexe 2 sur les stratégies nationales de développement). Une telle intégration signifie que lorsque la CE soutient par exemple le secteur de la santé dans un pays partenaire, le parlement est informé, impliqué et consulté sur l'appui sectoriel et joue un rôle important dans le contrôle de l'aide. La CE doit dialoguer de manière plus

systématique avec les parlements sur l'appui sectoriel lors des différentes phases de l'aide et accorder une place spécifique au parlement dans ces programmes, le cas échéant en apportant une assistance technique aux commissions concernées.

Le deuxième type d'approche thématique relève davantage du soutien au développement parlementaire traditionnel. Plutôt que d'adopter une approche purement institutionnelle ou globale du développement parlementaire, le soutien peut être apporté sur un thème précis qui fait partie des priorités de l'ordre du jour du parlement et du pays. Cette stratégie peut être un bon point d'entrée pour les parlements des pays qui ne sont peut-être pas prêts à s'engager dans un vaste programme de réformes. Les travaux de l'Assemblée nationale du Niger sur la loi de décentralisation du pays sont un bon exemple de stratégie de soutien thématique (voir l'encadré 11). En un mot, l'approche thématique permet d'aborder un thème à travers les différents processus et fonctions du parlement et d'apporter un soutien tout au long du cycle de travail en recueillant des informations sur le thème par le biais d'auditions ou d'actions de sensibilisation, et de fournir une aide dans le domaine de la rédaction législative ou de la traduction des informations en lois, de la communication sur les travaux du parlement, etc.

### **Encadré 11 - Niger**

La décentralisation est un thème important et récurrent de l'histoire politique du Niger. Des projets de décentralisation ont été proposés à plusieurs reprises, mais ils n'ont pas été mis en œuvre. En 2001, le gouvernement du président Tandja a proposé un projet de décentralisation ambitieux et présenté une proposition de loi sur la décentralisation à l'Assemblée nationale du Niger au printemps 2001. Deux des projets de loi ont été controversés: l'un fixait les limites des nouvelles communes, l'autre les sièges pour chaque commune. Après avoir reçu de nombreuses plaintes de leurs électeurs, les députés étaient bien conscients des problèmes potentiels que renfermaient ces deux projets de loi. Le PNUD et le National Democratic Institute (NDI), qui avaient lancé un programme de soutien à l'Assemblée nationale, ont été invités à aider l'Assemblée sur la question de la loi de décentralisation. Il a été décidé de désamorcer les tensions autour du projet de loi dans les régions, d'aider l'Assemblée nationale par une grande campagne de sensibilisation publique dans tout le pays tout en recueillant davantage d'informations auprès des citoyens avant d'examiner la proposition législative. Pendant la campagne, les députés ont participé à 30 réunions publiques et à une dizaine d'émissions de radio nationales dans tout le pays. À bien des égards, cette campagne constitue l'un des événements politiques les plus importants du Niger depuis son retour à un régime civil. Entre les participants aux réunions publiques et tous ceux qui avaient suivi les événements à travers les médias, le PNUD et le NDI ont estimé que les consultations ont touché plus d'un million de personnes. Cette campagne a également apporté à de nombreux députés une nouvelle compréhension des problèmes et des préoccupations au niveau local. Au moment d'aborder le vote sur les ambitieux projets de décentralisation, les députés ont mentionné à maintes reprises la consultation publique comme étant leur source d'informations principale. Après de nombreux débats où les contributions des citoyens et les amendements proposés ont été analysés (ainsi qu'après une formation à la rédaction d'amendements), l'Assemblée nationale a adopté le plan de décentralisation en mai 2002. Pendant ce processus, elle a sensiblement modifié la proposition moyennant quelque 200 amendements, ce qui constitue une pratique rare dans l'histoire du Niger.

### 3.3. Modalités de mise en œuvre

Les accords de Paris et d'Accra sur l'efficacité de l'aide font de la coopération déléguée la modalité ordinaire d'exécution de l'aide de la CE au développement des pays ACP. Il s'agit du reste d'une modalité de soutien privilégiée dans d'autres pays tiers. Il existe diverses formes de coopération déléguée, présentées en détail dans les *lignes directrices* de la CE intitulées «*Pour une coopération technique plus efficace*» (Commission européenne, 2009). En règle générale, cette gestion décentralisée implique que les pays partenaires gèrent les programmes en suivant les procédures de la CE<sup>(16)</sup>. Les autres possibilités sont notamment les accords de financement communs avec le pays partenaire, les organisations internationales ou des États membres de l'UE et des organisations nationales. La figure 9, qui est extraite de ces lignes directrices, résume les modalités de la coopération déléguée.

Figure 9: Aperçu des modalités de la coopération déléguée

<i>Entité</i>	<i>Mode de gestion</i>	<i>Instruments juridiques</i>	<i>Procédures</i>
<b>i. Organisation internationale</b>	Gestion conjointe	Convention de contribution	Procédures applicables aux organisations internationales
<b>ii. Agence nationale (organisme public ou privé) d'un pays donateur</b>	Gestion centralisée indirecte	Convention de délégation	Choix entre les règles de la CE ou celles de l'agence délégataire
<b>iii. Pays bénéficiaire</b>	Gestion décentralisée	Convention de financement	Règles de la CE. Possibilité d'utiliser les règles du bénéficiaire/d'un autre bailleur

Quelles que soient les modalités de financement suivant lesquelles les programmes de développement parlementaire sont finalement mis en œuvre, il convient de souligner l'importance accordée par la CE à l'appropriation et au leadership. Dans le cas du développement parlementaire, cela suppose l'appropriation institutionnelle du processus de développement. La réflexion actuelle de la CE sur les stratégies de développement des capacités est présentée dans le *Toolkit for Capacity Development* («Boîte à outils pour le développement des capacités») (2010)<sup>(17)</sup>. Le personnel de la délégation qui met en œuvre le soutien au développement parlementaire doit d'ailleurs consulter les lignes directrices précitées.

Le facteur le plus important pour la réussite des activités de soutien parlementaire est bien sûr le leadership et l'engagement de l'institution parlementaire elle-même. Le cadre d'évaluation présenté à la section 2.3 du chapitre 2 est spécialement conçu pour s'assurer que le parlement s'est véritablement approprié le processus de développement institutionnel.

Quelle que soit la modalité particulière de coopération adoptée, les activités de soutien parlementaire font généralement appel à une expertise en matière de développement parlementaire afin de faciliter le processus de développement. Les différents modèles les plus utilisés pour la mise en œuvre des programmes de soutien parlementaire et les types d'acteurs les plus étroitement associés à chacune de ces stratégies sont abordés ci-après.

Naturellement, certaines approches sont étroitement liées à des organisations spécifiques,

<sup>(16)</sup> Voir [http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2009-04-24/Guidelines\\_TC\\_fr\\_web.pdf](http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2009-04-24/Guidelines_TC_fr_web.pdf). Voir notamment l'annexe 6, «Guide succinct des règles et procédures de la CE – Comment les appliquer à la coopération technique».

<sup>(17)</sup> Voir <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-cd-tc/document/toolkit-capacity-development-2010-fr>.

spécialisées dans certains types de développement parlementaire. Les associations internationales ou régionales de parlements comme l'UIP, l'Association parlementaire du Commonwealth (Commonwealth Parliamentary Association, CPA) et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) sont spécialisées dans le renforcement par l'échange d'informations lors d'ateliers et de conférences, même s'il arrive aussi qu'elles exécutent par exemple des programmes spécifiques pour certains pays et pilotés par des experts.

L'objectif n'est cependant pas de recommander des organisations spécifiques, mais plutôt de trouver des *stratégies* utilisables. On recourt souvent à une combinaison de stratégies et de partenaires de développement; par exemple, le PNUD a conclu un accord avec l'Assemblée nationale française aux termes duquel cette dernière se met à la disposition du PNUD pour l'aider dans ses activités de soutien parlementaire.

À la fin de chaque section portant sur une catégorie de partenaires de mise en œuvre figurent des liens vers les sites internet pertinents pour obtenir des renseignements supplémentaires sur les types de services offerts par les différents partenaires potentiels. D'autres conseils et coordonnées peuvent être obtenus auprès de l'unité D1 d'EuropeAid («Soutien démocratique»).



© UN Photo/Evan Schneider

### 3.3.1. Le jumelage parlementaire

Un certain nombre de parlements occidentaux ont des départements de développement international spécialisés dans les activités de jumelage parlementaire. L'expertise du personnel, et plus rarement celle de parlementaires occidentaux est mise à la disposition du parlement d'un pays en développement. Il s'agit généralement d'une aide à court terme, par exemple un module de formation sur un sujet précis comme « les procès-verbaux » ou « la gestion financière interne », mais il peut arriver que du personnel soit détaché auprès du parlement d'un pays en développement pour le conseiller pendant plusieurs mois. Le jumelage est une stratégie intéressante car malgré les grandes différences en matière de ressources humaines et financières, il existe naturellement un terrain de compréhension commun. Le jumelage a

parfois lieu de parlement à parlement, et dans d'autres cas, il fait partie d'un programme de soutien plus large géré par une autre organisation.

### **Encadré 12 – Le Bureau de promotion de la démocratie parlementaire (OPPD) du Parlement européen**

#### **OBJECTIF**

Soutenir le développement parlementaire dans les nouvelles démocraties émergentes (NDE).

#### **BÉNÉFICIAIRES**

Les institutions parlementaires des NDE, leurs députés et leurs fonctionnaires.

#### **ACTIVITÉS**

En coopération avec les autres institutions communautaires, l'OPPD fournit aux NDE une assistance technique personnalisée et axée sur la demande dans les domaines suivants:

- le renforcement des fonctions principales des parlements;
- la création d'organisations parlementaires;
- la mise en œuvre de réformes administratives et institutionnelles;
- le lancement d'une coopération législative interparlementaire et l'échange des meilleures pratiques;
- le développement de stratégies axées sur les TIC (technologies de l'information et de la communication) et de projets en faveur de la démocratie en ligne

#### **COORDONNÉES**

Bureau de promotion de la démocratie parlementaire (OPPD)

Parlement européen

Bâtiment Willy Brandt 04M061

B-1047 Bruxelles - Belgique

Tél.: 00 32 2 284 42 29

Courrier électronique: [oppd@europarl.europa.eu](mailto:oppd@europarl.europa.eu)

Site internet: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=FR&id=198>

De nombreux parlements nationaux des États membres de l'UE disposent de départements de développement international, certains ayant une grande expérience du développement (voir ci-après). Toutefois, les parlements disposent généralement de ressources humaines limitées pour les activités internationales et les moments où il est possible d'y affecter du personnel se limitent souvent aux périodes où le parlement donateurs ne siège pas. Les modalités de financement des programmes de jumelage varient selon les ressources dont dispose le parlement donateurs, mais le temps de travail du personnel est souvent fourni à un tarif subventionné, tandis que les frais de déplacements et les autres coûts doivent être pris en charge par le programme bénéficiaire.

En 2008, le Parlement européen lui-même a mis en place un bureau dédié au développement parlementaire international, le Bureau de promotion de la démocratie parlementaire (Office for the Promotion of Parliamentary Democracy, OPPD), qui soutient les parlements des nouvelles démocraties émergentes à l'extérieur de l'UE (voir l'encadré 12). L'OPPD fournit une formation adaptée et des conseils aux membres et au personnel des parlements des démocraties émergentes et organise leur travail en réseaux et des échanges entre pairs avec des parlementaires et avec les services administratifs concernés du Parlement

européen. L'OPPD peut être un partenaire utile de la CE lors des phases d'identification et de formulation de projets de développement parlementaire de la CE, mais aussi un partenaire

complémentaire de soutien, comme l'ont déjà montré les expériences en Moldavie et au Kirghizstan. Enfin, la collaboration renforce l'influence et la visibilité de l'UE.

Le Centre parlementaire canadien est particulièrement actif dans un certain nombre de pays africains<sup>(18)</sup>.

Ce centre, qui a des liens avec le parlement canadien, mais qui est principalement financé par l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, se concentre, entre autres, sur le soutien des initiatives régionales sur le thème du parlement et du genre, sur la lutte contre la corruption et sur la réduction de la pauvreté.

### **Commentaires sommaires**

Le jumelage parlementaire est une stratégie naturelle de développement parlementaire dans les pays ACP. Des partenariats existent parfois déjà entre le parlement bénéficiaire et un ou plusieurs parlements d'Europe. Jusqu'à présent, la plupart des activités de jumelage et de partenariat étaient de courte durée, bien que certains mécanismes de soutien à plus long terme soient désormais en place. Le soutien peut être apporté par un parlement à un autre ou dans le cadre d'un programme stratégique plus global de renforcement des institutions parlementaires. Il peut y avoir une certaine ambivalence dans le cadre de l'établissement des relations avec les parlements des anciennes puissances coloniales. L'OPPD du Parlement européen est une nouvelle ressource importante pour les parlements et les délégations de l'UE qui recherchent des conseils et un soutien en matière de développement parlementaire.

- Parlement européen - <http://www.europarl.europa.eu/oppd>
- Assemblée nationale française - <http://www.assemblee-nationale.fr/international/>
- Sénat français - <http://www.senat.fr/international/coop.html>
- Bundestag allemand - [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/international/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/international/index.html)
- Chambre des Représentants de Belgique - <http://www.lachambre.be>
- Sénat espagnol - [http://www.senado.es/legis9/rip\\_i/index.html](http://www.senado.es/legis9/rip_i/index.html)
- parlement suédois - [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_4395.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_4395.aspx)
- parlement écossais - <http://www.scottish.parliament.uk/nmcentre/news/news-10/pa10-003.htm>

### **3.3.2. Le Programme des Nations unies pour le Développement**

Le PNUD est le seul organisme des Nations unies représenté dans la grande majorité des pays – 166 au moment de la rédaction du présent document de référence. Alors que d'autres agences ou organismes de l'ONU travaillent sur certaines questions thématiques du développement parlementaire, l'agence la plus active, le PNUD, a une expérience considérable du développement parlementaire et est actif en permanence dans plus de 60 parlements – davantage que n'importe quel autre acteur. Le PNUD dispose d'une équipe d'experts parlementaires basés à New York et à Bruxelles qui fournissent des conseils et élaborent des documents d'information et de formation d'un grand intérêt pour tous les professionnels du développement parlementaire. Depuis plusieurs années, le PNUD dirige un programme mondial de renforcement parlementaire (Global Programme for Parliamentary Strengthening, GPPS), qui apporte un soutien à un certain nombre de projets pilotes nationaux ainsi qu'à des programmes régionaux ou internationaux de développement parlementaire.

<sup>(18)</sup> Pour obtenir un complément d'information sur le Centre parlementaire canadien, voir son site web: <http://www.parlcent.ca>.



En 2010, avec un certain nombre d'autres partenaires, le PNUD a lancé AGORA, le portail pour le développement parlementaire – un site internet de partage de connaissances sur le développement parlementaire – qui rassemble des informations relatives au développement parlementaire, fournies par tous les acteurs majeurs du domaine, mises en ligne et constituant une communauté de soutien virtuel. Pour plus d'informations, veuillez vous reporter à l'encadré ci-après.

L'éventail des programmes parlementaires du PNUD est très large et ses mécanismes d'exécution sont également variés. Tantôt le PNUD engage directement des experts qui fournissent des services dans les parlements, tantôt des ressources sont directement transférées aux parlements pour mettre en œuvre les programmes convenus. L'exécution de ces programmes est parfois confiée à des ONG nationales ou internationales. Les programmes des Nations unies peuvent être financés soit par les ressources propres de l'agence, soit par des accords avec d'autres donateurs. Souvent, ces programmes sont cofinancés par des fonds internes à l'ONU et par des contributions de donateurs. Le PNUD prend souvent la direction des opérations en gérant des programmes de soutien parlementaire multi-donateurs. Les programmes de l'ONU sont généralement exécutés par voie d'accord avec les gouvernements nationaux: ces programmes doivent donc être acceptables pour ces gouvernements.

**Encadré 13 – AGORA: le portail du développement parlementaire, [www.agora-parl.org](http://www.agora-parl.org)**

AGORA est le site de référence pour le partage de connaissances en matière de développement parlementaire. Ce portail constitue une initiative multilatérale et mondiale, destinée aussi bien aux parlementaires, au personnel des parlements et aux praticiens qu'aux bailleurs de fonds, aux universités, aux organisations de la société civile et aux médias. Son but est de renforcer l'expertise, les connaissances ainsi que de créer un réseau de programmes de coopération et de développement parlementaire dédié aux acteurs du développement parlementaire. Le lancement officiel d'AGORA a eu lieu à Paris le 2 mars 2010.

AGORA a trois objectifs principaux: la centralisation et le partage du savoir et du savoir-faire, la mise en réseau des différents acteurs et la promotion des parlements en tant que vecteurs importants de changements en matière de politiques de développement. Concrètement, outre la partie publique du portail qui comporte des informations complètes en matière de développement parlementaire, une plateforme avec accès restreint aux membres enregistrés fournit un espace de travail de dialogue virtuel. AGORA est issu d'un partenariat entre tous les acteurs clés du développement parlementaire (le PNUD, le National Democratic Institute (NDI), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), l'Institut de la Banque mondiale, l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA), le Parlement européen et la CE/AIDCO). Il est l'outil complémentaire par excellence du présent document, car on y trouve des connaissances essentielles sur le sujet, des enseignements tirés de la pratique et des expériences diverses du développement parlementaire.

Source: <http://www.agora-parl.org>

**Commentaires sommaires**

Les programmes du PNUD en matière de développement parlementaire sont bien conçus et bénéficient d'un appui international grâce aux centres de connaissances situés à New York et

à Bruxelles. Ils font appel à un certain nombre de modalités d'exécution différentes. Le PNUD est spécialisé dans les initiatives de soutien parlementaire à long terme. Pour tout complément d'information sur les activités du PNUD en matière de renforcement parlementaire, veuillez consulter le site web

[http://www.undp.org/governance/focus\\_parliamentary\\_dev.shtml](http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml)

### 3.3.3. Les associations parlementaires internationales et régionales

L'UIP est l'organisation internationale des parlements et plusieurs de ses initiatives sont mentionnées dans le présent guide. La plupart des parlements nationaux en sont membres, à l'exception notable du Congrès des États-Unis. Il existe également de nombreuses associations et organisations parlementaires régionales fondées sur une appartenance culturelle et historique, notamment l'Association parlementaire du Commonwealth et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Outre les associations de parlements, on y trouve un certain nombre d'associations internationales ou régionales de présidents de parlements ou de personnel parlementaire. La plupart de ces organisations requièrent le paiement de frais d'adhésion généralement indexés sur la richesse relative des parlements membres.

L'activité essentielle des associations parlementaires consiste à construire une communauté de soutien professionnel. Pour la plupart d'entre elles, le moment le plus important du travail de l'année est la conférence annuelle, qui donne l'occasion aux membres de se tenir au courant des événements de la communauté parlementaire. En règle générale, des ateliers sont organisés sur des sujets d'actualité. Des normes de pratique parlementaire sont partagées de façon informelle. Plusieurs organisations ont d'ailleurs adopté des normes ou des références globales pour les projets de parlements démocratiques: celles-ci sont présentées en détail à l'annexe 3. Enfin, des programmes de formation plus formels sont souvent proposés sur des domaines techniques spécifiques du travail parlementaire.

Certaines associations parlementaires ont élaboré leur propre programme d'aide technique aux parlements. Par exemple, depuis 2002, l'APF met en œuvre le programme NORIA, qui aide les parlements des pays en développement d'Afrique et d'Asie à répondre à leurs besoins en technologies de l'information. Quant à l'Association parlementaire du Commonwealth, elle a mis en place des programmes d'aide technique avec certains des plus petits parlements qui en sont membres. Dans l'ensemble, il s'agit plutôt d'une aide à court terme qu'à long terme. Souvent, le soutien spécialisé apporté par les associations parlementaires s'inscrit dans le cadre de programmes de développement parlementaire plus larges mis en œuvre par d'autres organisations, comme le PNUD (par exemple au Timor oriental) ou la CE (par exemple en Afrique du Sud).

En plus des associations parlementaires formelles, il existe plusieurs associations de fait de parlementaires impliqués dans le travail de développement, notamment l'Action mondiale des parlementaires (Parliamentarians for Global Action, PGA) et l'Association des parlementaires européens pour l'Afrique (European Parliamentarians for Africa, AWEPA). Cette dernière en particulier contribue activement au soutien technique aux parlements d'Afrique, y compris à plusieurs projets à long terme. Les projets de l'AWEPA sont généralement financés par des organismes de développement des États européens, et la CE apporte un appui à certains d'entre eux, par exemple au projet de création du parlement du Sud Soudan, lancé à la suite de l'accord de paix au Soudan en 2005.



### Commentaires sommaires

La plupart des parlements font partie des associations parlementaires traditionnelles, et la planification d'un soutien parlementaire doit prendre en compte les services offerts par ces associations. Ceux-ci peuvent constituer une base à partir de laquelle apporter un soutien plus large. Les associations parlementaires peuvent souvent offrir une expertise à court terme en matière de formation, d'ateliers etc., sur une base contractuelle.

- Union interparlementaire (UIP) - <http://www.ipu.org/french/home.htm>
- Association des secrétaires généraux des Parlements (directement liée à l'UIP) - <http://www.asgp.info/fr/home>
- Association parlementaire du Commonwealth (CPA) - <http://www.cpahq.org>
- Assemblée Parlementaire de la Francophonie - <http://apf.francophonie.org>
- Association of European Parliamentarians for Africa - <http://www.awepa.org>
- Parliamentarians for Global Action - <http://www.pgaction.org>

#### 3.3.4. Les programmes de fondations politiques

Dans un certain nombre de pays, les principaux partis politiques ont leurs propres départements de développement international, ou des organisations associées. Plusieurs pays, notamment les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont des programmes de financement spécifiques pour soutenir les fondations politiques. Les fondations politiques fonctionnent différemment selon leur pays d'accueil, mais il existe certaines tendances communes. L'aide est souvent fournie par des partis, même si dans certains cas, un appui institutionnel est proposé aux parlements. Les fondations allemandes comme la Fondation Konrad Adenauer, liée aux démocrates chrétiens allemands et la Fondation Friedrich Ebert, liée aux sociaux-démocrates allemands travaillent souvent avec les partis politiques avec lesquels elles ont un terrain idéologique commun. Les fondations des États-Unis, le NDI et l'International Republican Institute fonctionnent sur le principe de la neutralité politique et leur travail avec les partis politiques tend à associer la formation et d'autres activités accessibles à des organisations de l'ensemble du spectre politique.

Le NDI en particulier met en œuvre un certain nombre de projets importants de renforcement parlementaire et fait partie des leaders intellectuels de la communauté du développement parlementaire. Une grande partie des travaux actuels sur les références parlementaires internationales est due à des initiatives du NDI. L'essentiel du financement des fondations politiques des États-Unis est assuré par la Fondation américaine pour la démocratie (National Endowment for Democracy), subventionnée par le gouvernement fédéral. Les programmes mis en œuvre sont financés à l'échelle des pays par un certain nombre de donateurs, notamment l'Agence des États-Unis pour le développement international (*United States Agency for International Development*, USAID) et des organismes officiels de développement européens comme le ministère britannique du développement international (*Department for International Development*, DFID) et l'Agence suédoise pour la coopération et le développement international (*Swedish International Development Corporation Agency*, SIDA).

La *Westminster Foundation for Democracy* a toujours fonctionné de manière un peu similaire aux fondations allemandes, mais ces dernières années, elle a entamé une coopération avec le DFID pour mettre en œuvre des programmes de renforcement parlementaire plus larges. Plusieurs autres pays européens ont des fondations politiques qui mettent en œuvre des

programmes internationaux de développement des partis politiques et collaborent dans certains cas directement avec les parlements. L'Institut néerlandais pour la démocratie pluraliste (Netherlands Institute for Multi-Party Democracy, NIMD) est l'une des plus actives de ces organisations.

### Commentaires sommaires

Les fondations politiques et les fondations de partis diffèrent selon le pays d'accueil et selon le degré de «politisation» de leurs actions. Il est évident que ces fondations peuvent jouer un rôle important dans le développement des partis politiques lorsque cela se passe dans le cadre d'un programme de soutien de la CE. Le NDI et, dans une mesure croissante, la *Westminster Foundation for Democracy* sont des acteurs dynamiques du développement parlementaire plus global.

- Réseau regroupant plus de 60 fondations politiques et organisations de la société civile européenne agissant pour la promotion de la démocratie <http://www.european-network-of-political-foundations.eu/cms/>
- Westminster Foundation for Democracy - <http://www.wfd.org>
- Institut néerlandais pour la démocratie pluraliste (NIMD) - <http://www.nimd.org>
- National Democratic Institute (NDI) - <http://www.ndi.org>

### 3.3.5. Les institutions financières internationales

Les institutions financières internationales comprennent non seulement la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, mais aussi des banques régionales comme la Banque africaine de développement. Autrefois, les institutions financières internationales travaillaient avec les gouvernements nationaux pour assurer la stabilité et la croissance économiques et pour investir dans des projets d'immobilisations majeurs. Toutefois, avec la montée du «financement de la politique» depuis les années 1980, elles se sont de plus en plus impliquées dans les questions plus globales de renforcement de la gouvernance. Puis, avec la création des DSRP à la fin des années 1990, elles ont joué un rôle croissant dans les politiques sociale et budgétaire. Le soutien à un contrôle efficace est devenu une priorité, et les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale, ont donc consacré des efforts de plus en plus importants pour tisser des relations avec les parlements et leur apporter une assistance technique, en particulier pour soutenir les activités législatives et de contrôle relatives au budget.

L'Institut de la Banque mondiale (*World Bank Institute*, WBI), qui est le centre de connaissances et de renforcement des capacités de la Banque mondiale a un vaste programme d'activités dans le domaine du développement parlementaire. Il s'agit notamment d'activités de formation à court terme, axées en particulier sur le contrôle du processus budgétaire, la lutte contre la corruption, le renforcement des institutions législatives et le partage des connaissances parlementaires à l'échelle régionale. Le WBI a inauguré différentes méthodes d'apprentissage et a en outre produit un certain nombre de ressources documentaires importantes sur les parlements, en particulier dans les domaines du budget national et de la lutte contre la corruption. Comme le NDI, le WBI est à la pointe de la réflexion internationale sur le rôle des parlements et apporte un appui essentiel à l'élaboration de normes internationales pour les assemblées législatives démocratiques. Le WBI a aidé à subventionner un certain nombre de réseaux de lutte contre la corruption parlementaire, notamment l'Organisation mondiale

des parlementaires contre la corruption (*Global Association of Parliamentarians against Corruption*, GOPAC), dont le secrétariat se trouve au Centre parlementaire canadien (CPC), et qui réunit plus de 900 parlementaires issus de plus de 90 pays. La GOPAC soutient les parlementaires dans leur rôle de législateurs et dans leurs activités d'examen des politiques du gouvernement en soutenant des initiatives de lutte contre la corruption au sein des parlements. Actuellement, la GOPAC se consacre à la lutte contre le blanchiment d'argent et à l'adoption par les parlements de la Convention des Nations Unies contre la corruption. De nombreuses sections régionales et nationales de la GOPAC ont été créées au cours des cinq dernières années.

Distinct du WBI, le Réseau parlementaire sur la Banque mondiale (*Parliamentary Network on the World Bank*, PNoWB), fonctionne depuis l'an 2000. Il s'agit d'un réseau de parlementaires du monde entier dont l'objectif principal est de renforcer la responsabilité et la transparence des institutions financières internationales en général et de la Banque mondiale en particulier. Le PNoWB organise régulièrement des conférences internationales et dispose d'un certain nombre de réseaux régionaux. Faire partie du PNoWB permet aux parlementaires de partager les connaissances et les meilleures pratiques en matière de participation des parlements à la politique internationale de développement, de responsabilité des donateurs et de DSRP.

### **Brèves remarques**

Le WBI est la principale source internationale d'expertise et d'apprentissage en matière de contrôle parlementaire du budget et de lutte contre la corruption des parlements. Généralement, le WBI n'organise pas de programmes d'aide technique à long terme dans les pays, mais il doit être considéré comme une ressource fondamentale et comme un partenaire potentiel pour la mise en œuvre de l'appui aux formations sur le cycle budgétaire parlementaire.

- Institut de la Banque mondiale (WBI) - <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/governance>
- Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) - <http://www.gopacnetwork.org>
- Réseau parlementaire sur la Banque mondiale (PNoWB) - <http://www.pnowb.org>

### **3.3.6. Les organismes nationaux de promotion de la démocratie et les experts**

Étant donné l'importance de l'appropriation nationale dans l'exécution de l'aide au développement apportée par la CE, les organisations nationales de promotion de la démocratie doivent être considérées comme d'importants partenaires potentiels de mise en œuvre du développement parlementaire. Il existe une ou plusieurs ONG de promotion de la démocratie dans la plupart des pays dotés de systèmes démocratiques. Bien entendu, ces organisations varient considérablement d'un pays à l'autre et il n'est pas possible de proposer un classement utile de leurs activités ni de leurs possibilités de coopération avec les parlements. Souvent, les organisations de promotion de la démocratie sont soutenues par un ou plusieurs bailleurs de fonds internationaux, et nombre d'entre elles jouent un rôle crucial dans la démocratisation (par exemple l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud [IDASA]). Bien souvent, ces organisations participent également à la promotion des droits de l'homme et de la liberté d'expression.

De même, dans presque toutes les démocraties émergentes, il existe un groupe d'experts, notamment universitaires, qui ont travaillé comme conseillers dans le cadre d'initiatives diverses en matière de démocratisation, de droits de l'homme et de réforme de l'administration publique. Il existe probablement dans tous les pays plusieurs experts de réputation internationale et extrêmement compétents dans leur domaine.

Dans de nombreuses démocraties émergentes, la classe politique est assez réduite et les acteurs des organisations nationales de promotion de la démocratie ainsi que les experts nationaux sont souvent perçus comme ayant des liens avec un ou plusieurs des courants politiques du pays. Il est essentiel d'une part de recourir à l'expertise nationale lors de l'élaboration et de l'exécution des programmes de développement parlementaire, et d'autre part que les organisations et/ou les experts qui y participent aient une position acceptable dans le spectre politique.

Les parlements comptent souvent des experts, tant parmi les élus que parmi les cadres supérieurs. Cette expertise est essentielle au succès des projets. Il convient de garantir la neutralité ou l'équilibre politique. Par ailleurs, en règle générale, il n'est ni approprié ni légal de verser des indemnités aux responsables politiques et/ou aux fonctionnaires parlementaires en plus du salaire qu'ils perçoivent de l'État.

- Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA) - <http://www.idasa.org.za>
- Centre pour le développement législatif des Philippines, actif en - <http://www.cld.org>

### **3.3.7. Les experts internationaux, les bureaux de conseil et les acteurs du soutien à la démocratie**

Dans le domaine du développement parlementaire comme dans d'autres, on recourt de plus en plus à des experts internationaux et à des organismes de conseil. À quelques exceptions près, les grandes sociétés de conseil en gestion ne sont pas très actives dans ce domaine, si bien que le secteur du développement parlementaire se compose de nombreuses petites entreprises, de sociétés de personnes et de cabinets de conseil unipersonnels<sup>(19)</sup>.

L'institution adjudicatrice réunit fréquemment des équipes d'experts pour travailler sur des projets particuliers; c'est par exemple le processus habituellement adopté par le PNUD. Dans d'autres cas, un appel d'offres est émis pour certaines tâches, les soumissionnaires étant chargés de constituer une équipe, généralement en se fondant sur le cahier des charges de l'appel d'offres (qui comprend des exigences concernant le niveau d'expertise et la répartition des experts nationaux et internationaux, etc.). C'est cette dernière stratégie qu'adopte souvent la CE.

Dans un secteur dépourvu d'acteurs majeurs, l'évaluation de l'expertise doit évidemment être effectuée au cas par cas. Il importe toutefois de garder à l'esprit que le développement parlementaire est un domaine spécialisé. Bien que l'expertise en matière de conseil en gestion générale soit utile, le contexte ne saurait être comparé à celui de l'administration publique en général. Dans un parlement démocratique, personne n'est le patron des patrons, les décisions doivent souvent être prises par consensus, et le jeu politique lui-même repose sur l'expression des différences et sur leur prise en considération. Les conseillers en gestion doivent comprendre non seulement la nature multidimensionnelle du parlement, mais aussi l'importance de l'appropriation institutionnelle du processus de développement. Une certaine

<sup>(19)</sup> Quelques entreprises privées des États-Unis, à but lucratif et non lucratif, ont développé une expertise dans le développement parlementaire. Voir par exemple *Chemonics International*, <http://www.chemonics.com/>, et DAI, <http://www.dai.com/>. Certaines fondations européennes ou entreprises à but non lucratif, comme le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM%5CWeb%5CContent%5CNavigation.nsf/index2?ReadForm](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM%5CWeb%5CContent%5CNavigation.nsf/index2?ReadForm) et *Democracy Reporting International* <http://www.democracy-reporting.org> ont également engrangé une expertise dans ce domaine.

expérience parlementaire, que ce soit en tant qu'élu ou en tant que membre du personnel d'encadrement est hautement souhaitable, sinon essentielle, pour réussir. Les critères d'évaluation de la réussite sont d'ailleurs différents de ceux de l'administration publique. Il n'est pas rare d'entendre le personnel des organismes de développement critiquer les parlements pour leur manque d'unanimité ou leur «inefficacité» au moment du vote des lois. Bien que de tels commentaires se fondent parfois sur des dysfonctionnements réels, les parlements les plus efficaces des démocraties développées sont aussi des lieux de désaccord, et parfois même de blocage de l'action gouvernementale. Tout cela est inhérent à la démocratie, dont Winston Churchill, homme d'État britannique, disait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale: «De nombreuses formes de régimes politiques ont été expérimentées et seront expérimentées dans ce monde de péché et de malheur. Personne ne prétend que la démocratie soit parfaite ou qu'elle ait toujours raison. On dit même que c'est le pire des régimes, à l'exception de tous les autres» (Churchill, 1947).

Au-delà des bureaux de conseil, il existe un certain nombre d'organisations internationales de soutien à la démocratie qui développent également une expertise en matière de développement parlementaire, notamment l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) (<http://www.idea.int>).



# ANNEXE 1. LES PARLEMENTS ET LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

*«Au cours de la terrible histoire des famines survenues dans le monde, il est difficile de trouver le cas d'une famine qui se soit produite dans un pays doté d'une presse libre et d'une opposition active, au sein d'un système démocratique» (Sen, 2001:7).»*

## 1.1. Introduction

Ces dernières années, les notions de bonne gouvernance et de renforcement de la démocratie sont devenues des aspects essentiels de la théorie et des programmes de développement international. Presque tous les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement se sont officiellement engagés à promouvoir la bonne gouvernance et la démocratie et, de la même manière, presque tous les pays en développement déclarent être des démocraties. Si, d'un côté comme de l'autre, les actes ne suivent pas toujours les paroles, il est indéniable que depuis 20 ans, dans le domaine du développement, on accorde une plus grande importance qu'auparavant à l'efficacité et au caractère participatif des régimes politiques.

Aucune méthode scientifique ne permet de mesurer l'étendue de la démocratie; les systèmes de gouvernance peuvent varier considérablement tout en offrant aux citoyens un choix réel de dirigeants et de représentants pour la prise de décisions. De nombreux pays possèdent toutefois des structures démocratiques dont le fonctionnement est plus qu'imparfait. Un consensus de plus en plus large se dégage néanmoins quant aux caractéristiques fondamentales des systèmes démocratiques.<sup>(20)</sup> En tout état de cause, le nombre de pays régis par des systèmes démocratiques en fonction a sensiblement augmenté depuis la troisième vague de démocratisation des années 1980 (Barkan, 2009). Alors qu'en 1900, aucun pays du monde ne disposait du suffrage universel, au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, les deux tiers d'entre eux étaient des démocraties électives dotées du suffrage universel et de systèmes d'élections libres (Freedom House, 2002).<sup>(21)</sup>

Comme une majorité d'entre nous le sait, la démocratie a des racines très anciennes. Le mot démocratie provient de la Grèce antique, dont les systèmes démocratiques des cités États sont les mieux connus de l'Antiquité. Pourtant, de nombreux systèmes démocratiques antiques ont précédé Athènes et Sparte, notamment en Afrique, en Inde, en Perse et en Mésopotamie (Bernal, 1987; Diop, 1981; Snell, 2001). Dans toute l'Afrique précoloniale, les problèmes communautaires étaient réglés par consensus lors d'assemblées en plein air que les colons portugais appelaient *palavra*. Le terme est à l'origine du mot *palabre*, qui en est une altération (Sopova, 1999). *Palavra* et **parlement**, un mot français cette fois-ci, qui désignait au départ un forum de discussion, partagent ainsi une origine et une signification communes. Ces assemblées ont été supprimées au cours de la période coloniale bien qu'elles aient survécu dans certaines régions (Rangers, 1999). L'ancien président sud-africain Nelson Mandela raconte avoir assisté dans son enfance à ce type de réunions communautaires: «Tous ceux qui souhaitaient prendre la parole le faisaient. C'était la démocratie sous sa forme la plus pure» (Mandela, 1995:18).

<sup>(20)</sup> Voir par exemple Kofi Annan (2005). Voir aussi la déclaration de Varsovie (2000), «Vers une communauté de démocraties», Varsovie, Pologne, 27 juin, disponible sur [http://www.demcoalition.org/pdf/warsaw\\_french.pdf](http://www.demcoalition.org/pdf/warsaw_french.pdf).

<sup>(21)</sup> Bien que l'organisation *Freedom House* ne considère qu'environ la moitié des pays du monde comme globalement libres, selon un classement incluant un certain nombre d'autres libertés politiques, économiques et civiles, outre la démocratie élective. Voir <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>.

Les premiers systèmes démocratiques étaient essentiellement directs, et tous les hommes libres allaient voter sur les questions concernant la communauté. Ces démocraties n'étaient pas parfaites. En général, la majeure partie de la population ne participait pas aux prises de décisions; femmes, groupes minoritaires, esclaves et autres personnes marginalisées étaient généralement exclus des assemblées démocratiques. Les parlements modernes trouvent cependant bien leur origine dans ces anciennes assemblées où les questions importantes faisaient l'objet d'un débat public. Le fait que des assemblées similaires aient vu le jour indépendamment les unes des autres dans différentes régions du monde antique et médiéval suggère que la prise de décision collective fait partie du patrimoine commun de l'humanité.

Les sociétés devenant peu à peu plus complexes, les assemblées démocratiques directes ont eu tendance à disparaître, car il était impossible que l'ensemble des citoyens libres participent à la prise de décision sur des questions de plus en plus nombreuses. Dans la plupart des sociétés, le pouvoir étatique a commencé à se trouver entre les mains d'un chef souverain qui engageait des agents pour exécuter ses décisions, collecter ses impôts et mener à bien ses activités publiques.

Le système autocratique peut sembler efficace: après tout, s'il n'est pas nécessaire de consulter qui que ce soit en amont, les décisions peuvent être prises rapidement. Dans la réalité, toutefois, l'autocratie posait deux problèmes. Le premier était la tendance de la population à résister au pouvoir absolu. En Angleterre, la célèbre Grande Charte de 1215 est née de l'exigence de soumettre le pouvoir royal au respect du droit. La Grande Charte a permis la création d'un Grand Conseil (ancêtre du parlement) qui devait être loyal envers l'État plutôt qu'envers le monarque, et devait contrôler certains actes du roi. Au cours de l'histoire, des conflits similaires se sont produits entre les souverains.

La seconde raison de la diffusion de la démocratie est qu'elle présente des avantages en termes d'efficacité. Des études sur la motivation humaine ont clairement montré que l'on est plus productif quand on a un sentiment d'«appropriation», que l'on conçoit et exécute les tâches qui nous incombent (Miller et Monge, 1986). Ce principe général se traduit par un «bénéfice» économique pour la démocratie, que l'on retrouve dans la plupart des études (mais pas toutes) sur les relations entre la démocratie et la croissance économique dans les pays en développement (Faust, 2007). La démocratie n'est que l'un des nombreux facteurs susceptibles d'influer sur la prospérité d'une société. Il existe ainsi des sociétés démocratiques relativement peu prospères et des sociétés autocratiques relativement prospères, mais globalement, les sociétés démocratiques obtiennent de meilleurs résultats que les sociétés non démocratiques. La sélection naturelle tend donc à favoriser les régimes démocratiques par rapport aux régimes non démocratiques, et à long terme, les systèmes démocratiques seront probablement plus répandus que les systèmes non démocratiques.

Si les démocraties ont tendance à être économiquement plus productives, il est également vrai que les sociétés les plus riches ont plus de chances d'être démocratiques. Pour le sociologue canadien Ronald Inglehart, l'essor de la démocratie moderne provient de l'interaction entre des processus de développement économique et social. La modernisation apporte davantage de ressources aux populations et une économie moderne a besoin de travailleurs mieux éduqués et mieux formés. Les mieux éduqués ont des compétences supérieures et sont davantage susceptibles d'exiger d'être libres dans leurs choix. Cela crée une pression pour que les droits à la liberté d'expression et à l'égalité des chances soient garantis, ce que l'on ne peut trouver que dans un système démocratique (Inglehart et Welzel, 2006). Le développement et la démocratie se renforcent donc mutuellement et la science du développement économique ne saurait être considérée séparément de l'art de la gouvernance démocratique (Power, 2009).



En bref, on peut donc considérer que la démocratie naît de la volonté générale du peuple, ce qui entraîne une meilleure cohésion sociale et une meilleure productivité par rapport aux régimes autocratiques. Les parlements sont les premières institutions démocratiques à avoir vu le jour. Si les sociétés devenues plus complexes ont d'abord favorisé les systèmes de gouvernance autocratiques, les systèmes de gouvernance efficaces et économiquement opérants nécessitent le consentement du peuple: c'est la raison pour laquelle les systèmes de démocratie représentative sont aujourd'hui généralement reconnus comme le moyen le plus efficace pour garantir ce consentement et assurer un équilibre entre gouvernement efficace, d'une part, et participation et contrôle populaires, d'autre part.

La démocratisation connaît des fluctuations. Trois vagues de démocratisation ont été reconnues: une première, longue et lente, en Amérique du Nord et en Europe, au cours du XIXe siècle; une deuxième après la Seconde Guerre mondiale; et une troisième dans la plupart des pays africains, d'Amérique latine et du bloc communiste à partir des années 1980 (Huntington, 1991). Entre chacune de ces vagues de démocratisation, parfois pendant de longues périodes, le nombre de démocraties a stagné, sinon chuté. Depuis la fin de la troisième vague de démocratisation, au tournant du XXIe siècle, relativement peu de nouvelles démocraties ont vu le jour. On a néanmoins assisté à une importante consolidation des pratiques démocratiques, en particulier dans les régions où la démocratie moderne est récente. Au tournant de notre siècle, seuls cinq des 48 États africains n'avaient pas organisé d'élections législatives pluralistes.

Dans plusieurs pays, l'énergie déployée par les gouvernements en place pour ignorer ou falsifier les résultats des élections s'est heurtée à de forts mouvements de résistance populaire et le nombre de pays à avoir connu des passations de pouvoir pacifiques et démocratiques à la suite d'élections a augmenté. Le poids de l'opinion populaire en faveur de la démocratie est peut-être le meilleur indicateur du fait que la marche mondiale vers la démocratie a peu de chance de faiblir ou de s'inverser. L'institut de sondage Gallup International interroge régulièrement les citoyens de pays du monde entier sur leur conception de la démocratie. Conformément aux résultats précédents, d'après l'enquête menée en 2006 dans 62 pays, environ quatre cinquièmes de la population mondiale pensent que la démocratie est le meilleur système de gouvernement (Gallup, 2006: 43).

## 1.2. Les parlements et les systèmes de gouvernance démocratique

Dans la présente section, nous étudions la place qu'occupent aujourd'hui les parlements dans la gouvernance et passons en revue les différents modèles de parlements démocratiques à travers le monde. Comme indiqué précédemment, les systèmes diffèrent considérablement et s'il n'existe pas de commun accord sur ce qui constitue une démocratie idéale, plus de 90% des États membres de l'ONU partagent un consensus sur les éléments essentiels de la démocratie,<sup>(22)</sup> comme on peut le voir dans un certain nombre de résolutions de l'ONU. Ces dernières années, le fait que les institutions de la démocratie libérale représentative, c'est-à-dire les parlements, fournissent des bases solides à l'exercice des droits démocratiques fait l'objet d'un consensus croissant. Les parlements peuvent être critiqués à juste titre dans bien des cas en raison de l'insuffisance du dialogue avec la population (Naidoo, 2003). Dans ce cadre, les programmes de soutien parlementaire peuvent aider à renforcer les compétences locales et à nouer des liens. Il faut cependant également remarquer que les conditions favorables à une démocratie plus *participative*, en particulier celle que soutiennent les militants de la société civile, reposent sur une démocratie *représentative* opérante (Doherty, 2001).

<sup>(22)</sup> Voir les résolutions A/RES/59/201 de l'Assemblée générale de 2005, qui fournissent une liste des éléments fondamentaux de la démocratie, adoptée par 172 États membres de l'ONU avec 15 abstentions, et les résolutions A/RES/60/1 du sommet de l'ONU de 2005, contenant des références explicites et détaillées sur la démocratie.



Les parlements, l'exécutif et le pouvoir judiciaire constituent habituellement les trois principales institutions autonomes de l'État. Les relations entre ces institutions varient. Dans certains systèmes, l'accent est mis sur la *séparation des pouvoirs*. Comme nous l'avons fait remarquer dans l'introduction de ce guide, aux États-Unis par exemple, les institutions de l'État sont strictement séparées en vertu de la Constitution. De la même manière, dans les systèmes napoléoniens, il y a généralement une nette séparation des pouvoirs entre les différentes institutions de l'État. La plupart des pays francophones et lusophones d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique suivent assez fidèlement le modèle napoléonien de séparation des pouvoirs. Dans d'autres systèmes, cette relation est plutôt envisagée comme un *équilibre des pouvoirs*, et les rôles institutionnels peuvent se superposer partiellement. Dans le système de Westminster en particulier, l'exécutif, le législatif et le judiciaire ont été étroitement liés dans le passé. Dans le système classique de Westminster, par exemple, le chef de l'exécutif est désigné parmi les législateurs et conserve son siège au parlement. Des juges peuvent également siéger au parlement en tant que législateurs. La tendance à établir une nette séparation des pouvoirs s'impose toutefois de plus en plus et dans de nombreux systèmes de pays ACP inspirés de Westminster, le chef de l'État est élu au suffrage direct et non désigné parmi les membres du parlement.

On peut distinguer trois types de systèmes démocratiques: les systèmes parlementaire, présidentiel et semi-présidentiel. Comme rappelé plus haut, dans le *système parlementaire* classique le chef de l'État est élu indirectement par le parlement, et le gouvernement ne peut continuer à gouverner qu'aussi longtemps qu'il dispose d'une majorité au parlement. Dans le *système présidentiel*, le président est normalement élu au suffrage universel direct, tandis que le parlement est élu séparément, que les élections parlementaires aient lieu le même jour que l'élection présidentielle ou non. Le président choisit un gouvernement dont les ministres ne font pas partie du parlement (un parlementaire désigné pour être membre du cabinet ministériel doit démissionner et est généralement remplacé par un *suppléant*). Il arrive que le gouvernement doive être approuvé par le parlement. Dans le *système semi-présidentiel*, le président est directement élu comme dans les systèmes présidentiels. Il y a cependant également un premier ministre, qui est normalement le chef du gouvernement et qui est responsable de l'exécution quotidienne des programmes et des politiques du gouvernement.

Il existe de très nombreux types de régimes semi-présidentiels. Certains sont très proches du système présidentiel, et le président peut par exemple diriger le conseil des ministres, tandis que d'autres sont plus proches du système parlementaire, et le premier ministre peut par exemple avoir le contrôle total des affaires quotidiennes du gouvernement, et rendre compte de son activité et de celle de ses ministres au parlement. Dans les systèmes semi-présidentiels, le Premier ministre est généralement désigné par le parlement sur recommandation du président. De la même manière, les ministres du gouvernement doivent généralement être approuvés par le parlement. Les systèmes présidentiels et semi-présidentiels semblent souvent fonctionner de la même manière, le travail parlementaire ayant tendance à se concentrer sur le contrôle des actions de l'exécutif. Le système semi-présidentiel est cependant moins centralisé que le système présidentiel pur. En effet, afin de se maintenir au pouvoir, le gouvernement a besoin de conserver le soutien - la confiance - du parlement.

Dans le système d'inspiration britannique, le gouvernement est formé par le parti qui remporte une majorité de sièges dans les circonscriptions lors d'une élection générale ou par une coalition de partis qui compose une majorité des parlementaires. Le chef du parti vainqueur devient Premier ministre. Traditionnellement, le Premier ministre est un parlementaire, généralement de la Chambre des Communes ou chambre basse. Les ministres du gouvernement, nommés par le Premier ministre, sont également presque toujours des membres de la Chambre des

Communes ou de la chambre haute (la Chambre des Lords). Si des personnes ne faisant pas partie du parlement sont choisies pour un poste de ministre, on les nomme traditionnellement à la chambre haute ou elles se présentent à une élection partielle afin d'obtenir un siège à la chambre basse. Au Royaume-Uni, il n'existe pas non plus de stricte séparation du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Douze membres de la Chambre des Lords sont également *Lords of Appeal in Ordinary*, communément appelés *Law Lords*, et siègent à la plus haute cour d'appel du pays.<sup>(23)</sup>

Si certains aspects du système britannique se retrouvent dans la plupart des pays du Commonwealth, de nombreux pays ont évolué vers une séparation plus claire des pouvoirs entre les trois branches de l'État. Dans de nombreux pays comme le Ghana, le Kenya ou le Zimbabwe, par exemple, on élit au suffrage direct un président détenant des pouvoirs exécutifs. Il est fréquent que certains des ministres du gouvernement, sinon tous, ne fassent pas partie du parlement. On peut conclure qu'il y a une tendance mondiale à la séparation plus formelle des pouvoirs entre les institutions de l'État.

### 1.3. Les fonctions du parlement

Dans la plupart des pays, les fonctions principales du parlement sont détaillées dans la Constitution. En général, bien que cela ne soit pas systématique, la Constitution confère au parlement la responsabilité principale de la législation, du contrôle de l'exécutif et de la représentation. Les parlements approuvent normalement également le budget, supervisent sa mise en œuvre par l'exécutif et contrôlent les dépenses inscrites au budget. Le parlement a également l'importante responsabilité de veiller à ce que les points de vue de tous les groupes de la population soient correctement représentés. Dans la présente section, nous étudions les différents rôles des parlements ainsi que certains aspects de leur fonctionnement interne. Ces rôles sont mis en rapport avec le travail pratique de renforcement du pouvoir parlementaire abordé au chapitre 2.

#### 1.3.1. La législation

En pratique, la tâche de légiférer est presque toujours partagée avec l'exécutif, bien que dans la grande majorité des cas ce soit le législatif qui approuve formellement toute législation. Dans la plupart des pays (à l'exclusion des États-Unis), les propositions de loi peuvent émaner soit des parlementaires (et/ou des groupes parlementaires, etc.), soit de l'exécutif. Dans la plupart des pays en développement ou développés, l'exécutif joue un rôle plus important dans l'élaboration de la législation que le parlement et la plupart des propositions de loi émanent directement ou indirectement de l'exécutif. Cela témoigne en partie du manque de ressources et de compétences techniques de l'assemblée, que les programmes de soutien parlementaire peuvent aider à combler. Il existe cependant également de bonnes raisons pour lesquelles l'exécutif dispose de plus de moyens que le parlement pour élaborer la législation, en particulier sur des questions de nature technique. Dans presque tous les pays, l'exécutif est en effet organisé en ministères qui concentrent l'expertise dans leur domaine de compétence, comme la santé, l'éducation ou les finances. Cet aspect est essentiel car c'est à l'exécutif d'exécuter les politiques et les programmes. Par défaut, les ministères disposent donc de la masse critique d'experts nécessaire pour comprendre à la fois les questions politiques sur lesquelles il est nécessaire de légiférer et l'impact potentiel des changements législatifs sur l'application des programmes dans leur domaine. À l'exception des cas spécifiques et relativement rares de systèmes comme celui des États-Unis où le

<sup>(23)</sup> La Chambre haute du parlement britannique est actuellement soumise à une refonte. La législation adoptée en 2009 implique que la fonction judiciaire de la Chambre des Lords soit transférée à la nouvelle Cour Suprême du Royaume-Uni. On étudie en outre, des initiatives visant l'élection de certains ou de tous les membres de la Chambre haute.

Congrès joue un rôle majeur dans le processus d'élaboration des politiques, les parlements ne détiennent pas ce type de connaissances. Développer ces connaissances s'avérerait coûteux et risquerait de mener à un conflit permanent avec l'exécutif. Par conséquent, le rôle des parlements dans la législation se limite la plupart du temps aux activités suivantes:

- L'organisation de débats formels entre le gouvernement et l'opposition sur les questions législatives les plus importantes telles que le budget national ou des changements notables dans les stratégies politiques. Une fois encore, l'objectif de l'opposition dans le débat n'est pas nécessairement de mettre le gouvernement en échec, mais plutôt de mettre l'accent sur les différentes approches des deux bords politiques. Cette fonction est souvent décrite comme le rôle d'*arène* du parlement.
- L'analyse en profondeur de la législation que propose l'exécutif, effectuée par des commissions du parlement, y compris dans de nombreux cas, la proposition et l'adoption d'amendements; cette activité dépend de la capacité des différents groupes parlementaires à travailler ensemble en commission dans une atmosphère dépolitisée. Analyser efficacement une loi importante peut parfaitement inclure de recourir à une expertise émanant soit du parlement lui-même, soit d'experts extérieurs, comme exposé ci-dessous.
- Les propositions de loi émanant d'un parlementaire sur des questions d'importance personnelle ou symbolique, souvent utilisées comme moyens de mettre l'accent sur une question plutôt que dans le but de faire adopter la loi. Parfois, une proposition de loi individuelle est reprise à son compte par l'exécutif après mûre réflexion. Il arrive, comme dans l'exemple ci-dessous, que la proposition d'un parlementaire devienne une loi.

Ainsi, les principales compétences généralement nécessaires à un parlement en ce qui concerne la fonction législative sont:

- A. les compétences de rédaction de textes législatifs, en particulier la compétence d'apporter des amendements efficaces à la législation (lorsque c'est possible, Constitution d'une équipe dédiée de rédaction des textes de loi);
- B. la compétence des députés et du personnel à analyser la législation et son impact éventuel; et
- C. la capacité à travailler ensemble en commission au-delà des clivages politiques pour améliorer la législation.

#### **Encadré 14 - Étude de cas: la législation antitabac au Niger**

Gado Boureima était député à l'Assemblée nationale du Niger entre 1999 et 2004. M. Boureima, qui avait travaillé à l'étranger en tant que consultant en gestion, connaissait bien la tendance de nombreux pays occidentaux à introduire une législation interdisant le tabac dans les lieux publics. Il était convaincu que le peuple nigérien avait les mêmes droits à la protection contre les dangers liés au tabagisme passif que les populations des pays riches. Le Niger, un pays pauvre du Sahel, ne peut assumer financièrement les nombreux programmes et services de santé disponibles en Occident, mais le député pensait que rendre les bâtiments publics non-fumeurs n'impliquait pas de dépenses significatives, et qu'une baisse de la mortalité permettrait de réserver les ressources disponibles pour les soins de santé aux services essentiels tels que les soins prénataux ou la réduction de l'impact de maladies mortelles comme le paludisme. Bien qu'il fût membre du parti au pouvoir, le Mouvement national pour la société du développement, les dirigeants de son parti et le ministre de la Santé ont pensé que cette législation ne constituait pas une priorité absolue. Aucunement découragé, M. Boureima a fait une proposition de loi en son nom, qui a été adoptée et est devenue une loi.

### 1.3.2. Le contrôle

Le contrôle consiste, pour le parlement, à suivre les activités du gouvernement et à veiller à ce qu'elles soient conformes à la législation nationale et que les ressources soient utilisées de manière rationnelle et efficace.

À bien des égards, le contrôle est la fonction la plus importante de tout parlement. Comme nous l'avons déjà dit, il existe souvent de bonnes raisons pour que l'exécutif prenne l'initiative d'élaborer des propositions de loi, même si le parlement étudie soigneusement ces propositions et y apporte des amendements pour renforcer la législation et répondre aux besoins de groupes d'intérêts particuliers. En revanche, l'exécutif est par définition limité dans ses efforts d'autodiscipline. C'est tout particulièrement le cas lorsque l'autonomie politique de la fonction publique est en question.

Bien que les gouvernements aient consenti d'importants efforts, souvent avec l'aide de donateurs, pour accroître leur propre responsabilité, le système ne peut pas assurer le contrôle parlementaire, qui est généralement mené publiquement et inclut les représentants de différentes sensibilités politiques ayant un intérêt majeur à veiller à ce que les questions et les problèmes soient portés sur la scène publique. Il a souvent été suggéré par le passé que le fait de rendre publics les erreurs et les manquements risquait de conduire à une crise et à une instabilité politiques. On considère cependant de plus en plus que le fait de devoir rendre publiquement des comptes de façon régulière et cohérente favorise fortement une conduite éthique du gouvernement et du service public et réduit la probabilité que surviennent des scandales aussi graves que déstabilisants. Une attention considérable est accordée dans ce guide aux stratégies visant à augmenter les compétences de contrôle des parlements.

Le contrôle parlementaire peut être mis en œuvre de multiples façons. Comme dans d'autres domaines de l'activité parlementaire, les procédures et les outils de contrôle varient d'un parlement à l'autre, et dépendent en particulier du type de système parlementaire. En principe, les systèmes fondés sur la séparation des pouvoirs, comme c'est le cas de la plupart des parlements des pays francophones et lusophones, sont plus à même d'exercer un contrôle car les institutions exécutives et législatives ne se chevauchent que peu ou pas du tout, même si ce n'est pas toujours vrai en pratique. Dans les systèmes basés sur le modèle de Westminster, les ministres siègent généralement au parlement et un conflit d'intérêt concernant le contrôle peut surgir. Dans la plupart des pays du Commonwealth ce problème est traité par les commissions du contrôle budgétaire, qui examinent la manière dont les programmes gouvernementaux ont été mis en œuvre, et qui sont par convention<sup>(24)</sup> présidées par un député de l'opposition parlementaire.

Certaines formes de mise en œuvre du contrôle parlementaire sont exposées ci-dessous. Le cas spécifique du processus budgétaire, notamment les fonctions de contrôle du parlement, est étudié plus en détail ci-dessous et à la section 2 de l'annexe 2.

**A. Les commissions parlementaires.** En plus de leur fonction d'examen des lois évoquée plus haut, les commissions parlementaires jouent en général un rôle de contrôle important. En effet, elles décortiquent les activités du ministère ou des ministères couverts par leur mandat. Elles ont la possibilité de demander aux ministres et aux membres du gouvernement de rendre compte de leurs activités. Elles peuvent diligenter des enquêtes sur le fonctionnement de programmes gouvernementaux spécifiques par le secrétariat parlementaire ou par des conseillers extérieurs. Elles peuvent faire témoigner des experts sur le fonctionnement de programmes en particulier et/ou mener des audiences sur des questions spécifiques afin que les préoccupations des représentants des groupes

<sup>(24)</sup> Cette convention n'existe pas dans tous les parlements possédant une commission du contrôle budgétaire.

d'intérêt puissent être enregistrées et prises en considération. Les commissions produisent régulièrement des rapports sur des questions spécifiques sur la base d'études réalisées par leurs soins.

- B. Les commissions spécialisées.** Dans la plupart des systèmes parlementaires, on peut créer des commissions spécialisées afin d'étudier les questions posant un problème spécifique. Il peut s'agir de sous-commissions de commissions parlementaires permanentes, ou de commissions spécialisées instituées par le parlement tout entier afin d'étudier une question en particulier.
- C. Les questions aux ministres.** La plupart des systèmes prévoient la possibilité d'adresser des questions aux ministres, qui doivent pouvoir rendre compte de tout ce qui se passe dans leur ministère. Dans le modèle de Westminster où les ministres siègent au parlement, ceux-ci doivent régulièrement s'exprimer sur la législation et répondre aux questions. Dans le système napoléonien, il existe normalement un processus d'*interpellation* dans lequel les ministres peuvent être amenés à rendre compte des activités de leur ministère. Les règles déterminant qui est habilité à interpellier les ministres pour qu'ils s'expriment varient selon les parlements. Il convient de trouver un juste équilibre entre un contrôle efficace, le parti majoritaire ne devant pas avoir la possibilité de bloquer une interpellation, et la tribune politique, où l'opposition interpelle le ministre pour produire un effet dramatique ou déstabilisant plutôt que pour encourager une plus grande responsabilité.
- D. Les questions écrites.** En général, les questions peuvent être posées soit oralement soit par écrit. Lorsque des réponses techniques sont requises, comme le nombre de personnes d'un certain secteur bénéficiant d'un programme en particulier, la question est posée par écrit afin de laisser le temps au ministre de recueillir les informations nécessaires à sa réponse. Une opposition bien organisée recourt aux questions écrites pour construire progressivement un dossier permettant de contester les actions du gouvernement dans un domaine particulier. Autrefois, les questions écrites étaient souvent le seul moyen d'obtenir des informations internes au gouvernement quand ce dernier ne souhaitait pas les rendre publiques. Avec la tendance croissante dans les pays développés et en développement à adopter une législation garantissant au public des droits d'accès à l'information, les questions écrites ont peut-être perdu de leur importance, bien qu'il soit plus difficile pour les gouvernements de refuser de fournir une information aux parlementaires par ce biais plutôt qu'en vertu de la législation en matière d'information. Le fait de poser des questions sous tous azimuts attire l'attention sur un problème, même si l'information demandée aux ministres fait déjà partie du domaine public.
- E. L'enquête parlementaire.** Encore une fois, la plupart des systèmes parlementaires prévoient la possibilité de lancer des enquêtes parlementaires afin d'étudier certains problèmes ou objets de scandales. Il s'agit d'une méthode formelle de gestion des questions graves. Si l'objet de l'enquête est un problème spécifique, par exemple les causes de troubles à l'ordre public survenus dans une localité, l'enquête parlementaire comporte souvent la possibilité d'un déplacement dans la région concernée afin de pouvoir procéder aux mesures d'instruction et de permettre aux citoyens concernés de s'adresser directement à la commission. Les enquêtes parlementaires donnent généralement lieu à un rapport sur la question qui contient des recommandations en vue de modifications. Les systèmes napoléoniens prévoient souvent une procédure juridique spéciale menée par le parlement, permettant de révoquer les ministres dont les manquements sont avérés; une procédure similaire existe aux États-Unis. Un rapport d'enquête parlementaire peut être publié ou rester confidentiel, bien que la tendance aille dans le sens d'une plus grande transparence.

**F. La cour des comptes ou le contrôleur général.** Les parlements inspirés du système de gouvernance napoléonien possèdent généralement une cour des comptes indépendante qui contrôle chaque année les comptes de l'exécutif et mène des enquêtes spécifiques en cas de doutes sur certains domaines en particulier. La cour des comptes est tantôt une chambre de la cour suprême du pays, tantôt entièrement indépendante. Les rapports de la cour des comptes sont présentés au parlement, qui doit les adopter avec ou sans modifications avant de pouvoir clôturer l'exercice comptable de l'année. Le contrôleur général joue un rôle comparable dans les parlements qui suivent le modèle de Westminster. Il rend généralement compte de ses activités au parlement et non à l'exécutif. La cour des comptes dans les systèmes napoléoniens est nommée selon une procédure inscrite dans la Constitution du pays. Elle comprend en général l'exécutif et le parlement ainsi que l'association des avocats et/ou des juges du pays.

**G. La commission des finances et/ou la commission des finances et du budget.**

Dans les parlements de type Westminster, la commission des finances joue le rôle de supervision de l'utilisation des ressources publiques. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les commissions des finances sont en général dirigées par un député de l'opposition. La commission des finances travaille main dans la main avec le contrôleur général, qui produit régulièrement des rapports spéciaux sur l'utilisation des ressources publiques. Dans les systèmes démocratiques qui fonctionnent correctement, les membres des commissions financières de différents partis tentent de mettre entre parenthèses les questions d'ordre idéologique afin de travailler ensemble et de garantir une supervision efficace. Cela n'est bien sûr pas toujours possible, en particulier lorsque le jugement d'un programme spécifique s'appuie sur des opinions divergentes quant aux objectifs qu'il est censé atteindre. La place des commissions des finances et/ou des commissions des finances et du budget dans le cycle budgétaire est étudiée ci-dessous.

**H. Les groupes parlementaires.** Les groupes parlementaires jouent un rôle clé dans la fonction de contrôle. Dans les démocraties libérales, l'opposition a deux fonctions principales: représenter une alternative au gouvernement en place et lui demander des comptes. Dans la plupart des parlements, tout groupe politique comprenant un certain pourcentage fixé de parlementaires peut s'associer en tant que groupe parlementaire officiel et bénéficier de certains privilèges tels que des bureaux, le droit d'embaucher du personnel, sa reconnaissance lors des débats, le droit de proposer une législation, un budget pour ses activités, etc. Dans certains pays, il existe une *opposition officielle*, formée par le plus important des partis de l'opposition. Celle-ci a parfois certains droits inscrits dans la Constitution du pays, dans la législation subordonnée ou dans les règles internes (le règlement) du parlement, parmi lesquels le droit d'être consultée avant toute décision majeure de l'exécutif telle qu'une déclaration de guerre ou même le droit de bénéficier régulièrement de comptes-rendus généraux sur les affaires publiques. Cela permet à l'opposition de jouer plus efficacement son rôle de gouvernement alternatif. Le chef de l'opposition reçoit souvent un salaire considérable de l'État en plus de sa rémunération normale en tant que parlementaire.

Un contrôle efficace dépend de la disponibilité des informations et des enquêtes sur les dépenses publiques. Dans les gouvernements modernes, le nombre d'actions entreprises est considérable, et les parlementaires ne peuvent donc avoir une connaissance approfondie de ce qui se passe au sein de l'exécutif. Il existe de nombreuses manières - formelles comme informelles - pour les parlementaires d'obtenir les informations dont ils ont besoin pour mener un contrôle efficace, que ce soit par le biais de systèmes internes au parlement ou d'institutions et d'organisations extérieures. Les différents types de parlements disposent de différents types d'assistance de la part du secrétariat. La composition et le rôle du secrétariat sont exposés ci-dessous. Les sources extérieures utilisées pour obtenir des informations dans le cadre du contrôle comprennent:

- **Les médias.** Les parlementaires ont souvent une relation d'amour-haine avec les médias; ils veulent que leurs activités soient relayées par les médias, mais ne souhaitent pas que leurs habitudes de travail ou leur gestion des finances soient critiquées. Inversement, les médias dépendent des hommes politiques pour obtenir des informations exactes, mais ne veulent pas devenir le service de communication d'un groupe parlementaire en particulier. Les pays dont les parlements et la tradition démocratique sont forts ont généralement une *tribune de presse parlementaire* efficace, une association de journalistes spécialisés dans la couverture du parlement et font généralement l'objet d'une accréditation par celui-ci, qui leur donne accès à des ressources telles qu'un espace réservé pour assister aux débats parlementaires, un accès pour effectuer des recherches dans la documentation parlementaire et des connexions à internet. Le cadre d'évaluation du chapitre 2 comprend une présentation de l'évaluation des compétences de communication du parlement et des médias parlementaires indépendants ainsi que des solutions pour soutenir les médias et renforcer les compétences de communication.
- **La société civile.** La société civile et les parlements sont intimement liés et, comme dans toutes les relations de proximité, il existe autant de domaines et de moments de collaboration efficace que de frictions. Les organisations de la société civile peuvent se révéler d'inestimables sources d'informations sur ce qui se passe dans un domaine ainsi que d'expertise pour analyser les activités gouvernementales et les propositions de loi. Au chapitre 2 est présentée une étude détaillée sur la relation complémentaire entre la société civile et le parlement ainsi que des méthodes de renforcement des synergies qui ne compromettent pas l'indépendance de chaque institution.
- **Les consultants et les experts.** On constate souvent un manque d'expertise des parlementaires ou du personnel administratif, qui n'ont pas les capacités d'analyse de l'efficacité des programmes à des fins de contrôle. Les experts, qu'ils soient issus d'universités ou de cabinets privés, peuvent être amenés à effectuer des analyses spécifiques et à fournir des recommandations sur des politiques, contre rémunération ou bénévolement. Le désavantage de dépendre d'experts réside dans l'absence de développement de compétences au sein de l'institution. Si une telle expertise est régulièrement requise, il peut être plus judicieux de mettre en place des unités de recherche au sein du parlement, comme indiqué ci-après dans la section sur le secrétariat parlementaire.

#### Encadré 15 - Le poids croissant de la société civile

Dans les pays en développement, qui bénéficient souvent d'un large soutien des donateurs, le poids croissant de la société civile représente à la fois une chance et une menace pour l'institution parlementaire, comme nous l'avons dit précédemment. Trop souvent, le mode de fonctionnement participatif de la société civile est vu comme une solution de remplacement des parlements plutôt que comme une base sur laquelle construire des parlements efficaces. Un bon moyen de dépasser cette tension est de considérer le parlement comme l'interlocuteur entre la société civile et le gouvernement. Bien que les organisations de la société civile aient souvent l'impression de mieux atteindre leurs objectifs en négociant directement avec le gouvernement, le parlement constitue un excellent relais pour soulever publiquement une question et lancer un soutien public.



### 1.3.3. La représentation

Les parlements sont l'institution essentielle des *démocraties représentatives*. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les premiers systèmes démocratiques n'étaient pas en mesure de gérer des États dont la population était nombreuse ou dont les systèmes de gouvernance étaient complexes. En tant qu'individus, les citoyens n'ont ni le temps libre ni l'expertise nécessaires pour prendre part à chaque décision relative à la gouvernance et à l'administration publique et doivent s'appuyer sur leurs représentants pour exercer leurs facultés de jugement et leurs compétences de gestion politique pour prendre les bonnes décisions à leur place.

Il existe différentes philosophies de représentativité des parlementaires, qui se font plus ou moins l'écho des points de vue de leurs électeurs. Dans de nombreux pays, on observe une tendance croissante au recours au référendum plutôt qu'au parlement pour décider de certaines questions fondamentales. Bien entendu, même dans ce cas, la loi qui établit un référendum (en précisant la question qui sera posée) doit être votée par le parlement. Même dans les pays qui ont largement recours au référendum, la grande majorité des lois sont traitées par le parlement et les parlementaires doivent décider à quel point ils souhaitent refléter les intérêts et les opinions de leurs électeurs au moment de donner leur voix.

La méthode la plus simple pour garantir la représentation est de procéder à des élections régulières afin de choisir des parlementaires. Il existe différentes méthodes d'élection des parlementaires, et chacune influence fortement la façon dont le parlement exerce ses fonctions représentatives. Dans certains systèmes, les parlementaires sont élus sur des listes nationales, ce qui les encourage à considérer avant tout l'intérêt général de la nation lorsqu'ils votent sur des questions spécifiques. Lorsque les parlementaires sont élus sur la base de la circonscription, ils ont tendance à considérer la dimension locale des questions, bien que de nombreuses constitutions précisent que les parlementaires ne doivent prendre en compte que l'intérêt national. La combinaison des deux systèmes est fréquente, certains membres étant élus sur des listes de partis et d'autres par circonscription. L'incidence du système électoral sur l'inclusion du parlement est abordé plus loin dans le présent chapitre et à la section 1 de l'annexe 2.

Entre les élections, les parlementaires ont différents moyens formels et informels de recueillir les opinions de leur électorat pour en tenir compte dans les processus politiques et législatifs.

- Les électeurs peuvent contacter leurs parlementaires et leur faire part de leur opinion individuellement ou en tant que membres d'une OSC.
- Souvent, les parlementaires se rendent régulièrement dans leur circonscription et tiennent des réunions au cours desquelles ils recueillent l'opinion publique. Ces consultations ont de plus en plus lieu en ligne, en particulier dans les pays les plus riches. Les nouvelles technologies permettent aux parlementaires de recueillir plus facilement l'opinion de leurs électeurs et donnent à ces derniers l'assurance de faire entendre leur voix plus aisément. Cela peut cependant parfois donner l'impression que les points de vue sont discordants et il peut sembler difficile de tirer des conclusions sur ce que pense le public.
- Comme nous l'avons indiqué plus haut, les commissions parlementaires peuvent organiser des auditions sur des propositions spécifiques et/ou sur des questions de contrôle, au cours desquelles les citoyens et les représentants de la société civile peuvent exprimer leur point de vue.
- La plupart des parlements ont un système permettant d'accepter des pétitions relatives à tous types de questions. Une fois accomplies les formalités de présentation d'une



pétition, celle-ci est présentée à l'assemblée. Certains parlements disposent d'une commission des pétitions qui les examine et recommande qu'elles soient soumises à un débat ou les transmet à l'exécutif pour obtenir une réponse et/ou des actions.

- De nombreuses constitutions nationales garantissent le droit à l'initiative citoyenne, par laquelle un quota d'électeurs (en général une large part ou une proportion fixe de l'électorat) peut proposer une loi que le parlement est tenu d'examiner. En pratique, c'est généralement un moyen peu fréquent de faire adopter une loi, car il nécessite non seulement le soutien et les voix du parlement, mais aussi (ce qui est encore plus important) le passage par toutes les étapes et toutes les procédures auxquelles est soumise toute proposition de loi avant d'être promulguée. La procédure pour obtenir le nombre nécessaire de signatures de citoyens exerce toutefois une pression sur l'exécutif et sur l'assemblée pour prendre des mesures sur la question soulevée par l'initiative citoyenne.

**Les missions.** Les missions (déplacements des parlementaires sur le terrain) peuvent rapprocher le parlement du peuple de plusieurs manières. Elles peuvent être organisées dans le but de débattre d'une importante proposition de loi ou dans le cadre du contrôle des programmes gouvernementaux évoqué plus haut. Les groupes parlementaires ou les bancs de partis peuvent organiser des missions, mais ils doivent démontrer que cette activité n'est pas simplement une extension de la campagne du parti. Les missions sont l'occasion de renforcer les liens entre les OSC et les médias locaux. Les parlements de nombreux pays en développement sont confrontés à des difficultés financières ne leur permettant pas d'organiser régulièrement des missions parlementaires et le manque de contact avec les électeurs est l'une des critiques majeures qui leur sont adressées. Les parlements des pays en développement n'ont souvent pas pris conscience de toutes les possibilités qui s'offrent à eux de contribuer aux programmes nationaux comme les DSRP et de contrôler ces programmes ; c'est pourtant un domaine dans lequel les missions peuvent se révéler utiles pour évaluer les besoins et déterminer l'efficacité des programmes. Le soutien aux missions est un élément efficace des différents programmes de soutien parlementaire. Les parlements et les programmes nationaux sont étudiés en détail à la section 3 de l'annexe 2, avec une attention particulière accordée aux DSRP.

**Les bureaux de circonscription et le travail de proximité.** Les parlementaires de la plupart des pays développés ont un ou plusieurs bureaux de circonscription où ils peuvent rencontrer les électeurs et où le personnel peut noter les préoccupations évoquées et, le cas échéant, faire part du problème à d'autres organismes. Ces bureaux sont moins répandus dans les pays en développement, en général pour des raisons financières. Il convient d'apporter des recommandations claires quant à leur mode de gestion.

#### 1.3.4. Le cycle budgétaire

Le parlement doit jouer un rôle essentiel dans le processus budgétaire. Ses fonctions budgétaires comprennent des aspects législatifs et de contrôle et, dans le meilleur des cas, de représentation à travers un dialogue avec les groupes d'intérêt. Le processus budgétaire doit être considéré comme un cycle qui inclut le parlement ainsi que l'exécutif et les institutions de contrôle de l'État telles que le contrôleur général ou la cour des comptes. Si un élément du cycle ne fonctionne pas correctement, cela constitue une lacune en matière de responsabilité et donc un risque fiduciaire. La section 2 de l'annexe 2 traite en détail des parlements et du budget national et une attention particulière est accordée au contrôle du budget et à l'impact du passage de l'aide au développement à la modalité d'appui budgétaire direct sur le rôle du parlement.

Les pouvoirs parlementaires de modification et de proposition des budgets nationaux sont très variables. Dans de nombreux pays, les parlements n'ont la possibilité de modifier le budget que s'ils n'augmentent pas les dépenses globales, mais un parlement démocratique devrait toujours avoir le pouvoir de rejeter tout simplement le budget. Dans un processus budgétaire inclusif classique

- l'exécutif élabore un cadre de référence constitué de recommandations budgétaires et de domaines d'action prioritaires pour le budget de l'année suivante;
- la commission parlementaire des finances et/ou du budget consulte les groupes d'intérêt sur ces propositions et prépare un rapport et des recommandations destinés à l'exécutif;
- l'exécutif élabore le détail du budget et le soumet au parlement, souvent en y adjoignant une présentation du budget et une argumentation dans lesquels la politique budgétaire du gouvernement est annoncée dans ses grandes lignes;
- le parlement envoie la proposition de budget détaillée à la commission afin que celui-ci soit discuté, et la commission des finances joue le rôle de coordinateur de la procédure;
- à l'aide des rapports de la commission, le parlement discute et vote la proposition de budget en session plénière;
- l'exécutif met le programme budgétaire en œuvre;
- la commission des finances reçoit des rapports réguliers (souvent trimestriels) sur l'exécution du budget; les commissions parlementaires peuvent effectuer des missions de contrôle afin d'évaluer les progrès réalisés;
- parfois, l'exécutif demande un ajustement du budget en milieu d'année en raison de changements dans la situation budgétaire. Des modifications importantes et fréquentes en milieu d'année sont souvent le signe d'une faiblesse dans la prévision et le contrôle budgétaires, même si elles peuvent s'expliquer par le fait que l'exécutif a apporté des réponses légitimes à des urgences inattendues.
- à la fin de l'exercice, l'exécutif produit les comptes qui sont généralement présentés en même temps au parlement et à l'institution supérieure de contrôle (la Cour des comptes ou le contrôleur général.
- l'institution supérieure de contrôle examine les comptes et identifie les zones de faiblesse, qu'il s'agisse du contrôle budgétaire ou de la qualité de l'exécution du programme, et soumet son rapport et ses recommandations au parlement;
- le parlement reçoit le rapport de l'institution supérieure de contrôle et le transmet aux commissions parlementaires. La coordination est à nouveau assurée par la commission des finances et du budget dans les systèmes napoléoniens, ou par la commission des finances dans les systèmes inspirés de Westminster. Un rapport général comportant des recommandations de modifications et de mesures par l'exécutif est produit et soumis à l'approbation de l'assemblée plénière. Les comptes de l'année sont alors considérés comme clos.

Dans la gouvernance des pays en développement, on observe de fréquents retards dans les processus de contrôle. Il arrive que le gouvernement ne produise pas ses comptes en temps voulu. L'institution supérieure de contrôle est parfois en retard ou rencontre des problèmes de fonctionnement. Ces retards peuvent s'accumuler au fil des ans. Lorsque l'exercice n'est pas clos dans un délai raisonnable, le contrôle budgétaire est menacé, de grands écarts entre les dépenses prévues et les dépenses réelles pouvant ainsi passer inaperçus. De plus, dans ce type de situations, aucune référence budgétaire ne peut être utilisée afin de prévoir les recettes et les dépenses du gouvernement pour l'année à venir.

En raison du passage à l'appui budgétaire direct, qu'il soit général ou sectoriel, le processus budgétaire est d'une importance croissante pour les donateurs. L'appui budgétaire nécessite des institutions nationales efficaces, aussi bien en matière d'exécution qu'en matière de contrôle. Que ce soit dans le cadre des programmes d'appui budgétaire ou par le biais de programmes complémentaires, il convient d'avoir des ressources à disposition pour renforcer les principales institutions de contrôle, en particulier le parlement et l'organisme supérieur de contrôle. En règle générale, pour s'assurer que le calendrier convienne, il est très utile de se pencher sur le cycle budgétaire dans le cadre de la planification des programmes de soutien technique. Il est fréquent que le parlement ne dispose pas d'assez de temps pour étudier les propositions de budget et/ou pour examiner les comptes de fin d'année. Les questions liées à l'appui budgétaire direct sont traitées en détail au chapitre 2 et à la section 2 de l'annexe 2.

### 1.3.5. L'inclusivité du parlement

Le parlement est le lieu principal des débats nationaux. Il est donc essentiel que tous les points de vue y soient correctement représentés. Dans certains systèmes électoraux, comme le scrutin majoritaire à un tour en vigueur au Royaume-Uni, les minorités ont tendance à ne pas être bien représentées, en particulier lorsque leur population est dispersée inégalement à travers le pays et n'est donc pas suffisamment concentrée pour élire un représentant.

D'un pays à l'autre, de nombreuses techniques sont utilisées pour garantir une meilleure représentation des minorités au parlement. Les systèmes de représentation proportionnelle augmentent généralement la représentation des minorités. Dans certains pays, des circonscriptions spéciales sont utilisées pour garantir que certains groupes minoritaires localisés soient représentés.

Certains aspects de la représentation ne peuvent être résolus par le système proportionnel. Par exemple, dans la plupart des parlements du monde, le nombre de femmes représentées est bien inférieur à cinquante pour cent. Divers dispositifs sont utilisés pour augmenter la représentation féminine, comme des formations ciblées à l'intention des candidates femmes, les quotas sur les listes de candidats des partis et aux élections générales. Les questions relatives au genre et aux parlements sont traitées à la section 1 de l'annexe 2.

Le fonctionnement interne du parlement affecte également la mesure dans laquelle l'institution est représentative de la diversité du pays. Parfois, des groupes peuvent être représentés par l'ensemble des parlementaires, mais sous-représentés dans les organismes de prise de décision de haut niveau.

L'inclusivité (ou la représentativité) influence la manière dont le parlement exerce ses activités. Les préoccupations de certaines régions ou de certains groupes d'intérêt peuvent ne pas se refléter correctement dans le travail des commissions et de l'assemblée plénière, ou dans les enquêtes et les analyses réalisées par le personnel parlementaire. À long terme, cela peut miner la crédibilité du parlement auprès des groupes sous-représentés et même mettre le système démocratique en péril. On peut citer comme exemple de bonnes pratiques les commissions permanentes travaillant sur les besoins des minorités ou des groupes défavorisés, de même que la recherche sur l'impact différentiel de la législation et des politiques gouvernementales sur les différents groupes. Ce type d'initiatives rencontre souvent des résistances au motif qu'elles font perdre de vue la perspective nationale d'ensemble, mais le fait de ne pas tenir compte des questions d'équité et de représentation peut avoir un impact désastreux à long terme.

Le statut et l'utilisation de différentes langues nationales influencent la manière dont les parlements représentatifs se comportent dans leurs affaires quotidiennes. Il s'agit souvent d'une question très sensible gérée de différentes manières. Certains parlements imposent une langue officielle unique en invoquant l'unité nationale. D'autres encouragent l'utilisation des langues nationales et fournissent un service de traduction bien que pour des raisons de coûts, ce soit souvent le cas uniquement lors des sessions plénières.

Le niveau minimum d'instruction des parlementaires est une autre question qui nécessite un compromis entre la représentativité et l'efficacité. Certains pays exigent des parlementaires qu'ils aient un niveau d'étude leur permettant d'apporter une contribution significative à l'examen de la loi. Cela a toutefois tendance à exclure certains groupes. De plus, même les parlementaires possédant un niveau d'études minimal peuvent être capables de représenter efficacement leurs électeurs.

#### 1.4. L'organisation et l'administration parlementaire

L'administration ou le secrétariat parlementaire n'est souvent pas mentionné dans les dispositions constitutionnelles sur les parlements, mais sans secrétariat efficace, il y a peu de chances que le parlement puisse l'être. On observe de grands écarts d'un parlement à l'autre en ce qui concerne l'organisation du secrétariat et la qualité de son fonctionnement. Dans certains parlements, le secrétariat est parfaitement neutre politiquement, tandis qu'ailleurs, il est très politisé, et de nombreux membres du personnel sont remplacés lorsque l'orientation politique du parlement change. Selon les bonnes pratiques parlementaires, le personnel doit relever d'une fonction publique parlementaire distincte de la fonction publique d'État, mais il existe des parlements dont les administrations fonctionnent bien avec un personnel parlementaire qui fait partie de la fonction publique d'État. Il importe toutefois que le parlement ait la liberté de choisir son propre personnel et que l'exécutif ne puisse pas déplacer le personnel parlementaire ou nommer les personnes de son choix au parlement, ce qui amoindrirait son autonomie. Le cadre d'évaluation du chapitre 3 contient des outils et des conseils pour évaluer les besoins des administrations parlementaires en termes de développement.

Au nombre des principaux postes et fonctions du personnel, citons:

1. **Le greffier (systèmes de type Westminster) ou secrétaire général (systèmes napoléoniens).** L'administrateur parlementaire en chef doit être en mesure de veiller au bon fonctionnement de l'administration et d'exécuter les décisions collectives des hautes autorités politiques de l'institution, que l'on appelle bureau dans de nombreux parlements. Le secrétaire général est le chef du personnel non politique et a un rôle de liaison. Il doit en effet garantir que même le personnel politique est embauché conformément aux règles formelles de l'institution – le règlement ou les règles internes. Dans certains parlements, le secrétaire général est le plus haut responsable de l'administration des finances de l'institution. Dans d'autres pays, en particulier ceux qui suivent le modèle napoléonien, ce rôle est tenu par un ou plusieurs parlementaires appelés questeurs. La plupart des parlements gèrent leur budget indépendamment de l'exécutif, ce qui doit être considéré comme le minimum requis pour l'autonomie de l'institution. En même temps, le parlement doit gérer soigneusement ses ressources, et de nombreux parlements choisissent de fonctionner selon les recommandations budgétaires annuelles globales du pays. En général, les citoyens attendent des parlementaires qu'ils vivent modestement, et dans les pays développés comme dans les pays en développement, déroger à cette norme peut conduire à retourner l'opinion publique contre les parlementaires.

2. **Le personnel des commissions.** Le personnel des commissions doit jouer un rôle primordial au sein de l'institution. Chaque commission permanente devrait disposer d'au moins un membre du personnel spécialement affecté à cette tâche et d'une personne supplémentaire à même d'assumer les fonctions d'assistant des commissions spécialisées et temporaires. Le degré de qualification et l'efficacité de l'utilisation du personnel varient considérablement selon les institutions. Une faiblesse que l'on observe couramment consiste à employer le personnel des commissions à des tâches administratives comme les photocopies, alors que dans les parlements les plus efficaces, le greffier est un expert dans le domaine politique où intervient la commission. En général, le personnel des commissions élabore la première mouture des procès-verbaux de réunion, qui sont ensuite corrigés et signés par le président ou le secrétaire de la commission, puis présentés à l'approbation de la commission.
3. **Le bureau parlementaire du budget.** Les parlements mettent de plus en plus en place des bureaux parlementaires du budget, composés d'experts financiers qui analysent les principales propositions budgétaires du gouvernement et tout particulièrement le budget national. Le modèle des bureaux parlementaires du budget est basé sur le bureau du budget du Congrès américain (*Congressional Budget Office*, CBO), qui joue un rôle majeur dans le processus budgétaire du pays. Le CBO dispose d'effectifs et d'un budget de fonctionnement généreux, mais dans les parlements de la plupart des pays en développement, le bureau parlementaire du budget dispose proportionnellement d'un budget bien plus restreint. Les projets de bureaux parlementaires du budget sont souvent soutenus par des donateurs afin d'augmenter l'efficacité du parlement, en particulier dans le contexte du passage aux modalités d'appui budgétaire.
4. **La rédaction des textes législatifs.** Les textes de loi doivent être rédigés avec une terminologie exacte: ce rôle est normalement réservé à des experts juridiques. Les parlementaires manquent souvent de personnel qualifié pour les aider à élaborer les propositions de loi. Certains parlements ont mis en place un bureau de rédaction législative qui regroupe en un seul lieu les experts en matière de rédaction. De nombreux programmes de donateurs ont soutenu le renforcement des compétences de rédaction des textes législatifs au parlement. Comme dans d'autres domaines, ces efforts doivent être durables.
5. **Les bibliothèques et les archives.** Dans la plupart des parlements occidentaux, la bibliothèque parlementaire est bien plus qu'un simple dépôt de livres. Les bibliothèques disposent parfois d'une équipe de chercheurs capables d'effectuer des recherches pour les commissions ou pour certains parlementaires. Il s'agit d'une fonction importante qui permet aux parlements de contrebalancer efficacement le pouvoir exécutif, mais elle est souvent sous-développée dans les démocraties émergentes. Les recherches sont de plus en plus effectuées en ligne et de nombreux projets de donateurs ont permis d'améliorer la connectivité. La plupart des parlements disposent d'archives qui, au-delà de la fonction de dépôt de la documentation utilisée par les chercheurs à l'intérieur et à l'extérieur du parlement, sont également un indicateur de la continuité et de la durabilité de la gouvernance démocratique du pays.
6. **La communication.** Les fonctions de communication du parlement sont importantes tant pour le prestige que pour le bon fonctionnement de l'institution. Le personnel de communication doit rendre publiques les affaires parlementaires, établir des relations efficaces avec les médias, organiser la couverture de missions de terrain, aider le parlement à s'exprimer en tant qu'institution, et souvent produire des publications en formats électronique et papier sur le travail du parlement. La réalisation des enregistrements officiels des débats parlementaires est généralement gérée par une équipe séparée, mais il s'agit également d'un produit législatif et de communication de première importance.

- 7. Le personnel des groupes parlementaires.** Les parlements démocratiques sont des institutions uniques dans le sens où elles dépendent de l'interaction entre différents courants politiques. Ils sont généralement organisés en groupements ou en bancs de partis qui rassemblent un ou plusieurs représentants de partis politiques et qui doivent disposer d'un personnel permettant de développer des positions et des stratégies politiques fortes. Les gouvernements donateurs et bénéficiaires évitent généralement de travailler avec des groupes parlementaires en raison de la connotation de politisation que cela pourrait comporter, mais des groupes parlementaires efficaces sont nécessaires à l'efficacité du parlement. Les groupes parlementaires doivent pouvoir contrôler leur personnel, mais en même temps, le parlement a une responsabilité fiduciaire en tant qu'institution et doit veiller à ce que les fonds soient utilisés pour les objectifs fixés et non pour soutenir les activités extra-parlementaires générales des partis politiques auprès de la société.
- 8. Les assistants parlementaires.** Dans les parlements disposant de beaucoup de ressources, chaque parlementaire a un ou deux membres du personnel à son service, qui non seulement l'assistent dans les tâches administratives, mais l'aident aussi à rendre sa participation efficace dans les affaires parlementaires. Les assistants produisent des notes de rappel soulignant les questions et les problèmes et recommandent des positions politiques en matière de contrôle. Dans les parlements de nombreux pays en développement, ce poste n'existe pas; les parlementaires n'ont souvent même pas de bureau, ce qui limite sérieusement leur capacité à participer aux activités parlementaires.

### 1.5. Les problèmes liés à l'organisation parlementaire

Dans cette introduction à l'organisation et au fonctionnement des parlements, nous avons épinglé quelques bonnes pratiques. De nombreux aspects des pratiques parlementaires ne font cependant l'objet d'aucun consensus international. Certains de ces aspects sont énumérés ci-dessous.

- **L'ouverture au public ou le travail collégial.** Les débats en assemblée plénière doivent être ouverts. Dans le modèle de parlement de Westminster, les séances plénières comme celles des commissions sont normalement ouvertes, tandis que dans le système napoléonien, les réunions sont souvent closes. Chaque système présente des avantages et des inconvénients. Lorsque les réunions des commissions sont ouvertes, le public (souvent par le biais des médias) peut suivre les discussions, ce qui accroît la transparence de l'institution et du système démocratique en général. Dans le cas contraire, les membres de différentes tendances politiques peuvent travailler collégialement sans avoir à se comporter de façon théâtrale sous les yeux de membres extérieurs à l'institution venus les soutenir. En général, la tendance semble toutefois aller dans le sens d'une plus grande ouverture des affaires parlementaires. Même dans les parlements des systèmes napoléoniens, les réunions des commissions tendent aujourd'hui à avoir lieu en public, sauf dans les cas où une question urgente les oblige à se réunir à huis clos.
- **Les parlements comme arènes ou les parlements transformateurs.** Certains parlements, plutôt que de modifier substantiellement les politiques et les programmes du gouvernement, misent davantage sur leur rôle de lieu des grands débats nationaux. C'est souvent inévitable lorsqu'un parti détient une majorité claire et qu'une forte discipline règne en son sein. L'opposition a alors tendance à utiliser les débats en assemblée plénière pour semer le doute dans l'esprit du public quant à la compétence de l'administration au pouvoir et à se présenter comme un gouvernement de rechange. Dans le modèle transformateur, que l'on associe le plus souvent au modèle américain, les politiques sont véritablement élaborées et modifiées au parlement.

- **La tendance au maintien des traits fondamentaux des parlements de traditions différentes et la logique des systèmes.** Dans la région ACP, les systèmes fondés sur les traditions britannique, française ou portugaise dominant, et l'on ne rencontre que quelques exemples des modèles américain et espagnol. Les modèles français, portugais et espagnol ont tendance à présenter des similitudes qui trouvent leur origine dans les principes de gouvernance napoléoniens. Si chaque parlement a un héritage unique et des modes de gestion différents, il importe de comprendre que les différents modèles ont tendance à fonctionner en tant que *systèmes*. Certaines réformes ont parfois l'air pertinentes, mais ont peu de chances d'être sérieusement examinées, à moins qu'il ne puisse être démontré qu'elles s'accordent bien aux principes de base du système parlementaire en vigueur. On appelle *isomorphisme* la tendance des institutions à continuer à fonctionner selon un ensemble de principes établis (DiMaggio and Powell, 1983). Dans le cas où on apporte une assistance technique au parlement, il convient de recruter autant que possible les experts selon leur expérience du modèle parlementaire en question, ou du moins qu'ils tiennent compte des fondements sur lesquels repose le parlement.





## ANNEXE 2. AXES PARTICULIERS DU DÉVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE

### Introduction

Les principaux points d'entrée ainsi que les modalités générales de mise en œuvre des programmes de développement parlementaire ont été passés en revue au chapitre 3. Si certains programmes de développement parlementaire visent un renforcement institutionnel global, la plupart définissent des domaines d'intervention prioritaires identifiés soit par le parlement, soit par le cadre d'évaluation décrit au chapitre 2 voire, dans certains cas, par les donateurs.

Dans la présente annexe, nous ciblons cinq axes spécifiques du développement parlementaire, répartis ci après en autant de sections: les parlements et l'égalité des sexes; les parlements et le budget national; les parlements et le dialogue politique national dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté; les parlements et les situations de conflit; les parlements et le contrôle du secteur de la sécurité. Ces axes fournissent des éléments d'appréciation utiles sur des aspects majeurs du travail parlementaire et permettent de passer en revue les forces et les faiblesses des programmes précédents, notamment ceux de la Commission européenne. Dans chaque section, nous présentons des **recommandations en matière de bonnes pratiques à adopter afin d'œuvrer au développement parlementaire** dans le domaine observé.

S'agissant de la conception et de la mise en œuvre des programmes, il conviendra de lire les sections de la présente annexe en relation avec les chapitres 2 et 3. En effet, les questions particulières soulevées par les domaines d'intervention prioritaires ne manqueront pas d'avoir une influence sur la sélection des stratégies générales et des modalités de mise en œuvre examinées au chapitre 3. En ce qui concerne les programmes ciblant des axes d'intervention particuliers plutôt qu'un renforcement parlementaire global, il sera possible d'adapter le cadre d'évaluation examiné au chapitre 2 au domaine concerné, sachant toutefois que c'est à l'échelle institutionnelle que les actions de renforcement déploient au mieux leurs effets.

Les cinq sections proposent un vaste éventail de stratégies et de mesures pour traiter les différents axes du développement institutionnel. Il convient néanmoins de rappeler que les stratégies adoptées doivent servir avant tout les besoins et les priorités du parlement concerné. Par ailleurs, certains parlements peuvent estimer qu'ils ne sont pas prêts à affronter d'emblée certains problèmes. Autant dire que les agents du changement, qu'ils soient membres ou non de l'institution, doivent veiller à sélectionner avec le plus grand soin leurs activités de développement, en consolidant progressivement leur soutien. Gageons toutefois que l'étude de ces cinq axes prioritaires du développement fournira les idées et l'inspiration nécessaires pour renforcer l'efficacité des parlements, même dans les contextes les plus difficiles.



## 2.1. Les parlements et l'égalité des sexes

### 2.1.1. Synthèse

La présente section est consacrée à la question de l'absence persistante de parité au sein des parlements et plus généralement au sein des instances dirigeantes. Les raisons de cette inégalité entre hommes et femmes sont passées en revue et ses ramifications, analysées. Quelques pistes pour y remédier sont explorées, en particulier la question des quotas, envisagés à l'aune de leurs avantages et de leurs inconvénients. Dans cette section, nous examinons également les stratégies possibles pour accroître la capacité d'action des femmes parlementaires au sein des assemblées législatives.

Autre dimension de l'inégalité des sexes: le processus politique, qui ne tient pas suffisamment compte des besoins et des préoccupations des femmes. Il existe actuellement un débat sur les moyens et les méthodes à mettre en œuvre pour intégrer les questions d'égalité entre hommes et femmes dans le processus politique et mener des analyses sexospécifiques dans le cadre du contrôle législatif. La budgétisation sexospécifique constitue un domaine majeur dans lequel les parlements ont un rôle important à jouer.

La section s'achève sur une analyse des structures organisationnelles susceptibles de permettre le traitement de questions comme la représentation des femmes et les aspects politiques de l'inégalité des sexes. Parmi ces structures figurent les commissions sur la parité ou encore les groupes interpartis de femmes parlementaires

La promotion de l'égalité hommes-femmes tient une place prépondérante dans les activités de soutien à la démocratie déployées par les donateurs internationaux, notamment l'Union européenne (UE). La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par les Nations unies en 1979, impose aux États l'obligation de parvenir à l'égalité entre hommes et femmes dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique. En 1995, la quatrième Conférence mondiale sur les femmes organisée à Pékin a permis de définir un plan d'action qui met l'accent sur les difficultés permanentes rencontrées non seulement dans la lutte pour la promotion de la femme, mais aussi dans le partage du pouvoir et des prises de décision entre hommes et femmes à tous les niveaux.

Nonobstant le nombre croissant de femmes occupant des postes à responsabilités au sein des gouvernements ou siégeant dans les assemblées parlementaires, les statistiques révèlent un déséquilibre persistant entre les hommes et les femmes. Ainsi ne comptait-on, début 2008, que sept femmes chefs d'État dans le monde (4,7 %). De même, seules 24 assemblées législatives satisfont au critère minimum des Nations unies, fixé à 30 % de femmes parlementaires. Un quart des parlements comptent moins de 10 % de femmes dans leurs rangs tandis que la moyenne mondiale se situe à 18,3 % de femmes parlementaires<sup>(25)</sup>.

La sous représentation des femmes dans les instances politiques décisionnaires a des retombées à tous les niveaux ; l'une des plus évidentes étant de priver le processus politique de perspectives et d'éclairages précieux. Par leur expérience de la vie, les femmes développent souvent un point de vue particulier sur les questions ayant trait au droit à la procréation, à la santé maternelle et à l'aide à l'enfance. Elles sont davantage exposées aux difficultés financières, sont souvent privées du droit à la propriété et sont plus enclines à s'occuper du bien-être des personnes dépendantes. On estime que sur 1,8 milliard de personnes vivant

au-dessous du seuil de pauvreté dans le monde, 70 % sont des femmes. L'absence de femmes dans les enceintes parlementaires influence l'élaboration des politiques. Cela signifie aussi que certains sujets ont peu de chances d'être inscrits à l'ordre du jour politique. Or, les femmes représentent plus de la moitié de la population mondiale. Ce constat n'est donc pas sans conséquence sur la représentativité au niveau politique et pose la question de la légitimité et de l'autorité des institutions politiques.

L'aide aux institutions parlementaires doit s'inscrire dans ce contexte, marqué par deux enjeux distincts, mais étroitement corrélés: le premier consiste à accroître le nombre de femmes élues au sein des parlements nationaux et le second à améliorer l'action des parlements dans la conception de politiques tenant compte de leurs effets potentiels sur les hommes et sur les femmes et visant à combattre les déséquilibres existants.

Dans la présente section, nous étudions ces deux enjeux. Nous examinons le caractère intégrateur des parlements et évaluons la qualité de la représentation. Nous passons en revue les principales questions dont doivent traiter les programmes d'appui parlementaire en matière de développement démocratique et abordons en particulier la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le développement parlementaire. À ce titre, la Commission européenne a mis au point un large éventail d'outils d'aide à la prise en compte des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans le développement. Nombre de ces outils pouvant se révéler utiles en matière de développement parlementaire, il est conseillé de se reporter également, lors de la lecture de la présente section, à l'ensemble des analyses et des instruments mis à disposition par la Commission européenne, notamment la *boîte à outils pour l'intégration de la dimension de genre dans la coopération au développement de la CE*<sup>(26)</sup>.



© Union Européenne, 1995-2010

<sup>(26)</sup> Voir <http://ec.europa.eu/europeaid/sp/gender-toolkit/index.htm>.

### 2.1.2. La représentativité des parlements: les obstacles à l'égalité entre les sexes

Le nombre de femmes parlementaires a régulièrement progressé ces 60 dernières années, tout comme celui des parlements démocratiquement élus. En 1945, les 26 parlements en exercice dans le monde comptaient à peine 3 % de femmes. En 1975, cette proportion est passée à 10,9 % pour 115 parlements, et en 2000 à 13,4 % pour 177 parlements. Fin 2008, le pourcentage de femmes siégeant au sein des 189 parlements existants a franchi pour la première fois la barre des 18 % (18,3 %).

Ce chiffre masque toutefois d'importantes disparités à l'échelle régionale. Au sommet de la pyramide se trouve le Parlement rwandais, qui accueille 56,3 % de femmes depuis les élections de 2008. Il s'agit du premier parlement au monde à compter une majorité de femmes dans ses rangs. Sept autres pays comptent plus de 40 % de femmes parlementaires: la Suède, l'Afrique du Sud, Cuba, l'Islande, l'Argentine, la Finlande et les Pays-Bas. Au plan régional, ce sont les pays nordiques qui tiennent invariablement le haut du pavé, avec une moyenne générale supérieure à 41 % de sièges occupés par des femmes. À l'extrême fin du classement se trouvent principalement des pays du Moyen Orient, du Pacifique et de l'Afrique subsaharienne, avec en tout 50 parlements comptant moins de 10 % de femmes. À l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, la région du Pacifique affiche une moyenne d'à peine 2,5 % de femmes élues<sup>(27)</sup>. Les raisons de ces disparités sont essentiellement de quatre ordres: culturel, financier, politique et électoral.

#### *Les perceptions, les responsabilités et les rôles culturels*

En 2008, l'Union interparlementaire (UIP) a mené une enquête auprès de personnalités politiques dans 110 pays et a demandé aux parlementaires de sexe féminin de nommer les facteurs les plus dissuasifs d'engagement dans la vie politique. Les trois principaux facteurs identifiés sont les responsabilités familiales, les préjugés et les perceptions culturelles et enfin, l'absence de soutien familial. Ces trois facteurs corroborent l'hypothèse généralement admise selon laquelle les femmes éprouvent des difficultés à concilier vie de famille et responsabilités politiques. Un constat particulièrement vrai dans les pays en développement où la pauvreté et le nombre croissant de femmes chefs de famille rendent les responsabilités familiales encore plus difficiles à assumer. On peut ajouter à cela que dans de nombreux pays, le rôle de la femme est traditionnellement circonscrit à la sphère domestique. Dans ces conditions, les femmes doivent lutter pour s'imposer comme des figures politiques à part entière ou des leaders potentiels et sont souvent dissuadées de se mettre en avant. Et lorsqu'elles s'engagent au service de la communauté, les médias leur offrent généralement une couverture moins importante qu'aux hommes, dont les actions sont jugées plus «sérieuses».

#### *Le manque de soutien financier*

Tant les hommes que les femmes désignent le manque de ressources financières comme un frein à leurs ambitions politiques (près d'un quart des personnes interrogées évoquent des difficultés de financement). Dans de nombreux pays, souvent découpés en vastes circonscriptions rurales, le contact avec les électeurs demeure la principale forme de campagne. Les candidats ont donc besoin de moyens financiers en tout premier lieu pour circuler et aller à la rencontre des électeurs. Le taux de pauvreté, plus élevé chez les femmes que chez les hommes, désavantage plus particulièrement les candidates. Les études montrent que ces dernières dépendent essentiellement de dons de femmes pour soutenir

leur campagne, alors que la grande majorité des bailleurs de fonds politiques sont des hommes.

### ***L'absence d'appui de la part des partis***

L'absence d'appui de la part des partis politiques et le manque d'expérience des mouvements politiques de grande ampleur constituent également deux handicaps de taille. La désignation des candidats étant généralement l'apanage de la hiérarchie du parti, les femmes sont souvent les victimes d'un processus de sélection qui tient plutôt du «réseau d'anciens condisciples». Les femmes ont également du mal à acquérir une expérience politique d'envergure dans les pays nouvellement démocratiques, où les mouvements de la société civile – à commencer par les mouvements de promotion de la femme – sont encore rares. Les partis politiques étant manifestement en quête de candidats vedettes, les femmes ont peu de chances d'être investies là où leur image publique est peu mise en valeur. En fin de compte, bien que très actives dans l'élaboration des politiques de leur formation, les femmes occupent rarement des postes à responsabilités au sein du parti. Au niveau mondial, seul un leader de parti politique sur neuf est une femme.

### ***L'importance du système électoral***

Les études montrent que les chances d'investiture des femmes sont plus nombreuses lors de scrutins à la proportionnelle que lors de scrutins uninominaux par circonscription. Dans ces derniers, les électeurs votent pour un candidat unique jouissant d'une forte notoriété sur le plan local et les partis répugnent à «miser» sur une candidate. Dans les systèmes à représentation proportionnelle en revanche, il est plus facile d'équilibrer les candidatures dans la mesure où les électeurs votent à plus grande échelle – parfois celle du pays tout entier – et pour des listes regroupant plusieurs candidats. Les partis peuvent donc investir des candidats capables d'attirer différentes franges de l'électorat.

#### **2.1.3. Les enjeux pour les programmes de renforcement parlementaire**

Comme nous l'avons vu plus haut, la sous-représentation des femmes dans les assemblées parlementaires tient davantage à la culture nationale prédominante qu'aux caractéristiques de l'institution parlementaire en tant que telle. Le traitement de cette question dépasse donc le cadre des programmes d'appui parlementaire classiques. Il est néanmoins envisageable d'harmoniser ces derniers avec les initiatives plus larges de renforcement des capacités des femmes, et notamment les formations aux techniques de campagne électorale, aux techniques oratoires, à la maîtrise des médias, à la direction et autres. Les femmes parlementaires pourraient ainsi se transformer en figures de proue, voire en modèles de ce genre d'initiative. La prise de conscience naissante, au sein des parlements, de la nécessité de parvenir à une égale représentation des sexes devrait également gagner peu à peu les partis politiques et encourager ainsi les initiatives visant à accroître la part de femmes investies par leur parti.

En tout état de cause, la politique des quotas semble être la plus efficace pour augmenter le nombre de femmes parlementaires. On estime ainsi que 40 % des pays ont recours aux quotas pour réserver un nombre déterminé de sièges aux femmes. Dans ces pays, la part moyenne de femmes parlementaires est de 22 %, contre 14 % dans les pays n'appliquant pas de quotas.

Il existe essentiellement deux formes de quotas: les quotas de candidats et les sièges réservés. Dans le premier cas, la loi électorale, le régime des partis politiques, sinon la Constitution impose un nombre minimum de candidates sur les listes. Ce type de quotas ne garantit pas pour autant qu'une proportion donnée de femmes sera élue. La méthode des sièges réservés, en revanche, fixe un certain nombre de sièges qui ne pourront être pourvus que par des femmes. Au Rwanda par exemple, 30 % des sièges sont réservés à des femmes, qui sont élues dans le cadre d'une procédure électorale séparée. Dans d'autres pays comme la Tanzanie, les sièges réservés sont pourvus par les candidates figurant sur les listes des partis politiques, proportionnellement aux votes recueillis par ces derniers.

On reproche parfois aux politiques de quotas de limiter le choix des votants, d'abaisser le niveau des candidats et de porter atteinte à la légitimité des femmes ainsi élues par rapport au reste du personnel politique. Étant donné les obstacles que rencontrent les femmes en matière de représentation et l'inégalité entre les sexes qui règne à tous les échelons ou presque des institutions gouvernementales et de la société, les quotas constituent néanmoins un moyen de combler quelque peu ces déséquilibres et d'augmenter les chances des candidates.

Le soutien apporté à la mise en œuvre des régimes de quotas s'avère particulièrement efficace lorsqu'il intervient simultanément à tous les niveaux de la vie politique et non pas uniquement dans le cadre de programmes d'appui parlementaire. En règle générale, ce sont les actions de la société civile et le lobbying exercé au sein des partis politiques qui entraînent l'adhésion au système des quotas, sans oublier les programmes de soutien électoral, qui peuvent également constituer un bon tremplin pour débattre de la question. Reste que la législation sur les quotas doit être adoptée par le parlement. C'est dire si les programmes de soutien parlementaire peuvent aider les parlementaires à mieux cerner la question et fournir toutes les informations utiles à ceux qui souhaitent plaider la cause des quotas au sein de leur assemblée ou auprès de la société tout entière.

#### **2.1.4. Les femmes au parlement: accroître leur participation et leur contribution**

Une fois élues au parlement, les femmes doivent encore affronter de nombreuses difficultés pour parvenir à marquer de leur empreinte des institutions largement dominées par les hommes. Cette empreinte dépendra de l'expérience particulière des femmes parlementaires, mais aussi du contexte socio-économique dans lequel évolue le parlement, de ses structures institutionnelles, de ses procédures, de son protocole, et enfin de la tonalité générale et de la teneur des débats.

#### ***La représentation des femmes dans les parlements***

Pour pouvoir jouer pleinement leur rôle dans les régimes démocratiques, les parlements doivent représenter les différents groupes de la société et leurs intérêts, qu'ils soient d'ordre idéologique, catégoriel, géographique, ethnique, religieux ou propres à un sexe donné. Cette diversité revêt une grande importance, y compris lorsque les parlementaires ont pour mandat d'agir dans l'intérêt de la «nation» tout entière. Les parlementaires qui acceptent de se définir uniquement par rapport à un groupe démographique ou un groupe d'intérêts unique sont pourtant rares. La plupart d'entre eux tentent au contraire de concilier divers intérêts dans le cadre des politiques qu'ils défendent.

La notion d'égalité entre les sexes ajoute une dimension supplémentaire à la question de la représentation pour les femmes parlementaires. Car on attend généralement de ces dernières qu'elles défendent des causes «typiquement féminines», soit directement liées à la féminité, comme la question du droit à la procréation ou la santé maternelle, soit en relation avec la place généralement assignée à la femme dans la société, comme la question de la garde des enfants, du congé parental ou de la discrimination sur le lieu de travail. Les femmes apportent également une perspective féminine au débat dans la mesure où leurs points de vue sont directement nourris par leur féminité et leur vécu.

Bien que les femmes parlementaires ne constituent pas un groupe homogène, les études font bel et bien ressortir un clivage entre les hommes et les femmes dans certains domaines politiques. Une enquête menée en 1996 montre ainsi que dans la sphère économique, les femmes parlementaires sont essentiellement préoccupées par les questions de travail à temps partiel, d'inégalité salariale et de droits à la retraite, alors que les hommes s'intéressent principalement au problème du chômage<sup>(28)</sup>. Les femmes sont également plus enclines à défendre des actions dans le domaine de la santé, de la procréation, de l'aide à l'enfance, de l'éducation, des violences familiales, du bien-être ou encore de l'environnement (Ballington, 2008, p. 32). Dans une enquête menée en 2008 par l'UIP, 90 % des femmes parlementaires interrogées considéraient avoir le devoir spécifique de représenter les besoins et les intérêts des femmes (Ballington, 2008, p. 34).

Les femmes parlementaires ont certes de bonnes raisons d'accorder la priorité aux questions liées à la condition féminine mais elles tendent, de ce fait, à être surreprésentées dans les dossiers dits mineurs, comme la santé et l'éducation, et sous-représentées dans les dossiers dits majeurs, comme l'économie, la défense et les affaires étrangères. Cela signifie que les femmes parlementaires ont un impact limité – de façon disproportionnée – sur ces domaines majeurs de politique, mais qui conditionnent les ressources disponibles pour les domaines dits «mineurs», et sur les conditions générales de la politique étrangère et de défense (Waring et al., 2000). L'idée qu'un dossier comme la défense prime sur les questions de santé et d'éducation est en soi sujette à caution, mais cette conception n'en demeure pas moins structurellement ancrée dans les pratiques politiques partout dans le monde.

Les règles de fonctionnement et les procédures de la plupart des parlements ont été conçues par et pour les hommes, de sorte que certains sujets comme les responsabilités parentales ne sont quasiment pas pris en compte (Karam et Lovenduski, 2005, p. 188).

### 2.1.5. Les enjeux en matière de renforcement parlementaire

La plupart des obstacles à une pleine participation des femmes sont liés à la sous-représentation féminine au sein des parlements. Plus les femmes parlementaires sont nombreuses, plus leur impact est grand et plus elles ont de possibilités de former des partenariats stratégiques sur des sujets particuliers à l'intérieur du parlement, mais également au dehors avec des groupes de la société civile. Plus la part de femmes siégeant dans les commissions parlementaires clés est importante, plus les questions d'égalité hommes-femmes ont des chances d'être prises au sérieux et plus il sera facile de conclure des alliances avec les parlementaires masculins sur ces questions.

Les changements institutionnels peuvent également procurer davantage d'opportunités aux femmes d'entrer au parlement. Ces changements peuvent intervenir dans le domaine de la procédure, dans les modes de représentation, influencer les résultats ou se traduire par un changement de discours.

<sup>(28)</sup> Enquête citée par Karam et Lovenduski dans Ballington (2005, p. 197).



### **Encadré 16 – Des quotas aux élections parlementaires**

#### **Dans quel but?**

- Les femmes assument l'essentiel des tâches d'organisation au sein des partis politiques, mais elles n'y sont que rarement nommées à des postes clés.
- Elles sont sous-représentées dans pratiquement tous les parlements du monde.
- Le processus décisionnel tend à négliger les besoins des femmes et des enfants dans les systèmes politiques à dominante masculine.

#### **Selon quelles modalités?**

Il existe différents systèmes de quotas:

- les sièges réservés (en vertu de la Constitution et/ou de la législation),
- les quotas légaux de candidats (en vertu de la Constitution et/ou de la législation),
- les quotas instaurés par les partis politiques (sur la base du volontariat).

Sont-ils efficaces?

À en juger d'après les études réalisées, les systèmes politiques ayant instauré des quotas défendent mieux les intérêts des femmes et des enfants. De même, les quotas minimums sont souvent dépassés du fait de la motivation des femmes à participer au processus politique.

#### **Pour en savoir plus**

<http://www.quotaproject.org>

<http://www.iknowpolitics.org>

### **Changements de procédure**

Les représentants politiques ont tendance, au bout d'un certain nombre d'années, à s'approprier purement et simplement les procédures, formelles ou informelles, qui régissent les parlements. De plus, les parlementaires se voient souvent assigner certains rôles par la société ce qui, dans une institution à dominante masculine, fait obstacle à une participation active des femmes. La formation et l'information des parlementaires fraîchement élus permettent de résoudre certaines de ces difficultés. Les parlements peuvent également adopter des mesures ciblant ces déséquilibres, en donnant par exemple la préséance aux femmes dans certains débats ou en recourant aux présidences féminines de groupes parlementaires pour structurer la présence des femmes parlementaires dans les partis politiques.

### **Changements dans les modes de représentation**

Le changement ne peut s'opérer que si les femmes assument des fonctions influentes au sein des parlements. Or, début 2008, seul un poste de président de parlement sur dix était occupé par une femme et le déficit

de représentation était identique en ce qui concerne les présidences de commissions et de groupes parlementaires. Il est néanmoins possible de remédier à cette situation en introduisant des mécanismes procéduraux inédits destinés à garantir la présence de femmes à des postes clés ou en créant de nouvelles structures pour mieux défendre les intérêts des femmes. La mise sur pied de commissions pour l'égalité entre hommes et femmes au sein des parlements ou encore la création d'un ministère de la femme peuvent également contribuer à promouvoir les femmes en politique.



### **L'influence sur les résultats**

On entend par influence sur les résultats parlementaires le degré d'intégration des questions concernant les femmes dans l'agenda politique et leur traduction concrète dans la législation. Il faut une bonne connaissance de la procédure pour parvenir à faire inscrire les questions d'égalité hommes-femmes à l'ordre du jour parlementaire. Toutefois, lorsque ces questions de parité sont finalement débattues, on constate que de nombreux hommes politiques renoncent à s'opposer aux droits des femmes en public.

Les débats publics et les décisions prises par le parlement ne sont que l'aboutissement d'un long processus de négociation entre les partis politiques, les commissions et les gestionnaires des affaires parlementaires. Ce processus peut durer des mois, sinon des années. Il est également difficile d'établir un lien de causalité certain. Une enquête récente menée au Rwanda a ainsi démontré que l'augmentation du nombre de femmes parlementaires n'avait pas eu d'effet significatif sur les résultats parlementaires. L'enquête souligne que le gouvernement rwandais était déjà très sensible au statut des femmes et que l'engagement du parti dominant envers les questions de parité constitue en réalité le principal facteur de changement (Devlin et Elgie, 2008). Il est donc important d'agir simultanément sur les différents échelons politiques pour parvenir à influencer, voire à façonner les résultats de l'action parlementaire.

### **Le changement de discours**

On fait référence ici à la tonalité et à la teneur des débats du parlement. L'objectif est non seulement de modifier le langage utilisé à l'assemblée afin de remplacer les termes à connotation sexuelle par des synonymes neutres, mais également d'étendre le champ des discussions parlementaires de manière à ce que les questions de parité et d'égalité des sexes s'invitent régulièrement au parlement et deviennent des sujets courants de débat.

#### **2.1.6. L'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes dans l'élaboration des politiques**

Renforcer la présence et la participation des femmes peut contribuer à améliorer les résultats des politiques menées et à garantir une véritable adéquation entre l'action gouvernementale et les besoins de la population tout entière, hommes et femmes confondus. Dans cette section, nous allons étudier la portée de l'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes dans le domaine parlementaire et examiner ses retombées en termes de législation et de contrôle. Nous analyserons l'importance des commissions sur la parité et des groupes interpartis de femmes parlementaires, et nous interrogerons sur le rôle que peut jouer le parlement dans le processus budgétaire et le développement d'un budget sexospécifique.

L'intégration des questions d'égalité entre les sexes est ainsi définie par la Commission européenne:

*Intégrer la dimension de genre, c'est tenir compte de cette dimension dans toutes les étapes des processus politiques – élaboration, application, suivi et évaluation – en vue de favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'agit en conséquence d'évaluer la manière dont les politiques influencent la vie et le statut des femmes et des hommes, et d'assumer la responsabilité de leur modification si nécessaire. C'est ainsi qu'il sera possible de donner corps au concept d'égalité des sexes dans la*

*vie des femmes et des hommes et de créer ainsi un espace pour tous au sein des organismes et des communautés, afin de contribuer à la structuration d'une vision partagée du développement humain durable, ainsi qu'à sa concrétisation<sup>(29)</sup>.*

Les politiques menées touchent différemment les hommes et les femmes. Ces dernières sont par exemple beaucoup plus nombreuses que les hommes à travailler dans le secteur informel, précaire et mal rémunéré de l'économie. Elles ont plus difficilement accès à l'éducation, à la terre, au crédit et au pouvoir de décision. La communauté internationale s'est engagée à combler ces inégalités en imposant une égalité des chances dans les domaines de la santé, de l'éducation et des compétences humaines de base, un accès égalitaire aux ressources, au droit à la propriété et à la participation aux décisions économiques et l'égalité en matière de sécurité ; la communauté internationale a également pour objectif de rendre les femmes moins vulnérables aux violences et aux conflits. À ce titre, les politiques sexospécifiques se distinguent des politiques qui ignorent purement et simplement les questions d'égalité entre les sexes, car ces dernières ne tiennent aucun compte de leur impact différentiel. Elles produisent souvent des résultats inégalitaires en raison même des inégalités structurelles entre les hommes et les femmes.

Il existe trois catégories de politiques dans lesquelles on prend en compte l'égalité entre les sexes: les politiques neutres ou non sexistes, dans lesquelles les décideurs évaluent et mesurent les effets sur les hommes et sur les femmes, sans toutefois avoir pour objectif de combler les déséquilibres existants; les politiques sexospécifiques, qui sont destinées à combattre des injustices particulières, et les politiques transformatrices, qui redressent les déséquilibres en modifiant l'allocation des ressources et en améliorant l'accès des femmes au processus de décision.

### ***L'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes dans le processus législatif***

Les parlements doivent avoir les moyens de mesurer les répercussions de tout acte législatif et de toute politique tant sur les hommes que sur les femmes. Pour ce faire, il est nécessaire d'intégrer l'analyse sexospécifique au processus législatif, ce qui se fait généralement en quatre ou cinq étapes. La première consiste à appréhender les dimensions de genre dans le domaine politique considéré, par exemple en procédant à une analyse de données ventilées par sexe afin de comprendre les effets des politiques en place aussi bien sur les hommes que sur les femmes. La deuxième étape consiste à concevoir des politiques et/ou des lois à partir de cette analyse, en fixant par exemple des objectifs spécifiques, destinés à éliminer les déséquilibres entre les sexes. La troisième étape consiste à rédiger des projets de loi en utilisant un langage neutre, dépouillé de tout stéréotype sexiste et qui aura été contrôlé à l'aune de normes internationales sur l'égalité entre les sexes comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le vote au parlement constitue ensuite la quatrième étape. Lors de l'examen du projet de loi, les parlementaires doivent avoir la possibilité d'en évaluer les effets en termes d'égalité entre les sexes, ce qui suppose la réalisation d'évaluations d'impacts par sexe, confiées à des experts invités ou à des membres du parlement. Enfin, la dernière étape est consacrée au contrôle et au suivi. Les parlements sont en effet responsables du contrôle de la mise en œuvre, ce dont ils s'acquittent généralement par l'intermédiaire de commissions législatives spécialisées. Cette étape peut également impliquer une analyse de mise en œuvre et des propositions d'amélioration, voire déboucher sur d'autres actes législatifs.

### **Les commissions sur la parité**

Le nombre de commissions parlementaires consacrées aux questions de parité et d'égalité entre les sexes a considérablement augmenté: en 1991, on comptait de telles commissions dans 21 des 96 parlements étudiés. En 2008, on comptait 93 commissions dans 80 pays. En 2008, l'UIP ne dénombrait que 35 pays ne possédant aucune commission de ce type.

Les commissions sur la parité répondent à différents objectifs. Certaines d'entre elles remplissent des fonctions législatives et jouent un rôle constant dans le processus d'élaboration des lois, en évaluant l'impact de chaque projet sur la question de l'égalité entre les sexes. Parce qu'elles regroupent des spécialistes de la parité issus de multiples secteurs, elles peuvent réellement enrichir le débat parlementaire et contribuer à l'inscription de nouveaux sujets à l'ordre du jour politique. De plus, nombre de ces commissions conjuguent leurs compétences en matière de parité avec d'autres spécialités comme les droits de l'homme, les affaires sociales, la jeunesse ou l'enfance, ce qui leur permet d'adopter une démarche transversale qui peut à son tour déboucher sur une approche généralisée de la gouvernance fondée sur le respect des droits. Enfin, ces commissions sont souvent amenées à surveiller l'activité des services ministériels, notamment en évaluant le travail des commissions gouvernementales sur la parité et en dégagant des pistes d'amélioration. Elles peuvent aussi contrôler les progrès réalisés par le gouvernement dans le respect de ses obligations internationales en matière d'égalité entre les sexes, notamment au titre de la Déclaration de Pékin ou de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Le Comité conjoint de suivi (JMC) sur l'amélioration de la qualité de vie et le statut de la femme en Afrique du Sud offre en la matière un exemple de pratique parlementaire très aboutie. Composé de membres des deux chambres parlementaires, il a été conçu à l'origine comme un comité ad hoc, avant de revêtir un caractère permanent en 1998. Son mandat consiste à superviser la législation et les travaux de recherche des commissions parlementaires dans les domaines concernés par l'inégalité entre hommes et femmes. Le comité joue désormais un rôle moteur dans l'inscription de certains sujets à l'ordre du jour des débats et contribue à faire adopter de nombreux textes de loi comme la loi sur la violence intrafamiliale (*Domestic Violence Act*), la loi sur la reconnaissance du mariage coutumier (*Recognition of Customary Marriages Act*) et la loi sur l'obligation alimentaire (*Maintenance Act*).

Le JMC a également pour mission d'évaluer l'impact de la législation sur les femmes, dans des domaines aussi divers que les armes à feu ou les services bancaires. Travaillant de concert avec la Commission sur l'égalité entre les hommes et les femmes, il contrôle très régulièrement les progrès accomplis par les différents ministères et assure un lien vital avec la société civile. Il contribue à l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) du gouvernement, participe au processus d'approbation du budget national et incite les ministères à élaborer des outils destinés à mieux comprendre l'impact des dépenses publiques sur les femmes. Ce faisant, il a tissé une relation stratégique entre le parlement, le gouvernement et la société civile et joue un rôle essentiel dans la prise en compte de la dimension de genre dans l'ensemble du processus politique.

### **Les groupes interpartis de femmes parlementaires**

Le travail des commissions sur la parité rejoint souvent celui des groupes interpartis de femmes parlementaires. Ces groupes, présents dans de nombreux parlements des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), rassemblent des femmes parlementaires

### **Encadré 17 – Budgétisation sexospécifique: quelques expériences pratiques**

Une quarantaine de pays, parmi lesquels plusieurs pays ACP et européens, mène régulièrement des analyses budgétaires sexospécifiques. La Commission européenne a d'ailleurs soutenu le travail réalisé par le secteur législatif sud-africain sur l'intégration des questions d'égalité hommes-femmes dans l'élaboration budgétaire (voir chapitre 1).

Pour être efficace, cette participation du législateur à l'analyse budgétaire sexospécifique suppose une étroite collaboration avec l'administration publique, qui doit compiler les données nécessaires à l'évaluation de l'impact différentiel des budgets.

En 2003, le Parlement européen a invité la Commission à fournir une stratégie d'action pour l'Union européenne et les États membres sur la question. De leur côté, plusieurs États européens comme la France, la Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont chargé certains ministères d'effectuer des évaluations d'impacts par sexe.

La société civile joue également un rôle clé dans de nombreux pays en plaidant pour une budgétisation sexospécifique et en travaillant avec les ministères pour mener des études. Le *Women's Budget Group* collabore ainsi avec le Trésor au Royaume-Uni pour effectuer des analyses sexospécifiques de la politique économique.

Les parlements de plusieurs pays européens ont également adopté des lois imposant aux budgets nationaux d'offrir les mêmes avantages aux hommes et aux femmes. En Autriche, l'objectif de l'égalité entre hommes et femmes a été inscrit dans la Constitution nationale.

Pour en savoir plus:

<http://www.gender-budgets.org>

<http://www.wbg.org.uk>

de tous bords politiques autour de questions d'intérêt commun, dans un cadre moins formel que celui des commissions législatives permanentes.

La création de ces groupes de femmes parlementaires peut susciter un vaste élan et faire progresser la question de l'égalité hommes-femmes, notamment grâce à leur travail de partage de l'information, de promotion et de sensibilisation aux questions de genre au sein des circonscriptions, mais aussi grâce aux liens qu'ils tissent avec la société civile et au rôle d'observateur non officiel qu'ils endossent. Les deux tiers des participants à l'enquête de l'UIP en 2008 pensent que les groupes de femmes parlementaires peuvent contribuer à effacer les barrières entre les partis politiques, ce qui peut se révéler particulièrement utile dans les situations d'après conflit, où l'échiquier politique reflète encore souvent les antagonismes des anciens belligérants.

Bien que souvent privés de statut ou de ressources parlementaires officiels, ces groupes interpartis ont déjà à leur actif des résultats politiques majeurs. En Uruguay par exemple, le groupe des femmes parlementaires a permis de créer une Commission sur l'égalité et la parité au sein de la Chambre des députés. Au Brésil, le groupe interpartis a voté en bloc lors de l'examen du budget

afin de garantir le financement de divers programmes sociaux et d'initiatives en faveur de l'égalité entre les sexes. En Macédoine, le Club des femmes parlementaires de l'Assemblée a contribué à faire changer la loi électorale afin d'obliger tous les partis politiques à présenter un tiers de candidates sur leurs listes. Dans l'enquête de l'UIP, les femmes politiques interrogées citent, en tête de leurs recommandations pour le changement, la création de commissions sur la parité et de groupes interpartis de femmes parlementaires (Ballington, 2008, p. 82).

### **La budgétisation sexospécifique**

Les parlements jouent un rôle majeur dans le processus budgétaire national (voir la section 2 ci-dessous). Si ce rôle diffère d'un pays à l'autre, tout parlement démocratique se doit de passer en revue, avant de les approuver, l'ensemble des plans de dépenses gouvernementaux, mais aussi de contrôler et de vérifier les dépenses réelles. Or, les politiques gouvernementales et les dépenses budgétaires ont rarement le même impact sur les femmes et sur les hommes. Les dépenses publiques consacrées par exemple à l'eau, au chauffage domestique, à l'aide à l'enfance, aux prestations sociales, à l'éducation et à la santé ont pour effet d'alléger la charge des responsabilités domestiques qui pèsent sur les femmes et, partant, de les aider à rejoindre le marché du travail. De quoi doper la croissance économique, favoriser l'émancipation de la femme et contribuer à la lutte contre la pauvreté. La budgétisation sexospécifique ne se résume pas pour autant à l'évaluation des dépenses directes consacrées aux femmes. Elle consiste à analyser la totalité du budget à l'aune de la dimension de genre.

### **L'analyse sexospécifique du budget**

Le processus de budgétisation doit être appréhendé comme un exercice politique plutôt que technique. En effet, au-delà de l'impact différentiel des politiques sur les hommes et sur les femmes, les budgets nationaux sont façonnés au gré des intérêts de multiples parties prenantes au sein du gouvernement, du parlement et, plus largement, de la société. La budgétisation sexospécifique nécessite donc d'intégrer des évaluations d'impact à tous les niveaux de la préparation budgétaire, afin d'anticiper les effets potentiels des dépenses – ou de l'absence de dépenses – tant sur les hommes que sur les femmes. Sachant qu'il conviendrait que ces évaluations portent également sur les stratégies gouvernementales de prélèvement fiscal.

### **L'analyse des dépenses**

On compte trois catégories d'analyses sexospécifiques des dépenses (Wehner et Byanyima, 2004) : la première porte sur les dotations budgétaires ciblant soit les femmes soit les hommes, comme par exemple les programmes consacrés à la santé des femmes, les consultations sur le thème de la violence domestique à l'intention des hommes ou les programmes spéciaux d'aide à l'emploi destinés aux chômeuses avec des enfants à charge. Ces dépenses constituent généralement une part infime du budget global. La deuxième catégorie englobe les dotations budgétaires consacrées à l'égalité des chances, qui visent à promouvoir l'égalité entre les sexes dans le secteur public. Les politiques menées dans ce cadre portent par exemple sur les garderies ou les allocations de congé parental. Cependant, l'essentiel des dépenses budgétaires entrent dans la troisième catégorie, celles des dépenses générales. Dans cette catégorie, les évaluations sexospécifiques revêtent une importance capitale dans l'analyse des répercussions des différentes dotations budgétaires sur les hommes et sur les femmes.

L'UIP, le PNUD, le WBI et l'UNIFEM ont publié conjointement un rapport intitulé *parlement, Budget et Genre* (Wehner et Byanyima, 2004), dans lequel sont décrits les trois phases d'une analyse sexospécifique. La première consiste à dresser un état des lieux sexospécifique d'un secteur donné, par exemple en évaluant distinctement la situation des hommes et des femmes dans les domaines relevant d'un ministère particulier. La deuxième phase consiste à procéder à une analyse détaillée des priorités politiques dans le secteur examiné, en

déterminant plus particulièrement si les politiques en place ont pour effet d'accroître ou au contraire de diminuer les difficultés rencontrées par les femmes. Enfin, la troisième et dernière étape permet d'évaluer les dotations budgétaires et le résultat des programmes à l'aune des engagements gouvernementaux en matière d'égalité entre les sexes. Idéalement, chaque projet de budget sectoriel devrait inclure une évaluation d'impact par sexe mettant en évidence les retombées potentielles des dépenses publiques sur les déséquilibres entre hommes et femmes, afin de fournir une base de référence permettant de mesurer les politiques et les dépenses gouvernementales.

### **L'analyse des recettes**

L'analyse sexospécifique des recettes est moins courante que celle des dépenses. Ce sont généralement les pays développés, dont les recettes publiques dépendent de la fiscalité, qui la pratiquent, plutôt que les pays en développement, davantage tributaires de financements externes. Il n'en demeure pas moins que ce type d'analyse peut fournir des informations importantes tant pour les pays développés que pour les pays en développement.

Dans le rapport *parlement, Budget et Genre*, on a identifié deux séries de facteurs susceptibles de peser sur l'analyse sexospécifique des recettes: d'abord, le fait que les femmes sont les principales dispensatrices de soins non rémunérés. Ainsi, lorsque les pouvoirs publics décident de réduire les dépenses consacrées aux hôpitaux ou aux soins en faveur des personnes âgées, ce sont les femmes qui comblent le trou, ce qui limite un peu plus leur capacité à générer des revenus. Deuxième facteur, les femmes consacrent une part plus importante du revenu qu'elles contrôlent à l'achat de denrées de base ou de services tels que l'éducation et la santé. Toute augmentation du prix de ces produits aura donc des répercussions directes sur les femmes, en réduisant leur pouvoir d'achat ou en les obligeant à travailler plus.

Lorsque les recettes fiscales représentent une part importante des revenus de l'État, le mode de taxation et d'octroi des prestations sociales peut avoir un impact direct sur les déséquilibres hommes-femmes dans des domaines comme les allocations familiales, les prestations de maternité ou les retraites. Dans les pays tributaires des financements de bailleurs de fonds, les programmes peuvent être subordonnés à des objectifs particuliers ayant eux-mêmes des effets différents sur les hommes et sur les femmes. Dans les deux cas, une analyse sexospécifique peut permettre d'évaluer l'impact des sources de revenus des pouvoirs publics.

### **Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)**

Dans son manuel sur la surveillance parlementaire de l'égalité entre les sexes (*Parliamentary Oversight of Gender Equality*), le WBI indique que les parlements ont un rôle à jouer dans l'élaboration des CDMT, qui constituent un cadre pluriannuel des dépenses et des programmes gouvernementaux et donc, structurent l'impact des budgets nationaux en fonction des inégalités hommes-femmes.

### **La budgétisation sexospécifique et l'efficacité de l'aide**

Le programme CE/UNIFEM intitulé «Intégration de la budgétisation sensible au genre dans l'agenda de l'efficacité de l'aide» vise à montrer comment les outils et les stratégies relevant

de la budgétisation sexospécifique permettent de veiller à ce que l'aide fournie sous la forme d'un appui budgétaire général (ABG) et d'un appui budgétaire sectoriel (ABS) contribue à atteindre l'objectif d'égalité entre hommes et femmes. Un certain nombre de synthèses et d'études de cas tirées du programme sont disponibles sur

<http://www.gender-budgets.org>

### **2.1.7. Les enjeux en matière de renforcement parlementaire**

Il existe un vaste éventail d'outils destinés à promouvoir la budgétisation sexospécifique. Appliqués diversement dans de nombreux pays, la plupart de ces instruments peuvent être directement adoptés par les parlements au titre de leur pouvoir d'examen législatif et de surveillance. Les parlements doivent au minimum veiller à ce que les ministères présentent une évaluation d'impact par sexe de leurs politiques et de leurs dépenses, de manière à les rendre responsables de leur politique et de leurs dépenses et afin de pouvoir, le cas échéant, faire pression sur eux pour modifier les politiques qui ne permettent pas de combler les inégalités persistantes. Pour renforcer la capacité des parlements à imposer une budgétisation sexospécifique, on dénombre trois grands champs d'intervention:

#### ***La transmission de données ventilées par sexe***

Il est indispensable que les parlements aient accès à des statistiques ventilées par sexe à des fins d'évaluation des impacts différentiels. Ainsi l'analyse des budgets affectés à l'éducation doit-elle par exemple inclure des données sur le nombre de filles scolarisées dans l'enseignement secondaire, leur taux d'assiduité, leurs résultats scolaires par matière et leur niveau d'avancement par rapport aux garçons. Une politique ne peut être évaluée et adaptée que si ses répercussions sexospécifiques sont bien comprises. Or dans bien des pays, les données recueillies ne sont pas suffisamment détaillées. Les parlements doivent donc veiller à ce que les ministères collectent et collationnent toutes les statistiques nécessaires et les mettent à la disposition des parlements et de l'opinion publique à des fins d'analyse.

#### ***Les analyses à la base du changement***

Bien que les évaluations budgétaires sexospécifiques soient désormais plus fréquentes, on continue de s'interroger sur leur effet réel sur les dépenses publiques et sur l'ampleur véritable de l'intégration des analyses par sexe dans le processus budgétaire.

Les modes d'utilisation de ces instruments sont toujours en cours d'expérimentation dans les pays. Aux Philippines, 5 % au moins de l'aide au développement doit être dévolue à des programmes qui intègrent les questions d'égalité entre les sexes. Toutefois, les détracteurs de cette règle militent pour que ces questions fassent partie intégrante de *toutes* les aides. En Tanzanie, le Programme tanzanien de réseau de femmes (TGNP) a réuni des ONG et des fonctionnaires des services financiers de l'État pour procéder à une évaluation des dépenses publiques. Le gouvernement a ensuite demandé au TGNP de lui fournir des consultants pour soutenir les ministères dans le cadre du processus budgétaire. Avec le développement de la budgétisation sexospécifique, les parlements peuvent jouer un rôle important d'identification des bonnes pratiques, d'intégration de l'analyse et de l'action sexospécifiques, et servir de passerelle entre les pouvoirs publics et la société civile.



### ***L'extension de l'influence du parlement sur le processus budgétaire***

Le pouvoir formel d'élaboration budgétaire dévolu au parlement est souvent limité par la Constitution (voir la section 3 ci-dessous). En outre, la complexité et le niveau de détail des états prévisionnels privent souvent le parlement de la capacité d'effectuer des analyses et de proposer des amendements.

Pratiquer des analyses budgétaires sexospécifiques permet toutefois de contribuer à renforcer et à mieux cibler le contrôle exercé par le parlement, de façon générale. La prise en compte des questions d'égalité entre les sexes au sein des commissions parlementaires permet de fonder le travail législatif de ces commissions sur une compréhension détaillée et nuancée de l'impact des politiques publiques sur les hommes et les femmes, avec à la clé la formulation, par les commissions, de propositions ciblées et éclairées sur les dépenses prioritaires.

Les parlements peuvent également s'efforcer d'influer sur le budget sans en avoir officiellement le pouvoir. En Afrique du Sud par exemple, des parlementaires ont rejoint, avec des représentants d'organisations de la société civile, la Women's Budget Initiative (WBI) et commandé des études sur l'impact sexospécifique des budgets. Ces travaux ont débouché sur des analyses et des commentaires sur les budgets nationaux en mettant en lumière leurs faiblesses et avec des propositions d'améliorations possibles. La WBI a ainsi largement contribué à faire évoluer l'approche du gouvernement et de l'opinion publique en ce qui concerne les priorités budgétaires. Les gouvernements concèdent généralement de mauvaise grâce des pouvoirs de contrôle supplémentaires aux parlements. À ces derniers de se positionner de telle sorte qu'ils deviennent incontournables.

#### **2.1.8. Conclusions**

En matière d'égalité entre les sexes, le renforcement parlementaire répond à un double objectif : d'une part, accroître le nombre de femmes parlementaires et d'autre part, améliorer la défense des questions féminines au parlement. Ces deux aspirations sont étroitement corrélées. Parvenir à une répartition plus égalitaire des sièges à l'assemblée est un but en soi, mais c'est aussi un moyen. Le moyen, grâce à un parlement à coloration plus féminine, de mieux défendre les intérêts de la population tout entière – c'est-à-dire des femmes comme des hommes – par le levier législatif et le contrôle de l'action gouvernementale.

Les obstacles rencontrés par les femmes dans leur accession au parlement tiennent à l'inégalité entre les sexes qui caractérise la société dans son ensemble : la double charge des obligations professionnelles et familiales, la discrimination des femmes cantonnées dans des emplois moins bien rémunérés, la féminisation de la pauvreté, le manque d'accès à l'éducation et la restriction des droits à la propriété. Autant d'inégalités qu'une meilleure représentation des femmes au parlement contribuera à placer au centre des débats, tout en facilitant par ailleurs l'élection d'un plus grand nombre de femmes aux assemblées législatives.

Les programmes de soutien parlementaire doivent donc avoir pour objectif d'accroître l'égalité entre les sexes au sein du parlement et, plus largement, de la société. Cet impératif passe par le traitement des facteurs qui limitent l'accès des femmes aux leviers d'influence politique tels que la conception du système électoral, l'accès aux ressources et l'appui des partis politiques. Quant aux programmes de renforcement, ils doivent favoriser l'évaluation puis l'adaptation des structures et des procédures parlementaires internes afin d'instaurer une égalité de participation entre hommes et femmes. Pour ce faire, il convient d'encourager

la mise en place de mécanismes (commissions sur la parité, groupes interpartis) et de techniques (budgétisation sexospécifique) visant à intégrer la problématique de l'égalité entre les sexes dans le processus d'élaboration politique.

Garantir la représentation des femmes parlementaires et du personnel parlementaire féminin au sein des comités de pilotage des programmes ainsi que leur participation systématique à toutes les activités des programmes de soutien parlementaire est un moyen de contribuer, certes modestement, mais intelligemment au traitement de la question de l'égalité hommes-femmes. Et si le type de soutien nécessaire est déterminé en premier lieu par le contexte – hautement divergent d'un pays à l'autre – dans lequel évolue le parlement, l'expérience montre qu'il existe trois facteurs susceptibles d'accroître les chances de succès: i) la volonté politique affichée par les partis et les parlementaires exerçant des fonctions à responsabilités; ii) l'élaboration d'initiatives pour l'égalité des sexes en partenariat avec des hommes qui, s'ils sont convaincus du bien-fondé de cette démarche, peuvent devenir des alliés de taille dans le processus de réforme; iii) les relations avec les organisations de la société civile, pour le regard extérieur qu'elles apportent et les pressions qu'elles peuvent exercer en faveur du changement.

Comme l'écrit l'UIP, «les hommes et les femmes doivent accepter et reconnaître que l'intégration et la participation des femmes en tant qu'égaux des hommes au processus parlementaire sont non seulement bénéfiques pour les sociétés et l'humanité dans son ensemble, mais aussi indispensables à la construction d'une démocratie légitime» (Ballington, 2008, p. 83). Or, des forces opposées à l'émancipation de la femme sont à l'œuvre à tous les niveaux, que ce soit à l'intérieur des enceintes parlementaires ou en dehors. La forme et l'apparence des inégalités ne vont cesser d'évoluer, posant toujours de nouveaux défis aux milieux politiques. Les institutions parlementaires doivent donc poursuivre leur évolution afin de relever ces défis. Il s'agit là d'une condition sine qua non pour accroître leur pouvoir et renforcer leur légitimité en tant qu'institutions représentatives.

## 2.2. Les parlements et le budget national

### 2.2.1. Synthèse

Dans la présente section, nous démontrons à quel point le rôle du parlement dans le cycle budgétaire et l'efficacité de cette participation sont essentiels pour l'instauration d'une gouvernance responsable. Nous y expliquons pourquoi et par quels moyens les parlements sont souvent mis à l'écart du processus budgétaire dans les démocraties naissantes et nous soulignons le caractère prioritaire que revêt dès lors le soutien au renforcement du parlement dans le processus d'établissement du budget. La section décrit le cycle budgétaire et le rôle imparti au parlement dans ce cycle, tout en explorant les variantes de l'action parlementaire d'un régime constitutionnel à l'autre. Nous passons également en revue les relations entretenues par le parlement avec les autres acteurs de l'État dans les différents systèmes constitutionnels.

Les conditions nécessaires, sur le plan constitutionnel et institutionnel, pour garantir l'efficacité du contrôle budgétaire exercé par le parlement sont elles aussi examinées dans le cadre de la présente section, notamment à la lumière de l'exemple des pays ACP et de leurs pratiques en matière de contrôle budgétaire. Dans cette section, nous analysons l'impact de l'Appui budgétaire général (ABG) sur le contrôle parlementaire et fournissons divers exemples d'actions de renforcement parlementaire entreprises dans ce domaine par la Commission européenne (CE) ainsi que par d'autres donateurs. Elle s'achève sur un certain nombre de recommandations concernant les futures actions de soutien de la CE en matière de renforcement parlementaire et de contrôle budgétaire dans le cadre de l'aide au développement fournie en relation avec l'ABG.

Tous les parlements démocratiques jouent un rôle clé dans le processus d'élaboration du budget national. Un processus essentiel pour garantir une bonne gouvernance démocratique, dans la mesure où le budget constitue l'instrument permettant à la population de contrôler, par l'intermédiaire de ses représentants, l'ensemble des dépenses et des recettes publiques et de juger ainsi de la capacité du système politique à satisfaire les besoins des citoyens.

Si l'action du parlement dans le processus d'établissement budgétaire est unanimement admise, les attributions spécifiques de l'assemblée législative dans la formulation, l'analyse, l'approbation et l'exécution du budget ainsi que dans le contrôle et la vérification des dépenses publiques varient considérablement. Ainsi le rôle du parlement peut-il être circonscrit à celui d'une simples chambres d'enregistrement des décisions de l'exécutif ou au contraire impliquer l'exercice d'une influence considérable sur l'ensemble du processus budgétaire. Le pouvoir exercé par le parlement dans le processus budgétaire repose sur un certain nombre de facteurs, même s'il n'existe aucune corrélation directe et précise entre une participation active et efficace du parlement et certains paramètres particuliers comme le régime gouvernemental en place, le niveau de développement du pays ou encore la vigueur du système démocratique. La participation et le contrôle du parlement dans le processus budgétaire revêtent une importance d'autant plus grande dans les démocraties émergentes, où la société civile voit son pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale sensiblement restreint comparé aux démocraties développées.

Dans les pays lourdement tributaires de l'aide extérieure, le processus d'établissement du budget national est souvent faussé par les recettes et les dépenses hors budget, qui échappent au contrôle du parlement. Les pays bénéficiaires de l'aide et les pays donateurs ont néanmoins consenti d'importants efforts pour remédier à cette situation, en harmonisant

l'aide au développement et en privilégiant l'acheminement des fonds par l'intermédiaire des processus nationaux, y compris par la voie du contrôle législatif. Ces efforts ont été consacrés notamment par l'accord de Cotonou et la déclaration de Paris, avant d'être consolidés ultérieurement par le programme d'action d'Accra. La Commission européenne a déployé des efforts en ce sens, notamment en réorientant son aide vers l'appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel. Cependant, l'aide parallèlement apportée aux parlements et aux autres institutions de contrôle indépendantes pour leur permettre d'assumer efficacement leur mission est souvent très limitée, comme nous l'avons vu au chapitre 1.

La participation active du parlement au processus d'établissement du budget national est une condition sine qua non du développement démocratique et de l'efficacité de l'aide apportée. C'est pourquoi l'objet de la présente section sera de comprendre le rôle qui revient au parlement dans le processus budgétaire et la contribution que peuvent apporter les programmes de soutien parlementaire en vue de renforcer ce rôle. Dans cette section, nous nous intéresserons tout spécialement à la fonction de contrôle budgétaire dévolue à l'assemblée législative, en mesurant plus particulièrement les conséquences du recentrage sur l'appui budgétaire comme instrument de financement du développement. L'analyse se déroulera en trois phases. La première sera consacrée aux pratiques générales et aux aspects théoriques du contrôle budgétaire exercé par le parlement, en se fondant sur les expériences engrangées par divers pays et donateurs. Dans la deuxième étape, nous passerons en revue les expériences réalisées par la CE ainsi que par d'autres bailleurs de fonds en matière d'aide budgétaire directe. Et dans la troisième, nous formulerons des recommandations en matière de bonnes pratiques à adopter en termes de modalités de soutien apporté par la CE aux parlements dans le cadre de l'appui budgétaire général.

### **2.2.2. Les assemblées législatives et le processus budgétaire**

De nombreux facteurs influencent le rôle du parlement dans le processus budgétaire: le type de régime politique (présidentiel, parlementaire, semi-présidentiel); le mode électoral (scrutin majoritaire/à la majorité relative, scrutin proportionnel, semi proportionnel); les pouvoirs formels du parlement (y compris le pouvoir d'amendement budgétaire); la dynamique politique et la concurrence entre les partis; la capacité et la volonté des parlementaires d'exercer leurs pouvoirs législatifs; la capacité technique du parlement. Dans les pays en développement, le rôle du parlement dans le processus budgétaire est également fonction du degré de dépendance du pays vis-à-vis de l'aide internationale. Les détails du budget national sont en effet directement négociés par l'exécutif avec les bailleurs de fonds étrangers, laissant ainsi une marge de manœuvre très réduite au parlement.

La participation du parlement au processus budgétaire revêt essentiellement trois formes. On opère ainsi une distinction entre les parlements qui approuvent le budget, ceux qui pèsent sur son établissement et ceux qui contribuent à son élaboration. Ces trois formes de participation découlent du droit et de la pratique et résultent bien souvent d'une combinaison des deux. Les parlements qui se limitent à approuver le budget proposé par l'exécutif font office de simple chambre d'enregistrement. Ceux qui pèsent sur son établissement peuvent amender ou rejeter le projet de budget de l'exécutif, mais ne sont pas habilités à concevoir eux-mêmes des volets budgétaires importants. En revanche, les parlements qui participent à l'élaboration du budget ont à la fois l'autorité juridique et les moyens techniques d'amender ou de rejeter le projet de budget du gouvernement et de présenter des éléments budgétaires de leur cru.

L'éventail des pouvoirs budgétaires exercés par le parlement est vaste. Il va du rôle prépondérant joué par le Congrès des États-Unis à celui relativement effacé des parlements de type Westminster, qui se bornent généralement à valider le budget du gouvernement sans y apporter de changement. Dans le modèle dit de Westminster, le rejet de pans essentiels du budget est assimilé à un vote de défiance vis-à-vis du gouvernement en raison de la relation très étroite qui unit l'exécutif au législatif. La plupart des pays ACP anglophones ont adopté des variantes de la tradition de Westminster. Quant au groupe des assemblées législatives capables d'influer sur l'élaboration du budget, il rassemble les parlements scandinaves, la plupart des parlements d'Europe continentale et d'Amérique latine, ainsi que quelques parlements asiatiques.

Si l'activisme parlementaire en matière budgétaire peut être perçu comme le signe d'une démocratie vivante, il comporte également des risques en termes de responsabilités budgétaires. Tout abus par le parlement de ses pouvoirs d'intervention peut en effet entraîner des dépenses publiques excessives et déboucher sur une situation d'instabilité macroéconomique. C'est la raison pour laquelle certains pays ont adopté des mesures visant à limiter ces perturbations potentielles.

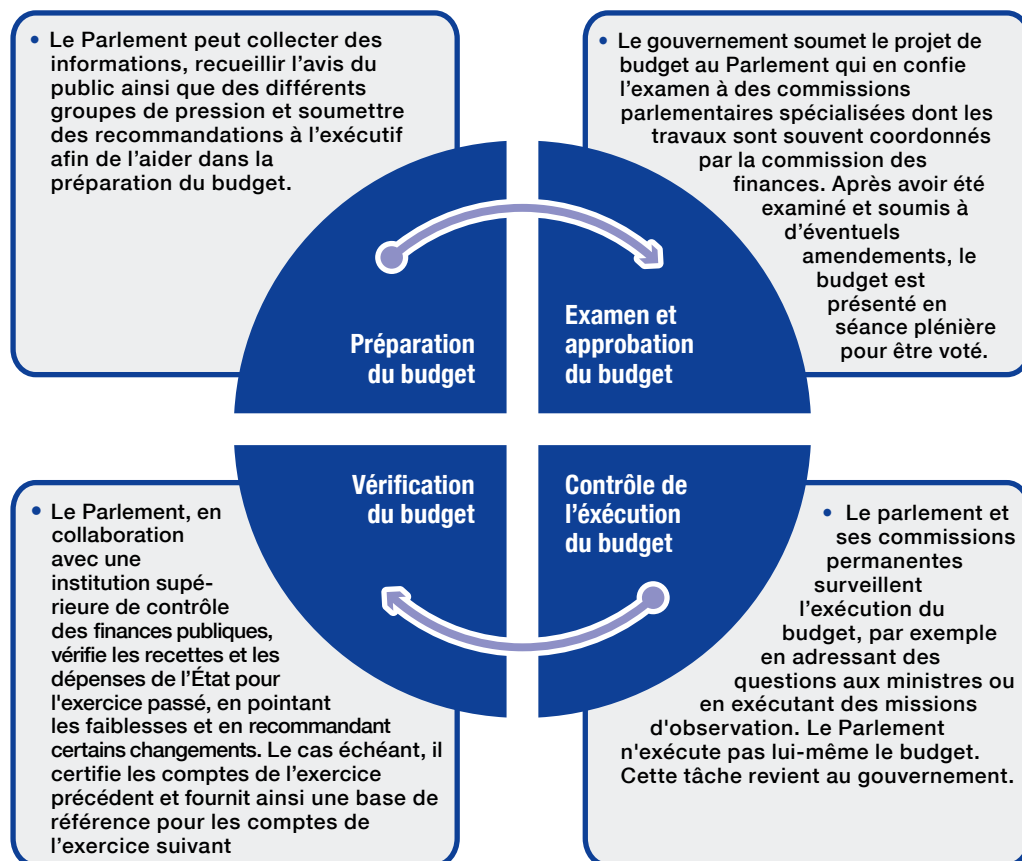
Quoi qu'il en soit, la participation du parlement à chaque étape du processus budgétaire renforce véritablement la démocratie. Ainsi l'intervention du parlement dans le processus de formulation du budget a-t-elle pour effet de garantir la prise en compte, dans les politiques publiques, des besoins et des intérêts des électeurs. Le contrôle actif du parlement sur l'exécution du budget revêt également une grande importance, en particulier dans les pays en transition ou en développement, où les modalités d'exécution peuvent s'écarter sensiblement du budget qui a été approuvé, avec à la clé une moindre efficacité des dépenses et une distorsion de la volonté des citoyens telle qu'exprimée à travers l'approbation du budget national par le parlement.

### **2.2.3. Le rôle du parlement dans le cycle budgétaire**

En règle générale, le rôle attribué au parlement dans le cycle budgétaire est défini par la Constitution voire, dans le cas des régimes dotés de Constitutions non écrites, par la coutume et la jurisprudence. La Constitution peut accorder au parlement un vaste éventail d'attributions, allant d'un rôle limité et sans pouvoir d'amendement à un rôle étendu, mais imprécis, avec des pouvoirs budgétaires non applicables dans la pratique.

Le processus budgétaire se conçoit comme un cycle articulé autour de six grandes étapes: la préparation et la rédaction, l'analyse, les délibérations, l'approbation, le contrôle de l'exécution et la vérification – cette dernière étape pouvant être considérée comme une forme de contrôle *a posteriori*. Le processus budgétaire est dit cyclique parce que les observations formulées lors du contrôle et de la vérification sont prises en compte dans la formulation des budgets suivants qui, à leur tour, sont exécutés puis contrôlés.

Figure 10: Le rôle du parlement dans un cycle budgétaire type



Si la préparation du budget est en principe confiée pour l'essentiel au gouvernement, certains parlements nationaux interviennent dès l'étape rédactionnelle, soit par des voies formelles clairement définies dans la Constitution, soit par des voies informelles, en s'appuyant sur leurs réseaux ou sur les relations privilégiées tissées par certains parlementaires avec les instances gouvernementales. Dans le modèle de Westminster où les ministres sont également membres du parlement, les autres parlementaires ont la possibilité d'intervenir régulièrement, dans le cadre de leurs relations quotidiennes avec les ministres, afin d'influer sur la préparation du budget. Dans les autres systèmes, le rôle des parlementaires dans l'élaboration du budget tend à être moins important. On relève néanmoins quelques exceptions comme le cas de la Suède où le parlement approuve des plafonds de dépenses pour les trois exercices à venir, fournissant ainsi une base au projet de budget annuel.

La qualité de la participation parlementaire à l'analyse, aux délibérations puis à l'approbation du budget dépend des règles et des pratiques en cours, mais aussi des délais impartis. Dans certains pays, le parlement ne dispose que de quelques jours (15 au Mexique) pour examiner le projet de budget soumis par l'exécutif alors que dans d'autres, il reçoit le projet longtemps à l'avance (8 mois aux États-Unis). Autre paramètre susceptible de moduler l'impact du parlement sur le processus d'approbation du budget: le fait que l'examen du budget par les commissions parlementaires se déroule à huis clos ou en public.

L'exécution du budget est généralement une prérogative gouvernementale. Dans les rares cas où les parlementaires y participent, notamment à travers l'affectation de fonds destinés à leur circonscription, on relève souvent des dotations inappropriées. Il peut en résulter une

confusion notable, dans l'opinion publique, sur la répartition des rôles entre le gouvernement et le parlement.

Le contrôle du budget constitue en revanche la mission centrale du parlement. Il peut être de deux types: *ex ante* (contrôle de la préparation d'une politique donnée) ou *ex post* (contrôle de l'exécution de cette politique).

Quant au processus de vérification, il est mené à bien par les commissions parlementaires compétentes. Dans le système de Westminster, cette mission est confiée à la commission des comptes publics avec l'appui du contrôleur général, alors que dans les systèmes napoléoniens, elle revient à la commission des finances (ou à la commission budgétaire) et à la Cour des comptes (ou toute autre institution judiciaire équivalente). Ces organes rédigent des rapports sur l'exécution du budget et le respect des lois, facilitant ainsi le suivi ultérieur par les acteurs de la société civile.

De fait, la participation de la société civile au processus budgétaire s'est considérablement accrue ces dernières années dans de nombreux pays. Il faut y voir le résultat naturel des efforts de démocratisation et de l'émergence du concept de démocratie participative, alimentée dans la plupart des pays en développement par les donateurs et leur action en faveur d'une participation citoyenne. La marge de manœuvre accordée à la société civile lors de la phase de préparation du budget est généralement limitée et fait rarement l'objet d'une garantie formelle. Les OSC s'efforcent de recourir à des mécanismes informels, en s'appuyant sur des réseaux ou en tissant des relations directes avec les ministères et l'administration publique. En tout état de cause, les groupements civils, parmi lesquels les organisations et les réseaux spécialisés dans la «veille budgétaire», jouent un rôle clé en relevant et en rendant systématiquement publics les écarts observés entre les budgets approuvés et les budgets exécutés ainsi que les problèmes constatés de manière générale dans l'exécution du budget. Comme nous l'avons vu plus haut, ces groupements peuvent également s'appuyer sur les rapports des instances de vérification pour médiatiser et examiner plus avant les questions d'exécution budgétaire. En pratique, dans de nombreux pays en développement, sinon la plupart, ces OSC n'ont qu'un impact limité sur le processus budgétaire en raison des nombreuses contraintes (manque de ressources humaines, techniques et financières) auxquelles elles doivent faire face.

#### **2.2.4. Les acteurs et les institutions parlementaires clés dans le processus de contrôle budgétaire**

Les parlements disposent de multiples instruments de contrôle budgétaire, parmi lesquels les auditions en commissions ou en séance plénière, les commissions d'enquête, les questions et autres interpellations, le recours aux médiateurs et aux contrôleurs généraux et enfin les commissions des comptes publics.

Comme nous l'avons déjà dit, ces instruments appartiennent à deux familles distinctes: celle des instruments de contrôle *ex ante*, utilisés lorsque le contrôle parlementaire s'exerce avant que le gouvernement n'approuve une politique particulière ou n'engage une action spécifique, et celle des instruments de contrôle *ex post*, utilisés lorsque le contrôle s'exerce après la mise en œuvre par l'exécutif d'une politique donnée. Les instruments de contrôle *ex post* peuvent être internes (commissions, auditions, questions parlementaires, interpellations, etc.) ou externes (médiateurs, contrôleurs généraux, etc.). Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) jouent un rôle essentiel dans le processus budgétaire, en collaboration avec les assemblées parlementaires.



Dans le système napoléonien, les ISC – appelées Cour des comptes dans la tradition francophone et *Tribunal de Contas* ou *Tribunal Administrativo* dans la tradition lusophone – concentrent des pouvoirs juridictionnels et administratifs. Indépendantes de l'exécutif et du législatif, elles font partie intégrante du corps judiciaire, rendent des arrêts sur le respect par le gouvernement des lois et des règlements et veillent au bon usage des deniers publics. Elles vérifient les comptes de tous les comptables publics. Ce modèle est en usage dans les pays latins d'Europe, la plupart des pays d'Amérique latine ainsi que dans les pays d'Afrique francophone et lusophone.

Dans le système de Westminster, en vigueur dans la plupart des pays ACP membres du Commonwealth, le bureau du Contrôleur général est un organe indépendant, responsable devant le parlement. Il soumet des rapports périodiques sur les comptes et les activités des organismes publics en privilégiant davantage les résultats que le respect de la loi, contrairement au système napoléonien. Le bureau du Contrôleur général n'appartient pas au corps judiciaire et n'a pas de fonctions juridictionnelles propres, mais le cas échéant, ses conclusions sont transmises aux tribunaux.

Dans certains pays (y compris les pays ACP, comme l'Ouganda et le Nigeria), les parlements sont dotés de services budgétaires. Il s'agit de bureaux indépendants et non partisans, qui ont pour mission de fournir aux parlementaires des informations simplifiées et non biaisées en matière budgétaire afin de les aider à mieux maîtriser le sujet et à renforcer leur rôle par rapport à celui de l'exécutif dans le processus budgétaire. Ces services peuvent également effectuer des analyses particulières à la demande des parlementaires. Ils aident les membres de l'opposition à jouer un rôle plus actif, dans la mesure où ces derniers ont souvent des difficultés à obtenir directement des informations auprès du gouvernement, ce qui peut provoquer des déséquilibres au sein du parlement et faire obstacle à un contrôle parlementaire efficace.

La société civile, quant à elle, pèse désormais de tout son poids dans la vérification et le contrôle budgétaires, notamment par l'intermédiaire des enquêtes de traçabilité des dépenses publiques, qui lui permettent de surveiller l'usage que le gouvernement fait des deniers publics dans des domaines majeurs. Autant d'études susceptibles d'être ensuite utilisées pour influencer les dotations budgétaires à venir et rendre l'exécutif tout comme le législatif davantage responsables de leurs actes.

### **2.2.5. À quoi mesure-t-on les capacités de contrôle budgétaire?**

Comme nous l'avons vu plus haut, les possibilités de contrôle ainsi que le nombre et le type d'outils mis à la disposition du parlement à des fins de contrôle budgétaire dépendent à la fois du système gouvernemental, du niveau de revenus et du régime politique. Dans ce contexte, il apparaît que les systèmes présidentiels détiennent davantage d'instruments de contrôle que les régimes parlementaires. Comme on peut s'y attendre, les pays à hauts revenus possèdent également des systèmes de contrôle plus performants, même s'il n'existe aucune corrélation directe entre le niveau de revenus et l'efficacité du contrôle parlementaire.

La pertinence du contrôle budgétaire exercé par le parlement dépend aussi de la performance de l'ISC car les parlementaires ont besoin d'informations rigoureuses, exhaustives et impartiales pour pouvoir mener à bien leur mission de contrôle. Pour être efficace, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques doit répondre à cinq critères majeurs:

- **Bénéficier d'un environnement favorable:** une large assise institutionnelle qui lui permette d'effectuer correctement son travail et favorise la transparence, avec un parlement fort et des mécanismes garantissant le traitement des abus flagrants;
- **recevoir un mandat précis:** un mandat fondé sur la législation écrite, garantissant l'indépendance de l'ISC et précisant ses responsabilités en matière de rapport, ainsi que l'étendue des vérifications à accomplir et les entités devant être soumises au contrôle;
- **être indépendante:** une autonomie formelle et informelle vis-à-vis des groupes de pression, sans interférence avec l'exécutif;
- **se voir allouer du personnel, des équipements et des fonds suffisants:** gages d'un travail de qualité et d'une crédibilité sans faille;
- **échanger ses connaissances et ses expériences:** à des fins d'harmonisation méthodologique, de partage des bonnes pratiques et de promotion de la qualité (Banque mondiale, 2001).

Dans une étude consacrée aux parlements dotés d'une commission des comptes publics (CCP), l'Institut de la Banque mondiale a mis en évidence six facteurs associés à l'efficacité (ces facteurs s'appliquent également aux régimes napoléoniens):

- un mandat étendu;
- le pouvoir de choisir les points à examiner sans obéir aux injonctions du gouvernement;
- le pouvoir de rendre ses conclusions publiques, de soumettre des propositions et d'accomplir des activités de suivi;
- un soutien absolu de la part du Contrôleur général, des membres de la commission et du personnel d'enquête, afin de créer une unité de vue concernant la mission de la commission;
- une composition bipartite;
- l'implication de l'opinion publique et la recherche d'une forte couverture médiatique (Stapenhurst et al., 2005).

Pour accomplir leur mission de contrôle, les parlements, mais aussi les ISC et les OSC ont besoin d'informations sûres, qui leur soient transmises en temps voulu. La fiabilité des systèmes d'information et la rigueur des données fournies sont deux conditions sine qua non d'une participation efficace au processus de contrôle budgétaire. La performance du contrôle parlementaire en général et du contrôle budgétaire en particulier repose aussi sur l'accès aux informations publiques garanti par la législation.

Que ce soit dans les démocraties naissantes ou développées, les parlements sont de plus en plus nombreux à se doter de leurs propres services budgétaires pour mieux concentrer leurs efforts sur le contrôle budgétaire. Ces bureaux constituent un levier prometteur du renforcement parlementaire. Nous verrons au chapitre 3 qu'ils peuvent être considérés, parallèlement à l'appui budgétaire, comme un axe de soutien majeur dans les programmes d'aide parlementaire.

En conclusion, le contrôle budgétaire suppose un double système de transparence verticale et horizontale, articulé autour d'une relation verticale gouvernement – citoyens, fondée sur une obligation de responsabilité et autour d'une relation interinstitutionnelle horizontale unissant l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Les parlementaires doivent participer de manière appropriée à toutes les étapes du processus budgétaire afin de contraindre les

gouvernements à rendre des comptes sur l'utilisation des deniers publics. La société civile joue un rôle de plus en plus étendu dans les systèmes budgétaires les plus transparents.

### 2.2.6. Le contrôle budgétaire dans les pays ACP: exemples

Le rapport le plus récent consacré à l'enquête ouverte sur le budget (*Open Budget Survey*) menée par l'*International Budget Partnership* (IBP)<sup>(30)</sup> montre que le niveau de transparence budgétaire est globalement peu élevé dans le monde et que les populations ont rarement accès en temps utile à des informations budgétaires complètes, ce qui limite la responsabilité des gouvernements (IBP, 2009). Mis à part le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, ce sont les pays ACP qui enregistrent les plus mauvais scores.

Il en va de même pour ce qui est de l'efficacité parlementaire et du pouvoir des institutions de contrôle. Là encore, les pays ACP affichent dans l'ensemble de piètres résultats. Cette mauvaise performance tient notamment au délai très court qui est imparti aux ISC pour étudier et approuver le budget. Nombreux sont les pays dans lesquels le parlement reçoit le projet de budget moins de six semaines avant le début de l'exercice, ce qui restreint ou exclut toute participation de la société civile. Dans le cas des ISC, les mauvais résultats enregistrés par les pays ACP en matière de contrôle budgétaire sont principalement dus à un manque d'indépendance et à l'impossibilité de décider du type de vérifications à effectuer.

Comme nous l'avons déjà précisé, l'efficacité du contrôle budgétaire dépend directement du niveau de revenus. Les raisons de cette corrélation sont nombreuses, à commencer par la capacité à financer des ISC performantes. Toutefois, un autre facteur intervient également: la dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère. Les pays fortement tributaires de l'aide extérieure en matière de financement de leurs dépenses publiques sont généralement mal notés dans l'enquête ouverte sur le budget. Il semblerait ainsi qu'en raison de cette dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, la transparence à l'égard des bailleurs de fonds l'emporte sur la transparence à l'égard des citoyens, avec à la clé des retombées évidentes en termes de responsabilité, de contrôle parlementaire et de transparence du système politique en général. Bien que l'enquête ouverte sur le budget n'englobe pas l'ensemble des pays ACP, ses conclusions témoignent des difficultés qui attendent la CE et les autres donateurs à l'heure où ils réorientent leur aide au développement vers un appui budgétaire général et sectoriel. En effet, même les pays qui ont bénéficié d'une aide importante pour renforcer leur système budgétaire national continuent souvent d'afficher des scores médiocres dans l'enquête.

La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le programme d'action d'Accra offrent un cadre politique destiné à promouvoir une meilleure appropriation par les pays, une harmonisation et une responsabilité mutuelle en matière d'aide au développement. Ces deux leviers fournissent à la CE un tremplin idéal pour soutenir le renforcement parlementaire, dans la mesure où ils comportent un volet fondamental consacré à la consolidation de la gestion des finances publiques. En vertu de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du programme d'action d'Accra, l'aide doit désormais être acheminée par l'intermédiaire des mécanismes financiers nationaux. Cette réorientation ne garantit cependant en rien une utilisation efficace de l'aide, pas plus qu'une transparence démocratique. L'efficacité et la transparence démocratiques sont le fruit de processus de contrôle parlementaire et de renforcement institutionnel engagés d'un commun accord et qui s'inscrivent dans le cadre plus large d'un recentrage de l'aide au développement par rapport à l'appui budgétaire.

<sup>(30)</sup> Voir <http://www.internationalbudget.org> et le site internet de l'Initiative sur le budget ouvert <http://www.openbudgetindex.org>.

### 2.2.7. Le contrôle parlementaire du budget dans le cadre de l'appui budgétaire général

L'appui budgétaire général (ABG) a été créé à la fin des années 1990 pour répondre notamment aux mécontentements exprimés face au manque d'efficacité des instruments d'aide existants. Étroitement lié à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et aux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) lancés en remplacement des programmes d'ajustement structurels dans l'action globale pour le développement, l'ABG vise à harmoniser la coopération entre les donateurs et les pays partenaires. Il prévoit des aides financières, mais y associe également certains critères de conditionnalité, doublés d'un dialogue et d'une assistance technique. L'appui budgétaire général vise les résultats suivants:

- l'amélioration de la coordination et de l'harmonisation entre les pays donateurs;
- l'alignement sur les systèmes et les politiques des pays partenaires;
- la baisse des coûts de transaction;
- l'affectation plus efficace des dépenses publiques;
- le renforcement de la prévisibilité de l'aide;
- l'efficacité accrue de l'administration publique;
- l'amélioration de la responsabilité intérieure grâce à un recentrage sur les canaux de responsabilité nationale.

L'évaluation la plus complète de l'ABG a été effectuée en 2004 sur la base d'un échantillon de six pays ayant bénéficié d'un appui budgétaire général (IDD et Associés, 2006)<sup>(31)</sup>. Ses principaux enseignements sont les suivants:

- Malgré de nombreuses analyses techniques sur les systèmes de gestion des finances publiques, les évaluations des risques politiques ont été moins explicites, sous-estimées et mal prises en compte dans la conception de l'ABG. Le contexte politique n'a pas été correctement mis en corrélation avec les autres éléments contextuels.
- Les fortes disparités observées parmi les pays bénéficiant d'un ABG en termes de capacités et de gouvernance n'ont pas été correctement prises en compte.
- L'alignement sur les cycles budgétaires du gouvernement, y compris sur le calendrier du budget gouvernemental, s'améliore.
- Les bailleurs de fonds ne se contentent pas d'exercer une influence externe sur les systèmes politiques, ils en sont eux-mêmes les acteurs. À condition d'agir judicieusement, ils peuvent contribuer à perfectionner et à accélérer les réformes qui bénéficient déjà d'un soutien interne, sachant toutefois que le contexte politique et institutionnel local est crucial.
- La canalisation de l'aide par l'intermédiaire des budgets gouvernementaux a suscité un intérêt accru pour les normes fiduciaires de gestion des finances publiques. Les bailleurs ne sont pas les seules parties prenantes à être vulnérables aux risques fiduciaires<sup>(32)</sup> lors de l'utilisation des fonds publics: les citoyens des pays partenaires, en particulier les plus pauvres, sont les premières victimes de la mauvaise gestion des finances publiques.

En résumé, il ressort de cette étude ainsi que d'autres enquêtes que l'appui budgétaire général contribue à accroître les capacités et la responsabilité des gouvernements en matière de gestion des finances publiques. S'il favorise la réforme des mécanismes des pays

<sup>(31)</sup> Burkina Faso, Mozambique, Rwanda, Ouganda, Vietnam et Malawi.

<sup>(32)</sup> On entend généralement par risque fiduciaire le risque que les fonds ne soient pas utilisés aux fins prévues, ne fournissent pas un bon rapport qualité/prix ou ne soient pas correctement comptabilisés. La corruption est l'une des sources possibles de risques fiduciaires..

bénéficiaires et améliore la transparence, l'ABG tend également à être détourné au profit de la relation gouvernement-donateurs<sup>(33)</sup> et ne tient pas suffisamment compte du contexte politique et institutionnel, ce qui n'est pas sans conséquence sur le processus budgétaire dans lequel certains acteurs comme la société civile et le parlement sont souvent ignorés. Le lancement du PEFA, ou programme «Dépenses publiques et responsabilité financière», constitue la principale tentative visant à traiter ces problèmes<sup>(34)</sup>.

Le programme PEFA a été lancé en décembre 2001 sous la forme d'un partenariat entre la Commission européenne et la Banque mondiale, auquel se sont ultérieurement ralliés de nombreux autres donateurs. Née de la prise de conscience accrue de l'importance que revêt la gestion des finances publiques pour le développement et de l'inefficacité des instruments d'analyse jusqu'alors disponibles, cette initiative a été adoptée afin d'harmoniser les différentes approches des pays bénéficiaires de l'aide internationale en matière de gestion des finances publiques. Le cadre de mesures développé par le PEFA s'articule autour de 28 indicateurs, regroupés en six grandes catégories ou dimensions:

1. **La crédibilité du budget:** le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu;
2. **L'exhaustivité et la transparence:** le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public;
3. **La budgétisation fondée sur les politiques nationales:** le budget est établi en tenant dûment compte des politiques publiques;
4. **La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget:** le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible; des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics;
5. **La comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers:** des données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées à des fins de contrôle des prises de décision, de gestion et de préparation des rapports;
6. **La surveillance et la vérification externes:** les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

Les résultats obtenus dans le cadre du PEFA ne visent pas à déterminer le niveau de financement destiné à être reçu par un pays, mais plutôt les secteurs clés ayant besoin d'être réformés et donc nécessitant une aide aux réformes. La dimension n° 6 (surveillance et vérification externes) est la dimension phare qui englobe le contrôle du budget par le parlement. Dans leur étude des résultats du PEFA, Da Renzio et al. (2009) ont constaté que les notes moyennes avaient tendance à se dégrader au fur et à mesure de la progression du processus budgétaire. Ainsi, l'étape de la surveillance externe constitue en général la dimension la plus faible du processus, notamment en ce qui concerne la portée, la nature et le suivi de la vérification externe, ainsi que l'examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif. Ce constat montre que les autorités législatives et les ISC ont encore des difficultés à assumer leur mission de contrôle, ce qui confirme les conclusions de l'enquête ouverte sur le budget évoquées plus haut. Aucune différence majeure n'a toutefois été mise en évidence entre les pays ACP et les autres pays en développement.

Un autre constat significatif est qu'un niveau élevé de dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure est associé à une faible progression de la note PEFA (Da Renzio, 2009), ce qui tend

<sup>(33)</sup> Voir Davila et al. (2009) — a background study for the OECD DAC Anti-Corruption Task Team on how donors have responded to corruption in practice (Étude de référence à l'intention du groupe de travail pour la lutte contre la corruption de l'OCDE sur les réactions des donateurs face à la corruption).

<sup>(34)</sup> Voir Commission européenne, Public Financial Management: Assessing trends using the PEFA methodology. In General Budget Support Guidelines (Gestion des finances publiques: analyse tendancielle grâce à la méthode du PEFA. Extrait des Orientations relatives à l'appui budgétaire général), annexe 1.5. Voir également <http://www.pefa.org>.

à démontrer, contrairement aux conclusions de l'enquête ouverte sur le budget, que l'appui accordé aux pays bénéficiaires de l'aide internationale a d'ores et déjà contribué à améliorer la responsabilité financière.

Pour résumer, il apparaît que le contrôle et la vérification exercés tant par le pouvoir législatif que par les ISC constituent les maillons les plus faibles du cycle budgétaire. Or, il suffit que le contrôle et la vérification soient inefficaces pour compromettre l'intégrité du cycle dans son ensemble, dans la mesure où il n'existe aucune garantie de continuité entre les budgets approuvés et les programmes mis en œuvre. De plus, l'inefficacité des contrôles fait que les carences ne sont pas détectées et ne sont donc pas résolues lors des cycles budgétaires suivants.

Au point 2.8, nous passons en revue toutes les actions menées antérieurement par la CE et les autres donateurs en matière de renforcement du contrôle parlementaire. Ces activités constituent un socle expérimental sur lequel les interventions futures pourront se fonder.

### 2.2.8. Les initiatives de la CE et des autres donateurs dans le domaine du contrôle budgétaire

#### *Les donateurs multilatéraux*

Le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Institut de la Banque mondiale sont les deux organisations multilatérales les plus engagées dans le développement parlementaire et le renforcement du contrôle législatif sur le budget. Le PNUD, en particulier, a acquis une expérience considérable dans le domaine du renforcement parlementaire. Il apporte actuellement son soutien à plus de 60 Parlements à travers le monde, essentiellement en Afrique, en Asie, dans le Pacifique et dans la région arabe<sup>(35)</sup>. D'après une étude menée en 2004, le quart des projets menés en Afrique sont consacrés au renforcement du contrôle parlementaire et de la transparence, notamment dans le domaine budgétaire<sup>(36)</sup>.

#### **Encadré 18 – Quelques exemples de bonnes pratiques au sein du PNUD**

Au Bénin, le programme des Nations unies pour le développement a soutenu la création, au sein du parlement, d'une unité spécialisée dans l'analyse financière, afin d'aider les parlementaires dans leur travail de révision budgétaire et de rendre le pouvoir exécutif responsable de ses dépenses. En Algérie, le PNUD a apporté son concours à la réalisation d'une étude ainsi qu'à la mise en place, à l'intention des membres et du personnel des commissions des affaires économiques, des finances et du budget des deux chambres, d'une formation sur l'analyse et le contrôle du budget national par le parlement. Au Mozambique, on a procédé à une évaluation des capacités de contrôle budgétaire du parlement dans le cadre de l'aide apportée à l'Assemblée de la République. La question de la budgétisation sexospécifique est également au centre des interventions du PNUD, de même que d'autres thèmes en rapport avec le budget, comme les DSRP et les objectifs du millénaire pour le développement. Le PNUD a élaboré un certain nombre de publications de référence sur les questions parlementaires (*parlement, Budget et Genre; Renforcer le rôle des parlementaires dans les objectifs du millénaire pour le développement et les processus de réduction de la pauvreté*).

<sup>(35)</sup> [http://www.undp.org/governance/focus\\_parliamentary\\_dev.shtml](http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml).

<sup>(36)</sup> Voir *UNDP and Parliamentary Development* (2004), disponible à l'adresse <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-FFparlEN.pdf>.

De son côté, l'Institut de la Banque mondiale travaille avec les institutions parlementaires depuis 1993. En 2007, son portefeuille d'activités couvrait pas moins de 19 pays (42 % situés en Afrique, 16 % en Amérique latine et dans les Caraïbes et 21 % en Asie de l'Est et dans le Pacifique) et comptait des projets destinés en particulier à favoriser un meilleur contrôle parlementaire des finances publiques. Son programme de renforcement parlementaire est centré sur le renforcement des capacités des parlementaires à remplir leur mission de bonne gouvernance, notamment la participation à toutes les étapes du processus budgétaire, de l'élaboration à la vérification. Ces travaux s'inscrivent dans le droit fil des collaborations précédentes entre l'Institut et les parlements en matière de lutte contre la corruption. Ces collaborations ont amené les parlementaires à s'intéresser à l'utilisation des ressources publiques. L'Institut de la Banque mondiale a cependant rapidement compris les limites de cette approche jugée trop restrictive et a décidé d'élargir le champ d'action de son programme pour y englober le renforcement du rôle des parlements dans la gestion des finances publiques, ce qui implique le développement des capacités des commissions parlementaires clés, parmi lesquelles les commissions des finances et du budget et les commissions des comptes publics. Cet objectif se heurte cependant à une difficulté de taille : l'inégalité entre les pouvoirs exécutif et législatif dans l'accès aux informations budgétaires. Le programme de l'Institut de la Banque mondiale se propose de résoudre cette difficulté via la formation du personnel ou en soutenant la mise en place d'un bureau parlementaire indépendant et non partisan dédié aux affaires budgétaires (voir chapitre 3).

Avec la collaboration de l'UIP et du PNUD, l'Institut de la Banque mondiale a organisé une série d'ateliers régionaux consacrés au parlement et au budget, en y intégrant notamment une dimension sexospécifique. Ces ateliers, menés en Afrique, en Asie, dans le Pacifique, dans les États membres de la CEI et au Moyen-Orient ont débouché sur la publication, en 2004, d'un *Guide pratique à l'usage des parlementaires sur le budget et le genre*. Avec l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), l'Institut de la Banque mondiale a également soutenu des recherches sur le rôle des commissions des comptes publics dans le processus budgétaire, qui se sont traduites par la publication, en 2002, d'un ouvrage de référence internationale sur le sujet, intitulé *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*.

#### **Encadré 19 – Le Ghana, illustration des bonnes pratiques de l'Institut de la Banque mondiale**

Au Ghana, l'Institut de la Banque mondiale a apporté son soutien au renforcement des capacités de la Commission des comptes publics et de la Commission des finances, en aidant les parlementaires à mieux maîtriser les questions budgétaires et de gouvernance et en améliorant l'interaction du parlement avec le pouvoir exécutif et la société civile. Ces efforts ont permis d'améliorer le fonctionnement des deux commissions. Leurs membres ont constaté une diminution des pratiques sectaires au profit d'une prise de conscience partagée sur le besoin d'efficacité des commissions. Le soutien de l'Institut de la Banque mondiale a également contribué à renforcer la coopération multipartite.

#### **Le soutien apporté par la CE aux parlements dans le cadre des programmes d'appui budgétaire général**

Depuis 2002, la Commission européenne a soutenu toute une série de programmes de renforcement de la gestion des finances publiques dans six pays ACP (la République du



Congo [Congo-Brazzaville], l'Éthiopie, Haïti, le Sénégal et la Zambie), avec un volet consacré au développement parlementaire en relation avec l'appui budgétaire. Sur les six projets, dont les budgets varient de 10 000 EUR à 250 000 EUR, quatre sont en cours d'exécution, un est achevé et un est en phase d'élaboration (Haïti).

Au Congo-Brazzaville, le programme de renforcement de la gouvernance des finances publiques<sup>(37)</sup> est largement articulé autour de la question des fonctions de contrôle interne et externe. Les interventions dans ce secteur se concentrent sur la révision du cadre juridique du système de contrôle budgétaire (parlement, Cour des comptes et Inspection générale des finances), l'élaboration de manuels de procédures et la présentation de rapports de vérification. Le programme prévoit également un diagnostic détaillé du processus de contrôle budgétaire par le parlement.

En Éthiopie, le programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté (PRBS I; 2002-2004)<sup>(38)</sup> reconnaît les faiblesses du système de vérification interne et externe malgré l'existence d'un cadre juridique et institutionnel approprié. Ce programme d'appui budgétaire a bénéficié d'une série assez longue d'évaluations des capacités de gestion des finances publiques, effectuées soit par la Commission européenne, soit par la Banque mondiale. L'Éthiopie a réformé plusieurs fois son système de gestion des finances publiques, notamment en créant en 1997 un Bureau du vérificateur général fédéral (OFAG), placé sous l'autorité du parlement. En 2002, une évaluation de la responsabilité financière du pays (CFAA) a mis en évidence certains progrès dans la gestion des finances publiques, en soulignant la qualité du cadre juridique et des procédures. L'évaluation a toutefois également révélé des carences persistantes en matière de vérification, notamment le manque de personnel qualifié au sein de l'OFAG et la faiblesse des institutions parlementaires. La commission des comptes publics du parlement demeure privée de tout rôle notable et n'a pas les moyens d'œuvrer en faveur d'une transparence des finances publiques. Bien que reconnues par le PRBS II, ces carences ne seront pas traitées dans le cadre de l'aide au développement parlementaire<sup>(39)</sup>.

Au Sénégal, le programme d'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté<sup>(40)</sup> souligne la nécessité de renforcer la Cour des comptes et sa collaboration avec la commission des finances de l'Assemblée nationale. Le soutien au parlement et à l'ISC, apporté hors du mécanisme d'appui budgétaire, est abordé dans le cadre de l'étude de cas consacrée au Sénégal, au chapitre 1.

En Zambie, dans le cadre du programme d'appui pour la réduction de la pauvreté<sup>(41)</sup>, on reconnaît la faiblesse du système général de gestion des finances publiques et notamment de son cadre juridique et institutionnel ainsi que des systèmes de vérification et de passation des marchés. Les réformes soutenues par l'intermédiaire du projet prévoient des changements constitutionnels destinés à améliorer le contrôle exercé par le parlement et à limiter le pouvoir discrétionnaire du ministère des finances.

<sup>(37)</sup> Convention de financement entre la Commission européenne et la République du Congo. Convention n° CG/FED/2008(021-11). Projet de renforcement de la gouvernance des finances publiques. (COB/004/08) Xème FED.

<sup>(38)</sup> Accord entre la Commission européenne et la République démocratique fédérale d'Éthiopie (accord n° 6540/ET). Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté PRBS I (ET/7200/003). VIIIème FED.

<sup>(39)</sup> Accord entre la Commission européenne et la République démocratique fédérale d'Éthiopie (accord n° 9171/ET). Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté PRBS II (ET/7200/005). IXème FED.

<sup>(40)</sup> Convention de financement entre la Commission européenne et la République du Sénégal. Convention n° SN/FED/2008/020-993. Appui budgétaire à la stratégie de réduction de la pauvreté (ABSRP) (SE/002/08). Xème FED.

<sup>(41)</sup> Accord entre la Commission européenne et la République de Zambie (accord n° 9114/ZA). Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté PRBS I 2004-2006 (ZA/003/03). IXème FED.

### 2.2.9. Synthèse des activités de renforcement parlementaire de la CE dans le cadre de l'ABG

Ces exemples de financement par la CE de programmes de renforcement du contrôle parlementaire en relation avec l'appui budgétaire témoignent d'une vision intégrée du processus budgétaire, puisque la plupart des interventions soulignent la nécessité de renforcer à la fois le parlement et les ISC. Reste que ces interventions tendent à se concentrer sur les ISC, sans traiter correctement les carences législatives. Et si les diagnostics qui sous-tendent ces programmes revêtent généralement un caractère global en intégrant tous les paramètres pertinents, l'attention accordée tant aux institutions parlementaires qu'à la société civile se révèle insuffisante. À ce jour, les ressources allouées au renforcement des systèmes budgétaires nationaux se sont avérées bien trop maigres pour produire des effets notables. Aucun soutien au renforcement parlementaire n'a été accordé dans la plupart des pays bénéficiant d'un appui budgétaire.

En raison de l'intérêt majeur accordé à la gestion et à la transparence des finances publiques, l'appui budgétaire général constitue sans aucun doute un excellent tremplin pour des activités de développement parlementaire, mais l'ampleur des risques fiduciaires encourus crée de la part des donateurs une exigence forte de transparence et de responsabilité envers les gouvernements bénéficiaires, car les bailleurs de fonds doivent eux-mêmes rendre des comptes à leurs propres électeurs. Or, il arrive que cette exigence ne puisse être satisfaite qu'au détriment du bon fonctionnement des institutions politiques du pays bénéficiaire, avec pour conséquence une marginalisation du parlement<sup>(42)</sup>. À ce jour, les activités de renforcement institutionnel lancées dans le cadre de l'ABG se sont largement polarisées sur l'appui au pouvoir exécutif, au détriment des autres institutions et des autres acteurs, comme le contrôleur général, le parlement et ses commissions ainsi que la société civile. Un constat qui corrobore les résultats de l'évaluation citée plus haut (IDD et al., 2006), selon laquelle les donateurs intervenant au titre de l'ABG ne tiennent pas suffisamment compte de la réalité institutionnelle et de la dynamique politique des pays bénéficiaires.

### 2.2.10. Recommandations quant au soutien futur de la CE aux parlements dans le cadre de l'ABG

Bien plus qu'un simple instrument d'aide visant à promouvoir l'harmonisation et l'alignement et à réduire les coûts de transaction, l'appui budgétaire général offre la possibilité d'établir une stratégie de coopération globale avec les pays bénéficiaires. À ce titre, l'aide aux institutions parlementaires revêt une importance triple. D'abord, parce qu'elle contribue à renforcer la responsabilité de l'exécutif vis-à-vis du législatif en matière de gestion des finances publiques en diminuant du même coup les risques fiduciaires encourus par les pays donateurs (des risques inhérents à l'ABG du fait de l'absence de contrôle direct total exercé par les bailleurs de fonds sur le financement). Ensuite, parce que ce surcroît de responsabilité à l'égard du parlement a également pour effet d'améliorer la transparence démocratique envers la population, ce qui répond ainsi à l'un des objectifs fondamentaux de développement poursuivis aussi bien par l'UE que par les pays ACP – nous n'avons cessé de le répéter tout au long de ce guide. Enfin, parce que ces retombées s'inscrivent également dans le droit fil de la politique de réduction de la pauvreté. En effet, le renforcement du contrôle parlementaire dans le processus budgétaire permet d'accroître la réactivité et la responsabilité du gouvernement en améliorant en même temps les processus d'élaboration des politiques, de budgétisation et de gestion ainsi que leurs résultats et la transparence de ces résultats avec, à la clé, une amélioration de l'efficacité des programmes de réduction de la pauvreté.

<sup>(42)</sup> Voir par exemple les études consacrées au Mozambique (Murphy et al, 2007; Davila et al, 2009).

L'efficacité des institutions nationales est une condition sine qua non de l'efficacité de l'appui budgétaire général. Outre l'exécutif, les pouvoirs judiciaire et parlementaire jouent, au même titre que la société civile, un rôle décisif et méritent donc d'être soutenus dans toute la mesure du possible. Il est cependant peu réaliste pour un donateur unique tel que la CE de prétendre traiter d'un seul coup l'ensemble des problèmes que rencontrent ces acteurs et ces institutions dans les pays en développement. En outre, intervenir pour tenter de régler les enjeux récurrents du processus budgétaire irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par les politiques actuelles de développement, qui privilégient l'appropriation par les pays et la responsabilité.

Pour cette raison, dans les interventions de renforcement institutionnel qu'elle effectue en liaison avec l'ABG, la CE est invitée à cibler certains domaines présentant des carences particulières. Comme nous l'avons vu, le contrôle *a posteriori* – et plus particulièrement le contrôle et la vérification exercés par le parlement et les ISC – constitue un point faible dans de nombreux pays. Aussi convient-il d'adopter une approche holistique en la matière, axée notamment sur le renforcement des structures internes du parlement et favorisant des échanges entre le parlement et les autres acteurs et institutions du pays, comme les ISC, les groupements civils de veille budgétaire (et autres) ainsi que les médias.

Du fait des risques fiduciaires encourus, les réformes liées à l'ABG ont eu tendance, jusqu'à ce jour, à privilégier tous les aspects situés en amont du processus de gestion des finances publiques, en accordant la priorité à l'amélioration des systèmes de gestion financière et des procédures de passation des marchés, ou encore au respect des délais dans la rédaction des rapports, etc. Les réformes et le développement des capacités des institutions situées en aval, comme le parlement et les commissions parlementaires, les organes de contrôle interne et les ISC, ont souvent été négligés. Pourtant, le caractère cyclique du processus budgétaire crée une très forte interdépendance entre toutes ces composantes. Ignorer certains maillons de la chaîne peut porter atteinte aux donateurs et à leurs intérêts de réduction des risques fiduciaires et de transparence vis-à-vis de leurs citoyens. C'est dire si le renforcement de l'action parlementaire dans le processus budgétaire est une condition sine qua non de la pérennité de l'ABG dans son ensemble.

Des recommandations particulières concernant les actions visant à renforcer le rôle des parlements dans les processus budgétaires nationaux sont proposées au chapitre 3, section 2.

## 2.3. Le rôle du parlement dans le dialogue politique national: les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté

### 2.3.1. Synthèse

Dans la présente section, nous examinons le rôle clé joué par le parlement en tant qu'arène principale où sont débattus en public les grands cadres politiques nationaux comme les PSRP, CDMT et autres programmes gouvernementaux pluriannuels. Les cadres politiques nationaux constituent un axe d'intervention majeur pour le parlement car ils permettent de structurer les budgets annuels et les calendriers législatifs. Or, les parlements des pays ACP et d'autres pays en développement sont souvent mis à l'écart du processus de conception, d'approbation et de discussion des politiques nationales.

Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), auxquels la section est largement consacrée, font souvent l'objet d'un dialogue privilégié entre le pouvoir exécutif et les donateurs, dialogue dont les parlements sont régulièrement exclus, notamment en raison de leur incapacité et de leur faible motivation à intervenir de manière efficace. Dans le guide, nous explorons les stratégies auxquelles les parlements peuvent recourir pour traduire l'engagement citoyen dans les PSRP. Ces stratégies recouvrent notamment l'amélioration du travail au sein des circonscriptions, les commissions parlementaires et l'action de la société civile. La section s'achève sur un examen des stratégies envisageables pour accroître l'efficacité politique des parlements dans le domaine des DSRP, comme par exemple le renforcement des capacités parlementaires en matière de diagnostic politique, ou encore une participation accrue à la conception, au contrôle et à l'évaluation des DSRP.

Le parlement constitue le principal forum de débat public sur les grandes questions politiques qui animent un pays. Ses membres représentent des points de vue multiples et défendent des intérêts variés qu'il convient d'examiner puis de concilier au sein de grandes orientations étatiques, sous la forme de programmes gouvernementaux pluriannuels<sup>(43)</sup>, de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) ou encore de stratégies de réduction de la pauvreté.

La participation du parlement à ces débats sur les grandes lignes politiques du pays est indispensable pour deux raisons. D'abord, parce qu'il est nécessaire de parvenir à un consensus public sur les questions majeures pour que les orientations de politique générale soient mises en œuvre efficacement (les citoyens et les groupes de pression doivent pouvoir constater que leurs aspirations et leurs opinions ont été prises en compte). Ensuite, parce que ces cadres politiques fixent des priorités à long terme qui seront ensuite concrétisées par l'intermédiaire des budgets annuels et de lois sectorielles. Si le parlement n'a pas voix au chapitre lors de la détermination du contenu de ces cadres de politique pluriannuels, son rôle au quotidien en sera diminué d'autant puisque les orientations phares du pays auront d'ores et déjà été fixées. Supposons par exemple que dans un CDMT, on préconise une réduction des dépenses publiques sur plusieurs années, la marge de manœuvre du parlement dans le contrôle des projets de budget annuels sera balisée, sinon restreinte, par l'obligation de respecter les lignes directrices du CDMT.

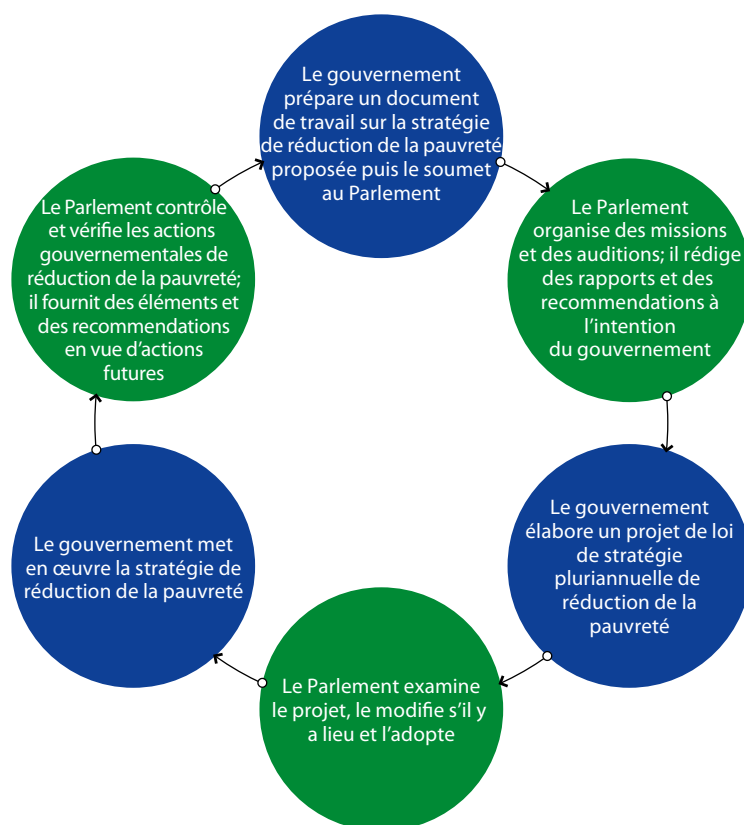
Dans les pays tributaires de l'aide internationale, la conception des programmes gouvernementaux pluriannuels passe souvent par d'âpres négociations entre les pouvoirs publics et les donateurs. Les gouvernements dépendent des crédits que leur allouent les

<sup>(43)</sup> Selon le régime constitutionnel en place, ces grandes orientations politiques peuvent être déclinées, comme dans certains parlements de type Westminster, à l'occasion du «discours du trône» qui énonce les objectifs du gouvernement pour l'exercice à venir ou, comme dans certaines régimes de type napoléonien, lors de la présentation du programme du gouvernement et du vote de confiance.

institutions financières internationales (IFI) et les autres bailleurs de fonds, lesquels inscrivent leurs conditions de financement dans des cadres pluriannuels comme les CDMT et les DSRP<sup>(44)</sup>. Les parlements sont en principe exclus de ces pourparlers. Or, bien qu'ils ne soient généralement pas approuvés par les parlements, les DSRP contiennent habituellement des objectifs très précis via une vaste panoplie d'indicateurs et de programmes socio économiques qui matérialisent l'engagement du gouvernement à l'égard de sa population, mais aussi des donateurs, dont l'aide au développement – fournie le plus souvent aujourd'hui sous la forme d'un ABG – vise précisément à soutenir la réalisation de ces objectifs.

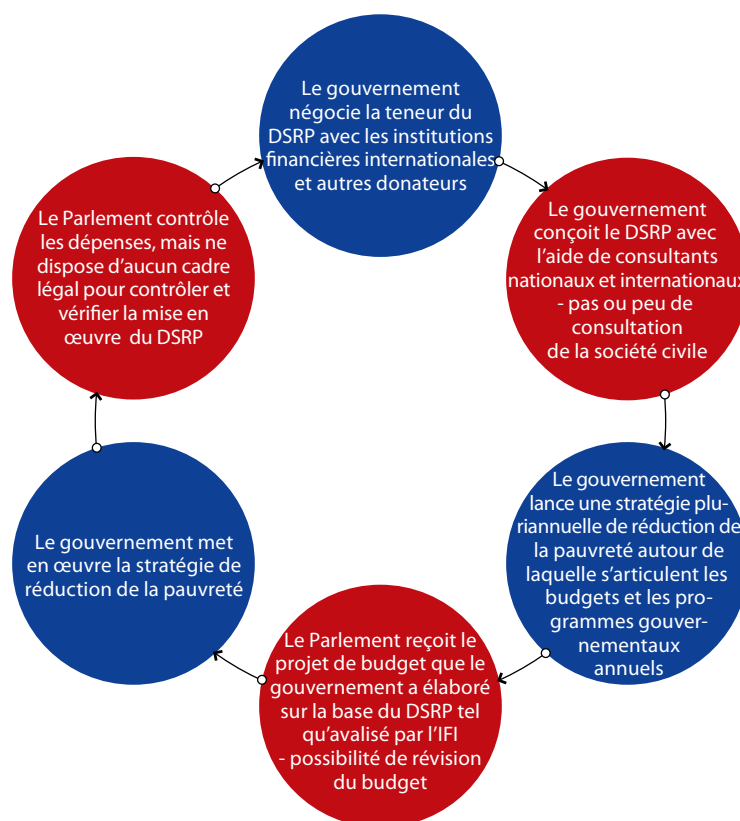
Cette marginalisation des parlements lors de la conception et du contrôle des objectifs nationaux de développement tend à se reproduire systématiquement dans toutes les stratégies pluriannuelles de financement mises en place par les bailleurs de fonds, y compris les documents de stratégie par pays (DSP) et les programmes indicatifs nationaux (PIN) de la Commission européenne, qui sont bel et bien assimilables à des cadres de développement pluriannuels. Et si les lignes directrices pour la mise en œuvre des DSP prévoient la consultation des parlements nationaux lors de la conception des DSP et des PIN, à l'instar d'autres institutions de la société civile, ces consultations sont souvent reléguées à l'arrière-plan des négociations principales entre l'exécutif et les bailleurs de fonds. Malgré la multiplicité des facteurs en jeu, le nœud du problème réside avant tout dans le fait que l'appropriation des programmes pluriannuels se limite au pouvoir exécutif et aux donateurs. Lorsque le parlement est consulté, cette consultation revêt plus souvent la forme d'une simple démarche de politesse que d'une véritable association au processus de développement national. Néanmoins, les dernières révisions à mi-parcours font état d'un changement progressif dans la bonne direction.

**Figure 11: Exemple d'intégration réussie du parlement à la stratégie de réduction de la pauvreté**



<sup>(44)</sup> Dispositif initié par la Banque mondiale, les DSRP ont été étendus à la plupart des pays ACP et ont parfois une appellation différente selon les pays.

**Figure 12: Exemple d'intégration avortée du parlement à la stratégie de réduction de la pauvreté**



Comme il est démontré tout au long du présent document de référence, une véritable gouvernance démocratique nécessite un parlement efficace et engagé. Tout processus politique démocratique implique un cycle de débat et de vote au parlement – en principe sous la forme de textes de loi – suivi d'une phase de mise en œuvre par les pouvoirs publics, puis de contrôle et de vérification par le parlement. Lorsque ce cycle vertueux est brisé, autrement dit lorsque le parlement est écarté du débat et du vote des grandes stratégies nationales de développement, le parlement ne dispose pas des outils nécessaires pour mener correctement à bien sa mission de contrôle et de vérification.

C'est très souvent le cas dans les pays ACP, où les dépenses de réduction de la pauvreté, bien qu'approuvées chaque année lors du processus budgétaire national, sont prédéterminées dans le cadre du processus extraparlémentaire d'élaboration du DSRP. Cette situation tend à réduire la mission de contrôle et de vérification du parlement à une simple évaluation de la conformité technique des dotations financières. L'obligation de transparence relative aux résultats, et notamment à l'amélioration des indicateurs de pauvreté, lie uniquement le gouvernement à ses bailleurs de fonds, en totale contradiction avec l'essence même et le fonctionnement de l'ABG, lui-même fondé sur la notion d'appropriation nationale.

Pour l'Union européenne, cet objectif d'appropriation nationale fait partie intégrante du pacte conclu avec les pays ACP et entériné par l'accord de Cotonou. L'intégration absolue des parlements au dialogue politique national et, partant, à la conception des programmes pluriannuels d'aide au développement, constitue donc une exigence essentielle en même

temps que la condition sine qua non d'une gouvernance démocratique efficace et du respect des principes fondamentaux qui sous-tendent l'aide au développement fournie par la CE. C'est ce que souligne notamment la deuxième révision de l'accord de Cotonou intervenue en 2010. Aussi importe-t-il que le soutien de la Commission européenne en faveur du renforcement parlementaire comporte également, parmi ses principaux volets, une évaluation de la participation du parlement au dialogue politique national et, au besoin, une aide au renforcement de la participation du parlement à la conception, au contrôle et à la vérification des stratégies nationales de développement.

Ces dix dernières années, les stratégies de réduction de la pauvreté sont devenues l'axe central des stratégies pluriannuelles de développement de la plupart des pays ACP, de même que le principal levier de l'aide internationale, y compris celle de la Commission européenne.

C'est la raison pour laquelle la présente section sera essentiellement consacrée à l'étude des DSRP, mettant ainsi en lumière les difficultés, mais aussi les opportunités que recèle le développement parlementaire dans la promotion d'un dialogue politique national ouvert à tous.

L'approche des DSRP en matière de développement et plus particulièrement de réduction de la pauvreté repose sur les principes de partenariat, d'intégration, de participation et d'appropriation. Il importe que les DSRP mis en œuvre par les pays en développement en partenariat avec les IFI offrent aux parlements la possibilité de s'engager pleinement. Car les parlements, comme le souligne l'Institut de la Banque mondiale, sont particulièrement bien placés pour comprendre et observer les effets de la pauvreté. Ils sont le forum où les partis politiques peuvent parvenir à un consensus sur les priorités à défendre en matière de réduction de la pauvreté et ainsi favoriser le soutien et l'appropriation à l'échelle du pays tout entier (Kroon et Stapenhurst, 2008). Le rôle joué par les parlements dans la plupart des stratégies de réduction de la pauvreté est pourtant marginal, pour ne pas dire invisible.

Cette absence tient en grande partie à la conception que les bailleurs de fonds ont des programmes de réduction de la pauvreté. Elle révèle toutefois aussi des failles et des carences au sein même des parlements. Autant de points qui sont traités dans la présente section où l'on trouvera également un certain nombre de recommandations sur le soutien que les donateurs peuvent apporter aux parlements dans ce domaine clé. Dans cette section, nous analysons l'élaboration des DSRP et nous nous interrogeons sur les raisons qui expliquent la participation très limitée des parlements jusqu'à ce jour, en examinant plus particulièrement la position des bailleurs de fonds, les capacités techniques dont disposent les parlements et les effets de la dynamique politique locale. Nous analysons la fonction de passerelle dévolue au parlement vis-à-vis de l'opinion publique, en observant le rôle des parlementaires en tant que représentants et vis-à-vis des ciconscriptions, en passant en revue les possibilités de dialogue des commissions parlementaires avec la population et en analysant les nouvelles formes de coopération possibles avec la société civile. Nous proposons également un certain nombre de pistes pour améliorer l'efficacité des parlements dans la lutte contre la pauvreté : compréhension et diagnostic des causes de la pauvreté, contribution à l'élaboration de politiques et contrôle de la mise en œuvre des priorités gouvernementales. La section s'achève en montrant comment l'aide apportée par les donateurs peut contribuer à renforcer la place des parlements dans les stratégies de réduction de la pauvreté, mais aussi plus généralement, de développement national et nous déclinons les différents types de réformes et de soutien parlementaire susceptibles de produire le plus d'effet.



### 2.3.2. Les parlements et la réduction de la pauvreté

Les efforts de lutte contre la pauvreté déployés par la communauté internationale s'articulent autour des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) lancés par les Nations unies. Ces objectifs sont les suivants: éradiquer l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement stable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Les stratégies particulières développées pour atteindre les OMD ont été mises en œuvre pour la plupart par l'intermédiaire des DSRP, un dispositif lancé par la Banque mondiale en 1999 et actuellement utilisé dans environ 65 pays. Conçus par les gouvernements nationaux en collaboration avec les IFI, les DSRP proposent un cadre stratégique de réduction de la pauvreté échelonné sur plusieurs années et qui fixe divers objectifs économiques et sociaux. Ils forment le socle sur lequel s'appuient les initiatives d'allègement de la dette et les prêts à taux préférentiels accordés par les institutions financières internationales. Ils sont aussi largement utilisés par les donateurs, y compris la CE, comme indicateur de l'engagement des pays bénéficiaires en matière de développement en faveur des plus pauvres et donc comme indicateur d'éligibilité à l'aide au développement. Les pays éligibles à un allègement de la dette déterminent des objectifs spécifiques, en phase avec leur propre situation économique et politique. Le DSRP qui en résulte permet ensuite de fixer le plan d'allocation des ressources ainsi que les mesures de réduction de la pauvreté. Selon les six grands principes qui le régissent, le dispositif des DSRP doit être piloté par les pays, axé sur les résultats, global, décliné en priorités, orienté vers le partenariat et s'inscrire dans la durée.

Les DSRP ont érigé la réduction de la pauvreté au rang de priorité de la planification gouvernementale et en ont fait un élément à part entière du cadre économique à moyen terme et des décisions budgétaires des pays. Le succès des stratégies de réduction de la pauvreté repose cependant en dernier ressort sur leur exécution, laquelle nécessite à son tour un vaste soutien politique en faveur des priorités de réduction de la pauvreté. Les parlements nationaux devraient à ce titre jouer un rôle majeur, que ce soit dans le débat autour du contenu du DSRP, dans le dialogue avec la société civile ou encore dans l'instauration d'un consensus politique autour des objectifs et de la stratégie. Or jusqu'à présent, ils ont été écartés de la plupart des processus de DSRP. D'après une étude phare consacrée en 2003 aux parlements et aux DSRP en Afrique subsaharienne, l'engagement parlementaire a été modeste, aléatoire et largement inefficace. Un constat que les enquêtes ultérieures n'ont fait que confirmer: en supposant que les parlements aient eu un rôle à jouer, celui-ci s'est limité à la simple ratification ou approbation de DSRP déjà entièrement conçus, en laissant aux parlements une marge de manœuvre très faible pour peser sur les priorités ou les dotations financières (Eberlei et Henn, 2003).

Trois raisons expliquent cette influence limitée des parlements. Il y a tout d'abord l'attitude des donateurs lors de la conception des DSRP, qui ont tendance à exclure les parlements du processus. Ensuite, la faiblesse des capacités mises à la disposition des parlements, qui limite de fait les possibilités d'intervention des parlementaires. Enfin, la dynamique politique propre du pays bénéficiaire peut se traduire par une domination du pouvoir exécutif ou par une restriction des capacités budgétaires associées à des pratiques clientélistes qui font ainsi obstacle à une participation efficace du parlement aux stratégies de réduction de la pauvreté.

### ***L'attitude des donateurs lors de la conception des DSRP***

L'attitude des donateurs face aux DSRP et aux parlements pose généralement deux problèmes. Tout d'abord, les bailleurs de fonds ont tendance à ne mener de négociations qu'avec le pouvoir exécutif, autrement dit le gouvernement, et à n'exiger aucune ratification du DSRP par le parlement. Les raisons de cette préférence des donateurs, notamment de la CE, pour une collaboration quasi exclusive avec le pouvoir exécutif au sujet des DSRP (et autres) sont nombreuses. Comme pour la plupart des politiques et des textes de lois, il est logique que les détails des projets de DSRP soient rédigés par le gouvernement. Les DSRP sont des documents volumineux et détaillés qui ne peuvent être élaborés que par des fonctionnaires ministériels, épaulés par des experts consultants souvent envoyés ou financés par les donateurs. Ces derniers sont eux-mêmes des bureaucrates soucieux de performances et peu informés des procédures politiques. En outre, le calendrier parlementaire avance généralement à un rythme différent de celui des ministères, loin des délais imposés par les bailleurs de fonds (NDI/UNDP, 2004a, p. 4). Les délais supplémentaires qu'implique une ratification parlementaire risquent également de provoquer un sentiment de frustration parmi les organismes donateurs, alors qu'un engagement du parlement conjugué à un consensus général de tous les partis sur le contenu des DSRP serait susceptible d'accroître considérablement l'impact de ces derniers sur le long terme. La mise à l'écart des parlements entraîne un manque d'adhésion politique, constitue un frein à la bonne compréhension des enjeux des DSRP et diminue donc d'autant l'intérêt de la société civile et de l'opinion publique dans son ensemble pour les stratégies de réduction de la pauvreté (Draman, 2007, p. 17).

Un deuxième problème se pose: lorsqu'ils sollicitent une participation extérieure, les donateurs visent généralement celle de la société civile et non des parlements. En effet, toute collaboration avec des institutions parlementaires ou des partis peut se révéler politiquement sensible et être peu appréciée du pouvoir exécutif. Pourtant, la société civile ne saurait se substituer aux institutions démocratiques représentatives, en particulier dans les pays pauvres où ses structures sont faibles et bénéficient d'une autonomie réduite par rapport aux pouvoirs publics et aux bailleurs de fonds. De nombreuses études montrent que les gouvernements préfèrent souvent travailler avec un petit groupe d'OSC afin de réduire les délais de consultation (de même que la qualité et le nombre des réponses) et, sous la pression des donateurs, limiter les points de vue défendus par l'opinion publique qui seront ensuite intégrés au DSRP (Horner et Power, 2009, p. 19). La contribution de la société civile se résume souvent à un exercice consistant à cocher des cases, sans effet sur le contenu des DSRP, alors que celle des parlements peut permettre de défendre un grand nombre d'intérêts.

### ***La faiblesse des ressources et le manque d'expérience des parlements***

Le manque d'engagement des parlements dans le processus des DSRP trahit souvent la faiblesse des institutions parlementaires et se manifeste par une incapacité à saisir toute opportunité de participer à la conception et au contrôle des DSRP. Dans les démocraties émergentes, les parlementaires manquent généralement d'expérience et disposent de compétences et de moyens techniques limités pour analyser correctement les DSRP (Power, 2009). Dans ces conditions, le déséquilibre des forces entre le gouvernement et le parlement est manifeste, notamment en ce qui concerne l'aptitude du parlement à analyser le rapport entre, d'une part, les stratégies et les dispositions financières des DSRP et d'autre part, les résultats escomptés. D'après une étude menée en 2005 dans quatre pays africains sur l'engagement parlementaire en matière de DSRP, les parlementaires manquent de compétences dans le domaine financier et le personnel parlementaire susceptible de les seconder est insuffisant (Draman et Langdon, 2005, p. 21).

### **La dynamique et les motivations politiques**

L'efficacité du parlement repose en grande partie sur la relation qu'il entretient avec le gouvernement. Pour être performants, les parlementaires doivent être investis de pouvoirs de contrôle formels sur l'exécutif et avoir des motivations politiques à participer au développement d'une politique en faveur des plus pauvres.

Or, les parlements sont généralement privés du pouvoir formel de ratifier ou de rejeter les DSRP, dans la mesure où ces derniers revêtent rarement la forme d'un texte de loi. Leur participation à la conception des documents est donc purement informelle et dépend du bon vouloir des pouvoirs publics. Elle requiert de ce fait un véritable engagement et une bonne dose de ténacité de la part des parlementaires. Il arrive parfois que le gouvernement choisisse d'exclure purement et simplement le parlement du processus. C'est le cas du gouvernement sénégalais qui a préféré consulter la société civile plutôt que d'associer l'Assemblée nationale à l'élaboration du DSRP. Les débats et les échanges relatifs au DSRP ont eu lieu uniquement entre le ministère des finances et le président de l'Assemblée nationale en excluant du même coup la grande majorité des parlementaires. D'autres pays offrent des exemples similaires d'absence de pouvoirs formels de ratification ou d'amendement par le parlement combinée à une prédominance du pouvoir exécutif.

D'autres pays sous DSRP voient apparaître des formes de clientélisme dans lesquelles le contrôle exercé par la classe politique sur les actions gouvernementales est influencé, voire biaisé, par la perspective d'un avancement personnel – une tendance plus ou moins inéluctable lorsque les ressources sont rares et captées par les pouvoirs publics. La carrière des hommes politiques appartenant au parti au pouvoir dépendent de leurs bonnes relations avec le gouvernement (Nunes et al., 2005, p. 18) et un examen trop zélé des programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté peut ruiner toute perspective de promotion. Si le clientélisme n'est pas toujours au cœur des prises de décision politiques, ce phénomène va assurément à l'encontre de l'avènement d'un engagement parlementaire fort en faveur des DSRP. C'est ce qui ressort d'une étude menée par la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA) selon laquelle seul un tiers des parlements africains ne sont pas subordonnés au pouvoir exécutif (UNECA, 2005, p. 125).

### **Conclusions**

Les études actuelles dressent un tableau globalement peu reluisant de l'engagement des parlements dans le processus des DSRP, caractérisé par un manque de considération des donateurs pour les Parlements, une emprise du pouvoir exécutif et une influence parlementaire particulièrement limitée. Des signes positifs se font néanmoins jour. Ainsi certains bailleurs de fonds, au premier rang desquels la Commission européenne, s'inquiètent-ils de plus en plus de la qualité de la responsabilisation au plan national (Hudson, 2009). On semble en effet vouloir accorder un rôle plus important aux parlements dans la deuxième génération de DSRP, notamment sous la pression des parlements eux-mêmes qui réclament davantage de pouvoirs et commencent à s'organiser de manière à ne plus être ignorés des gouvernements. Tout indique que les parlements ne parviendront à peser de tout leur poids que s'ils évoluent dans deux domaines majeurs: 1°) la qualité de leur dialogue avec les citoyens et la prise en compte de l'opinion publique dans leurs activités (voir le point 3.3 ci-dessous) ; 2°) leur organisation interne, qu'ils devront améliorer pour pouvoir exercer une véritable influence dans certaines phases clé du processus des DSRP (voir le point 3.4 ci-dessous).

### 2.3.3. Les parlements et le dialogue politique: comment mieux faire entendre la voix de l'opinion publique

Si les gouvernements sont directement responsables de leurs actions devant l'électorat en période d'élections, c'est au parlement qu'il revient, au nom du peuple, de demander des comptes au pouvoir exécutif hors période électorale. Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, le parlement et le gouvernement sont inégaux en termes de ressources, d'accès à l'information et d'influence. Exercer un contrôle approfondi sur tous les aspects d'une administration publique aussi étendue et sophistiquée que celle des gouvernements modernes est une mission quasi impossible, surtout avec des ressources limitées. Cette surveillance est pourtant indispensable, car l'essentiel des moyens gouvernementaux de réduction de la pauvreté sont affectés à diverses initiatives dans des domaines comme l'éducation, la santé et l'hygiène publique. La ressource la plus précieuse des parlementaires réside dans l'accès direct à l'expérience des citoyens. Cependant, peu de parlements utilisent efficacement cette richesse dans les pays en développement. Les parlements disposent de trois grands leviers pour accroître leur collaboration avec l'opinion publique: le travail dans les circonscriptions, le travail en commission et certaines formes particulières de coopération avec la société civile.

#### *Le travail dans les circonscriptions*

Les systèmes électoraux fondés sur les circonscriptions permettent aux parlementaires d'acquérir un volume très important d'informations concernant la mise en pratique, sur le terrain, des initiatives gouvernementales<sup>(45)</sup>. Le dialogue avec les électeurs (particuliers, entreprises, OSC) sur la disponibilité et la fourniture des services publics constitue sans aucun doute le meilleur moyen de savoir si les objectifs des politiques publiques de réduction de la pauvreté sont atteints ou si certaines lacunes doivent encore être comblées. S'ils sont attentifs, les hommes politiques locaux maîtrisent souvent mieux ces questions que les ministres compétents.

Les circonscriptions ont un rôle particulièrement intéressant à jouer dans le processus des DSRP. Car si un pays tout entier peut souffrir de la pauvreté, les formes et les répercussions de celle-ci varient généralement d'une région à l'autre. Aussi les parlementaires locaux sont-ils parfaitement à même de diagnostiquer les besoins de leur communauté et de plaider en faveur d'initiatives de réduction de la pauvreté à l'échelle des collectivités et des régions. Les parlementaires peuvent également recourir à divers modes de communication pour dialoguer avec la population: bureau local, «consultations sociales» régulières, rencontres informelles sur les marchés, réunions à la mairie, auditions publiques sur des aspects particuliers des politiques gouvernementales, y compris le DSRP.

Certains États africains ont créé des fonds de développement électoraux, dans lesquels les parlementaires peuvent puiser pour attribuer des ressources à des projets particuliers menés dans leur circonscription. L'objectif est de s'appuyer sur les compétences locales et de veiller à ce que les ressources soient allouées aux collectivités qui en ont le plus besoin. Cependant, ces fonds peuvent également favoriser des pratiques clientélistes et brouiller la répartition des rôles entre législatif et exécutif. Aussi ne sont-ils pas préconisés par les experts parlementaires (Chambre des Communes, 2008, p. 24; Johnson et Nakamura, 2006, p. 8; Draman, 2007, p. 17).

Dans le cadre des programmes de renforcement parlementaire axés sur l'aide en faveur des plus pauvres, il convient donc de trouver le moyen de stimuler les retours d'information

<sup>(45)</sup> Dans les systèmes de représentation proportionnelle, les circonscriptions sont parfois étendues et se voient attribuer plusieurs sièges parlementaires; il peut également y avoir une liste nationale avec une circonscription unique comme en Afrique du Sud. Même dans ce cas, les groupes parlementaires font en sorte d'associer chaque parlementaire à une région donnée afin que tous les parlementaires soient en mesure de bénéficier d'un appui électoral local.

de la part des électeurs et des citoyens sans encourager les politiques clientélistes. Parmi les diverses propositions des parlementaires figurent l'attribution à chaque parlementaire d'une permanence électorale dotée en personnel et financée sur le budget parlementaire, l'instauration de périodes particulières exemptes de sessions parlementaires et consacrées au travail au sein des circonscriptions, une meilleure formation des parlementaires aux besoins des électeurs et une coordination accrue entre les parlementaires locaux et les autres niveaux de gouvernement pour les aider à «maîtriser les arcanes de la gouvernance moderne» (Institut de la Banque mondiale/Centre parlementaire du Canada, 2000, p. 45–46).

Ces propositions, tout en encourageant la classe politique à accorder davantage d'attention aux besoins des populations locales, doivent également s'accompagner d'incitations électorales plus importantes. Dans les démocraties établies de longue date, les parlementaires savent que leur réélection dépend en grande partie de leur action au plan local, de sorte qu'ils passent beaucoup de temps à consulter, à s'informer et à défendre les intérêts de leurs électeurs. Leur tâche consiste autant à aider leurs différents électeurs qu'à apporter des solutions stratégiques aux problèmes locaux. Ces motivations électorales sont beaucoup moins claires dans les démocraties naissantes où elles sont souvent biaisées par des réflexes népotistes. Faire évoluer les mentalités prendra du temps, mais cet objectif justifie pleinement les efforts consentis pour sensibiliser davantage les parlements à l'importance de la réduction de la pauvreté.

### **Le travail en commission**

Les commissions parlementaires sont un instrument majeur du contrôle et de la surveillance exercés par les parlements. Elles permettent aux députés d'effectuer des analyses et des examens beaucoup plus complets qu'en séance plénière. Ceux qui siègent dans ces commissions accumulent des connaissances et des compétences politiques importantes. Ils interviennent en permanence dans la conception des orientations politiques, dans l'évaluation de la législation et dans le contrôle des ministres, auxquels ils demandent des comptes. La pertinence des rapports rendus par les commissions parlementaires dépend néanmoins en grande partie de la qualité des pièces justificatives sur lesquelles se fondent leurs recommandations. Pour les parlements peu dotés en personnel et en ressources, les consultations et les auditions menées par les commissions parlementaires constituent l'un des meilleurs moyens d'obtenir des informations sur l'efficacité des programmes gouvernementaux, notamment ceux consacrés à la réduction de la pauvreté.

Pour obtenir des informations sur les besoins et les programmes en matière de réduction de la pauvreté, les commissions peuvent organiser des auditions ciblées, consacrées par exemple à un projet de DSRP ou destinées à évaluer certains volets spécifiques d'un DSRP, comme par exemple un programme de scolarisation primaire universelle. Ces auditions sont l'occasion de faire appel aux compétences de spécialistes indépendants issus des milieux universitaires et décisionnaires voire, le cas échéant, aux fonctionnaires des ministères compétents. Elles permettent également aux commissions d'auditionner directement des membres de la société civile, des entreprises du secteur privé ou des syndicats, autrement dit des acteurs susceptibles d'être directement touchés par la législation ou la modification des services publics.

En dépit du caractère souvent technique des DSRP, les auditions publiques – réalisées de préférence sur le terrain et dans la capitale du pays – peuvent mettre en lumière des problèmes qui n'ont pas été anticipés, permettre de proposer des approches politiques différentes ou d'améliorer des projets existants. Doter les commissions d'antennes locales

consacrées aux questions de pauvreté peut également accroître la publicité et le suivi des auditions parlementaires et, partant, jeter les bases d'une interaction continue entre l'opinion publique et le parlement (NDI/PNUD, 2004a, p. 17–20; NDI/PNUD, 2004c, p. 35).

Enfin, les commissions parlementaires ont tout intérêt à ne pas sous-estimer l'impact d'une diffusion régulière d'informations auprès des organisations et des particuliers intéressés, notamment en ce qui concerne les activités liées au DSRP. Cela permettra ainsi de mettre en place un réseau très utile, qui a) fournira aux milieux intéressés des informations régulières sur les activités du gouvernement; b) récapitulera le travail effectué par les commissions; c) mettra les commissions en relation avec les acteurs clés au sein des milieux décisionnels de la société civile, en fournissant ainsi à celles-ci une source permanente de compétences et de conseils; d) soulignera auprès des bénéficiaires l'importance qu'accordent les commissions, et à travers elles le parlement tout entier, à l'opinion des citoyens.

### ***Les formes de coopération avec la société civile***

Les parlements et les organisations de la société civile (OSC) ont un certain nombre d'objectifs communs en ce qui concerne le processus des DSRP. En effet, les premiers permettent aux secondes d'accéder aux instances gouvernementales et de participer au processus décisionnel, tandis que les OSC fournissent aux parlements des capacités et des ressources complémentaires, par l'intermédiaire de leur réseau de membres et de spécialistes. Les parlementaires peuvent également voir dans cette coopération le moyen de créer un vaste socle politique parmi certaines franges de l'électorat acquises à un vote sectoriel. Enfin, en coordonnant leurs consultations sur les DSRP, le parlement et la société civile peuvent contrer la domination exercée sur l'un comme sur l'autre par le pouvoir exécutif et éviter, chacun de son côté, d'être évincé au profit de l'autre.

Nombreux sont les pays dans lesquels les relations entre le parlement et la société civile sont tendues parce que chacun se pose comme le seul véritable représentant de la population (Institut de la Banque mondiale/Centre parlementaire du Canada, 2000, p. 18). En réalité, aucun d'eux, dans les pays pauvres, ne dispose de réseaux suffisamment vastes ou ne représente réellement les couches défavorisées regroupant les laissés pour-compte et les sans-voix (Draman et Langdon, 2005, p. 21). Résoudre ce problème est une condition sine qua non de l'efficacité des programmes de réduction de la pauvreté et du développement parlementaire. Renforcer la coopération entre les parlements et la société civile favorise également une gouvernance plus représentative. À titre d'exemples de collaboration réussie, citons le travail effectué de concert par la Commission du budget et des finances et le Réseau pour la justice économique (MEJN) au Malawi ou encore la coopération des OSC tanzaniennes avec certaines commissions parlementaires sur les questions d'égalité des sexes et de VIH/SIDA.

Le succès de ces partenariats repose sur la reconnaissance, par les deux parties, des avantages d'une telle concertation pour parvenir à mettre en place des solutions politiques durables à la pauvreté. Ce faisant, il s'agit non pas d'imposer une unanimité permanente, mais plutôt d'instaurer une relation constructive, articulée autour d'intérêts stratégiques communs et de complémentarités. La coopération croissante entre les parlements et les OSC en matière de contrôle et de surveillance des DSRP est abordée plus en détail ci après.



## Conclusions

Les consultations renforcent la confiance dans les institutions parlementaires et, plus généralement, dans la démocratie. Elles doivent toutefois servir un but précis. Elles doivent s'articuler autour d'objectifs politiques clairs et viser la formulation et la mise en œuvre d'orientations politiques concrètes. Le processus des DSRP constitue une structure appropriée, à travers laquelle les consultations peuvent accroître les capacités et l'efficacité des parlements qui auront ensuite la tâche de faire bon usage des contributions du public, afin d'œuvrer à l'amélioration de la gouvernance en faveur des plus pauvres.

### 2.3.4. Le diagnostic, l'élaboration et le contrôle des politiques: le rôle du parlement

Les parlements ont, jusqu'à ce jour, joué un rôle mineur dans le processus des DSRP, lequel a souvent mis en lumière, dans de nombreux pays, la marginalisation des instances parlementaires par rapport au processus politique. Un processus politique que les gouvernements considèrent comme leur chasse gardée dans les négociations avec les bailleurs de fonds internationaux. Pourtant, les DSRP offrent aux parlements une chance unique de jouer un rôle déterminant dans le choix des priorités nationales de lutte contre la pauvreté et dans le contrôle de la réalisation de ces priorités par le gouvernement ; d'autant plus que les électeurs semblent bel et bien attendre du parlement qu'il endosse cette responsabilité. C'est ce que révèle par exemple l'Afrobaromètre de mai 2009, une étude destinée à sonder les opinions publiques de 19 pays africains sur la démocratie et les institutions politiques. D'après les résultats de l'enquête, deux tiers des citoyens estiment que leur gouvernement ne fait rien pour améliorer les conditions de vie des couches pauvres de la population; 70% jugent la démocratie préférable à toute autre forme de gouvernement et 50% seulement se disent satisfaits du système politique en place dans leur pays. Et si la plupart des sondés apprécient les parlementaires qui les représentent, seuls un cinquième d'entre eux pensent que les parlements tiennent compte de l'opinion de l'électorat lors de la conception des différentes politiques.

Dans ce contexte, les DSRP offrent aux parlements la possibilité de renforcer leur autorité et leur légitimité dans le domaine de la réduction de la pauvreté. Si cela passe notamment par une meilleure communication avec le public, les parlements ont avant tout besoin de structures, de procédures et de ressources efficaces pour pouvoir peser sur le processus des DSRP. Les électeurs, peu enclins à se préoccuper eux-mêmes des modalités techniques, doivent pouvoir être convaincus que leur parlement agit et obtient des résultats.

Pour ce faire, les parlements doivent être en mesure de déterminer dans quelles phases du cycle des DSRP leurs interventions seront les plus porteuses. Ce cycle se subdivise en trois phases: une phase de diagnostic, pendant laquelle les députés et les commissions parlementaires peuvent influencer l'analyse gouvernementale; une phase de participation à l'élaboration du DSRP, avec fixation des priorités politiques, modification de la législation, analyse et approbation du DSRP et étude du budget; une phase de contrôle de la bonne mise en œuvre par le gouvernement des politiques en faveur des plus pauvres, grâce à un travail de surveillance et d'évaluation des projets et des services publics, effectué en collaboration avec la population, les organisations de la société civile et les institutions de surveillance.



### **Le diagnostic de pauvreté**

Diagnostiquer un problème, c'est déjà faire un premier pas vers sa résolution. Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent donc reposer sur une compréhension approfondie des causes et des conséquences de la pauvreté. Or, si le gouvernement possède un large éventail de sources d'informations, la pauvreté revêt bien des aspects et se manifeste de bien des manières. L'analyse effectuée par les instances parlementaires peut contribuer à mieux cerner le problème dans la mesure où, par leur interaction directe avec les citoyens et les OSC, les députés acquièrent une vision particulière de ces paramètres dont aucune analyse statistique officielle ne peut véritablement rendre compte (Hubli et Mandaville, 2004, p. 6).

L'Institut de la Banque mondiale a réalisé une étude sur les leviers dont les parlements disposent pour renforcer les approches adoptées en matière de réduction de la pauvreté. L'étude met en regard trois pays: le Burkina Faso, qui a recours à des enquêtes auprès des ménages pour comprendre pourquoi la pauvreté touche différemment les zones urbaines et les zones rurales, les apports en calories étant l'unité de mesure principale; l'Ouganda, qui utilise les mêmes enquêtes, mais dans le but de définir la pauvreté d'un point de vue social, politique et économique; la Tanzanie, qui dispose d'un nombre restreint d'enquêtes et d'informations et définit la pauvreté comme un phénomène essentiellement rural, présentant peu de variations au niveau régional. Selon l'Institut de la Banque mondiale, les parlements peuvent mettre l'accent sur des dimensions qui semblent avoir été ignorées (faute de données adéquates) et juger si les définitions qui sont données de la pauvreté intègrent suffisamment de paramètres pour parvenir à un diagnostic satisfaisant de la pauvreté, en fonction des éléments recueillis par les parlementaires auprès de leurs électeurs et auprès des couches les plus défavorisées de leur communauté (Institut de la Banque mondiale/ Centre parlementaire du Canada, 2000, p. 18).

Nous l'avons vu, grâce au travail effectué dans les circonscriptions, en commission ou auprès de la société civile, les parlements disposent d'un vaste éventail de sources d'informations. Toute la difficulté consiste donc à s'assurer ensuite que les connaissances et les perspectives ainsi acquises seront bien redirigées vers le processus parlementaire. Les auditions publiques des commissions parlementaires constituent à ce titre un vecteur efficace pour informer l'opinion publique de l'élaboration du DSRP et pour rassembler des éléments destinés à alimenter les analyses, sachant que les résultats de ces exercices sont également destinés à influencer les orientations politiques du gouvernement. C'est là que la structure parlementaire prend tout son sens et que le système des commissions peut contribuer au diagnostic national sur la pauvreté, notamment grâce à la création de commissions parlementaires spéciales dédiées aux DSRP, ayant pour mission de coordonner l'ensemble des actions de lutte contre la pauvreté et d'instiller au sein de toutes les commissions politiques une dimension spécifiquement liée aux stratégies de réduction de la pauvreté. Les commissions compétentes peuvent également contribuer à l'évaluation du DSRP lorsque celui-ci cible des domaines particuliers, comme l'éducation ou la santé.

On peut retenir deux modèles comme exemples de bonnes pratiques à recommander à des parlements. Le premier, mis en œuvre par l'Ouganda et le Ghana, permet au parlement de jouer un rôle dans l'approbation de la vision à long terme de la stratégie de réduction de la pauvreté élaborée par le gouvernement (voir ci-après). Dans le second, adopté par le Malawi, le parlement concentre son action sur l'intégration de la lutte contre le VIH/SIDA au sein de tous les ministères et de toutes les agences gouvernementales, en prônant une approche transministérielle. La commission parlementaire consacrée aux affaires sanitaires travaille en étroite collaboration avec le ministère de la santé afin de s'assurer de la bonne allocation des fonds.

### ***L'élaboration des politiques, le contrôle de la législation et du budget***

La rédaction des DSRP est généralement confiée à des groupes de travail sectoriels créés spécialement pour l'occasion par les pouvoirs publics, le parlement n'intervenant qu'à titre marginal dans l'exercice. À ce titre, le cas du Ghana se révèle particulièrement instructif. Le DSRP a été conçu en 2000, mais le parlement n'a été convié à participer au processus – de manière très minimaliste – qu'un an plus tard.

C'est pourtant lors des toutes premières phases de conception des orientations politiques que l'influence du parlement est susceptible de se faire le plus sentir. C'est pourquoi dans certaines études, il est suggéré de nommer des députés dans les groupes de travail chargés de l'élaboration des DSRP (Hubli et Mandaville, 2004, p. 9). Au Malawi, le gouvernement s'est employé à associer les députés au processus de DSRP en invitant les principales commissions parlementaires à désigner des représentants au sein des groupes de travail. Cependant, cette approche, parce qu'elle écarte toute participation institutionnelle du parlement, a été critiquée par de nombreux députés qui l'accusent de ravalier le parlement au rang d'un simple acteur de la société civile. Ces députés considèrent en outre que cette approche est peut-être en contradiction avec le rôle constitutionnel du parlement. De plus, ces groupes de travail techniques ne constituent pas vraiment des cadres appropriés pour une participation parlementaire.

Il existe néanmoins d'autres leviers, plus adéquats, pour associer le parlement à la conception des DSRP. Le premier est susceptible d'être actionné par les commissions politiques, qui peuvent exiger d'être tenues régulièrement informées par les groupes de travail et demander à auditionner ces derniers sur leurs priorités, leurs objectifs et leurs indicateurs de performance. Dans les faits, chaque commission scrute ainsi les activités du groupe de travail qui lui correspond. Les commissions relaient l'opinion publique et peuvent proposer de modifier le programme de travail des groupes. Au Rwanda et en Tanzanie, la procédure parlementaire autorise les acteurs de la société civile à rencontrer les membres des commissions et à assister aux auditions publiques avant l'adoption des textes de loi. Au Ghana, une commission parlementaire permanente est consacrée à la réduction de la pauvreté; elle rend directement compte de la teneur du DSRP au parlement et s'emploie à relier l'ensemble des activités liées au DSRP à travers tout le réseau des commissions. Parmi ses membres siègent les présidents des principales commissions de contrôle.

L'efficacité de la participation parlementaire au processus des DSRP dépend fondamentalement de la capacité du parlement à s'engager dans les secteurs clés du développement qui sous-tendent toutes les stratégies de réduction de la pauvreté, à savoir la santé, l'éducation, l'agriculture, les infrastructures, l'eau et l'hygiène publique. Pour l'améliorer, il est donc indispensable de soutenir les commissions compétentes dans ces domaines.

Quoi qu'il en soit, c'est avant tout dans le domaine du contrôle financier que les commissions parlementaires ont la possibilité de passer à la loupe les détails de la stratégie gouvernementale. Les commissions spécialisées dans la surveillance d'un secteur politique particulier sont apparemment les plus performantes. La Tanzanie a consenti d'importants efforts pour intégrer le processus budgétaire dans le travail des commissions, notamment en veillant à ce que tous les volets prioritaires de la stratégie de réduction de la pauvreté soient soumis à un examen en termes de dépenses publiques et fassent l'objet d'un rapport transmis aux commissions compétentes.

L'influence grandissante des parlements dans le domaine des DSRP tient en grande partie aux activités déployées par les institutions parlementaires elles-mêmes. En effet, les

commissions politiques sont souvent instituées par des parlements eux-mêmes dépourvus de tout statut formel au sein du processus des DSRP et ne sont pas reconnues par le pouvoir exécutif. Elles ont pourtant su se rendre incontournables en relayant les préoccupations de la population et en servant de passerelle entre l'opinion publique et la sphère politique.

Il n'en reste pas moins que les parlements demeurent très souvent privés de tout rôle formel dans l'approbation des DSRP. En tant que pionniers des stratégies de réduction de la pauvreté qu'ils ont imposées aux pays les plus pauvres en quête d'aide au développement, les donateurs internationaux ont, sur ce plan, une responsabilité importante à exercer, en exigeant que le parlement soit associé aux différentes étapes du DSRP (conception, approbation, contrôle et surveillance). Une exigence qui s'inscrit dans le droit fil du consensus atteint au sein de la communauté internationale sur la nécessité de favoriser une appropriation démocratique et nationale du processus de développement.

### **Le suivi et l'évaluation**

Si les gouvernements ont pour mission de mettre en œuvre les orientations politiques nationales et de garantir la fourniture des services publics, les parlements ont quant à eux la responsabilité de contrôler les actions des pouvoirs publics et d'amener ces derniers à rendre des comptes à la nation. Ils doivent donc jouer un rôle clé dans l'évaluation des modalités d'adoption des politiques, de leur adéquation avec les priorités du DSRP et de leur capacité à atteindre les objectifs fixés. Dans la pratique, les parlements utilisent deux leviers pour contrôler les DSRP: le premier consiste en un examen financier détaillé, axé sur les modalités de dépense des fonds alloués au titre du DSRP, et le second en une évaluation qualitative des activités sur le terrain, axée sur la collecte d'informations auprès des bénéficiaires présumés, OSC et autres, dans le but de mesurer les progrès réalisés et l'impact du DSRP.

L'analyse des dépenses peut être confiée aussi bien à des commissions spéciales qu'à des commissions financières générales. Les commissions spéciales revêtent une grande importance, car leur mission consiste à examiner, dans leur secteur d'activités, l'adéquation des dotations financières avec les dépenses réelles et d'exiger des comptes de la part des ministères et des administrations en cas d'écarts. Elles ont donc les moyens de lutter contre la corruption et le népotisme. L'audit des services de santé ougandais en milieu rural a d'ailleurs révélé que 70 % des médicaments financés par des fonds publics étaient revendus par le personnel médical (Institut de la Banque mondiale, 2000, p. 42).

Il est toutefois important d'inscrire cette action de vérification dans le cadre d'une mission de contrôle stratégique plus vaste, destinée à encadrer les dépenses nationales de développement. En déterminant les résultats à atteindre et en imposant toute une série d'indicateurs de mesure des progrès économiques, les CDMT et les DSRP peuvent étendre le rôle des commissions parlementaires à une mission plus générale de politique économique. Dans la pratique, toutefois, le manque de ressources et de capacités amène souvent ces commissions à circonscrire leur champ d'action à l'examen de lignes de dépenses précises plutôt qu'à mener une stratégie macroéconomique de grande ampleur. Et si les commissions des finances du Malawi et de Tanzanie sont en passe d'étendre considérablement leur influence, rares sont les parlements qui parviennent effectivement à recentrer le programme économique de leur pays sur la lutte en faveur des plus pauvres (Draman et Langdon, 2005, p. 18).

L'évaluation détaillée des activités menées par le gouvernement produit des effets non négligeables parce qu'elle permet de contrôler la mise à disposition des services publics et

qu'elle fait le lien entre l'expérience des citoyens et le processus de développement politique. De nombreuses commissions parlementaires ont ainsi saisi l'occasion qui leur était donnée de procéder à des auditions publiques ou d'enquêter sur l'efficacité des projets de DSRP dans leur domaine de compétence. Certaines effectuent régulièrement des visites de terrain pour constater l'avancée des projets, d'autres travaillent main dans la main avec les commissions techniques du gouvernement pour coordonner la collecte des données<sup>(46)</sup>.

Ce suivi actif des projets locaux fournit également au parlement et à la société civile l'occasion de travailler ensemble. Cette collaboration a déjà revêtu dans le passé des formes diverses: contrôle des dépenses effectuées dans le cadre de projets particuliers, identification et suivi d'indicateurs de progrès locaux, recensement des bénéficiaires de projets. Cette relation s'avère mutuellement bénéfique lorsque les OSC fournissent aux commissions les ressources et les effectifs nécessaires sur le terrain pour mesurer l'avancement des projets et que, de leur côté, les commissions font en sorte que les OSC puissent agir sur le processus politique du DSRP. Cette collaboration a déjà abouti à la conception de formes novatrices de contrôle, comme les fiches de notation communautaires ou les carnets d'évaluation par les citoyens. Autant d'outils qui élargissent encore davantage le champ de l'engagement parlementaire auprès de la population.

## Conclusions

Le processus des DSRP a permis de souligner quelques-unes des faiblesses des institutions parlementaires, mais également l'emprise exercée par le pouvoir exécutif dans de nombreux pays en développement. Cependant, les DSRP offrent aussi aux parlements l'occasion de renforcer leur pouvoir et d'engager un dialogue important avec l'opinion publique sur les orientations prioritaires du pays. L'accent mis par les bailleurs de fonds sur la participation au processus de conception des DSRP permet désormais aux parlements d'assumer pleinement leur mission de représentation, en comblant le fossé qui sépare le gouvernement de ses administrés et en relayant les préoccupations de la population, ce qui permet d'accroître l'autorité et la légitimité des parlements et, pourquoi pas, d'améliorer l'image du gouvernement et du DSRP auprès du public. Au bout du compte, le parlement et le gouvernement seront toutefois jugés sur leur capacité à traiter les causes et les conséquences de la pauvreté. Or, malgré les progrès d'ores et déjà accomplis, les parlements continuent de faire face à d'importantes difficultés en termes d'attributions, de ressources et de capacités. Autant de défis à relever dans le cadre des programmes de soutien parlementaire.

### 2.3.5. Conclusion: les enjeux pour les programmes de soutien parlementaire

Par l'analyse détaillée du processus des DSRP, nous avons pu mettre en exergue dans cette section l'importance d'un engagement parlementaire plus marqué dans le dialogue politique national. Certes, le diagnostic établi ici et les recommandations qui en découlent ne concernent que les DSRP, mais le processus de diagnostic en tant que tel et les outils de renforcement parlementaire sont également applicables, de manière générale, aux autres formes de dialogue politique national sur les grandes stratégies gouvernementales en matière de développement.

Dans cette section, nous avons identifié les stades auxquels le parlement est susceptible d'exercer l'influence la plus notable, que ce soit dans l'établissement du diagnostic de pauvreté, la conception et l'approbation des stratégies de réduction de la pauvreté ou encore le contrôle de l'action gouvernementale. Certaines assemblées parlementaires s'impliquent

<sup>(46)</sup> Voir par ex. Draman (2007, p. 11 à 13), Draman et Langdon (2005, p. 18 à 20) ou Kroon et Stapenhurst (2008, p. 2 et 3).

de façon croissante dans le suivi et l'évaluation des programmes, mais le chemin à parcourir est encore long avant que tous les parlements ne jouent pleinement leur rôle dans le renforcement des politiques nationales de réduction de la pauvreté.

L'aide apportée par les programmes de renforcement parlementaire en faveur d'une plus grande participation des parlements au processus des DSRP doit dès lors s'articuler autour de quatre grands axes. Premièrement, on observe que dans la plupart des pays bénéficiant d'un DSRP, le parlement ne dispose toujours pas des capacités techniques nécessaires pour pouvoir contrôler correctement l'action du gouvernement, que ce soit en matière de DSRP ou autre (Eberlei et Henn, 2003, p. 26). Les procédures d'examen et de contrôle sont extrêmement complexes, notamment dans le domaine financier, et requièrent un niveau de compétences et de connaissances très élevé. Il convient donc de fournir un soutien visant à favoriser le recrutement, la formation et la fidélisation de personnels qualifiés, afin d'accroître la portée et l'impact du travail effectué par les commissions parlementaires. Il conviendra également d'aider les parlementaires à mieux comprendre le rôle qu'ils peuvent jouer dans la lutte contre la pauvreté.

Deuxièmement, les parlements doivent intégrer l'objectif de réduction de la pauvreté dans toutes les dimensions de leur travail. Dans les pays bénéficiant d'un DSRP, la pauvreté constitue un paramètre clé de tous les secteurs politiques ou presque et doit donc faire partie intégrante du travail de toutes les commissions parlementaires. À l'instar de ce qui existe en Tanzanie et au Ghana, on peut envisager la création d'une commission faitière, constituée de députés spécialisés siégeant dans les différentes commissions parlementaires et ayant pour vocation de coordonner l'ensemble du travail lié à la stratégie de réduction de la pauvreté. On peut également envisager que le parlement tout entier définisse des axes d'intervention prioritaires, comme l'éducation ou le VIH/SIDA, qui seront ensuite insérés dans le tissu des commissions parlementaires. Une autre piste pourrait consister à confier à la commission du budget ou des finances la mission de recenser les indicateurs de mesure, de suivre l'état d'avancement des projets et d'informer ensuite le parlement. Autant d'options qui demandent parfois à être conjuguées. Quoi qu'il en soit, les programmes de soutien parlementaire peuvent aider les parlements à dégager leurs priorités politiques et à identifier les structures les plus adéquates pour atteindre ces priorités.

Troisièmement, les parlements doivent s'efforcer de communiquer régulièrement avec le public, notamment par leur travail au sein des circonscriptions et des commissions parlementaires ou encore en coopérant avec les OSC, une communication à laquelle les parlementaires sont encouragés de façon urgente par la stratégie de réduction de la pauvreté. Tout dialogue authentique avec l'opinion publique sur les priorités et les projets liés à la stratégie de réduction de la pauvreté peut en effet s'avérer profitable, que ce soit pour la classe politique, la population ou le gouvernement. En se montrant attentifs et soucieux de répondre aux attentes de leurs concitoyens, les hommes politiques les plus actifs sont susceptibles de tirer des bénéfices électoraux non négligeables car en définitive, les parlements tirent leur légitimité de la population. Ils ont accès à des sources d'informations et à un vivier de compétences qui sont souvent hors de portée du pouvoir exécutif. C'est dire s'ils sont en mesure de fournir un point de vue original sur les ressorts et les causes de la pauvreté dans le pays et de proposer les mesures les plus appropriées pour y remédier. Ils peuvent même, le cas échéant, proposer une feuille de route au gouvernement afin d'asseoir la stratégie nationale de réduction de la pauvreté sur un vaste soutien public et politique.

Dans le cadre des programmes d'aide parlementaire, il convient de veiller à ce que toutes les parties prenantes prennent bien conscience de la réciprocité de ces bénéfices et, partant, de favoriser l'instauration de relations constructives entre le parlement et le pouvoir exécutif.

Il n'en reste pas moins que l'ampleur des activités déployées par le parlement dépend avant tout de l'environnement politique dans lequel ce dernier évolue. Les programmes de soutien devront donc se fonder sur une analyse réaliste de la position du parlement vis-à-vis du gouvernement.

En cas de subordination complète du parlement au pouvoir exécutif, les programmes d'aide s'emploieront à identifier les rares secteurs dans lesquels les commissions parlementaires sont susceptibles d'accroître leur influence, plutôt que de viser une refonte totale. Cette stratégie peut impliquer de ne travailler qu'avec une seule commission afin d'améliorer ses capacités d'analyse ou de contrôle financier, d'instaurer des procédures d'audition publique à l'échelle du parlement tout entier ou encore de créer des commissions ad hoc consacrées à des aspects particuliers du problème de la pauvreté. En effet, une commission parlementaire rigoureuse et centrée sur son travail peut difficilement être ignorée du gouvernement.

De leur côté, les donateurs doivent s'efforcer de mesurer les conséquences possibles de leur approche des DSRP sur la question de la responsabilité des pouvoirs publics. Car bien qu'étant adossés au principe de la participation, les DSRP n'imposent aucune obligation formelle de consultation ni d'approbation de la stratégie par le parlement. Si les donateurs imposaient l'approbation parlementaire pour que le DSRP soit réellement inclusif et qu'il fasse l'objet d'une « appropriation nationale », cela changerait fondamentalement la manière dont les parlementaires conçoivent leur rôle – non seulement vis-à-vis de la question de la pauvreté, mais également dans tous les domaines de la politique.

En résumé, tout parlement évolue dans un contexte national unique. Il n'existe donc pas de plan général pour renforcer le rôle des parlements dans les stratégies de réduction de la pauvreté. C'est pourquoi les programmes de soutien parlementaire ne doivent pas s'articuler autour de stratégies à caractère universel, mais plutôt s'appuyer sur les expériences engrangées par des parlements similaires, encourager des réponses novatrices et établir un lien avec les programmes de renforcement parlementaire en cours dans les autres pays bénéficiant d'un DSRP.

## 2.4. Les parlements et les situations de conflit

### 2.4.1. Synthèse

Nous traitons dans la présente section de l'appui indispensable que requiert le développement des institutions dans les situations d'après conflit. Nous distinguons à cet égard différents types de situations d'après conflit et étudions, au-delà du rôle majeur que jouent les parlements dans chacune d'entre elles, les formes de soutien à apporter aux institutions parlementaires pour leur permettre d'exercer une action positive. Dans cette section, nous définissons aussi un certain nombre de priorités en matière de renforcement des capacités. Nous nous penchons sur les enseignements tirés des programmes de développement parlementaire mis en place dans le passé dans des situations d'après conflit et inventorions les bonnes pratiques à suivre. Enfin, nous énonçons à l'intention de la Commission européenne des recommandations pour ses programmes de développement parlementaire dans les situations d'après conflit.

Au cours de ces dernières années, la communauté internationale s'est de plus en plus attachée, au lendemain d'un conflit, à favoriser activement le développement de la démocratie et à l'inscrire dans la durée. Auparavant, elle se contentait surtout de mettre un terme au conflit sans véritablement s'assurer que les institutions en place étaient suffisamment équipées pour relever les défis socio-économiques et créer, outre les conditions d'une réelle représentativité, un cadre propice au débat. Trop souvent, les pays se retrouvaient pris dans un cercle vicieux, celui d'un conflit suivi de l'instauration d'institutions fragiles, inefficaces, peu représentatives, cumulant à leur déficit de crédibilité auprès de la population une inaptitude à canaliser le débat public et à en garantir la sérénité, autant de facteurs qui conduisaient à un nouveau renversement constitutionnel puis à un nouveau conflit, lequel se soldait par la nécessité de tout recommencer à zéro.

Trop souvent, au moment de planifier le soutien à la démocratie dans les situations d'après conflit, les acteurs et les donateurs internationaux se concentrent sur le processus électoral, apportent une aide importante en vue d'organiser ces élections, mais négligent les représentants nouvellement élus. Ces derniers constituent pourtant une pièce maîtresse du dispositif visant à s'assurer que le pays est en mesure de recueillir et de consolider les dividendes démocratiques d'une élection libre et loyale. Dans le cadre de conflits, la communauté internationale a souvent joué le rôle de médiateur et d'artisan de la paix, mais en court-circuitant le parlement et en créant des mécanismes de dialogues parallèles au plan national, elle a contribué à les déstabiliser et à saper leur autorité déjà bien fragile. Les parlements constituent fréquemment une partie du problème de ces pays déjà très vulnérables au sortir d'un conflit: affaiblis, en partie non opérationnels, non représentatifs ou encore corrompus – autant de carences susceptibles de délégitimer le gouvernement national et de générer des rancœurs sources de violence.

Il est néanmoins de plus en plus communément admis que, même dans de telles circonstances, il est possible de prévenir des conflits ou d'en réduire sensiblement l'impact dès lors que le processus politique formel crée un cadre propice au dialogue. Principale arène du dialogue social au plan national, les parlements constituent des institutions incontournables dans les processus de prévention, de réduction et de rétablissement d'après conflit. La présente section est consacrée aux défis particuliers que comporte le renforcement parlementaire dans les situations d'après conflit.



Il existe un large éventail de situations d'après conflit, chacune avec des causes et des séquelles bien particulières. Les pays touchés peuvent avoir subi le joug d'un régime dictatorial qui bafouait les droits de l'homme, connu les affres de la guerre civile ou d'un conflit avec un pays voisin, été le théâtre de violences ethniques qui ont ébranlé les institutions de l'État ou parfois même d'une conjonction de conflits de natures diverses. Dans la présente section, nous passons en revue les principaux facteurs à prendre en considération pour favoriser le développement parlementaire dans les pays sortant d'un conflit. Cette analyse ne saurait toutefois se substituer à une évaluation rigoureuse et exhaustive de chaque situation post conflictuelle à titre individuel.

Enfin, il convient d'admettre que les divergences de vue font partie de la vie et que le renforcement parlementaire dans les situations de conflit ou d'après conflit ne vise pas à aplanir les différends ni même à «pacifier un conflit», mais plutôt à encadrer sereinement les débats et les controverses par le biais de forums constitutionnels représentatifs, dont les parlements font partie.

#### 2.4.2. Appréhender les situations d'après conflit

La création d'institutions est une condition sine qua non de la gestion des situations d'après conflit, l'objectif principal consistant à amener les parties en opposition à passer d'une stratégie d'élimination réciproque à la recherche d'un consensus et de conditions propices à la réconciliation et la coexistence. Cependant, basculer avec succès de l'arène du débat à des mécanismes institutionnels implique de connaître avec précision à la fois la nature et le contexte du conflit, car tous deux seront riches d'enseignements sur les solutions à adopter.

Les circonstances qui caractérisent une situation d'après conflit peuvent être de divers ordres:

**Rétablissement de la paix qui s'impose d'elle-même:** l'une des parties au conflit remporte une victoire décisive. Le vaincu quitte bien souvent le territoire, ouvrant la voie à un consensus sur les principaux enjeux du régime politique d'après-guerre. Le vainqueur revendique généralement le pouvoir et crée des institutions qu'il considère comme autant de structures démocratiques et légitimantes, prétentions qui ne souffrent en principe aucune contestation ouverte, du moins dans l'immédiat après-guerre.

**Rétablissement de la paix avec médiation:** il n'y a pas de vainqueur, le conflit débouche sur un cessez-le-feu et se solde par un compromis dont l'esprit se reflète à la fois dans l'accord de paix, les modalités de la période de transition post conflictuelle et, le cas échéant, dans les institutions du régime politique instauré après-guerre. Il subsiste néanmoins bien souvent une méfiance réciproque et la stabilité à long terme est loin d'être assurée.

**Rétablissement conflictuel de la paix:** la guerre s'achève par la victoire militaire de l'un des camps, mais l'accord de paix n'inclut pas le vaincu et/ou les populations qu'il représente, laissant nombre de causes du conflit non résolues. Le conflit s'enracine alors dans la situation d'après-guerre. La stabilité à long terme dépend du règlement des luttes politiques non soldées.

Dans toutes les situations d'après conflit, il est indispensable que le cadre institutionnel nouvellement instauré permette de prendre en compte les maux à l'origine du conflit qui a fait rage et que l'on explore toutes les voies fiables et viables permettant, sinon de les guérir, du moins de les soulager. Ci-après figure une partie des questions auxquelles ce nouvel ordre politique doit s'atteler:

- comment aborder le travail de mémoire: en se demandant si et comment les actes de violence et les crimes perpétrés par le passé seront punis, en s'interrogeant sur l'indemnisation des victimes et en s'assurant que les institutions étatiques fraîchement adoptées rendront justice à tous les groupes de population;
- quelles institutions choisir: le type de système électoral (scrutin majoritaire ou proportionnel) et le modèle de gouvernance (régime parlementaire ou présidentiel) à mettre en place dans le cadre d'une Constitution permanente sont souvent le fruit de décisions prises par les parlements de transition. Or ces décisions sont appelées à modeler le développement démocratique à venir. D'où l'importance de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'efficacité du processus décisionnel et, de l'autre, la nécessité de représenter correctement toutes les sensibilités;
- quel rôle réserver aux parties impliquées précédemment dans le conflit: selon le type de transition mise en place pour évoluer vers une situation de post-conflit, la présence des acteurs du conflit constituera, au sein du nouveau système, soit une source de problèmes soit un embryon de solution;
- comment définir les priorités d'ordre politique: les décideurs, y compris les parlementaires, seront confrontés à de nombreux dilemmes lors de l'adoption de nouvelles politiques. En effet, la mise en œuvre de politiques viables peut passer par la réforme du secteur public et, notamment, par la réduction du nombre de fonctionnaires. Autant de mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité du secteur public, mais aussi d'aggraver le chômage et, ce faisant, d'alimenter la précarité sociale.

La viabilité des choix opérés dans les situations d'après conflit dépend du type de transition mise en place, du pouvoir de négociation des acteurs en présence, mais aussi de leur volonté et de leur détermination à accepter le nouvel ordre politique. Durant ces périodes de transition, les parlements jouent un rôle majeur dans les choix effectués, notamment institutionnels.

#### 2.4.3. Le rôle des parlements dans les situations d'après conflit

Les parlements peuvent jouer un rôle majeur dans la prévention des conflits, la négociation de leur résolution et l'assistance prêtée durant la transition entre la situation de conflit et celle d'après conflit. À ce titre, ils devraient non seulement être représentatifs de la diversité des populations, mais aussi prendre en compte, analyser et articuler les différentes opinions et solutions proposées. Les institutions parlementaires devraient également fournir un espace d'expression aux minorités non représentées au sein de l'exécutif.

Quels sont les moyens dont les parlements disposent pour contribuer plus efficacement encore à la prévention et à la gestion des conflits au sein d'une société? Certains de ces leviers méritent un éclairage tout particulier:

**Le contrôle du secteur de la sécurité:** au lendemain d'un conflit, les sociétés – encore traumatisées par les séquelles de la violence – sont confrontées à un défi majeur: restaurer la confiance des populations via des actions concertées et une gestion pacifique et démocratique des rapports entre les personnes. Or, les forces de sécurité qui interviennent dans les sociétés sortant d'un conflit se rendent souvent coupables d'atteintes aux droits de l'homme. Il est donc capital qu'elles soient soumises au contrôle démocratique du parlement (voir la section 5 de l'annexe 2).

**La protection des droits de l'homme:** en affichant leur volonté de faire respecter les droits de l'homme, les parlements jouent un rôle prépondérant. D'autant que cette volonté est contrebalancée par la nécessité d'intégrer dans le débat démocratique des acteurs politiques dont le passé est entaché d'exactions. Trouver le juste milieu s'avère, dans ces conditions, particulièrement difficile.

**Le rétablissement de la confiance dans le système judiciaire:** les parlements ont aussi pour mission essentielle de restaurer la confiance de la société dans l'impartialité du système judiciaire. La justice de transition constitue souvent un acteur majeur dans les situations de conflit et d'après conflit, notamment lorsqu'elle tente, en toute transparence, de mettre en adéquation la réconciliation et la répression des atrocités commises. Comme ils sont représentatifs de tous les courants de pensée et de toutes les sensibilités, les parlements pluralistes constituent la meilleure tribune pour débattre et décider de ces sujets délicats. Cette démarche peut toutefois s'avérer particulièrement difficile en période de transition négociée, quand les parties en conflit sont toujours au pouvoir et tentées de bloquer toute tentative de rendre justice dans des affaires impliquant leurs partisans.

**La restauration de la confiance:** il est essentiel de restaurer la confiance non seulement dans les institutions de gouvernance – notamment le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, qui sont autant d'acteurs légitimes et incontournables de la gestion et de la prévention des conflits, mais aussi du nouvel ordre institutionnel. Les parlements sont des institutions ouvertes, appelées à donner l'exemple en matière de bonne gouvernance, notamment en conjuguant la transparence des pratiques internes, l'efficacité et la responsabilité vis-à-vis de leurs électeurs.

**L'adoption d'une législation appropriée:** il est indispensable d'adopter une législation privilégiant la consolidation de la paix et la stabilité du nouvel ordre politique. C'est le rôle du parlement de doter la justice de lois favorisant l'impartialité de l'ordre juridictionnel et l'efficacité du pouvoir judiciaire. Il lui incombe également, le cas échéant, d'élaborer une nouvelle Constitution qui définisse les mécanismes de responsabilisation et institue des relations constructives entre les corps exécutif, législatif et judiciaire. Ces tâches requièrent des députés et du personnel parlementaire de solides compétences ainsi que de l'aide en matière de renforcement des capacités, comme nous le verrons ci-après.

#### **2.4.4. Les capacités indispensables aux parlements dans les situations d'après conflit**

Pour gérer efficacement un conflit, un parlement doit être par essence **transformateur**, c'est-à-dire *capable d'élaborer et de transformer, en toute indépendance, des propositions d'origines diverses en lois crédibles*. Pour répondre à cette vocation, le pouvoir législatif doit se doter des capacités requises pour élaborer des solutions aptes à recueillir le soutien d'un vaste éventail d'acteurs au sein de la société. Pour être pleinement efficaces dans la prévention et la gestion des conflits, les parlements d'après conflit se doivent de développer ou d'améliorer les compétences nécessaires à l'exercice de leur mission de représentation, de législation et de contrôle.

**L'amélioration de la représentativité du parlement:** la capacité de représentation du parlement est indispensable afin de rétablir la confiance entre les acteurs d'un conflit. Cette capacité peut se trouver renforcée par la mise en place de structures efficaces telles que des commissions parlementaires et des groupes interpartis. Les commissions parlementaires regroupent en leur sein des législateurs issus de partis différents et porteurs d'intérêts sociaux

différents, amenés à travailler ensemble sur des questions controversées. Les négociations et les compromis qui jalonnent ces processus permettent aux adversaires d'autrefois d'instaurer une confiance réciproque. Un autre impératif: améliorer la communication avec les électeurs et la société civile afin de démontrer qu'il existe un véritable canal du dialogue entre les citoyens et l'État.

**La capacité de développement législatif:** les parlements doivent adopter une législation propre à faciliter la prévention et la gestion des conflits. Les lois qui garantissent les libertés et les droits fondamentaux comme la liberté de la presse, la liberté d'opinion et d'association, la limitation du champ d'action de l'État, etc., contribuent à apaiser les tensions sociales et à prévenir la réémergence du conflit.

**La capacité de contrôle:** le renforcement des capacités de contrôle politique et budgétaire alloué aux parlements permet à ces derniers de jouer pleinement leur rôle de garant des valeurs fondamentales de la démocratie, à commencer par l'État de droit et la représentation au sein du gouvernement des différents courants de la société. Les parlements doivent assurer la protection des droits fondamentaux, au nombre desquels figure le respect des minorités. Les actions visant à réduire la pauvreté – autre facteur aggravant des tensions sociales et des conflits à l'œuvre dans de nombreux pays en développement – relèvent aussi du champ du contrôle par le parlement, qui veille à la réussite des programmes mis en place et à une distribution équitable de leurs bénéfices.

#### **2.4.5. Les enseignements tirés des expériences passées en matière de développement parlementaire dans les situations d'après conflit**

Les expériences engrangées par la CE et certains donateurs en matière de soutien parlementaire dans les situations d'après conflit ont parfois été riches d'enseignements:

##### ***Renforcer les capacités du parlement et ses aptitudes à réconcilier les ennemis d'hier, une condition sine qua non pour réussir le processus de transition***

Au Zimbabwe, le programme de résorption des conflits dirigé par le PNUD s'est concentré sur le renforcement des capacités et des aptitudes du parlement ainsi que des députés à gérer et à régler le conflit. Le cursus de formation des parlementaires initié dans le cadre de ce programme a concerné plus des deux tiers des députés issus des deux principaux partis politiques en lice. Avoir réussi à rassembler des parlementaires issus des deux formations ennemies dans un contexte de tensions fortes et de polarisation aigüe constitue un succès notable. Les participants eux-mêmes ont reconnu que ce programme avait contribué à leur ouvrir les yeux sur la gravité du conflit et sur ses conséquences et à les doter des compétences et des aptitudes voulues pour mieux le gérer.

Au Sud Soudan, la mise en œuvre de l'accord de paix global de 2005 était étroitement liée aux lois adoptées par l'Assemblée législative du pays. Or, cette assemblée ne disposait pas des capacités fondamentales nécessaires. C'est la raison pour laquelle le programme de renforcement des capacités législatives au Sud Soudan, mis en place par la CE et exécuté par l'Association des parlementaires européens pour l'Afrique (AWEPA), inclut le renforcement des capacités des députés et du personnel parlementaire et vise non seulement à consolider durablement les liens unissant les parlementaires et les électeurs qu'ils représentent, mais aussi à permettre à ces parlementaires de jouer un rôle positif dans la résorption des conflits en cours et dans la prévention des conflits futurs.

### ***Faciliter le déroulement sans heurts du processus de transition et l'instauration d'un véritable processus de révision constitutionnelle***

En Somalie, l'un des aspects du programme soutenu par la CE portait sur l'appui consenti au parlement fédéral de transition et aux parlements régionaux du Somaliland et du Puntland, et avait pour objectif de s'assurer que le processus de transition vers un système fédéral opérant prenne en compte tous les intérêts en présence. Il était indispensable de renforcer les capacités des parlements régionaux afin de garantir leur représentativité réelle au cours du processus de révision constitutionnelle ainsi qu'au sein du futur parlement fédéral.

Un autre processus similaire se déroule, comme indiqué plus haut, au Sud Soudan où l'Assemblée législative et les Assemblées d'État sont les principaux acteurs de la mise en œuvre de l'accord de paix global. L'appui apporté tant à l'Assemblée législative qu'aux assemblées d'État était indispensable pour s'assurer de leur opérabilité et de la bonne représentation des différents groupes d'intérêts pendant le processus de transition.

### ***Des situations d'après conflit susceptibles de requérir la création de toutes pièces d'un système de renforcement des capacités parlementaires***

Au lendemain d'un conflit, les parlements de la plupart des pays sont dépourvus des moyens les plus élémentaires (infrastructures, règles internes, personnel qualifié). Les programmes de développement parlementaire mettent parfois beaucoup de temps avant de produire des résultats parce qu'ils doivent précisément s'atteler à toutes ces carences.

Au Rwanda par exemple, les bâtiments abritant l'Assemblée nationale ont été sévèrement endommagés lors du génocide de 1994 et la CE a aidé à la reconstruction matérielle des locaux. D'autres partenaires ont participé au renforcement des capacités des parlementaires et du personnel parlementaire afin de les aider à remplir efficacement la mission d'adoption des lois et de contrôle qui incombe au Parlement rwandais.

### ***La souplesse dans la définition des domaines d'intervention et dans l'approche***

Parce qu'elles se caractérisent bien souvent par une grande instabilité, les situations d'après conflit requièrent la mise en place de programmes d'évaluation et d'aide à la fois souples et itératifs. Ce fut notamment le cas lors de la crise postélectorale qui a sévi au Kenya en 2007. Le soutien antérieur apporté à l'Assemblée nationale kenyane dans le cadre du programme d'aide pour la gouvernance démocratique au Kenya avait permis de renforcer les capacités des institutions parlementaires. Il n'en demeurait pas moins difficile de prédire, dans un paysage politique devenu hautement volatil suite aux violences perpétrées à l'issue du scrutin, quelle serait la direction prioritaire imprimée aux réformes politiques. Aussi la CE a-t-elle décidé de créer un fonds flexible pour le dialogue et la réconciliation nationale au Kenya afin de soutenir les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ainsi que les institutions gouvernementales semi-autonomes responsables de la mise en œuvre de l'accord de dialogue et de réconciliation nationale au Kenya.

### ***L'implication des parties prenantes dans la définition des priorités et dans l'élaboration des programmes***

Généralement, les programmes d'aide parlementaire soutenus par la CE dans les pays

sortant d'un conflit sont élaborés en fonction de l'évaluation des besoins, menée en étroite collaboration avec les parties prenantes. La participation – indispensable – des parties prenantes, que l'on considère généralement comme allant de soi, peut s'avérer une gageure lorsque l'expérience parlementaire fait déjà défaut avant le conflit, comme au Sud Soudan ou lorsque la société civile est effacée sinon largement dirigée par les donateurs. Or il est capital, même en de telles circonstances, de s'engager aux côtés des parlementaires issus des différents partis, du personnel parlementaire et des représentants de la société civile.

***Appréhender et admettre la particularité d'un contexte, impliquer des acteurs autres que les députés, par exemple le corps exécutif***

Il est essentiel d'éviter autant que possible d'entrer en conflit avec d'autres institutions étatiques susceptibles de percevoir la réforme parlementaire comme une menace. Il importe néanmoins de savoir si le frein imposé aux activités de développement parlementaire - du fait de la nécessité d'obtenir l'accord du pouvoir exécutif - signifie que le programme ne pourra pas atteindre les objectifs de renforcement visés ou s'il ne pourra pas être poursuivi.

Au Zimbabwe par exemple, où l'exécutif a dominé le processus décisionnel et le système politique pendant de nombreuses années, le programme efficace de soutien aux réformes parlementaires initié par le PNUD a pu voir le jour parce que les objectifs étaient clairement définis et que l'exécutif a été impliqué à divers stades du processus de réforme.

Outre le parlement en tant que tel, une multiplicité de facteurs sont susceptibles d'entraver sévèrement, voire d'interdire toute intervention concrète visant à renforcer le parlement et à élargir le champ de la vie démocratique. Au nombre de ces facteurs figurent: a) les factions, les fauteurs de troubles et les meneurs qui, parce qu'opposés à l'accord de paix, n'hésitent pas à recourir à la violence et à l'intimidation pour le fragiliser; b) les États voisins opposés à l'accord de paix et alliés des meneurs; c) la présence de matières premières de grande valeur facilement négociables, comme le cuivre et les pierres précieuses, qui incitent les fauteurs de troubles à commettre des exactions.

En 2004, Gunnar Sørbo a suggéré à propos du Soudan qu'en pareils cas, les acteurs internationaux ont intérêt à mettre en place, avec les exécutants locaux, une *coordination stratégique* qui, si elle fait défaut, peut donner aux fauteurs de troubles toute latitude pour remettre en cause le processus de paix. Il est également impératif de prendre le contexte régional en considération, surtout lorsque l'instabilité générale règne. Enfin, s'atteler – à travers des actions telles que l'Initiative pour la transparence dans le secteur des industries extractives (ITIE) – à la «malédiction qui pèse sur les ressources naturelles» peut aussi décourager les agitateurs d'entraver le développement du processus démocratique.

***Une présence sur place indispensable***

La présence, dans les pays sortant d'un conflit, de professionnels avertis et confirmés est indispensable pour dispenser des conseils et donner les orientations nécessaires à la poursuite des projets de développement parlementaire. Cependant, le recrutement de ces professionnels et leur affectation à ces postes clés sont souvent source de polémiques et la tentation est grande de dépêcher sur place des experts pour des missions de courte durée. Or, comme le montrent les évaluations des projets de développement parlementaire soutenus par la CE, cette dernière solution n'a qu'un impact très limité à long terme.

En principe, le personnel attaché à un tel projet devrait associer à son action des expatriés résidents et des experts nationaux. En effet, transférer des connaissances à un personnel national qui manque au départ d'expérience en matière de vie parlementaire peut lui permettre d'assumer des responsabilités majeures dans la direction du projet et partant, d'institutionnaliser l'appropriation de ce projet au plan national. D'autre part, si la situation du pays en matière de sécurité vient à se détériorer, le personnel expatrié peut être évacué et confier national la poursuite du projet au personnel.

### ***Prendre en compte les facteurs susceptibles d'ébranler la crédibilité du processus***

Il est important que les parlements soient assistés lors des processus de réconciliation afin de parer à toute remise en cause de leur crédibilité et de leur légitimité, qui pourrait suffire à semer le doute sur les valeurs, les pratiques et les principes liés à une gouvernance démocratique et finalement, ruiner le processus de démocratisation.

Les institutions étatiques des pays qui sortent d'un conflit manquent souvent des compétences requises pour administrer les biens publics et restaurer les services les plus élémentaires. La communauté internationale a parfois tendance à répondre à cette défaillance en canalisant son aide via les ONG. Une solution viable à court terme uniquement car il est indispensable à plus long terme de donner aux institutions nationales, surtout au parlement, les moyens de se prendre en charge.

### ***Une approche fondée sur les droits***

Le régime transitoire instauré dans un pays au lendemain d'un conflit doit inclure la représentation des groupes défavorisés, sans quoi surviendront des conséquences durables, comme la sous représentation des femmes au parlement de transition en Somalie, en Éthiopie et au Soudan ou encore l'inscription, dans les Constitutions élaborées par ces parlements de transition, de droits et de garanties insuffisants. Les stratégies de développement parlementaire lancées dans les situations d'après conflit doivent également inclure une aide à la société civile et aux groupes de défense des droits civils, seule garantie de prise en considération des intérêts des femmes, des minorités et d'autres groupes défavorisés. Aider les parlements à adopter la législation internationale sur les droits des populations, par exemple ceux des femmes et des enfants, peut aussi permettre de rediriger le débat parlementaire vers une approche fondée sur les droits de l'homme.

### ***Des méthodes d'évaluation adaptées au contexte***

L'évaluation des programmes dans les situations d'après conflit requiert une approche particulière. Les évaluations externes nécessitent la prise en compte du contexte local et les résultats des programmes ne doivent en aucune façon être mesurés à l'aune des mêmes critères que ceux appliqués à des environnements stables. Dans certaines situations d'après conflit, conjuguer l'évaluation interne et la médiation externe, autrement dit les connaissances locales et les jugements externes impartiaux s'est avéré efficace et productif. Il est essentiel, dans ces processus d'évaluation, que toutes les parties prenantes – notamment les parlementaires et le personnel parlementaire – aient la possibilité de débattre de la progression et de l'impact des programmes (Commission européenne, 2006 et 2008).



#### 2.4.6. Recommandations générales relatives au soutien apporté par la CE aux parlements dans les situations d'après conflit

- À l'issue d'un conflit, les institutions parlementaires souffrent souvent d'une certaine précarité face au pouvoir exécutif, aux groupes armés et aux autres acteurs non étatiques. Instaurer une gouvernance démocratique efficace implique donc de corriger ce déséquilibre. Or les protagonistes externes ont un rôle à jouer pour renforcer les parlements dans les meilleurs délais<sup>(47)</sup>.
- Les parlements assument, dans les situations d'immédiat après-guerre, des responsabilités législatives qui, bien que cruciales pour le processus de redressement, n'en sont pas moins souvent négligées par les acteurs internationaux. Au nombre de ces responsabilités figurent l'élaboration d'une Constitution et de lois sur des sujets tels que la justice transitionnelle (notamment les tribunaux spéciaux, les commissions de vérité et les lois d'amnistie), le droit électoral, le cadre juridique régissant la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et le rétablissement des contrôles civil et démocratique sur la sécurité (voir la section 5 de l'annexe 2). Aider à la recherche, à l'analyse et à la rédaction législatives ainsi qu'à la mise en place de procédures pertinentes d'encadrement du processus législatif semble donc tout à fait indiqué en pareil contexte.
- Pour pouvoir fonctionner en toute efficacité et en toute indépendance, les parlements doivent constituer une tribune de la vie politique où les représentants du peuple pourront agir et parler sans crainte d'être poursuivis ou persécutés. Les fondements d'une démocratie participative exigent que les parlementaires puissent exercer leurs fonctions premières sans redouter que leurs paroles ou leurs actes ne fassent l'objet de représailles. Il est donc utile de favoriser la mise en place d'un système d'immunité parlementaire. Il va néanmoins sans dire que l'immunité parlementaire ne doit en aucun cas être synonyme de gage d'impunité pour les auteurs de délits ou d'actes de corruption.
- Les sujets susceptibles de poser des problèmes de crédibilité et de légitimité, et donc d'ébranler le processus de transition, doivent impérativement être abordés. Il convient aussi d'accorder une attention toute particulière à la lutte contre la corruption et de défendre la représentativité des parlementaires (notamment en favorisant des contacts directs avec les électeurs), afin d'instaurer et de conforter cette crédibilité.
- Promouvoir les commissions de contrôle parlementaires: les commissions parlementaires permettent aux représentants du peuple de relayer les préoccupations des électeurs et de peser sur les processus décisionnels gouvernementaux, afin de dégager un compromis ou un consensus. Le soutien apporté par la CE aux parlements doit avoir pour objectif de dynamiser ces commissions et de leur donner les moyens de participer pleinement au processus de consolidation de la paix. La composition des commissions doit être équilibrée et il convient d'accorder une place suffisante à l'opposition.
- Renforcer les activités de vulgarisation du parlement: il s'agit de renforcer les capacités du parlement à communiquer avec les électeurs ainsi qu'avec les organisations de la société civile et les médias. Ces efforts de sensibilisation sont d'autant plus indispensables pour consolider la paix que le parlement tire de sa représentativité une légitimité unique pour expliquer la politique menée par le gouvernement et les efforts à consentir en vue du redressement. À l'issue du conflit, dans les situations où il ressort que la réputation du parlement pourrait avoir été entachée, ces programmes de vulgarisation permettent de restaurer la confiance précédemment ébranlée dans les instances parlementaires.
- Soutenir les assemblées infranationales et les engager à entrer dans un processus participatif: les liens verticaux entre parlements nationaux et instances infranationales

<sup>(47)</sup> Voir les «Lignes directrices Parlements, prévention des crises et redressement» adoptées lors de la conférence du programme des Nations unies pour le développement en Belgique, en 2006. Voir <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2005/conflict/guidelines-e.pdf>.

(que ce soit à l'échelon étatique, provincial, local ou municipal) aident les parlementaires à mieux repérer les questions sensibles et les préoccupations propres aux régions, aux minorités et aux autres communautés marginales. Conforter ces liens (et renforcer ces assemblées infranationales) contribue à prévenir en amont les tensions latentes et à permettre aux parlements de réagir en conséquence.

- Prendre en considération les dangers qui entourent la vie politique (par exemple la présence d'agitateurs potentiels); élaborer des stratégies pour atténuer ou éradiquer les influences néfastes.
- Faire en sorte que l'exécutif demeure informé et mobilisé tout en veillant à ce que les activités de soutien favorisent pleinement l'autonomie institutionnelle du parlement.
- Accorder une attention particulière aux logiques de conflit induites par la pauvreté et veiller à ce que le parlement soit impliqué dans la mise en œuvre et le contrôle des stratégies de réduction de la pauvreté.
- Tenir compte de la nécessité de renforcer les capacités du parlement afin qu'il puisse jouer son rôle traditionnel au plan constitutionnel, sans négliger sa mission capitale d'acteur et de promoteur de la réconciliation. Ceci implique de se pencher sur les règles internes requises pour fournir aux différentes voix de l'opposition des espaces d'expression et d'action adéquats au sein du parlement.
- Éviter tout désengagement total (clôture du projet) y compris dans les situations d'insécurité.

## 2.5. Les parlements et le contrôle du secteur de la sécurité

### 2.5.1. Synthèse

Dans la présente section nous allons montrer qu'assurer la sécurité des citoyens est l'une des missions premières de tout État démocratique moderne. Or la notion de sécurité s'est considérablement étendue au cours des dernières années, au point qu'un concept de «sécurité humaine» s'est peu à peu imposé.

Dans les démocraties émergentes, le contrôle démocratique exercé sur le secteur de la sécurité présente souvent des carences qui mettent parfois en péril la stabilité constitutionnelle du pays. Pourtant, s'il est exercé efficacement, ce contrôle permet de protéger non seulement les citoyens, mais aussi les membres des forces de sécurité contre toutes les exactions. Tout contrôle démocratique approfondi du secteur de la sécurité doit donc englober une surveillance par le parlement, la société civile et les médias. Tracer une frontière précise entre un comportement légitime et un comportement illégitime est, en matière de sécurité, un préalable incontournable à l'exercice de ce contrôle.

Nous allons examiner dans la présente section les capacités dont un parlement doit faire preuve pour exercer correctement son contrôle. Nous proposons également des recommandations concernant les programmes de renforcement des capacités parlementaires en matière de contrôle de la sécurité.

### 2.5.2. La démocratie et contrôle du secteur de la sécurité

Assurer la sécurité des citoyens est l'une des principales fonctions dont un État moderne doit s'acquitter. La sécurité constitue un préalable au lancement et à la réalisation des objectifs de développement économique et social à long terme. C'est dire si la démocratie et le développement sont tributaires d'un secteur de la sécurité efficace et responsable.

Le secteur de la sécurité inclut toutes les institutions chargées d'assurer, directement ou indirectement, la protection de l'État et des citoyens. Parmi ces institutions figurent les forces militaires et paramilitaires, les services de renseignement, les autorités civiles chargées de la gestion et du contrôle de ces organes, la justice et, enfin, les institutions responsables du maintien de l'ordre et de l'application des lois. Un secteur de la sécurité professionnel se reconnaît à son sens du devoir sur le plan militaire, du renseignement et de l'application des lois, mais aussi à ses relations et à ses responsabilités vis-à-vis de la société dans son ensemble. Le secteur de la sécurité d'un État démocratique est réputé efficace dès lors qu'il opère avec le professionnalisme requis au sein d'un système démocratique de contrôle civil, gage de responsabilisation et de transparence.

Dans les pays dirigés par des gouvernements autoritaires, les forces de sécurité sont habituellement utilisées comme autant d'instruments d'intimidation et de persécution des groupes d'opposition, mais aussi comme rempart pour préserver le gouvernement de toute rivalité politique ou de tout devoir démocratique de responsabilité. C'est dire si les questions de sécurité sont particulièrement sensibles dans les régimes post autoritaires où les sociétés en voie de démocratisation tentent d'instaurer des mécanismes de contrôle institutionnel visant à surveiller l'action du gouvernement et plus particulièrement, à responsabiliser les organes de sécurité. Cela implique bien souvent de réduire considérablement le champ

d'intervention du secteur de la sécurité, par exemple en redéfinissant et en cantonnant la mission des forces militaires à la seule sphère militaire, et en instaurant un contrôle du civil sur le militaire. L'intervention de civils dans un domaine en principe réservé aux «hommes en uniforme» est souvent contestée au motif que le secteur de la sécurité est l'apanage de services spécialisés où l'on cultive le secret. Un autre argument fréquemment invoqué est que toute tentative visant à restreindre les pouvoirs non contrôlés des forces de sécurité nuit immanquablement à l'efficacité de ce secteur.

Il n'en demeure pas moins que, dans un contexte de démocratisation de nombreuses sphères de la vie quotidienne, des conceptions moins étriquées de la sécurité humaine tendent à s'imposer. Focalisé jusqu'ici sur la sécurité de l'État, le concept de sécurité évolue vers une doctrine fondée sur les droits dans laquelle tous les citoyens disposent du droit élémentaire de vivre dans la paix et la dignité et de s'affranchir du joug d'un État arbitraire. L'idée est de rééquilibrer les grands axes du cadre de la sécurité qui relevait jusqu'ici du ressort exclusif de l'exécutif pour qu'elle soit un domaine à responsabilité partagée avec d'importants pouvoirs de contrôle dévolus à d'autres institutions, notamment le parlement. La société civile n'hésite plus à manifester son mécontentement face aux déficits démocratiques comme l'absence de transparence et de responsabilité, mais aussi face à la corruption qui gangrène la vie quotidienne jusque dans les rangs de la police et alimente l'insécurité publique. Une nouvelle vague de réformes sécuritaires a vu le jour et engendré des initiatives partout dans le monde. L'interventionnisme de donateurs de plus en plus regardants prouve clairement que nombre d'acteurs de l'aide au développement partagent cette vision d'un secteur de la sécurité assujéti au contrôle, concret et efficace, de la société civile.

### 2.5.3. L'Union européenne face à la réforme du secteur de la sécurité

La réforme du secteur de la sécurité constitue l'un des principaux volets de la politique de développement menée par l'Union européenne<sup>(48)</sup>. L'UE partage le concept de sécurité humaine exposé plus haut et juge que pour pouvoir garantir la paix et la sécurité aux citoyens, le secteur de la sécurité doit être pleinement intégré au corpus normatif régissant la gouvernance démocratique qui comprend l'assujettissement à un contrôle efficace. L'UE a ainsi soutenu des actions visant à réformer le secteur de la sécurité dans plus de 70 pays dont au moins 36 dans la région ACP. Ce soutien s'est manifesté dans un large éventail de domaines, depuis la gestion civile du secteur de la sécurité jusqu'à la réforme de la justice en passant par la réforme sur l'application des lois, la formation et l'intégration des forces armées, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants, le contrôle des armes légères et le renforcement des capacités des régions, le renforcement des pouvoirs de contrôle des parlements et des autres institutions comme les ISC et la société civile. Le soutien apporté par la CE au renforcement généralisé des contrôles, qui a conduit à la mise en œuvre de nombreux projets dans les pays ACP (voir chapitre 1), s'est aussi traduit par une augmentation de la responsabilité du secteur de la sécurité.

L'Union européenne a élevé au rang de priorité son appui au renforcement du contrôle exercé sur le secteur de la sécurité. C'est ainsi que la communication de la Commission européenne en 2006 sur l'appui de la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité invite l'UE à se concentrer plus nettement sur les aspects de la réforme du secteur de la sécurité relatifs à la gouvernance, notamment le renforcement de la surveillance exercée par les parlements, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté des médias.

<sup>(48)</sup> Voir par exemple la *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité* [SEC(2006) 658], disponible à l'adresse suivante: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0253en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf).

### **Encadré 20 – Les préalables à un contrôle efficace du secteur de la sécurité par le parlement**

1. Le système de sécurité, les aspects institutionnels de la sécurité nationale et les objectifs en termes de sécurité doivent être bien définis;
2. Les organes de sécurité et les services de renseignement doivent être légalement institués et les pouvoirs spécifiques qu'ils exercent, inscrits dans la loi;
3. Le mandat des forces de sécurité, des services de renseignement et des autres institutions responsables du maintien de l'ordre et de l'application des lois doit être clairement défini et distinct pour chacun d'eux;
4. Le recours aux pouvoirs spéciaux touchant aux libertés individuelles, tels que les écoutes téléphoniques ou la surveillance des communications privées doit être encadré par des règles claires et des dispositions légales régissant tant leur autorisation que leur contrôle;
5. La collecte de données personnelles est assujettie à des restrictions: le fonctionnement des services doit faire l'objet d'une surveillance ministérielle et de rapports au parlement;
6. Des précautions doivent être prises pour parer à toute exaction militaire ainsi qu'à la politisation des services de renseignement;
7. Les enquêtes menées par les services de sécurité sur des actes qui s'inscrivent dans un processus démocratique légitime doivent être soumises à restrictions;
8. Les commissions de contrôle ont l'obligation de rendre des comptes au parlement et les ministres doivent renoncer à en faire partie; la présidence des commissions doit revenir à l'opposition ou être assumée à tour de rôle par les représentants de l'opposition et du gouvernement.

Source: Born et Leigh (2005)

### **2.5.4. Le secteur de la sécurité et la surveillance exercée par le parlement**

Dans les sociétés démocratiques, les parlements ont pour mission et pour obligation de légiférer, de contrôler l'action de l'exécutif et de défendre l'intérêt public dans tous les domaines de politique générale, notamment la sécurité. S'il est communément admis que les parlements ont un rôle de contrôle de l'exécutif, ces derniers se heurtent bien souvent, dès lors qu'il s'agit du secteur de la sécurité, à la résistance affichée tant par le secteur concerné que par l'exécutif. Les arguments les plus fréquemment invoqués à l'encontre d'un contrôle efficace du parlement sont ceux de la sécurité de l'État et de la nécessité du secret. Les pays développés comme les pays en développement se prévalent de ces arguments qui n'ont cessé de gagner du terrain depuis les attentats du 11 septembre 2001 et la guerre contre le terrorisme qui a suivi. Or, si les mesures de sécurité prises pour éviter la divulgation d'informations susceptibles d'être utilisées à mauvais escient par des terroristes se justifient pleinement, l'absence de transparence dans les opérations menées par les forces de sécurité fragilise la démocratie.

Le contrôle du secteur de la sécurité par le parlement est l'un des fondements du régime démocratique. Ce contrôle parlementaire n'est pourtant que l'un des rouages du système de gouvernance démocratique qui régit le secteur de la sécurité, puisque ce système inclut aussi des

processus de transparence, de responsabilisation et de participation, des lignes politiques ainsi qu'une gestion administrative du secteur.

La gouvernance démocratique du secteur de la sécurité implique, au-delà du parlement, d'autres institutions telles que la justice, la société civile ou encore les médias, y compris

lorsque ces acteurs et ces institutions agissent en dehors du cadre de leur relation avec le parlement. Dès lors, il est essentiel que les différents acteurs et institutions aient une interaction constante tant pour l'application d'un contrôle parlementaire efficace sur le secteur que pour l'exercice d'une gouvernance démocratique générale.

La surveillance exercée par le parlement sur le secteur de la sécurité constitue un rempart protecteur pour le grand public, mais cela ne dispense pas les institutions parlementaires de s'assurer que le gouvernement agisse, dans ce secteur, en employeur soucieux, par exemple, des conditions de travail et de rémunération de ses salariés, ou encore du respect des droits de l'homme. Les atteintes aux droits de l'homme perpétrées au sein des forces de sécurité ont des effets non seulement dévastateurs sur le moral et sur l'estime de soi, mais aussi délétères sur le fonctionnement des forces de sécurité. Il convient de ne pas perdre de vue ce qui se passe au sein des forces de sécurité et de protéger les droits des professionnels de la sécurité pour renforcer les capacités du secteur.

La corruption qui sévit dans le domaine de l'approvisionnement militaire est un aspect extrêmement sensible, qu'un parlement efficace se doit de surveiller de près. Le secteur de la sécurité est, avec ceux du pétrole et des grandes infrastructures, l'une des sphères gouvernementales les plus exposées à la corruption. Si l'on en croit le Département américain du commerce, près de 50 % des dessous-de-table versés dans le cadre de contrats internationaux concernent le secteur de la défense.

L'implication du parlement dans les questions de sécurité est parfois loin d'être bénigne. Dans certains cas, les parlements interviennent afin de restreindre les droits des minorités et commandent aux forces de sécurité de les traiter de manière discriminatoire ; dans d'autres cas, ils se plient à la volonté de l'exécutif et fragilisent ainsi la protection des droits de l'homme et les organes de lutte contre la corruption. Il est donc essentiel que le renforcement du contrôle exercé par le parlement sur le secteur de la sécurité s'inscrive dans le cadre de la défense des droits de l'homme et inclue à la fois l'adoption des conventions internationales et les normes sur les droits de l'homme, la lutte contre la corruption et la protection des minorités.

Comme pour les autres pans de son périmètre d'activités, pour pouvoir contrôler efficacement le secteur de la sécurité, le parlement doit posséder certaines attributions connues sous le nom des «trois A» (Ebo, 2008):

- Autorité: statut légal et compétences comme le prévoit la Constitution;
- Aptitudes: la capacité du parlement à exercer ses compétences constitutionnelles dépend de ses capacités et de ses ressources (recherche, documentation, analyse des informations, administration parlementaire, relations constructives avec la société civile, etc.);
- Attitude: indépendance, intégrité, courage et approche visionnaire sont autant d'attributs essentiels pour un parlement qui se veut efficace et entend notamment exercer un contrôle probant sur le secteur de la sécurité.

Le contrôle du budget est une composante clé du travail de surveillance effectué dans le secteur de la sécurité, mais dans ce secteur, cela peut impliquer bien des défis. Dans certains pays, l'exécutif fournit des informations détaillées sur les programmes et les priorités assignés au secteur de la sécurité, mais dans d'autres, il se borne à donner des renseignements d'ordre général, en avançant pour ce faire de raisons de sécurité. Or, les recettes et les dépenses hors budget peuvent poser de sérieux problèmes en termes de

contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Certaines dépenses (construction de bâtiments militaires, fourniture d'armements et pensions militaires) peuvent en effet être inscrites dans le budget d'autres ministères. Les services du secteur de la sécurité peuvent aussi avoir des sources de revenus en dehors dudit secteur et issues, par exemple, de la gestion d'entreprises ou de baux immobiliers. Dans certains pays, ces revenus peuvent être énormes et partiellement ou totalement opaques, ce qui aggrave les risques de corruption. À cela s'ajoutent les dépenses secrètes, imputées sur des fonds d'origine douteuse et qui sont exclues, constitutionnellement parlant, de tout contrôle parlementaire, ou encore les dépenses imprévues, engendrées par des crises inattendues, des aides d'urgence ou des opérations de maintien de la paix et qui sont bien souvent approuvées après l'événement déclencheur.

Outre le contrôle budgétaire et la surveillance exercée par les commissions, Il existe d'autres mécanismes auxquels les parlements peuvent recourir pour surveiller le secteur de la sécurité. Ces mécanismes varient considérablement d'un pays à l'autre. Certains parlements ont le pouvoir d'approuver les opérations de maintien de la paix tandis que d'autres disposent du «pouvoir du porte-monnaie» pour influencer ou tempérer les décisions du gouvernement en la matière. Certains parlements sont investis par la Constitution du pouvoir d'approbation des nominations aux postes clés que sont ceux des ministres de la justice ou de l'intérieur, des commandants en chef des forces armées, des directeurs des services de renseignement et d'autres organes du secteur de la sécurité.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il convient – compte tenu de la sensibilité des informations détenues par le secteur de la sécurité – de trouver un juste milieu entre la transparence démocratique et la confidentialité. Les procédures de protection des informations confidentielles devraient être définies dans le cadre d'un accord multipartite conclu au parlement et non imposé unilatéralement par le pouvoir exécutif. Des codes de conduite régissant le traitement que les parlementaires sont appelés à réserver aux informations sensibles découvertes lors de leurs travaux de contrôle sécuritaire peuvent également être instaurés. Enfin, une attention particulière doit aussi être accordée aux conflits d'intérêt susceptibles d'émerger, notamment en matière de passation de marchés. À ce titre, l'obligation de divulguer certaines informations financières ainsi que les intérêts personnels en jeu peut constituer, dans ce domaine comme dans d'autres, un garde-fou salutaire.

Dans bien des parlements, les capacités des institutions parlementaires à contrôler le secteur de la sécurité sont amoindries par les compétences très limitées des députés et du personnel de soutien en la matière ainsi que par les difficultés rencontrées dans la collecte des informations auprès des sources issues du secteur de la sécurité. Pourtant, ce sont bien les commissions parlementaires qui assurent l'essentiel du travail de contrôle intensif réalisé dans ce secteur comme dans d'autres. Certaines commissions parlementaires consacrées au secteur de la sécurité couvrent la totalité du secteur tandis que d'autres se contentent d'en contrôler uniquement des pans bien délimités (la police, les forces militaires, etc.) comme au Nigeria (Ebo, 2008). Les commissions parlementaires doivent être exclusivement composées de parlementaires, mais elles peuvent s'assurer, par contrat, les services et les conseils d'experts ad hoc. Enfin, la composition des commissions parlementaires vouées au contrôle du secteur de la sécurité doit, de toute évidence, refléter celle du parlement et inclure des membres de l'opposition.

Enfin, comme nous l'avons indiqué plus haut, l'engagement de la société civile et des médias aux côtés du parlement est indispensable pour garantir la gouvernance démocratique du secteur dans son ensemble. Le parlement peut, dans bien des cas, travailler main dans la main avec la société civile pour soutenir les efforts déployés en matière de contrôle, par



exemple en commandant des études ou en auditionnant des experts civils sur la sécurité et les droits de l'homme – ce qui n'interdit nullement à la société civile de réaliser ses propres contrôles en toute indépendance.

### **Encadré 21 – Le contrôle du secteur de la sécurité par le parlement: étude de cas dans la région arabe**

Les parlements de la région arabe œuvrent dans un environnement où les exécutifs ont de tout temps concentré l'essentiel du pouvoir entre leurs mains et où la sécurité représente un secteur éminemment sensible. Les parlementaires se sentent souvent trop isolés dans leurs contextes nationaux respectifs pour se préoccuper directement des questions de contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité.

L'initiative pour le développement parlementaire dans la région arabe lancée par le PNUD (PNUD PDIAR) s'est attelée à ces problèmes à travers le prisme d'un groupe de travail régional. Après que la conférence régionale des parlementaires eut, en 2006, identifié et érigé ces problèmes en priorité, des parlementaires issus des quatre coins de la région ont été invités à participer à ce groupe de travail. En collaboration avec le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées situé à Genève (DCAF), la PDIAR a analysé différentes pratiques en matière de surveillance du secteur de la sécurité dans la région ainsi que les pratiques les plus abouties appliquées à l'échelle mondiale, ce qui a permis d'alimenter en informations d'ordre général le débat soulevé par les parlementaires sur les moyens d'améliorer les conditions d'exercice de ce contrôle.

Certains membres du groupe de travail se sont sentis habilités à proposer, au sein de leurs parlements respectifs, des mécanismes de contrôle perfectionnés. C'est ainsi que les membres de la Commission parlementaire des affaires intérieures et de la défense au Koweït se sont appuyés sur les travaux de ce groupe de travail pour relancer le débat sur les fournitures d'armements.

Le groupe de travail a inventorié quatre mécanismes particuliers de renforcement du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité:

- la nécessité pour les démocraties émergentes de définir, à l'échelon national, les orientations permettant de configurer et de réglementer le cadre décisionnel présidant aux questions de défense et de sécurité;
- la nécessité d'accroître le niveau de détail du budget de la défense et de le traiter comme tout autre poste du budget général assujéti à tous les impératifs de protection des fonds publics;
- la nécessité de renforcer les compétences internes et de recourir, le cas échéant, aux services d'experts externes;
- la nécessité pour le parlement de passer par la voie diplomatique pour contribuer à calmer, grâce à la coopération interparlementaire, la pression exercée par les contractants étrangers.

Source: <http://www.arabparliaments.org/oversight/>.

## **2.5.5. Aider les parlements à contrôler le secteur de la sécurité**

Contrôler le secteur de la sécurité est, comme nous l'avons déjà dit, l'une des missions prépondérantes de tout parlement efficace. L'aide apportée au parlement dans l'exercice de ses activités et de ses responsabilités en matière de contrôle sécuritaire peut fondamentalement

s'inscrire dans le cadre d'activités plus vastes, liées au développement parlementaire ou d'initiatives plus grandes visant à renforcer le secteur de la sécurité. D'autant que les principes gouvernant un travail de renforcement parlementaire efficace sont les mêmes pour le domaine de la sécurité que pour d'autres. Seul le caractère éminemment sensible du secteur doit inciter les donateurs externes, dont l'UE, à procéder avec prudence, en tenant compte des questions d'appropriation nationale, de transparence et de consensus.

Les activités de développement parlementaire visant à renforcer les capacités des parlements en matière de surveillance du secteur de la sécurité achoppent inmanquablement sur certains points essentiels tels que la résistance du secteur face à toute forme d'interaction avec des acteurs extérieurs et/ou à toute forme de contrôle ou encore la technicité du domaine, qui tend à freiner la contribution active et efficace des parlementaires. Il est également important d'évaluer si le parlement et les parlementaires veulent et sont prêts à jouer leur rôle de contrôle du secteur de la sécurité car rien ne sert de disposer de pouvoirs législatifs ou constitutionnels si la volonté politique d'user de ces pouvoirs pour obliger le gouvernement à rendre des comptes fait défaut.

Les parlementaires sont pourtant souvent désireux, mais n'ont pas toutes les capacités – par manque de ressources humaines ou budgétaires – de contrôler le gouvernement et ses organes. Or c'est bien de ces ressources, au rang desquelles figure le personnel parlementaire, que le parlement tire l'essentiel des capacités requises pour exercer ses fonctions de surveillance. Le soutien apporté par la Commission européenne devrait donc être axé à la fois sur le renforcement des capacités disponibles au sein du parlement et sur l'instauration de procédures efficaces visant à faciliter l'exercice de cette surveillance, comme l'accès à l'information ou l'audition par des commissions du personnel de haut niveau chargé du secteur de la sécurité, pour n'en citer que quelques-unes.

Les pays donateurs doivent juger du bien-fondé de leur intervention dans ce domaine à l'aune de facteurs tels que leurs pratiques en matière de contrôle démocratique de leurs propres secteurs de sécurité ou encore le poids des liens historiques – tant négatifs que positifs – en termes d'impact potentiel et de sensibilités géopolitiques. Dans le même temps, ils ne doivent pas prendre prétexte du caractère hautement sensible de ce secteur pour l'exclure des activités de renforcement parlementaire, et ce d'autant moins que l'inadéquation du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité constitue bien souvent l'un des principaux facteurs à l'origine d'un renversement de l'ordre constitutionnel. Le renforcement de la surveillance parlementaire dans le domaine de la sécurité doit participer d'une approche globale et le renforcement des capacités parlementaires, dépasser largement le seul cadre du personnel parlementaire et des parlementaires eux-mêmes. Il est également essentiel de former le personnel de l'exécutif et le personnel en charge de la sécurité afin qu'eux aussi appréhendent pleinement les rôles et les responsabilités qui leur incombent en matière de contrôle et de gouvernance du secteur de la sécurité.

Comme nous l'avons souligné plus haut, tout projet d'élaboration et d'adoption d'une stratégie et d'un plan de sécurité à l'échelon national nécessite l'intervention du parlement et doit faire l'objet d'un soutien. En Afrique du Sud, seul le concours actif du parlement dans le processus d'adoption d'une stratégie nationale de sécurité a garanti à ce même parlement un rôle actif dans le système de contrôle du secteur de la sécurité, notamment en ce qui concerne le marché des fournitures.

Les modalités de mise en œuvre et les questions d'organisation ne doivent pas pour autant être laissées au hasard, elles doivent au contraire être mûrement réfléchies. Il existe des organisations indépendantes et spécialisées, dont la mission est d'œuvrer au contrôle

démocratique du secteur de la sécurité. C'est le cas notamment du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) et de l'Institut d'Études de Sécurité (ISS) basé en Afrique du Sud. Certaines grandes organisations militant pour le développement parlementaire, telles que le PNUD et l'UIP, soutiennent également des projets dans ce domaine. Une autre solution consiste à jumeler des parlements. Dans ce cadre, les commissions en charge du contrôle du secteur de la sécurité peuvent échanger les connaissances et les expériences acquises lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de mécanismes de surveillance qui se sont révélés efficaces.

La collaboration régionale – formelle ou informelle – entre parlementaires est une approche particulièrement prometteuse. Il existe en effet des parlements régionaux dans la plupart des régions du monde. L'une de leurs tâches principale est de faciliter le dialogue sur des questions sensibles entre les représentants élus des différents États de la région. Ce type de dialogues peut s'avérer un bon moyen d'apaiser les tensions dans des situations particulières, comme ce fut le cas par exemple au sein du parlement régional de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Les parlements régionaux doivent être soutenus dans leur volonté de promouvoir une approche harmonisée des conditions dans lesquelles doit s'exercer un contrôle démocratique du secteur de la sécurité (Hettman et Mohammed, 2008).

L'échange de bonnes pratiques intervient souvent au plan régional à travers l'instauration de groupements régionaux informels de parlementaires. Il s'agit d'une méthode mise à profit par l'initiative pour le développement parlementaire dans la région arabe lancée par le PNUD (PNUD-PDIAR)<sup>(49)</sup> (voir encadré 21) et le programme général pour le renforcement parlementaire (GPPS) (Murphy et Alhada, 2007).

Enfin, les donateurs ont également intérêt à s'assurer que leur propre pays est doté d'un système efficace de contrôle parlementaire du personnel attaché au secteur de la sécurité nationale, a fortiori lorsque leurs forces de maintien de la paix et autres personnels de sécurité sont dépêchés pour intervenir in situ dans des situations d'après conflit. En effet, un certain nombre d'atteintes aux droits de l'homme perpétrées par des forces de maintien de la paix ont été recensées au cours de ces dernières années.

### ***Recommandations générales relatives au soutien apporté par la CE au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité***

- ***La nécessité d'inclure le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans le dialogue politique et les calendriers établis entre la CE et les pays partenaires***

Les conditions dans lesquelles la CE appuie le renforcement du contrôle exercé par le parlement sur le secteur de la sécurité sont déterminées dans le cadre d'un dialogue centré sur les documents de stratégie par pays (DSP) et les programmes indicatifs nationaux (PIN). La conclusion d'un accord visant à intégrer, dans ces DSP et PIN, les stratégies et les actions vouées à renforcer le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité constitue la première étape dans la mise en place d'activités de soutien plus spécifiques.

- ***Les actions de soutien au renforcement du contrôle parlementaire dans son ensemble comme pierre angulaire du dispositif visant à améliorer la surveillance du secteur de la sécurité***

Dans les pays en développement, il n'est pas rare que le parlement ne dispose pas des compétences requises pour mener à bien une mission de contrôle d'ordre général.

<sup>(49)</sup> Voir <http://www.arabparliaments.org/groups/security.asp> pour de plus amples informations sur le travail effectué par le PNUD sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans la région arabe.

Élaborer un projet de renforcement du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité avant même que le parlement ne soit en mesure d'exercer efficacement ses pouvoirs de contrôle à la fois sur le cycle budgétaire et sur les programmes du gouvernement peut donc s'avérer prématuré.

- ***La nécessité d'inclure les dépenses liées au secteur de la sécurité dans le budget national afin d'en faciliter le contrôle***

Dans bien des pays, les dépenses considérables liées au secteur de la sécurité sont financées hors budget ou font l'objet, pour des raisons de sécurité nationale, de rapports extrêmement succincts devant le parlement. Les services de sécurité disposent parfois de revenus considérables issus d'activités de gestion qui demeurent hors budget et ne sont, de ce fait, soumises à aucune obligation redditionnelle. Renforcer le contrôle du secteur de la sécurité implique d'inscrire toutes les recettes et dépenses liées à ce secteur dans le budget national approuvé par le parlement, ne serait-ce que pour répondre à l'impératif général de responsabilité budgétaire qui doit prévaloir.

- ***La nécessité d'intégrer les actions de soutien au renforcement du contrôle parlementaire dans les autres activités de soutien de la CE de la réforme du secteur de la sécurité***

L'UE peut soutenir la réforme du secteur de la sécurité initiée dans un pays donné à travers une pléiade d'activités différentes. Le secteur de la sécurité peut par exemple être réformé via une réforme du secteur de la justice ou du système d'application des lois, en collaborant à la professionnalisation des forces armées ou en participant activement au processus de démobilisation engagé dans les situations d'après conflit, ou encore via une vaste réforme du système de gestion des finances publiques. Par souci de complémentarité et de synergie, il est essentiel que ces activités de soutien au contrôle parlementaire soient coordonnées avec celles lancées dans les secteurs susnommés.

- ***Le lien entre l'efficacité du contrôle exercé sur le secteur de la sécurité et le respect des droits de l'homme en général et de la liberté d'expression et d'association en particulier***

Le parlement ne peut garantir le devoir démocratique de responsabilité dans le secteur de la sécurité que lorsque règnent la transparence en matière de gouvernance, la liberté d'expression et le respect des droits de l'homme. À cet égard, des instruments tels que l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme jouent un rôle de premier plan en soutenant la société civile et en défendant l'indépendance des médias qui sont, dès lors, en mesure de parler et d'écrire librement sur des sujets aussi sensibles que la sécurité.

- ***La nécessité de coordonner les actions de soutien initiées par les différents partenaires internationaux en faveur du renforcement du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité***

Il est impératif que les principaux acteurs de la communauté internationale mettent en place une approche cohérente, propre à asseoir sur des bases solides tout accord visant à renforcer le contrôle exercé par les acteurs nationaux, notamment sur le secteur de la sécurité. Dans ce processus de renforcement du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité, le premier rôle doit revenir au partenaire international le mieux placé pour l'assumer. Il peut aussi bien être confié à l'UE, forte de son statut supranational et riche de ses expériences diverses, qu'à une agence onusienne ou à tout autre organisme multilatéral.

- ***Une approche régionale comme point d'ancrage le plus adapté***

Le débat sur le soutien apporté au renforcement du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité dans la région arabe montre qu'une première approche circonscrite à

l'échelon régional permet d'entamer un débat sur des questions délicates, dans un contexte moins politisé que s'il se déroulait au plan national. L'établissement d'un PIR/DSR (programme indicatif régional /document stratégique régional) peut également permettre de promouvoir un échange sud /sud d'expériences ainsi que le développement de bonnes pratiques.

### ***Lectures complémentaires***

Le DCAF et l'UIP ont édité un manuel consacré au contrôle exercé par le parlement sur le secteur de la sécurité qui constitue une introduction aussi précise qu'utile sur l'assistance fournie aux parlements dans ce domaine (Born, 2003). Le DCAF a par ailleurs publié un volume consacré au contrôle du parlement sur le secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, qui contient une analyse et des recommandations particulièrement pertinentes pour de nombreux pays ACP (Ebo et N'Diaye, 2008).



## ANNEXE 3. CRITÈRES INTERNATIONAUX POUR DES PARLEMENTS DÉMOCRATIQUES

### Introduction

Que le fonctionnement des institutions nationales telles que les assemblées parlementaires diffère sensiblement d'un pays et d'un système constitutionnel à l'autre est une chose normale dans un monde pluriel tel que le nôtre. Il est néanmoins nécessaire – la communauté internationale se montre de plus en plus unanime à ce sujet – de distinguer les variantes légitimes, qui tiennent compte des particularités culturelles et des différences de systèmes, des pratiques visant à étouffer ou à anéantir toute gouvernance démocratique. Si, au fil du temps, un consensus s'est dégagé sur la scène internationale en faveur d'une approche fondée sur des normes dans le domaine des droits de l'homme ou en matière électorale, les premières initiatives visant à évaluer les critères<sup>(50)</sup>, normes et autres bonnes pratiques applicables aux parlements démocratiques datent de quelques années seulement. Dans la présente annexe, nous passons en revue ces différentes initiatives, en mettant en lumière leurs points communs et en explorant les modalités de leur éventuelle intégration aux activités de la Commission européenne, à l'heure où celle-ci accroît son soutien en faveur du développement parlementaire.

### 3.1. De la nécessité, pour la démocratie, d'instaurer des parlements forts et démocratiques

Les parlements sont des institutions pivots de la démocratie. Ils reflètent la diversité sociale d'une nation, légitiment l'Etat de droit et incarnent l'obligation faite au pouvoir exécutif de rendre des comptes. De nombreuses études le montrent invariablement: plus l'institution parlementaire d'un État est efficace, plus la démocratie tend à y devenir pérenne. Dans de nombreux pays pourtant, les assemblées législatives ne sont pas complètement indépendantes et restent dans l'ombre de l'exécutif. A la différence du pouvoir exécutif qui, la plupart du temps, peut se prévaloir d'une certaine continuité historique et institutionnelle, bien des parlements ont connu de longues interruptions au cours de leur existence. Et ceux qui peuvent se targuer de n'avoir jamais cessé d'exister ont souvent opéré sous des régimes de parti unique et n'ont donc qu'une maigre expérience en matière d'indépendance. Or, l'absence de véritable tradition d'indépendance parlementaire fait que de nombreux organes législatifs n'ont pas clairement conscience de leurs prérogatives institutionnelles. Le manque d'assemblées législatives fortes et réellement représentatives sape le soutien populaire vis-à-vis des systèmes démocratiques et alimente le cynisme de l'opinion publique. Or, il ne suffit pas de garantir des élections démocratiques. Encore faut-il, pour répondre aux attentes des citoyens, que les assemblées représentatives qui sortent des urnes aient elles-mêmes un fonctionnement démocratique et exercent réellement un pouvoir politique.

Le déséquilibre entre les pouvoirs exécutifs et législatifs, conjugué à la mauvaise connaissance des droits constitutionnels des parlements et des parlementaires, a pour effet de fragiliser considérablement bien des démocraties naissantes. À l'heure où la Commission européenne, tout comme d'autres donateurs, a élevé l'appui au développement démocratique au rang de priorité absolue, il est évident qu'une part essentielle des efforts consentis doit être consacrée au renforcement des assemblées législatives. Pour ce faire, il importe toutefois de s'accorder

<sup>(50)</sup> Pour plus d'informations sur les initiatives concernant les critères internationaux, voir <http://www.agora-Parl.org/node/2706/node/2node/2706>.

sur une conception unique des pouvoirs minimums qu'un parlement démocratique doit exercer et des conditions de leur exercice.

Or à ce jour, il n'existe pas véritablement de consensus sur l'éventail des pouvoirs revenant à un parlement démocratique, ni sur le type de relations qu'il doit entretenir avec les autres institutions nationales, y compris les organes exécutifs et judiciaires. Les conditions requises pour un exercice efficace et démocratique des pouvoirs parlementaires ne sont pas davantage précisées, pas plus que les droits et les obligations des parlementaires, que ces derniers appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

Au vu de ces nombreuses questions, diverses associations parlementaires et autres organisations militant pour le développement parlementaire ont lancé, ces dernières années, une série de projets destinés à instaurer, sur la scène internationale, un vaste consensus autour des principes fondamentaux indispensables au bon fonctionnement des assemblées législatives démocratiques. Ces projets visent en particulier à aider les parlementaires, partout dans le monde, à prendre conscience de l'ensemble des pouvoirs dont ils devraient disposer de façon à ce que leur parlement agisse comme un contre pouvoir réel vis-à-vis de l'exécutif. Il s'agit d'un objectif pour le moins ambitieux dans la mesure où même les démocraties les plus solides et les plus éprouvées attribuent à leur assemblée parlementaire des pouvoirs et des pratiques extrêmement variables et où les parlements jouent un rôle très différent en fonction du système constitutionnel dans lequel ils évoluent. En outre, des réticences se font entendre çà et là par rapport à la codification des systèmes politiques dont beaucoup estiment que leur structure interne devrait évoluer au gré des besoins des pays, à des moments précis de leur histoire. Une conception commune des attributions fondamentales de toute assemblée parlementaire doit toutefois émerger, afin qu'il soit possible d'évaluer les différents parlements en exercice dans le monde à l'aune d'un faisceau minimum d'exigences démocratiques.

### 3.2. Les attributions fondamentales de tout parlement

Bien que codifiées différemment en fonction du système constitutionnel en place, ces attributions fondamentales forment, à des degrés divers, le socle sur lequel repose tout parlement national:

**L'approbation de la législation:** cette prérogative naît de la conviction que les lois en vertu desquelles des droits sont octroyés et des obligations imposées à la population doivent être approuvées par ses représentants. Si, de nos jours, la plupart des propositions de lois soumises au parlement sont élaborées par le pouvoir exécutif, le principe selon lequel le parlement dispose d'un droit d'initiative législative et a le devoir d'approuver tout acte législatif avant son entrée en vigueur n'en demeure pas moins une caractéristique fondamentale de tout système démocratique.

**L'approbation du budget:** si la loi de finances ne constitue, en soi, qu'un acte législatif parmi tant d'autres, de nombreuses Constitutions citent très expressément le vote du budget et l'approbation de la législation fiscale comme faisant partie des tâches fondamentales du parlement. En effet, de même que, selon les principes démocratiques, aucune loi ne saurait être imposée au peuple sans son consentement, aucun impôt ne saurait être imposé arbitrairement par le pouvoir exécutif. Le vote et le contrôle exercés par le parlement en matière fiscale sont la garantie que les modalités de levée de l'impôt et de dépense des ressources fiscales seront parfaitement transparentes et systématiquement approuvées par les représentants du peuple.



### Encadré 22 - La Magna Carta ou Grande Charte des Libertés

La Magna Carta, ou Grande Charte des Libertés, fut imposée au roi Jean sans Terre en 1215 par les nobles anglais, dans le but de limiter le pouvoir monarchique et l'arbitraire royal. Il s'agit de l'une des manifestations les plus anciennes de la légalité constitutionnelle. Après avoir essuyé plusieurs échecs militaires en France, le roi Jean avait besoin de trouver rapidement des fonds pour financer la guerre et remplacer les recettes qu'il tirait auparavant de ses territoires français. Il décida donc unilatéralement d'imposer de nouvelles taxes, parmi lesquelles le tout premier impôt sur le revenu. La résistance qui lui fut opposée se transforma rapidement en rébellion.

La Magna Carta instaurait pour la première fois le principe selon lequel le pouvoir exécutif ne pouvait être exercé que dans le cadre de la loi. Elle stipulait que les sujets du roi avaient des droits inaliénables, dont ils ne pouvaient être privés en fonction du bon vouloir du souverain. L'une de ses clauses précisait que le Grand Conseil était autorisé à annuler toute décision du roi jugée déraisonnable. Ce Grand Conseil, qui regroupait un petit groupe de barons féodaux, était certes très éloigné des parlements modernes élus au suffrage universel. Il fut à l'origine de nombreuses querelles avec le monarque sur les possibilités d'annulation des décisions royales et sur leurs modalités pratiques. Quoi qu'il en soit, la Magna Carta a bel et bien été à l'origine de l'ancêtre des parlements actuels et le pouvoir de contrôle et de surveillance exercé à l'époque par le Grand Conseil demeure aujourd'hui encore l'une des principales prérogatives de toute assemblée législative.

La Magna Carta a également inspiré bon nombre de constitutions dont celle des États-Unis, qui confère au Congrès des pouvoirs bien supérieurs à ceux de la plupart des autres parlements dans le monde. De plus, la Magna Carta a établi le principe de l'habeas corpus, qui interdit d'infliger à une personne une détention de longue durée sans comparution ni inculpation. À ce jour, l'habeas corpus reste un principe fondamental qui continue d'être régulièrement invoqué dans les débats sur les droits des prisonniers.

**Le contrôle des actions entreprises par l'exécutif:** en adoptant des lois et en approuvant le budget, l'assemblée législative autorise le pouvoir exécutif à élaborer des programmes et à imposer diverses règles et réglementations, mais cette autorisation ne revêt pas un caractère définitif: le parlement doit ainsi surveiller les actions de l'exécutif afin de s'assurer qu'elles sont exécutées correctement et efficacement, dans le cadre du mandat attribué par le parlement. Tout refus ou toute incapacité de ce dernier à surveiller pleinement les actions du gouvernement a pour effet de fragiliser le système de gouvernance et d'accroître les risques de corruption ou d'inefficacité du pouvoir exécutif.

**La représentation de la population:** certaines Constitutions mentionnent expressément le rôle de représentation populaire du parlement alors que d'autres le passent sous silence. Dans la pratique, les parlementaires élus accordent généralement une attention plus soutenue aux opinions et aux attentes des électeurs relevant de leur circonscription. Cette forme de préférence est souvent contrebalancée dans la Constitution qui rappelle que le parlement est le représentant de la nation tout entière.

### **Encadré 23 – Pas d'imposition sans représentation: la partie de thé de Boston**

Le slogan «Pas d'imposition sans représentation» est encore régulièrement brandi par certains candidats électoraux désireux de dénoncer des taxes gouvernementales qu'ils jugent iniques. Il trouve son origine dans la lutte qui opposa les colonies américaines au Royaume britannique entre 1763 et 1776. À l'époque, les colonies étaient tenues de verser de multiples impôts à la Couronne alors qu'elles étaient, dans le même temps, privées du droit d'élire des représentants au parlement de Westminster. Les colons voyaient dans cette situation une violation de leurs droits en tant que sujets britanniques.

L'épisode le plus célèbre de cette bataille, entré dans l'histoire sous le nom de «Boston Tea Party» (la partie de thé de Boston), eut lieu le 16 décembre 1773. Il marqua le point d'orgue de l'insurrection des colonies américaines contre le Tea Act, adopté par la Chambre des communes en 1773 afin d'imposer une taxe sur le thé. Les colons estimaient que seuls leurs représentants élus étaient habilités à lever l'impôt. Lorsque le gouverneur de Boston ordonna de décharger les cargaisons de thé acheminées par voie maritime, des colons s'emparèrent des navires et jetèrent le thé par-dessus bord. Le gouvernement britannique tenta de punir les insurgés en interrompant les échanges commerciaux avec Boston, mais cette décision entraîna une détérioration des relations entre les colonies américaines et la Couronne et déboucha sur le déclenchement de la Guerre d'indépendance américaine, en 1775.

Le principe qui veut que le pouvoir exécutif ne peut imposer arbitrairement des taxes et que c'est au parlement qu'il revient d'adopter tout acte législatif autorisant le prélèvement d'impôts auprès de la population est devenu un pilier de la gouvernance démocratique partout dans le monde. De nombreuses constitutions y font spécifiquement référence (Labaree, 1979; Slaughter, 1984).

### **3.3. Les projets d'élaboration de critères**

Ces dernières années, de nombreuses organisations internationales œuvrant en faveur du développement démocratique et parlementaire ont parrainé des projets visant l'instauration de critères destinés soit à leurs propres parlementaires, soit à l'ensemble de la communauté internationale du développement démocratique. La disparité qui frappe ces critères, tant sur la forme que sur le fond, tient en grande partie à la multiplicité des appuis politiques et à la diversité des rôles joués par ces organisations. La terminologie utilisée pour décrire ces critères varie elle aussi d'un projet à l'autre, en fonction notamment des perspectives adoptées par lesdites organisations dans l'élaboration de ces normes, critères et autres bonnes pratiques. Ces efforts «d'étalonnage démocratique» visent tous à trouver le juste équilibre entre, d'une part, la volonté de renforcer le pouvoir législatif au plan international en créant un socle commun et, de l'autre, la nécessité pour les parlements et les États de s'organiser de manière autonome, en fonction de leurs propres besoins. Parmi les termes les moins coercitifs figure celui de «bonnes pratiques», privilégié notamment par l'Union interparlementaire (UIP). Ces bonnes pratiques permettent de passer en revue les questions et les sujets auxquels les parlements doivent habituellement faire face et constituent des exemples de la manière dont certains parlements parviennent effectivement à traiter ces questions. À l'autre bout de la chaîne, les «normes» – terme coercitif par excellence – constituent des règles quasi obligatoires, dont le non-respect signifierait que le pays en question n'atteindrait pas un seuil minimal de démocratie. Chacun de ces termes présente des avantages et des inconvénients. À ce titre, il convient de préciser nous ne considérons pas le choix du terme «critère» employé ici comme étant meilleur qu'un autre.

Dans la section suivante, nous nous proposons de mettre en lumière les particularités de chaque initiative tout en identifiant leurs dénominateurs communs (voir l'encadré 24). Un exercice utile afin de mieux cerner le contenu des critères, de passer en revue les points à aborder dans le cadre d'une évaluation des parlements et d'identifier les domaines dans lesquels un renforcement parlementaire peut s'avérer utile. Ces dénominateurs communs ont été définis lors de la conférence internationale sur les critères et l'auto-évaluation des parlements démocratiques qui s'est tenue à Paris en mars 2010.

#### **Encadré 24 – Les dénominateurs communs**

Nonobstant la diversité des modèles démocratiques, un consensus se dégage autour des cinq domaines suivants. Ces domaines constituent des critères communs aux différentes initiatives et aux différents groupes qui travaillent sur ces modèles:

- **L'indépendance institutionnelle**

Parmi les exemples, on peut citer l'immunité parlementaire, l'autonomie budgétaire, le contrôle du personnel, le recours à ses propres expertises, des ressources suffisantes pour accomplir les fonctions constitutionnelles, des infrastructures adéquates, le contrôle sur ses propres règles internes et le droit d'organiser une session extraordinaire.

- **L'équité procédurale**

Parmi les exemples, on peut citer des règles de procédure écrites, des sessions plénières publiques, la détermination de l'ordre de priorité des motions déposées par les membres et l'inscription des points à l'ordre du jour, des occasions significatives de débats, l'utilisation de langues officielles, le droit pour tous les membres d'exprimer leur point de vue librement et la mise en place de dispositifs visant à garantir que l'opposition et les partis minoritaires puissent contribuer efficacement aux travaux parlementaires.

- **La légitimité démocratique et la représentation**

Parmi les exemples, on peut citer la tenue d'élections démocratiques, une chambre basse élue au suffrage universel, la tenue d'élections périodiques régulières et l'absence de restrictions à l'éligibilité d'un candidat sur la base de considérations de sexe, de race, de langue ou de religion.

- **L'organisation parlementaire**

Parmi les exemples, on peut citer le droit de constituer des commissions, la présomption du renvoi de l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi à une commission, le droit d'élire la présidence de la commission selon les modalités définies dans son règlement, le droit de former des groupes parlementaires, le droit de recruter un personnel permanent, professionnel et non partisan, et la protection du chef du personnel non partisan des services du parlement contre toute forme de pression politique intempestive.

- **Les fonctions législatives et de contrôle centrales**

Parmi les exemples, on peut citer la possibilité pour la chambre basse de déposer et de voter des propositions de lois ainsi que des amendements, le droit de consulter des experts et des membres du personnel en matière de législation, le droit de procéder à des auditions ou de recevoir des témoignages d'experts, le droit de citer à comparaître ou de se faire communiquer des documents et le recours à des mesures de protection des témoins.

Les critères exposés ci-après fournissent aux assemblées parlementaires des orientations sur les principes, les procédures et les structures qui leur permettront de remplir le rôle

essentiel qui est le leur. Il convient toutefois de rappeler que la simple promulgation de règles ne suffit pas à en garantir le respect ou la bonne application.

### 3.3.1. Le guide des bonnes pratiques de l'Union interparlementaire

L'Union interparlementaire (UIP) est, de toutes les organisations interparlementaires, la plus vaste et la plus ancienne. Elle fédère pas moins de 153 parlements qui en sont membres à part entière. L'UIP a été l'une des premières organisations à se lancer dans un projet visant l'élaboration de bonnes pratiques. *parlement et démocratie au vingt-et unième siècle*: guide des bonnes pratiques est le fruit d'une collaboration de l'UIP avec les représentants d'un certain nombre d'organisations militant pour le développement parlementaire [le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des États américains (OEA), l'Institut national démocratique pour les affaires internationales (NDI)]<sup>(51)</sup>. Le guide insiste sur le fait qu'il ne constitue en aucun cas un «manuel d'instructions, mais plutôt un recueil d'idées et de pratiques démocratiques prises "sur le vif", c'est-à-dire telles qu'elles sont promues et concrétisées par l'action des parlements eux-mêmes».

Le guide énonce une liste exhaustive des qualités que les parlements doivent s'efforcer d'acquiescer :

**La représentativité :** un parlement doit représenter socialement et politiquement toute la diversité du peuple et assurer l'égalité des chances et la protection à tous ses membres.

**La transparence :** un parlement doit être ouvert à tous les citoyens par le truchement des différents médias et transparent dans la conduite des affaires.

**L'accessibilité :** un parlement doit faire participer les citoyens, notamment les associations et les mouvements de la société civile, à son fonctionnement.

**La reddition de comptes :** les parlementaires doivent rendre des comptes aux électeurs sur la manière dont ils s'acquiescent de leur mandat et sur leur intégrité.

**L'efficacité :** un parlement doit œuvrer à son organisation avec efficacité et conformément aux valeurs démocratiques ainsi qu'à l'accomplissement des fonctions législatives et de contrôle dévolues à un parlement de manière à répondre aux besoins de toute la population.

S'appuyant sur le Guide des bonnes pratiques, l'UIP a publié en 2008 *Evaluer le parlement: Outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements*, qui comprend un ensemble de questions sur lesquelles les parlements sont invités à se pencher lorsqu'ils élaborent des plans stratégiques ou des stratégies de renforcement parlementaire. Pour de plus amples informations, consulter le site <http://www.ipu.org>.

### 3.3.2. Les normes internationales du NDI

L'Institut national démocratique pour les affaires internationales (NDI) est une organisation à but non lucratif sise à Washington, DC, qui s'emploie à promouvoir la démocratie dans près de 80 pays à travers le monde<sup>(52)</sup>. Le projet de normalisation du NDI rejoint ceux émanant de l'UIP et de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) (le projet de cette dernière est exposé ci-après). Le NPI et le PNUD ont aussi collaboré, tant sur le terrain que dans l'élaboration d'une approche stratégique, au développement des pratiques parlementaires.

<sup>(51)</sup> Pour de plus amples informations sur les activités de l'UIP et les ressources disponibles, consulter le site <http://www.ipu.org>.

<sup>(52)</sup> Pour de plus amples informations sur les activités du NDI, consulter le site <http://www.ndi.org>.

Les travaux du NDI sur l'élaboration de normes internationales sont complémentaires à ceux de l'UIP. Le document intitulé *Vers l'élaboration de normes internationales à l'intention des parlements démocratiques*, publié par le NDI en 2006, présente un socle de normes spécifiques auxquelles les parlements sont invités à se conformer pour pouvoir légitimement prétendre au statut d'assemblée démocratique. Bien que l'on admette dans ce document qu'il n'existe pas qu'un seul corpus de principes déterminant si une assemblée est démocratique, il y est précisé qu'un parlement ne peut se dire démocratique qu'à condition de se conformer à un corpus exhaustif de principes démocratiques:

*Pour pouvoir se dire démocratique, une assemblée doit clairement adhérer à l'ensemble des normes qui régissent les pans de la vie parlementaire, que ce soit sur le plan de l'organisation, des procédures, des fonctions et des valeurs propres à un parlement telles qu'énumérées dans le présent document. Loin de garantir l'émergence d'une assemblée démocratique, une adhésion partielle ou sélective à ces normes servirait tout au plus à donner le change ou à masquer des pratiques non démocratiques.*

Les propositions de normalisation sont ventilées en quatre sections: l'élection et le statut des parlementaires, l'organisation du parlement, les fonctions du parlement et les valeurs du parlement.

Le NDI s'est appuyé sur les critères ainsi élaborés pour mettre au point un questionnaire, intitulé *Minimum Standards Assessment Survey (Étude d'évaluation des normes minimales)*, qui reprend les normes proposées dans le document de 2006 comme base d'une série de 35 questions réparties en trois chapitres: la structure et l'organisation du parlement; l'équilibre des pouvoirs; l'accessibilité du parlement au public, la transparence et la responsabilisation du parlement. Ce questionnaire, destiné à être complété en toute indépendance, s'adresse aux parlementaires, au personnel parlementaire et aux représentants de la société civile. Les réponses de ces trois groupes seront ensuite comparées.

### **3.3.3. Les critères retenus par l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) en matière d'assemblée démocratique**

À la différence de nombreuses associations parlementaires, l'APC autorise aussi bien les organes parlementaires nationaux que régionaux à devenir membres de son association. Comme l'UIP, l'APC est une organisation regroupant des parlements et œuvrant pour les parlements. Elle est représentée dans plus de 170 parlements et assemblées législatives de pays, d'États, de provinces et de territoires du Commonwealth. Outre une conférence parlementaire annuelle et des réunions dans ses neuf régions, l'APC offre à ses membres toute une série d'avantages, dont des stages de formation et des programmes d'assistance technique<sup>(53)</sup>.

Le corpus de critères élaboré par l'APC présente de nombreuses similitudes avec celui du NDI présenté ci-dessus. Leurs différences majeures sont de deux ordres: le corpus de critères de l'APC est destiné aux seuls parlements s'inscrivant dans la tradition parlementaire incarnée par le parlement de Westminster. Il est également moins complet. L'APC a publié un certain nombre de rapports comprenant des recommandations sur divers pans de la vie parlementaire, susceptibles d'être consultés sur son site Internet:

[http://www.cpahq.org/cpahq/Mem/Document\\_Library/](http://www.cpahq.org/cpahq/Mem/Document_Library/)

L'une de ces recommandations, particulièrement digne d'intérêt, porte sur le fait que les commissions des comptes publics chargées de réaliser un audit des dépenses publiques dans les parlements calqués sur le modèle de Westminster devraient normalement être dirigées par un membre de l'opposition. Cette recommandation est le fruit de débats qui se sont tenus au sein de l'APC des années durant (APC, 2001). Force est pourtant de constater qu'elle n'est toujours pas suivie d'effet dans de nombreux pays du Commonwealth.

### **3.3.4. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie: la réalité démocratique des parlements — critères d'évaluation**

The Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) has a similar mandate to that of L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) dispose d'un mandat analogue à celui de l'APC, mais concentre ses activités sur les pays francophones<sup>(54)</sup>. Cette organisation regroupe 77 membres issus de parlements ou d'associations interparlementaires, répartis sur les cinq continents. Parmi ses membres figurent plusieurs parlements régionaux représentant les régions francophones d'États fédéraux. Comme son homologue l'APC, l'APF organise régulièrement des conférences ainsi que des stages de formation à l'intention de ses membres. Elle encourage les échanges interparlementaires et dispose aussi d'un programme de soutien technique.

L'APF a adopté en 2009 des critères démocratiques qui, bien que présentant de nombreuses similitudes avec ceux énoncés par l'APC et le NDI, n'en sont pas moins – logiquement – adaptés aux dispositions constitutionnelles que les pays francophones ont en commun. Des pays qui, à quelques exceptions notables près, ont en majorité des régimes présidentiels ou semi-présidentiels. Ces critères portent sur les élections et le statut des parlementaires, les prérogatives du parlement, l'organisation du parlement et la diffusion des informations parlementaires.

Si les documents émanant de l'APF, de l'APC et du NDI présentent par nature de nombreuses similitudes, ils n'en comportent pas moins des disparités. L'une de ces distinctions de taille relevées entre l'APC et le NDI porte sur le double pouvoir conféré au parlement de censurer et/ou de démettre les ministres de leurs fonctions et d'adopter une motion de censure à l'égard du gouvernement. Deux pouvoirs absents du document émanant de l'APF.

### **3.3.5. Autres initiatives concernant l'élaboration de critères**

Le *forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe* s'est proposé, dans son programme stratégique 2006-2010, d'œuvrer à la définition des normes et des bonnes pratiques parlementaires à adopter dans le but de dégager un consensus régional pour la promotion de normes, de critères et de pratiques à l'échelon régional et afin de soutenir les parlements nationaux dans la mise en place de programmes visant à définir les questions d'ordre national qui nécessitent la prise de mesures rectificatives. Le forum œuvre à l'élaboration d'un corpus de critères et de pratiques destinés à être adoptés fin 2010.

Lors de la conférence internationale sur les critères et l'auto-évaluation des parlements démocratiques qui s'est tenue à Paris, les organisations parlementaires régionales telles que le Conseil de l'Europe et son assemblée parlementaire, mais aussi les organisations parlementaires d'Amérique latine comme Parlatino et COPA, se sont déclaré prêtes à poursuivre les travaux relatifs à l'élaboration de tels critères au sein de leurs cadres parlementaires respectifs.

<sup>(54)</sup> Pour de plus amples informations sur l'APF et son projet d'élaboration de critères parlementaires, consulter le site <http://www.apf.francophonie.org/>.

### 3.4. Conclusions

Les projets d'élaboration de critères parlementaires qui ont vu le jour ces dernières années prouvent l'intérêt considérable que suscite cette question et l'ampleur qu'elle prend dans le développement parlementaire. Les parlements et la communauté pour le développement parlementaire s'accordent clairement sur la *nécessité de codifier les caractéristiques fondamentales d'un parlement démocratique*. Il s'agit d'un exercice utile tout d'abord pour les parlements désireux de revaloriser leur rôle de façon à respecter les normes internationales, ensuite pour les organisations militant pour le développement parlementaire et soucieuses d'identifier les points devant faire l'objet d'une action prioritaire dans les programmes de soutien parlementaire mis en place dans certains pays et, enfin, pour les donateurs tels que la Commission européenne, pressés de mesurer l'efficacité des institutions nationales à l'aune des normes internationales.

Les approches émanant des différents projets relatifs à l'élaboration de critères parlementaires ont beau être différentes, elles n'en sont pas moins complémentaires. L'UIP fournit, à travers ses bonnes pratiques, de nombreux exemples que les parlements et les organisations militant pour le développement parlementaire peuvent reprendre à leur compte dans leurs propres projets. Les initiatives concernant l'élaboration de critères parlementaires ont toute leur place dans la mise en œuvre de projets de soutien parlementaire.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le guide des bonnes pratiques de l'UIP constitue un creuset d'idées particulièrement fécond pour toutes les activités visant au développement des pratiques parlementaires. Quant aux initiatives lancées par le NDI, l'APC et l'APF, elles forment un socle et une échelle d'évaluation solides des points forts et faibles que présentent les parlements, au regard – notamment pour les deux dernières organisations mentionnées – de leurs cadres constitutionnels respectifs. Ces approches ont été prises en considération lors de la conception du modèle de cadre d'évaluation présenté au chapitre 2 du présent document de référence et constituent un point de départ intéressant pour toutes les activités de soutien au développement parlementaire.

Toutefois, les critères énoncés demeurent relativement prudents et se bornent en grande partie à codifier des pratiques déjà largement entérinées dans la plupart des constitutions nationales ou dans les règlements internes de nombreuses assemblées parlementaires. On ne saurait donc partir du principe que si chaque parlement mettait en œuvre les critères recommandés, il deviendrait aussitôt une institution efficace. Les parlements opèrent dans le cadre du système d'économie politique en place, où l'autorité est souvent concentrée, de facto, dans les mains de l'exécutif, sinon détenue par le président. À titre d'exemple, la plupart des parlements disposent déjà des outils nécessaires pour surveiller l'exécutif, comme le droit de poser des questions, de convoquer un ministre et de voter une motion de censure. Toutefois, même lorsque ces actions sont intentées, elles ne sont pas forcément toujours suivies d'effet. Il importe donc de ne pas donner à entendre que, dès lors qu'un parlement national adopte ces critères, il fonctionnera aussitôt correctement.

Enfin, les projets concernant l'élaboration de critères posent certains défis aux donateurs. Afin de permettre aux parlements de jouer leur rôle sur le plan constitutionnel et de se conformer aux différents critères internationaux, il est indispensable que les donateurs élaborent et mettent en œuvre des programmes d'aide au développement qui respectent le rôle joué par le parlement dans l'approbation des principales stratégies de développement et le contrôle de l'exécutif. Or, ce n'est que trop rarement le cas. Des suggestions concrètes sur les moyens d'inciter les parlements à s'engager dans de tels processus figurent à la section 3 de l'annexe 2.





## BIBLIOGRAPHIE

- Afrobaromètre, The Quality of Democracy and Governance in Africa: A compendium of public opinion findings from 19 African countries, *Working Paper 108*, Afrobaromètre, 2009
- Agence France Presse, 'EU Blocks Aid to Niger in Protest at President's Bid to Keep Power', 12 juillet 2009
- Akpo, M., 'Combating Gender-based Violence in Benin', in Mercy Tembon and Lucia Fort (eds), *Girls' Education in the 21st Century: Gender Equality, Empowerment and Growth* (Washington, DC: Banque mondiale, 2008)
- Anderson, Barry, 'The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation', in Banque mondiale Institute (WBI) and National Democratic Institute (NDI), *Source Book on Legislative Budget Offices* (New York: WBI and NDI, 2005)
- Annan, Kofi, *In Larger Freedom*, New York: Assemblée générale des Nations unies, 2005, disponible à l'adresse <http://www.un.org/largerfreedom/>
- Asibey, Andrew, 'The Application of Monitoring and Evaluation Tools in Combating Corruption', The Fifth Global Forum on Fight Against Corruption and Safeguarding Integrity; 2 avril 2007, Johannesburg, Afrique du Sud; Banque mondiale
- AWEPA, Mozambique Election e-mail, Special issue 30, 20 décembre 2004, disponible à l'adresse [http://www.awepa.org/resources/special-e-mail-election-bulletin-no.-30\\_en.html](http://www.awepa.org/resources/special-e-mail-election-bulletin-no.-30_en.html)
- AWEPA, *Southern Sudan-AWEPA Support Programme: Progress Report to the Commission Européenne*. 30 avril 2009
- AWEPA, *Parliamentary Gender Handbook: South Africa* (AWEPA: Amsterdam, 2001)
- Ballington, J., *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Ballington, J., *Equality in Politics: A Survey of Men and Women in Parliaments* (Genève: Inter-Parliamentary Union, 2008)
- Banque mondiale, 'Features and Functions of Supreme Audit Institutions', Banque mondiale Public Sector PREM notes, 59 (octobre 2001)
- Banque mondiale, 'Enabling Country Capacity to Achieve Results: 2005', CDF Progress Report (Washington, DC: Banque mondiale, 2005), disponible à l'adresse [http://www.capacity.org/en/publications/enabling\\_country\\_capacity\\_to\\_achieve\\_results](http://www.capacity.org/en/publications/enabling_country_capacity_to_achieve_results)
- Barkan, J., 'Advancing Democratization in Africa', in J. Cooke, J. and J. Morrison (eds), *Africa Policy beyond the Bush Years: Critical Challenge for the Obama Administration* (Washington: Centre for Security and Insurance Studies, 2009)
- Bartoli, A. and Jebashvili, R., 'Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Mozambique', document présenté lors de la réunion d'évaluation du Conseil international pour l'étude des droits de l'homme, 'Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations', Belfast, 7-8 mars 2005
- BBC (British Broadcasting Corporation), 'Mozambique ex-leader wins prize', 22 octobre 2007, disponible à l'adresse <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7056159.stm>
- BBC, 'EU suspends \$90m aid to Honduras', 20 juillet 2009, disponible à l'adresse <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/8159986.stm>
- Bernal, M., *Black Athena* (Piscataway, NJ: Rutgers University Press, 1987)
- Born, Hans and Leigh, Ian, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Oslo: Publishing House of the Parliament, 2005)

- Brinkerhoff, Derick W. and Goldsmith, Arthur A., *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming* (Washington, DC: USAID, 2002), disponible à l'adresse <http://pdf.usaid.gov/pdf/docs/Pnacr426.pdf>
- Budlender, D., 'Integrating Gender-responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda: Ten Country Overview', EC/UNIFEM, 2008
- Celis, K. and Childs, S., 'The Political Representation of Women', *Parliamentary Affairs*, Special Edition 61/3 (2008)
- Churchill, W., discours repris dans le rapport officiel de la House of Commons, vol. 444, (5th Series), 11 novembre 1947
- Colaresi, Michael and Carey, Sabine, 'To Kill or to Protect: Security Forces, Domestic Institutions and Genocide', *Journal of Conflict Resolution* 52/1 (février 2008)
- Cole, Eden, 'The Status of Current Security Sector Governance in the CIS and its Relevance to Parliamentarians', in UNDP and DCAF, *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP Europe and the CIS, 2006)
- Collier, Paul, 'Paths of Progress in Africa', *World Policy Journal*, 25 (2008)
- Commission Européenne (2008), Rapport Monitoring (Rwanda): Réhabilitation des Bâtiments de L'Assemblée Nationale et Construction d'Un Bâtiment pour la Cours Suprême et Ministère de la Justice, 16 octobre 2008
- Commission Européenne, accord entre la Commission européenne et la République démocratique fédérale d'Éthiopie (accord n° 6540/ET). Appui budgétaire à la réduction de la pauvreté PRBS I (ET/7200/003). VIII<sup>e</sup> FED
- Commission Européenne, accord entre la Commission européenne et la République démocratique fédérale d'Éthiopie (accord n° 9171/ET). Appui budgétaire à la réduction de la pauvreté PRBS II (ET/7200/005). IX<sup>e</sup> FED
- Commission Européenne, accord entre la Commission européenne et la République de Zambie (accord n° 9114/ZA). Appui budgétaire à la réduction de la pauvreté PRBS I 2004-2006 (ZA/003/03). IX<sup>e</sup> FED
- Commission Européenne, Boîte à outils pour l'intégration de la dimension de genre dans la coopération au développement de la CE, disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/europeaid/sp/gender-toolkit/fr/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/sp/gender-toolkit/fr/index_fr.htm)
- Commission Européenne, Support to the Legislative Sector in Somalia, Grant Application Form, 2006 (non publié)
- Commission Européenne, appui aux programmes sectoriels, 2007a, disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/guidelines\\_support\\_to\\_sector\\_prog\\_11\\_sept07\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/guidelines_support_to_sector_prog_11_sept07_final_en.pdf)
- Commission Européenne, Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support, Bruxelles, AIDCO DEV RELEX Commission européenne, 2007b, disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines\\_budget\\_support\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf)
- Commission Européenne, 'Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne: stratégie-cadre', 2008, disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/backbone\\_strategy\\_technical\\_cooperation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/backbone_strategy_technical_cooperation_en.pdf)
- Commission Européenne, Legislative Capacity Building Programme for the Ten State Assemblies in Southern Sudan and Support to the Southern Sudan Legislative Assembly, Phase II, 9<sup>e</sup> Fonds européen de développement (2008a)
- Commission Européenne, Programme de soutien aux institutions démocratiques: Éthiopie. Fiche d'identification du projet (2008b)
- Commission Européenne, Soutien au secteur de la gouvernance: Somalie, fiche d'identification du projet (2008c)
- Commission Européenne, *Budget Support: 'A Question of Mutual Trust'*, (Bruxelles: Commission Européenne, 2008d)

- Commission Européenne, Élimination des divisions par la gestion responsable: Kenya, fiche d'identification du projet, 2009
- Commission Européenne, 'Public Financial Management: Assessing trends using the PEFA methodology' General Budget Support Guidelines, Annexe 1.5. (2009)
- Commission Européenne, Toolkit for Capacity Development (2009), disponible à l'adresse <http://capacity4dev.ec.europa.eu/toolkit-capacity-development>
- CPA (Commonwealth Parliamentary Association), 'Parliamentary Oversight of Finance and the Budgetary Process', compte rendu du séminaire, Nairobi, Kenya, 10–14 décembre
- CPA and WBI, Study Group on the Role of Parliament in Conflict-Affected Countries: Study Group Observations. Colombo, Sri Lanka, 25–29 octobre 2004
- Conseil économique et social des Nations unies, rapport du Conseil économique et social pour 2007: Gender mainstreaming, disponible à l'adresse <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/GMS.PDF>
- Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Burundi. Convention N° 9736/BU. Appui budgétaire à la stabilisation macro-économique 9ème FED 2007-2008 (BU/001/07)
- Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Tchad. Convention N°9657/CD. Programme d'appui à la modernisation des finances publique (PAMFIP). (CD/003/06), IXème FED
- Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Congo. Convention N° CG/FED/2008(021-11). Projet de renforcement de la Gouvernance des finances publique. (COB/004/08) Xème FED
- Convention de Financement entre la Commission Européenne et la République du Sénégal. Convention N° SN/FED/2008/020-993. Appui Budgétaire à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (ABSRP) (SE/002/08). Xème FED
- CSO International Steering Group, , observations de l'ISG sur le premier projet de programme d'action d'Accra, 7 mai 2008, disponible à l'adresse [http://www.betteraid.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=151&Itemid=1](http://www.betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=151&Itemid=1)
- Dahlerup, D., 'Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas', in J. Ballington (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Davila, Justine et al., 'Towards More Effective Collective Donor Responses to Corruption: How have Donors Responded to Corruption in Practice?', , rapport de synthèse et recommandations, étude de fond pour le groupe de travail de lutte contre la corruption du Comité d'aide au développement de l'OCDE (2009)
- De Renzio, Paolo, *Taking Stock: What do PEFA Assessments tell us about PFM Systems Across Countries?* Working Paper 302 (London: Overseas Development Institute, ODI, 2009)
- Devlin, C. and Elgie R., 'The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Rwanda', *Parliamentary Affairs*, 61/2 (2008)
- DFID (Département britannique pour le développement international), *Governance, Development and Democratic Politics* (London: DFID, 2007)
- DFID, Political Economy Analysis How to Note, 2009, disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/howto-pol-econ-analysis.pdf>
- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999)
- DiMaggio, P. and Powell, W., 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review*, 48 (1983)
- Diop, C., *The African Origins of Civilization* (Chicago: Lawrence Hill Books, 1974)
- Djelic, M. and Sahlin-Andersson, K. (eds), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006)
- Doherty, I., 'Democracy Out of Balance', *Policy Review*, 106 (2001)

- Draman, Rasheed, 'Poverty and Conflict in Africa: Explaining a Complex Relationship', document élaboré pour la réunion du groupe d'experts sur le programme de renforcement parlementaire Afrique-Canada, Addis Ababa, 19–23 mai 2003
- Draman, Rasheed, 'Legislating Poverty in Africa: What Role have Parliamentarians been Playing in PRSP Implementation and Policy?', Parliamentary Centre of Canada/WBI, 2007
- Draman, Rasheed and Langdon, S., 'PRSPs in Africa: Parliaments and Economic Performance', GTZ/Parliamentary Centre of Canada, 2005
- Dutta, Nikhil et al., *Strengthening Legislatures for Conflict Management in Fragile States*, (Princeton University: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 2007)
- Eberlei, W. and Henn, H., *Parliaments in sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction?* (Eschborn: GTZ, 2003)
- Ebo, Adedeji, *The Challenges and Opportunities of Security Sector Reform In Post-Conflict Liberia*, Occasional Paper no. 9, (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005)
- Ebo, Adedeji, 'Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Addressing Democratic Governance Deficits', in Adedeji Ebo and Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges* (Geneva: DCAF, 2008)
- Ebo, Adedeji and Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges* (Geneva: DCAF, 2008)
- EuropeAid, *Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale* (Bruxelles: Commission européenne, 2006)
- Parlement Européen, 'Monitoring Budget Support in Developing Countries: A Comparative Analysis of National Control Mechanisms over Budget Support in Developing Countries', juillet 2010
- Faust, J., 'Democracy's Dividend: Political Order and Economic Productivity', *World Political Science Review*, 3/2 (2007)
- Ferreira, Rialize and Henk, Dan, 'Operationalizing Human Security in South Africa', *Armed Forces & Society*, 35/3 (avril 2009)
- Freedom House, *Freedom in the World 2001–2002*, (Washington, DC: Freedom House, 2002), disponible à l'adresse <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>
- Fuor, Teodora and Born, Hans, 'Parliamentary Oversight of the Security Sector in the Euro-Atlantic Area: Trends and Lessons', in Adedeji Ebo and Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges* (Geneva: DCSF, 2008)
- Gallup International, *Voice of the People* (Montréal: Transcontinental Press, 2006)
- Gbado, B., *En marche vers la liberté. Tome 1. Bénin: passage d'un régime autoritaire à un État de droit*, Cotonou, Ruisseaux d'Afrique (1998)
- Glazer, Nathan, 'Democracy and Deep Divides', *Journal of Democracy*, 21 (2010)
- Good, D., 'The Politics of Public Management: the HRDC Audit of Grants and Contributions' (Toronto: University of Toronto Press, 2003)
- Govender, Preges, 'Lessons from Practice: the Role of Parliament in South Africa's Women's Budget' in *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, (New York: United Nations Development Fund for Women, 2002)
- Government of the Federal Republic of Ethiopia, House of Peoples' Representatives (HoPR) and United Nations Development Programme, 'Five-Year Capacity Building Programme for the House of Peoples' Representatives (HoPR) and Regional Councils', 2008
- Government of the Federal Republic of Ethiopia, the House of the Federation and UNDP, 'Capacity Building Project for the House of Federation for the period 2007 to 2010', 2007
- Greene, I. and Shugarman, D., 'Review Essay: Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities', Phase I report and Phase II report, Canadian Public Administration, 49/2 (2006)

- GTZ, *Security-Sector Reform in Developing Countries* (Eschborn: GTZ, 2000)
- OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe)/ODIHR, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2008)
- Hettman, Jens and Mohammed, Fatima Kyari, 'ECOWAS', in Adedeji Ebo and Boubacar N'Diaye (eds), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges* (Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008)
- Higley, J. and Burton, M., *Elite foundations of liberal democracy* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006)
- Horner, L. and Power, G., *The Democratic Dimension of Aid: Prospects for Democracy Building within the Contemporary International Architecture of Development Cooperation* (Stockholm: International IDEA, 2009)
- House of Commons, Africa All-Party Group, *Strengthening Parliaments in Africa: Improving support* (London: House of Commons, 2008)
- Hubli, S. and Mandaville, A. (2004), 'Parliaments and the PRSP Process', *WBI Working Papers* (Washington, DC: Banque mondiale Institute, 2004)
- Hudson, A. and Tsekpo, A., *Parliamentary Strengthening and the Paris Principles* (London: ODI, 2009)
- Hudson, A., 'Aid and Domestic Accountability': Background paper commissioned by the OECD DAC, GovNET, (2009)
- Hudson, A., *Parliamentary Strengthening in Developing Countries*, (London: ODI, 2007)
- Huntington, S., 'Democracy's Third Wave', in Larry Diamond and M. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996)
- Hyson, S., 'A One Party Legislature: Where's "Her Majesty's Loyal Opposition" in the Loyalist Province?', *Canadian Parliamentary Review*, 11/2 (1988), disponible à l'adresse <http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/Infoparl/english/issue.asp?param=125&art=768>
- Ibrahim, J. and Souley, A., 'The Rise to Power of an Opposition Party: the MNDS in Niger Republic', in A. Olukoshi (ed.), *The politics of Opposition in Contemporary Africa* (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1998)
- IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support Synthesis Report: A Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004* (Birmingham: International Development Department School of Public Policy, University of Birmingham, 2006)
- Ilal, A., *Aid Effectiveness: The Case of Mozambique* (Maputo: Trocaire/CAFOD/Eurodad, 2008)
- Inglehart, R. and Welzel, C., *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)
- IBP (International Budget Partnership), *The Open Budget Survey 2008* (IBP, 2009)
- IPU (Inter-Parliamentary Union), 'Women in Politics: 60 Years in Retrospect', disponible à l'adresse <http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>
- IPU, 'Evaluating Parliament: A Self-assessment Toolkit for Parliaments', disponible à l'adresse <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>
- IPU and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments* (Geneva and Stockholm: IPU and International IDEA, 2005)
- IPU and DCAF, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Handbook for Parliamentarians* (Geneva: IPU and DCAF, 2003)
- Johnson, John and Stapenhurst, Rick, *The Growth of Parliamentary Budget Offices*, ) Source Book on Legislative Budget Offices (WBI and NDI, 2007)
- Johnson, J. and Nakamura, R., *Orientation Handbook for Members of Parliaments* (WBI, 2006)
- Johnson, J., 'The Role of Parliament in Government', *WBI Working Paper* (2005)
- Karam, A. and Lovenduski, J., 'Women in Parliament: Making a Difference', in J. Ballington (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Kinzelbach, Katrin, 'Regional Dialogue on Security Sector Oversight', Report on CIS Parliamentary Roundtable, Prague, octobre 2005, in UNDP and DCAF, *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP Europe and the CIS, 2006)



- Koko, J., *National Conference as a Strategy for Conflict Transformation and Peacemaking* (London: Adonis and Abbey Publishers, 2008)
- Kozolanka, K., 'The Sponsorship Scandal as Communication: The Rise of Politicized and Strategic Communications in the Federal Government', *Canadian Journal of Communication*, 31/2 (2006)
- Krafchik, Warren, 'Can Civil Society Add Value to Budget Decision-making?', A description of civil society budget work, International Budget Project, updated 2005, disponible à l'adresse <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>
- Krafchik, Warren and Wehner, Joachim, 'Legislatures and Budget Oversight: Best Practices', document présenté à l'Open Forum organisé par Kazakhstan Revenue Watch, Almaty, 8 avril 2004
- Krehbiel, Keith, *Information and Legislative Organization*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992)
- Kroon, C. and Stapenhurst, R., 'Parliament's Role in Poverty Reduction Strategies', *Capacity Development Briefs* 26 (WBI, 2008)
- Lewis, Peter, 'Growth without Prosperity in Africa', *Journal of Democracy*, 19 (2008)
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999)
- Lloyd, R., 'Country Report: Mozambique', (Washington, DC: Freedom House, 2007) disponible à l'adresse <http://www.freedomhouse.org/uploads/ccr/country-7236-8.pdf>
- Loi n° 2006-19 du 05 septembre 2006 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes
- Luciak, I., 'Conflict and a Gendered Parliamentary Response', UNDP Initiative on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery, UNDP, 2006
- Macuane, José Jaime, 'Managing Public Sector Reform: Politics, Capacity Building and NPM in Mozambique 2001–05', in Nicholas Awortwi and Eduardo Siteo (eds), *African Perspectives on New Public Management: Implications for Human Resource Training* (Maastricht: Shaker Publishing, 2006)
- Mandela, N., *Long Walk to Freedom* (London: Abacus, 2005)
- Manning, C., *The Politics of Peace in Mozambique: Post-Conflict Democratization, 1992–2000* (Westport, CT: Praeger, 2002)
- Matland, R., 'Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems', in J. Ballington, *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Miller, K. and Monge, P., 'Participation, Satisfaction, and Productivity: A Meta-Analytic Review', *Academy of Management Journal*, 29 (1986)
- Monge, Marcia (2006), 'The Crucial Contribution of Parliaments to Post-Conflict Economic Recovery (Including PRSPs and MDGs): Timor-Leste as Case-Study', document présenté lors de la conférence internationale sur les parlements, la prévention des crises et le relèvement (International Conference on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery), PNUD et gouvernement belge, Bruxelles, 19–21 avril 2006
- Moncrieffe, Joy and Luttrell, Cecilia, *An Analytical Framework for Understanding the Political Economy of Sectors and Policy Arenas* (London: ODI, 2005)
- Murphy, J. and Alhada, A., *Global Programme for Parliamentary Strengthening II: Mid-term Evaluation Report* (New York: United Nations Development Programme, 2007), disponible à l'adresse <http://sdnhq.undp.org/governance/parls/docs/GPPSMid-TermEvaluationFinal.pdf>
- Murphy, Jonathan, Macuane, José and de Renzio, Paolo. *Strengthening Legislative Budget Oversight in Mozambique* (Maputo: UNDP, 2007)
- Naidoo, K., 'Civil Society, Governance and Globalisation', Presidential Fellows Lecture, Washington, DC, Banque mondiale, 10 février 2003 (non publié)
- Nakamura, R., 'Assessing Three Scenarios for Developing Democratic Legislatures: Implementation Lessons from the Field', document présenté lors de la réunion annuelle de 2008 de l'American Political Science Association, Boston, Massachusetts, 31 août 2008

- Nakamura, Robert and Johnson, John, 'Supporting Parliaments as Mediators in Conflict and Post-Conflict Situations', document élaboré pour le Democratic Governance Group du Bureau for Development Policy, UNDP, State University of New York, Center for International Development, 2005
- NDI (National Democratic Institute for International Affairs), *Legislatures and the Budget Process: an International Survey*, Legislative Research Series (Washington, DC: NDI, 2003)
- NDI, Assessment of Somalia's Transitional Federal Parliament (Washington, DC: NDI, 2008)
- NDI/UNDP, Legislative-Executive Communication on Poverty Reduction Strategies: Parliaments and Poverty Toolkit No. 1. (2004a)
- NDI/UNDP, Parliamentary-Civic Collaboration for Monitoring Poverty Reduction Goals, Parliaments and Poverty Toolkit No. 2. (2004b)
- NDI/UNDP, Legislative Public Outreach on Poverty Issues, Parliaments and Poverty Toolkit No. 3 (2004c)
- Norton, Philip, *Does Parliament Matter?* (New York: Harvester Wheatsheaf, 2003)
- Nunes, I. et al., *Peru's Political Party System and the Promotion of Pro-Poor Reform*, (Washington, DC: NDI, 2005)
- O'Brien, Mitchell, *Parliaments as Peace Builders: The Role Of Parliaments In Conflict-Affected Countries*. (Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank, 2005)
- Ottaway, Marina, *Democracy Challenged: the Rise of Semi-authoritarianism* (Washington, DC: Carnegie, 2003)
- PEFA Secretariat, Issues in Comparison and Aggregation of PEFA Assessment Results Over Time and Across Countries, PEFA Secretariat, 13 mai 2009
- Pelizzo, Ricardo and Staphenurst, Rick, 'Tools for Legislative Oversight: an Empirical Investigation', *Banque mondiale Policy Research Working Paper 3388* (septembre 2004)
- Polsby, Nelson, 'Legislatures', in Fred Greenstein and Nelson Polsby (eds), *Handbook of Political Science: Government Institutions and Processes* (Reading, MA: Addison Wesley, 1975)
- Power, G., *The Rwandan Parliament's Self-Assessment Exercise: Insights and Issues* (Geneva: IPU, 2009)
- Przeworski, Adam, 'Democracy and Economic Development', in Edward D. Mansfield and Richard Sisson (eds), *The Evolution of Political Knowledge* (Columbus: Ohio State University Press, 2004)
- Ramkumar, Vivek and Krafchik, Warren, 'The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management' (Dar Es Salaam: HakiElimu, 2005), disponible à l'adresse [http://www.hakielimu.org/hakielimu/documents/document59role\\_civil\\_soc\\_orgs\\_auditing\\_pub\\_fin\\_en.pdf](http://www.hakielimu.org/hakielimu/documents/document59role_civil_soc_orgs_auditing_pub_fin_en.pdf)
- Rangers, S., 'Madagascar: a Waning Tradition', *UNESCO Courier* (mars 1999)
- Rose, Richard and Doh Chull Shin, 'Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies', *British Journal of Political Science*, 31 (2001)
- Rowden, R. and Icama, J., 'Rethinking Participation: Questions for Civil Society about the Limits of Participation in PRSPs' (Washington, DC, ActionAid, 2004)
- Sanchez, D. and Cash, K., *Reducing Poverty or Repeating Mistakes?* (Stockholm: Church of Sweden, 2003)
- Saptaningrum, I., *A Gender Responsive Parliament: A Handbook on Gender mainstreaming in the Legislature*, (Jakarta: UNDP, 2008)
- Saxer, Carl, 'Generals and Presidents: Establishing Civilian and Democratic Control in South Korea', *Armed Forces and Society*, 30/3 (Spring 2004)
- Scott, J., *Seeing Like a State* (New Haven: Yale University Press, 1999)
- Sen, A., 'Democracy as a Universal Value', in Larry Diamond and M. Plattner (eds), *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001)
- Sharkey, K. et al., 'The Role of Legislatures in Poverty Reduction: Experience and Future Directions', *WBI Working Paper*, 2006
- Shvedova, N., 'Obstacles to Women's Participation in Parliament', in J. Ballington, *Women in Parliament: Beyond Numbers* (Stockholm: International IDEA, 2005)



- Smilov, Daniel and Kolarova, Romyana, 'Parliaments in Conflict and Post-conflict Situations'. UNDP and DCAF (2006). *Democratising Security in Transition States*. Bratislava, UNDP Europe and the CIS
- Snell, D., *Flight and Freedom in the Ancient Near East* (Leiden: Brill Publishers, 2001)
- Sopova, J., 'In the Shade of the Palaver Tree', *UNESCO Courier*, mai 1999
- Stapenhurst, Rick et al., 'Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees', Washington, DC, *Banque mondiale Policy Research Working Paper 3613* (mai 2005)
- Sutherland, S., 'Biggest Scandal in Canadian History: HRD Audit Starts Probity War', *Critical Perspectives on Accounting*, 14 (2003)
- Sørbo, Gunnar, *Peace Building in Post-war Situations: Lessons for Sudan*. (Bergen: CMI, 2004)
- Tjønneland, Elling, et al., *Promoting Defence Management and Security Sector Reform in Southern Africa: An Assessment of SADSEM's Achievements, Impacts and Future Challenges* (Bergen: CMI, 2009)
- UN, 'The Participation of Women and Men in Decision-Making: The Parliamentary Dimension', document de fond pour la réunion du groupe d'experts sur l'égalité de la participation aux processus décisionnels, Addis Ababa, octobre 2005
- UN/IPU, *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians* (Geneva: UN/IPU, 2003)
- UNDP, Mozambique: The Human Development Index — Going Beyond Income, Human Development Report, 2007/2008, disponible à l'adresse [http://hdrstats.undp.org/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs MOZ.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs MOZ.html)
- UNDP, Guidelines for the International Community on Parliaments, Crises prevention and Recovery (lignes directrices pour la communauté internationale sur les parlements, la prévention des crises et le relèvement), adoptées en 2006 lors de la conférence du PNUD en Belgique, disponible à l'adresse <http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2005/conflict/guidelines-e.pdf>
- UNDP, Practice guidelines for parliamentary strategic development plans, 2010, disponible à l'adresse [http://www.undp.org/governance/focus\\_parliamentary\\_dev.shtml](http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml)
- UNDP and CMI (Chr. Michelsen Institute), 'Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned', Governance in Post-Conflict Situations, United Nations Development Programme and Chr. Michelsen Institute (2004a), Bergen Seminar Series, Bergen, Norway, 5–7 mai 2004
- UNDP and CMI, 'Strengthening Democratic Governance in Post-Conflict Situations: Summary Note'. United Nations Development Programme and CMI (2004b), Bergen Seminar Series, Bergen, Norway, 5–7 mai 2004
- UNDP, 'Strengthening the Role of Parliaments in Crisis Prevention and Recovery', Issues Paper, UNDP, 2005
- UNDP, UNDP and Parliamentary Development, disponible à l'adresse <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-FFparlEN.pdf>
- UNDP, Bureau for Development Policy/Democratic Governance Group, 'Quick Entry Points to Women's Empowerment and Gender Equality', UNDP, 2006
- UNECA, *Africa Governance Report* (Addis Ababa: UNECA, 2005)
- Union Européenne, 'Le consensus européen pour le développement', *Journal officiel de l'Union européenne*, C 46/01 (24 février 2006), disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european\\_consensus\\_2005\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf)
- Varshney, Ashutosh, 'India's Democratic Challenge', *Foreign Affairs*, 86/2 (2007), pp. 93–106
- Waring, M. et al., *Politics: Women's Insight* (Geneva: IPU, 2000)
- Warsaw Declaration, Toward a Community of Democracies, Warsaw, Poland, 27 juin 2000, disponible à l'adresse [http://www.demcoalition.org/pdf/warsaw\\_english.pdf](http://www.demcoalition.org/pdf/warsaw_english.pdf)
- WBI, *Strengthening Parliaments, Strengthening Accountability: The World Bank Institute's Parliamentary Strengthening Program* (Washington, DC: WBI, 2008)

- WBI, *Parliamentary Oversight of Gender Equality Handbook* (Washington, DC: WBI, 2006)
- WBI/Parliamentary Centre of Canada, *Handbook on Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty* (Washington, DC: WBI, 2000)
- Wehner J. and Banyima, W., 'Parliament: The Budget and Gender' (Geneva: UNDP/IPU, 2004)
- Westminster Foundation for Democracy and Global Partners, 'The Politics of Parliamentary Strengthening Diagnostic Tool: Understanding the role of political incentives and institutional behaviour in parliamentary support strategies', (London: WFD/Global Partners 2010)
- Whaites, A., *States in Development* (London: DFID, 2008), disponible à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/State-in-Development-Wkg-Paper.pdf>
- Wible, B., 'Making Schools Safe for Girls: Combating Gender-Based Violence in Benin' (Washington, DC: US Academy for Educational Development, 2004), disponible à l'adresse [http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content\\_storage\\_01/0000019b/80/1b/b1/00.pdf](http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/1b/b1/00.pdf)
- Women's News, disponible à l'adresse <http://www.womensenews.org/article.cfm/dyn/aid/2842/context/archive>

Commission Européenne

**Document de référence n°8: Engagement et soutien parlementaire dans le monde.**

**Stratégies et méthodologies en faveur des actions de soutien parlementaire de la CE**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 – 217 p. – 21x29,7 cm

ISBN 978-92-79-15111-8

doi 10.2783/38424

ISSN 1830-8228

## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

Le présent document appartient à la «**Collection outils et méthodes**» d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction « Qualité des opérations » et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

### Lignes directrices:

- N°1: «Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général », 2007
- N°2: «Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne », 2007
- N°3: «Pour une coopération technique plus efficace », 2009
- N°4: «Lignes directrices pour l'intégration de l'environnement et des changements climatiques dans la coopération au développement », 2009

### Documents de référence:

- N°1: «Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment?», 2005
- N°2: «Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers», 2007
- N°3: «Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE», 2007
- N°4: «Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles», 2008
- N°5: «Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural», 2008
- N°6: «Boîte à outils pour le développement des capacités », 2010
- N°7: «Développement et gouvernance du secteur de l'eau: Complémentarités et synergies entre l'approche sectorielle et la gestion intégrée des ressources en eau », 2009
- N°8: «Engagement et Appui aux Parlements à travers le Monde : Stratégies et méthodologies de la CE pour l'appui aux Parlements», 2010
- N°9: «Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP », 2010
- N°10: «Trade and Private Sector Policy and Development – Support programmes financed by EU external assistance», 2010
- N°11: «Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector », 2010
- N°12: «Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide – Pour améliorer les programmes de développement et la gouvernance», 2011
- N°13: «Addressing undernutrition in external assistance – An integrated approach through sectors and aid modalities», 2011

### Documents de réflexion:

- N°1: «Réforme du secteur public: Introduction », 2009
- N°2: «Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries – Concepts, Tools and Areas for Action », 2011



■ Office des publications

ISBN 978-92-79-15111-8



9 789279 151118