

Principes communs en matière d'assistance aux parlements





*Au service
des peuples
et des nations*



Union Interparlementaire
Pour la démocratie, Pour tous.

C'est un groupe de travail formé de représentants de l'Assemblée nationale française, du Parlement européen, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du National Democratic Institute (NDI) et de l'UIP qui a uni ses efforts pour identifier les principes communs et les commenter. Ce groupe était composé de François Duluc, Dirk Toornstra, Scott Hubli, Charles Chauvel, Norah Babic et Andy Richardson.

L'Union interparlementaire (UIP) continuera à centraliser les ratifications des Principes communs et en coordonnera les futures révisions. Il est possible de ratifier les Principes communs par simple lettre au Secrétariat de l'UIP (postbox@ipu.org).

ISBN 078-92-9142-622-5 (UIP)

Original : anglais, 2014

Traduction de l'anglais par Françoise Wirth

Maquette de couverture et mise en page : Ludovica Cavallari

Imprimé en France par Courand et Associés

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

Table des matières

Avant-propos	2	Principe 3 : L'assistance aux parlements doit viser des résultats durables	23
Introduction	4	Principe 4 : L'assistance aux parlements doit tenir compte de toutes les tendances politiques	27
Principes communs en matière d'assistance aux parlements	4	Principe 5 : L'assistance aux parlements doit se fonder sur les normes internationales naissantes pour parlements démocratiques	29
L'assistance aux parlements – raison d'être et caractéristiques	6	Principe 6 : L'assistance aux parlements prête la même attention aux besoins et au potentiel des femmes et des hommes dans la structure, les activités, les méthodes et le travail du Parlement	32
Principes communs – processus et forme	10	Principe 7 : L'assistance aux parlements tire parti de l'expertise locale et régionale	36
Principe général de l'assistance aux parlements	13	Principe 8 : Les partenaires et les parlements s'engagent à assurer une coordination et une communication effectives	39
L'efficacité des parlements est essentielle à la protection de la démocratie et de l'état de droit, au respect des droits de l'homme, à l'égalité des sexes et au développement économique et social. Les parlements doivent avoir accès à une assistance technique de qualité pour donner leur pleine mesure dans ces domaines.		Principe 9 : Les partenaires de l'assistance aux parlements ont une conduite éthique et responsable	41
Principes spécifiques d'assistance aux parlements	15	Remerciements	44
Principe 1 : Les partenaires règlent leur action sur les besoins du Parlement	15		
Principe 2 : Les partenaires tiennent compte de la diversité et de l'influence croisée des paramètres socio-économiques et politiques dans lesquels s'inscrit l'action des parlements	18		

Avant-propos

L'assistance aux parlements telle que nous la connaissons aujourd'hui existe depuis plus de quarante ans. Et cela fait bien longtemps que les parlements s'aident mutuellement en partageant leurs expériences et en débattant de leurs problèmes.

Depuis quelque temps, un peu partout dans le monde, les parlements recherchent des conseils sur la meilleure façon de moderniser leur institution, de maintenir le contact avec les citoyens et de remplir efficacement leurs fonctions constitutionnelles de législation, de contrôle et de représentation. Alors que le nombre des parlements a augmenté, la solidarité entre parlements – concrétisée par le partage d'expériences – est un exemple à suivre.

Les parlements sont essentiels à une saine démocratie, au maintien de la paix, à la protection de l'état de droit et des droits de l'homme, à la promotion de l'égalité des sexes et d'une politique inclusive, à l'accroissement de la prospérité économique et à la promotion de la justice sociale. C'est un fait indéniable et, dans cette optique, il est indispensable que les parlements disposent des structures, des ressources et des pouvoirs nécessaires au bon exercice de leur mandat. Plus encore que par le passé, les parlements

s'efforcent de développer leurs capacités pour mieux répondre aux exigences croissantes des citoyens qui attendent de leurs représentants qu'ils les servent avec efficacité et efficience.

La communauté internationale a également pris conscience de l'importance du rôle des parlements dans les domaines de la paix et du développement durable, et de la nécessité d'investir dans le renforcement de ces institutions. On a ainsi assisté ces dernières années à une croissance substantielle de l'assistance proposée aux parlements par la communauté internationale, qui témoigne de cette prise de conscience. Toutefois, l'accroissement de l'offre pose un certain nombre de problèmes en matière de coordination, de coopération, de cohérence et de qualité, le défi étant d'harmoniser l'assistance et de l'organiser autour de valeurs communes.

Les Principes communs, qui reprennent les éléments les plus importants et les plus stimulants du renforcement parlementaire, visent à guider les opérations d'assistance en répertoriant les facteurs à prendre en compte dans la conception et la gestion d'un soutien efficace aux parlements.

Les Principes communs stipulent que les programmes d'assistance doivent impérativement tenir compte de la variété des situations culturelles, religieuses, politiques et institutionnelles et chercher à équilibrer les tensions et les rivalités qui sont inhérentes au travail des parlements en raison de leur complexité et de leur nature hautement politique.

De fait, la nature complexe et politique des parlements complique singulièrement le travail d'assistance. Et la résolution de ces difficultés nécessite l'adhésion du parlement lui-même.

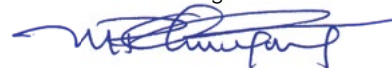
C'est la raison pour laquelle les Principes communs reposent sur l'idée première et fondamentale que le parlement est seul à pouvoir prendre la responsabilité de son propre développement. Les partenaires extérieurs doivent intégrer le fait qu'un parlement est une institution éminemment politique dans laquelle les conditions peuvent changer et des occasions se présenter de manière imprévue. En même temps, il incombe aux parlements d'adopter une approche inclusive en engageant dans leurs efforts de développement les parlementaires de toutes tendances, le personnel parlementaire et les autres parties prenantes. Tels sont les principes de base qui contribueront à la réussite du renforcement parlementaire.

Tous les parlementaires sont concernés car il leur appartient de donner vie à ces Principes communs en les intégrant à leurs travaux. En élevant la qualité de l'assistance aux parlements, nous sommes convaincus que nous pourrions ensemble contribuer au renforcement des parlements et élever ainsi la qualité de la démocratie elle-même.

Les Principes communs invitent toutes les parties prenantes, parlements et partenaires de développement, à travailler ensemble à l'amélioration de la qualité de l'assistance apportée aux parlements. L'UIP est heureuse d'avoir réuni le groupe de travail qui a conduit à leur élaboration.

Nous formulons le vœu que ces principes, en étant une source d'inspiration pour la communauté parlementaire tout entière, mènent à une meilleure qualité de l'assistance aux parlements et s'imposent au fil des années comme une composante incontournable du renforcement parlementaire.

Martin Chungong
Secrétaire général

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Martin Chungong', with a long horizontal stroke extending to the right.

Introduction

Principes communs en matière d'assistance aux parlements

Les principes communs, élaborés pour mieux venir en aide aux parlements, comprennent un principe d'ensemble de nature générale et neuf principes spécifiques. Ils visent principalement à servir deux objectifs :

- Aider les parlements du monde entier et les partenaires qui leur prêtent assistance à collaborer de manière plus adaptée, plus sensée et plus efficace.
- Permettre aux partenaires et aux parlements de s'entendre sur la démarche à suivre en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre de l'assistance aux parlements.

L'assistance aux parlements a considérablement augmenté ces dernières années. Une série d'organisations et de particuliers ont instauré des partenariats avec des parlements et ont donc acquis une vaste expérience dans ce domaine. C'est en dégagant

le substrat de cette expérience que les présents principes communs ont pu être établis. L'objectif était de consigner dans un seul document facile d'accès les bases de l'assistance aux parlements à l'intention des parlements eux-mêmes et de leurs partenaires¹.

Les présents principes visent à faciliter la tâche des partenaires en énonçant un cadre général qui respecte les conditions suivantes :

- Il traduit une démarche pratique et efficace d'assistance aux parlements.
- Il tient pleinement compte du caractère unique de chaque institution parlementaire tout en reconnaissant l'émergence de normes internationales applicables à tous les parlements démocratiques.
- Il insiste sur le contrôle par le Parlement de son propre développement et de son évolution.
- Il promeut une culture de partenariat, de confiance et de respect mutuel.

1 Les expressions "partenaires", "partenaires de l'assistance aux parlements" et "partenaires des parlements", qui sont interchangeable, sont employées dans ce document pour désigner les intervenants extérieurs au Parlement qui participent aux travaux d'assistance parlementaire. L'expression "partenariats" désigne la relation entre les parlements et leurs partenaires.

En particulier, les principes sont conçus pour promouvoir une communication et une coopération effectives aux niveaux local, régional et mondial et pour contribuer à ce que les attributions et les responsabilités des partenaires en matière d'assistance aux parlements soient clairement définies, concertées et complémentaires.

Les présents principes sont amenés à évoluer. Cette évolution tiendra compte des expériences et du développement des partenaires et des parlements, afin qu'ils puissent continuer d'être une référence utile pour les parlements.

L'adoption de ces principes par les parlements et leurs partenaires en tant que cadre commun de l'assistance devrait donc contribuer à rendre progressivement plus efficace les activités menées à cette fin, ce qui en retour permettra aux parlements de mieux s'acquitter de leurs fonctions essentielles.

L'assistance aux parlements – raison d'être et caractéristiques

Raison d'être

Pour favoriser la vitalité de la démocratie, le maintien de la paix, le respect de l'état de droit et des droits de l'homme, l'égalité hommes-femmes, la prospérité économique et la justice sociale, il est essentiel que les parlements soient dotés de structures et de ressources adéquates. Du fait de leurs fonctions en matière de législation, de contrôle et de représentation, les parlements assument une responsabilité croissante; l'institution est donc pour tous les citoyens un enjeu vital.

La plupart des parlements aspirent à disposer de plus de moyens pour répondre aux attentes croissantes des citoyens qui demandent un service efficace et efficace de leurs représentants, et toutes les activités d'assistance doivent partir de ce constat.

Toutefois, la démocratie au sens large constitue une communauté mondiale et il convient donc que

les parlements puissent compter sur un soutien technique externe adapté et de la plus haute qualité; la communauté internationale a elle aussi intérêt à ce que toutes les institutions démocratiques fonctionnent bien. C'est cet objectif commun qui constitue le fondement de l'assistance aux parlements.

Caractéristiques

Les parlements sont des organisations complexes, dont les fonctions politiques, la procédure et le rôle administratif sont autant d'aspects distincts. Cette complexité pose des problèmes considérables lorsqu'il s'agit d'apporter un appui externe efficace.

Les parlements sont composés d'élus, assistés par des fonctionnaires et des administrateurs pour les questions de procédure et autres. Tous ont en général pour objectif commun de faire en sorte que le Parlement puisse traiter de problèmes sociaux plus pressants les

uns que les autres, approuver de bonnes lois, rappeler le Gouvernement à ses responsabilités et fournir à leurs membres les ressources nécessaires pour représenter leur circonscription. Or leurs rôles et leurs besoins, quoiqu'entremêlés, peuvent être très divers. Pour être efficace, l'appui aux parlements doit être suffisamment précis et réactif pour répondre comme il convient à ces besoins complexes.

Afin de répondre aux besoins de soutien accrus des parlements, un certain nombre de partenaires ont fait leur apparition ces vingt, voire trente, dernières années. Les parlements solidement établis ont prêté assistance aux parlements plus récents. De plus, des organisations internationales spécialisées, des instituts de formation, des donateurs, des groupes de la société civile et des entreprises de conseil se sont organisés pour fournir des ressources spécialisées. L'assistance aux parlements est devenue un domaine d'expertise

reconnu et s'est vu allouer des ressources croissantes; dans le même temps, l'idée que les parlements peuvent promouvoir la bonne gouvernance, l'intégration politique, la prospérité économique et la justice sociale est de plus en plus partagée.

L'assistance aux parlements doit s'appuyer sur des contributions locales et internationales. De même que, au niveau international, on s'accorde de plus en plus largement à reconnaître l'importance de parlements forts et efficaces pour le renforcement de la démocratie, les organisations de la société civile de nombreux pays reconnaissent le rôle essentiel que leur propre parlement joue dans la santé de la démocratie et, de plus en plus, suivent les travaux parlementaires et s'efforcent de soutenir les efforts visant à renforcer l'institution ou à la réformer. Pour que ceux-ci aboutissent, il est souvent essentiel que des intervenants nationaux contribuent au renforcement de l'institution.

L'assistance aux parlements a pour principal objectif d'aider ces institutions à développer au maximum leur capacité de s'acquitter de leurs tâches en matière de législation, de contrôle et de représentation. Cependant, elle doit également prendre en compte le fait que les parlements peuvent s'associer à des citoyens, des organisations de la société civile et des organismes subalternes de contrôle et de pouvoir, comme les parlements régionaux et les principales municipalités, et ainsi assumer dans le pays la direction de la promotion de l'état de droit et des droits de l'homme – notamment les droits de la femme et la protection de l'enfant –, organiser les activités de renforcement de la démocratie et s'établir comme des institutions nationales crédibles œuvrant au règlement pacifique des conflits.

Les difficultés inhérentes aux fonctions parlementaires et la complexité des institutions posent de nombreux

problèmes à ceux qui souhaitent apporter une assistance efficace. Il s'agit notamment de bien apprécier le contexte sociopolitique national, de comprendre le cadre institutionnel et les modes de gouvernance dans lesquels s'inscrit le Parlement et de promouvoir un soutien fort à l'échelon local. On ne peut comprendre comment agir efficacement auprès du Parlement et surmonter ces obstacles que si l'on dispose d'une assise solide dans le pays et, surtout, si l'on peut compter sur le soutien du Parlement lui-même, à tous les niveaux.

Pour qu'un projet mission d'assistance aux parlements soit couronné de succès, il doit être dirigé fermement et de manière concertée par tous les acteurs liés au Parlement, à savoir, au plan interne, les partis de la majorité et de l'opposition, les cadres comme les simples parlementaires, les élus et le personnel administratif; et, en dehors du Parlement, les citoyens

et les acteurs de la société civile avec lesquels il est en contact. Qu'elle vienne de l'intérieur ou de l'extérieur, l'assistance doit s'enraciner dans les priorités clairement définies du Parlement. La collaboration étroite et la concertation entre le Parlement et les partenaires extérieurs chargés de lui apporter leur soutien permettront d'identifier ces priorités et de faire part aux parlements des normes internationales auxquelles ils devraient se conformer au XXI^{ème} siècle.

Depuis une vingtaine d'années, les simples citoyens nourrissent de plus en plus d'attentes à l'égard des parlements et des parlementaires. De ce fait, on peut s'attendre à ce que ceux-ci soient appelés à se montrer de plus en plus efficaces dans l'exercice de leurs fonctions et à faire preuve, à titre personnel, de la plus grande intégrité afin de jouer pleinement le rôle central qui leur revient dans la structure institutionnelle du pays. Une aide doit être proposée aux parlements pour répondre à ces attentes.

Les parlements sont au cœur des événements politiques et il est fréquent que les activités d'assistance aux parlements évoluent au gré des priorités politiques et des alliances. Il faut donc faire preuve d'inventivité et choisir dans la panoplie de mécanismes d'assistance technique à la disposition des partenaires ceux qui sont le plus susceptibles de produire de bons résultats.

Il est indispensable que plusieurs partis soutiennent politiquement tant les objectifs que les modalités de l'assistance. Enfin, il est peu probable que des interventions soient concluantes à moins qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une assistance à long terme et soient dotées d'une structure suffisamment évoluée pour répondre à la complexité des parlements.

Principes communs – processus et forme

Processus

Conscients de ces difficultés, un certain nombre de parlements et de leurs partenaires se sont réunis à Genève en octobre 2013 et ont décidé d'un commun accord qu'il était temps de cerner un ensemble de principes communs constituant un cadre pour le travail d'assistance aux parlements.

Les principes ont été élaborés à la faveur de consultations. Un groupe de travail de cinq membres² constitué par l'UIP a piloté le processus avec le concours d'un consultant indépendant. Les parlements lui ont fait parvenir leur contribution par l'intermédiaire de l'Association des Secrétaires généraux des parlements et des organes directeurs de l'UIP. Les partenaires lui ont envoyé une série de documents de travail dans lesquels ils formulaient des observations.

Forme

Le document ci-dessous est le fruit de cette initiative. Il comprend un principe général et neuf principes spécifiques, dont chacun est consacré à un aspect habituel de l'assistance aux parlements. Le premier principe expose la raison d'être de l'assistance aux parlements en général. Chaque principe est accompagné d'un commentaire. Les parlements et leurs partenaires souhaiteront sans doute interpréter ces principes en fonction du contexte dans lequel ils travaillent.

Les principes sont conçus pour pouvoir s'appliquer à toutes les activités de renforcement de l'institution parlementaire. Ils sont censés avoir leur utilité dans tous les pays et contextes dans lesquels une assistance est prêtée au renforcement des capacités des parlements et pour que tous les partenaires de l'assistance aux parlements puissent s'en inspirer dans leurs travaux.

2 Union interparlementaire, Programme des Nations Unies pour le développement, Assemblée nationale française, Parlement européen, National Democratic Institute



Presentación
¿Qué es la...?
¿Por qué es importante?
¿Cómo se realiza?
¿Cuáles son los beneficios?
¿Cuáles son los riesgos?
¿Qué es la...?
¿Por qué es importante?
¿Cómo se realiza?
¿Cuáles son los beneficios?
¿Cuáles son los riesgos?



PLENÁRIO
PLENARIU
PLENARY

PLENÁRIO
PLENARIU
PLENARY

SECRETARIADO
SECRETARIADU
SECRETARIAT

COMISSÕES
KOMISAUN SIRA
COMMITTEES

GABINETE DO PRESIDENTE
PRESIDENTE-NA GABINETE
PRESIDENT'S OFFICE

PUBLICO E IMPRENSA
PUBLIKU HO IMPRENSA
PRESS AND PUBLIC

BIBLIOTECA
BIBLIOTEKA
LIBRARY

CAFETERIA
KAFF FATIN

RELAÇÕES PÚBLICAS
RELAASAUN PUBLICA
PUBLIC RELATIONS

four
Suai
19/04/07

Principe général de l'assistance aux parlements

L'efficacité des parlements est essentielle à la protection de la démocratie et de l'état de droit, au respect des droits de l'homme, à l'égalité des sexes et au développement économique et social. Les parlements doivent avoir accès à une assistance technique de qualité pour donner leur pleine mesure dans ces domaines.

Les parlements et la démocratie

La démocratie se présente sous de nombreuses formes mais elle est en général définie par la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), qui a pour fonction d'éviter que le pouvoir ne soit concentré entre les mêmes mains. Il faut donc un parlement démocratique avec un fort ancrage dans la société, disposant des structures internes nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions.

Les parlements assurent des fonctions essentielles (législation, contrôle et représentation), qui sont des éléments indispensables de la qualité de la gouvernance générale d'un pays, dans la mesure où ils apportent une valeur ajoutée aux politiques gouvernementales, contribuent à légitimer les actions

et les activités du Gouvernement, entreprennent des politiques indépendamment du Gouvernement et adoptent des lois propres à donner corps aux politiques.

Ces fonctions sont le fait d'un parlement démocratique, garant de la légitimité des décisions politiques, qui doit faire prévaloir l'état de droit, protéger les droits de l'homme, promouvoir un objectif d'égalité entre hommes et femmes, appliquer à l'économie un cadre législatif propice à une croissance durable et réagir aux évolutions qui se font sentir dans la société et qui appellent un développement social et une modernisation de l'institution. L'Exécutif et le Judiciaire ont certes des responsabilités dans ces domaines, mais il demeure qu'en l'absence d'un parlement démocratique fort et efficace l'Etat perd de sa légitimité.

De plus, les parlements démocratiques donnent à tous les secteurs de la société la possibilité de se faire entendre par la voix de leurs représentants. De plus, les parlements démocratiques donnent à tous les secteurs de la société la possibilité de se faire entendre par la voix de leurs représentants. Ils sont le lieu où il convient de débattre des différends et des désaccords sur les orientations politiques, ainsi que des questions d'intérêt national, et de trouver des solutions pacifiques durables dans le respect de la légalité.

Soutien fourni par les partenaires

Les parlements sont nombreux à rechercher un soutien extérieur pour mieux accomplir les tâches complexes qui leur incombent. Toute aide extérieure, qu'elle prenne la forme de programmes bilatéraux ou multilatéraux, doit, d'une part, être adaptée aux besoins du Parlement et, d'autre part, être d'une qualité à la mesure de l'importance du Parlement dans l'ordonnement politique global du pays.

Les élus et les fonctionnaires du Parlement devraient, pour tous les domaines de l'activité parlementaire, avoir accès à une assistance interne et locale, mais également recevoir celle d'autres parlements et de la communauté internationale. Ces échanges internationaux devraient être établis en insistant sur l'intégrité et l'indépendance dont dépend le succès de toute institution parlementaire. Cet appui passera tantôt par des réunions, des manifestations et des démarches institutionnelles, tantôt par des contacts informels.

Enfin, toute activité d'assistance doit partir du principe que chaque parlement, qu'il soit récent ou établi de longue date, a quelque chose à apprendre des autres. Si essentiel que soit le rôle des partenaires pour répondre aux attentes de chaque parlement sur des points précis, le partage d'expériences entre les parlementaires et le personnel des parlements est un précieux auxiliaire de la démocratie qui a amplement fait ses preuves dans le monde et devrait être fortement encouragé.

Principes spécifiques d'assistance aux parlements

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

Le succès de l'assistance aux parlements passe par une relation fondée sur la confiance et la franchise entre eux et leurs partenaires. Cette confiance doit se manifester concrètement dans les modalités pratiques de mise en œuvre de l'assistance – se traduire par exemple par une gestion ouverte et solidaire des activités.

L'assistance prêtée à un parlement doit répondre à ses besoins particuliers. La meilleure manière d'y parvenir est d'adopter une démarche ouverte qui tienne compte de la diversité des élus, des partis politiques et des fonctionnaires qui constituent le Parlement. Le Parlement lui-même est le mieux placé pour exprimer ses besoins, pour définir des objectifs de politique générale et pour décider de la démarche stratégique à suivre en ce qui concerne les activités particulières. Les partenaires extérieurs peuvent néanmoins être d'une grande utilité pour aider à planifier les stratégies.

Les parlements ne sont pas des institutions isolées, mais bien insérées dans le contexte qui est le leur, notamment dans leur cadre institutionnel. Il s'ensuit que, si l'on veut promouvoir l'institution parlementaire et pérenniser le soutien externe qui peut lui être apporté, il faudra regarder au-delà du Parlement lui-même et tenir compte de l'avis des institutions et organismes externes, notamment l'Exécutif.

Un pays ne peut être bien gouverné qu'à condition que les principales institutions de l'Etat travaillent main dans la main. Conformément à l'impératif de séparation des pouvoirs, l'Exécutif ne saurait participer directement aux activités d'assistance aux parlements, mais il importe, pour assurer ce soutien, d'établir des relations constructives entre le Législatif et l'Exécutif. Des consultations appropriées avec le Gouvernement peuvent être utiles pour soutenir les efforts de développement du Parlement.

Dans les parlements, l'activité est intense et les tâches quotidiennes sont souvent plus pressantes les unes que les autres, en particulier durant les sessions. L'assistance au Parlement doit donc pouvoir s'adapter au régime imposé par une institution en activité.

La meilleure approche à suivre pour apporter un soutien à long terme au Parlement est en effet d'inscrire ce soutien dans un plan stratégique d'ensemble, dont le Parlement aura lui-même décidé à la faveur d'un processus participatif. Ce plan pourra concerner tous les domaines d'activité du Parlement, et il serait utile qu'il identifie les domaines d'action prioritaires de l'institution, les intérêts de ses membres et les points par lesquels il serait préférable de commencer l'intervention. (L'élaboration de ce plan stratégique peut elle-même faire partie du soutien externe.)

S'il est vrai que l'assistance doit être orientée selon les besoins du Parlement, la relation devrait s'établir de telle sorte que le Parlement tire parti de l'expertise de ses partenaires et lui accorde toute l'importance qu'elle mérite et étudie avec attention les conseils qui lui sont prodigués. En général, les partenaires connaissent bien l'institution parlementaire et en ont une expérience approfondie. Il est donc dans l'intérêt général que le meilleur usage soit fait de leur savoir.

Les conditions énoncées ci-dessus sont importantes en ce qu'elles conditionnent le succès des activités d'assistance aux parlements, mais également en ce qu'elles permettent de comprendre quelles dispositions prendre, par exemple les dispositions suivantes :

- Veiller à la bonne gestion des activités (en particulier en ce qui concerne les finances et l'administration) et à ce que tous les points de vue du Parlement soient correctement représentés grâce à des structures

de gestion aussi peu nombreuses que possible et intégrées, autant que faire se peut, dans la structure administrative existante du Parlement.

- Tenir pleinement compte de la structure du Parlement (par exemple l'existence d'une ou de deux chambres) dans la conception du programme et associer le secrétariat aux activités d'assistance.
 - Dans la mesure du possible, encourager le Parlement à prendre une part active aux activités d'assistance, par exemple en faisant participer régulièrement le personnel parlementaire aux réunions, en partageant les coûts ou en apportant des contributions non financières.
 - Faire en sorte que les activités d'assistance soient compatibles avec le travail quotidien du Parlement, et en particulier celui des élus et des fonctionnaires dont le poids est le plus déterminant dans le choix du programme du Parlement. De manière générale, cela impliquera par exemple d'associer étroitement le président et le secrétaire général du Parlement
- ou leurs représentants aux travaux, quoique les contributions des autres membres du Parlement soient également essentielles.
 - S'assurer que les activités d'assistance se déroulent à un rythme qui convienne à tous les partenaires et au Parlement lui-même et éviter de fixer des objectifs ou des délais trop ambitieux.
 - Réévaluer fréquemment les objectifs stratégiques et les démarches suivies en vue d'une amélioration progressive des résultats.
 - Procéder à des évaluations à la fin des interventions afin de juger de leur impact, de vérifier l'optimisation des fonds investis et de pouvoir exploiter l'expérience acquise dans les futurs travaux de soutien.

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

Si complexes que puissent apparaître les parlements, leur raison d'être essentielle reste de donner corps aux aspirations politiques, économiques et sociales des citoyens dans l'ordre juridique et social du pays en légiférant et en exerçant leurs fonctions de contrôle et de représentation.

Plus un parlement est étroitement inséré dans le tissu social, mieux il perçoit les différents contextes, et plus il sera à même de contribuer à trouver des solutions pacifiques et politiquement acceptables aux problèmes urgents du pays.

L'un des rôles des partenaires est d'aider les parlements à se forger une image positive dans la société et d'encourager les efforts qu'ils déploient pour faire bonne figure dans l'opinion de leurs citoyens.

Les initiatives réussies d'assistance aux parlements prêtent donc une attention soutenue non seulement à la structure constitutionnelle et institutionnelle et à l'organisation des procédures à l'intérieur du Parlement, mais également, à l'extérieur, aux divers contextes sociaux et politiques dans lesquels celui-ci s'inscrit et qui exercent sur lui et sur ses membres une influence quotidienne. Un soutien efficace doit aider le Parlement dans ses efforts d'ouverture et de communication avec les citoyens, quel que soit le contexte social et politique.

L'ouverture est essentielle pour démontrer aux citoyens l'importance du Parlement. En particulier, les partenaires doivent savoir jauger la situation économique-politique du pays, notamment la nature et le rôle des partis politiques, et comprendre en outre son contexte constitutionnel.

L'ouverture des parlements – prendre le pays comme cadre de référence et s'adresser à tous les citoyens

Les parlements qui exercent le mieux leurs fonctions sont ceux qui offrent à leur pays un lieu où l'on peut débattre des sujets qui importent aux citoyens en leur qualité de membres de la nation, mais souvent aussi en tant qu'individus, quels que soient leur sexe, leur origine ethnique, leur statut social ou leur obédience politique, et où l'on peut trouver des solutions.

Il est peu probable que cet objectif puisse être atteint sans des programmes d'ouverture sérieux et volontaristes, pilotés par le Parlement, qui visent à rallier l'adhésion des citoyens et des organisations de la société civile; les programmes de ce type exigent des parlements et de leurs membres qu'ils soient ouverts sur le monde extérieur et conscients de leurs responsabilités envers leurs électeurs et envers l'intérêt général de la nation.

Pour beaucoup de parlements (y compris certains établis de longue date), la nécessité de s'ouvrir paraît encore nouvelle, mais on y voit à présent un aspect normal de la vie de l'institution. Les efforts en ce sens peuvent prendre de multiples formes, de simples visites dans un sens et dans l'autre, jusqu'à des travaux sur des questions complexes de politique.

Il convient toujours de garder à l'esprit la problématique hommes-femmes et les problèmes qui se posent en particulier aux femmes, et aux jeunes, en réfléchissant à la manière dont on pourrait contribuer à faire changer les choses. La participation des femmes peut être encouragée en s'adressant systématiquement à des organisations de défense des droits des femmes, à des femmes influentes et à des instituts de recherche et laboratoires d'idées sur le genre.

Il importe également que les parlements s'ouvrent aux jeunes. Ceux-ci peuvent être amenés à prendre part à la vie de l'institution grâce, par exemple, à des stages au Parlement proposés aux étudiants pour promouvoir l'ouverture, la coopération et l'apprentissage, ou à la mise en place de parlements des jeunes.

Les parlements ont également un rôle particulier à jouer pour que les minorités et les groupes marginalisés puissent faire entendre leurs voix; les activités d'assistance doivent donc veiller à s'associer ces groupes vulnérables. Dans les pays où certaines circonscriptions sont difficiles d'accès, où le système de transport est fragile et où certains groupes ethniques vivent dans des lieux reculés, les activités de terrain destinées à promouvoir le contact avec la population revêtiront une importance toute particulière.

Il existe de nombreuses façons de mener et de soutenir concrètement une politique d'ouverture, et le choix

des priorités dépendra en bonne mesure des moyens de communication qui sont utilisés dans le pays ou la région : radio, télévision, chaînes parlementaires spécialisées, site web bien conçu pour le Parlement, lettres d'information rédigées dans les langues appropriées, visites du Parlement pour les citoyens ou, au contraire, visites rendues par des parlementaires locaux ou internationaux, séminaires et conférences.

Quelle que soit la forme qui est convenue dans chaque cas, les partenaires devraient toujours considérer que la capacité du Parlement de s'ouvrir aux contacts avec les électeurs est de la plus haute importance.

Les activités d'assistance destinées à promouvoir l'ouverture sur le monde extérieur devraient avoir les objectifs suivants :

- Promouvoir une forte volonté d'ouverture et renforcer les liens avec les citoyens.

- Faire en sorte que la participation aux activités d'assistance reflète la diversité nationale.
- Prévoir le cas échéant des formations spécifiques sur la prise en compte de questions de diversité.
- Aider les parlements et les parlementaires à promouvoir l'importance de l'égalité des chances et à lutter contre toutes les formes de discrimination lorsqu'ils légifèrent, ou exercent leurs fonctions de contrôle et de représentation, de même qu'au sein de leur propre administration.

Contextes constitutionnels et économique-politiques

Les parlements font partie d'un cadre constitutionnel et intentionnel formel à l'intérieur duquel s'inscrit leur action. Dans le même temps, les parlements évoluent dans un contexte politique et économique moins transparent, dont ils font partie mais qui les dépasse.

Les partenaires doivent toujours veiller à tenir compte non seulement du contexte constitutionnel et institutionnel tel qu'il apparaît en surface, mais également du contexte politique et économique qui entoure le Parlement. Il faut bien en prendre conscience si l'on veut concevoir des activités permettant effectivement d'aider les parlements à élaborer des programmes de soutien adaptés.

Les partenaires se doivent donc de se renseigner sur l'histoire des institutions du pays et de bien comprendre le contexte général du pays (système électoral, partis politiques, dispositions applicables dans la Constitution, situation des droits de l'homme, égalité hommes-femmes, conflits récents), la situation fiscale et budgétaire, le contexte économique et les plans nationaux pour le développement.

Les soutiens du Parlement doivent également tenir compte des différends, des questions internationales et régionales (en matière de commerce, de politique, d'économie ou de relations culturelles) et des obligations auxquelles le pays a souscrit dans le monde et dans la région. Toutes ces questions sont de nature à influencer les intérêts et les préoccupations du Parlement.

Les partis politiques permettent de faire le lien entre l'opinion politique organisée et les institutions de l'Etat, notamment le Parlement. Le Parlement est le lieu où les principales tendances politiques du pays sont représentées, conformément à ce que prévoit la loi électorale, et les partis politiques sont des acteurs clefs de la vie économique et politique.

La capacité d'agir d'un parlement dépend dans une bonne mesure de la qualité de ses règles de procédure, mais aussi de la stabilité, de la discipline et de la puissance des partis, des groupes et des alliances politiques du pays. Lorsque les partis sont faibles ou, pis encore, lorsqu'il n'en existe pas, il est peu probable que le Parlement parvienne à représenter efficacement les citoyens. Les partis politiques, acteurs essentiels de la vie démocratique du pays et de la démocratie parlementaire, sont donc un autre élément clef du contexte et un autre axe majeur de l'assistance. Il importe donc que les partenaires connaissent l'histoire et la tradition politique des principaux partis représentés au Parlement.

Principe 3 : L'assistance aux parlements doit viser des résultats durables

Prêter une assistance durable aux parlements suppose que ceux-ci continuent d'en tirer profit même après qu'elle a pris fin. Il faut pour cela que les parlements apprennent à gérer eux-mêmes leur évolution et leur rénovation.

L'assistance aux parlements devrait s'efforcer de concevoir des outils permettant de pérenniser ses effets et d'amorcer un processus de renforcement continu de l'institution parlementaire. Il s'agit entre autres d'adopter une approche stratégique du renforcement et d'accroître l'efficacité du personnel parlementaire.

La planification stratégique pour obtenir des effets durables

Les parlements ont certes des fonctions qui leur sont propres, mais ils ont bien des points communs avec d'autres institutions en ce sens qu'ils évoluent, de manière planifiée ou non.

Les parlements devraient donc toujours être encouragés à adopter des techniques de gestion et d'organisation stratégiques afin de contrôler leur propre évolution en définissant l'ordre de priorité de leurs activités, en gérant l'assistance extérieure et, s'agissant des objectifs institutionnels d'ensemble, en revoyant et en révisant les initiatives et réformes antérieures et en veillant à ce que les ressources soient administrées de manière efficace, responsable et transparente.

Ces techniques permettent en outre aux parlements de montrer aux citoyens les progrès accomplis dans les objectifs institutionnels du pays et ainsi d'améliorer progressivement leur image.

La planification stratégique est le principal outil dont dispose le Parlement pour rationaliser et pérenniser le changement en favorisant un consensus autour des

objectifs stratégiques et la planification financière et opérationnelle annuelle.

Si aucune pratique de planification n'est en place, les partenaires devraient encourager les parlements à envisager l'opportunité de planifier leur action et accompagner le Parlement concerné dans le long processus menant à l'adoption durable d'une perspective stratégique au Parlement. Lorsqu'il existe une stratégie de planification, on s'attachera à la réviser et à la mettre à jour, selon que de besoin.

Le personnel et la continuité de l'institution

Les parlements existent pour permettre à leurs membres d'exercer leur mandat démocratique. Il leur est impossible de s'acquitter efficacement de cette mission en l'absence d'un personnel d'encadrement permanent. L'institution la plus à même d'assurer la continuité et de veiller à ce que les modifications

résistent au temps est le secrétariat permanent, bien que d'autres acteurs, à savoir le président du Parlement, les présidents des partis et les élus, en particulier ceux dont le mandat est reconduit, jouent également des rôles essentiels.

Pour qu'un parlement soit fort, il lui faut pouvoir compter sur un personnel impartial, hautement professionnel et qualifié, qui lui soit dévoué. Les activités d'assistance aux parlements peuvent favoriser la réalisation de cet objectif en promouvant la sélection du personnel et l'organisation des carrières en fonction du mérite et en s'assurant que les contrats de travail ou les dispositions légales qui s'appliquent aux employés leur accordent la protection voulue. L'assistance aux parlements pourra encourager les mesures visant à favoriser la promotion des femmes à des postes de direction au secrétariat.

La mémoire institutionnelle est pour tout parlement une ressource inappréciable; or, cette mémoire réside principalement dans le personnel, en particulier les fonctionnaires expérimentés du secrétariat. Cela ne veut pas nécessairement dire que les mêmes personnes doivent passer toute leur vie active au secrétariat. Poussée à l'extrême, cette logique pourrait amener à la sclérose de l'institution. Il faut trouver le juste équilibre entre la continuité et le changement au sein du personnel du Parlement.

L'assistance aux parlements peut passer par l'organisation de séances de formation continue et de partage de données d'expérience à l'intention du personnel du secrétariat, la création éventuelle d'un centre de formation et de recherche au Parlement, l'élaboration de manuels ou l'accès facilité du Parlement à une expertise indépendante qualifiée, ces activités venant s'ajouter à l'assistance destinée aux parlementaires.

Le rôle des partenaires dans le renforcement durable de l'institution parlementaire

Pour produire des effets durables, les activités d'assistance entreprises par les partenaires doivent s'inscrire dans le processus décidé par le Parlement et dirigé par lui. Cette position permet notamment de :

- faire en sorte que les partenaires soient véritablement au service du projet que le Parlement a pour son propre développement et affirmer la légitimité de leur soutien;
- coordonner étroitement les activités et le renforcement d'ensemble du Parlement;
- envisager l'assistance prêtée par les partenaires comme un ensemble dont tous les secteurs du Parlement peuvent tirer avantage. Pour produire des résultats durables, les activités d'assistance aux parlements doivent contribuer à renforcer des capacités de toute l'institution et de tous les élus et fonctionnaires qui la composent.

Les élus et le personnel sont en général plus enclins à participer volontairement et avec enthousiasme aux activités organisées par le partenaire, à contribuer à leur succès et à prendre un intérêt personnel au résultat s'ils ont la maîtrise du processus de renforcement.

Cela étant, il est fréquent que des activités d'assistance soient demandées sans être prévues dans un document de planification à long terme. Tous les parlements n'auront peut-être pas pu élaborer un plan de renforcement à long terme au cours d'un processus participatif. Même lorsque c'est le cas, il s'écoule souvent un certain temps entre une élection et la révision du plan de renforcement de l'institution et l'alternance politique peut parfois entraîner une réévaluation des priorités. L'assemblée doit souvent adapter son calendrier et ses priorités pour répondre aux nouveaux besoins du pays et aux événements politiques. Les activités d'assistance aux parlements

doivent prêter attention aux besoins nouveaux des parlements et des parlementaires, même lorsqu'ils ne sont pas exprimés dans un document de planification stratégique à long terme.

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

Le Parlement est le lieu où toutes les tendances politiques sont représentées, selon les dispositions de la loi électorale du pays. Les partis politiques sont des acteurs essentiels de la vie démocratique et la démocratie parlementaire est censée permettre à tous les groupes disposant d'un électorat suffisant de s'exprimer. L'assistance aux parlements a certes pour objet principal le fonctionnement efficace du Parlement dans son ensemble, mais il importe que les partenaires tiennent compte de l'histoire et de la tradition politique des principaux partis représentés au Parlement qu'ils assistent.

Cette non-discrimination implique de fournir dans la mesure du possible un appui à toutes les tendances politiques représentées au Parlement, pour autant qu'elles se conforment à la pratique démocratique établie, par exemple en ce qui concerne l'état de droit et le respect des droits et privilèges des opposants

politiques. Les élus, qu'ils fassent partie de la majorité ou de l'opposition, devraient tous bénéficier des activités d'assistance aux parlements, et aucun groupe ne devrait pouvoir empêcher les autres de recevoir un appui.

Certaines fondations et organisations d'assistance aux parlements sont liées à des partis politiques spécifiques. S'il existe effectivement un rôle pour l'assistance d'un parti à un autre et pour les échanges entre partis partageant des idéologies ou des affiliations similaires, un esprit de non-discrimination politique doit régner dans la conception et la mise en œuvre des activités d'assistance aux parlements, l'objectif général de l'assistance étant de renforcer le fonctionnement démocratique de l'ensemble du Parlement.

La non-discrimination ne signifie pas que la même assistance doive être fournie à tous les groupes politiques, car leurs besoins et leurs priorités peuvent

être très différents en fonction de leur rôle au Parlement (majorité, opposition, membre minoritaire d'une coalition, etc.). Dans certains cas, les partenaires engagent un dialogue avec des groupes ou des tendances politiques importants qui sont absents du Parlement, soit qu'ils n'aient pas franchi le seuil de représentation, soit qu'ils n'aient pas pu participer pleinement au processus électoral.

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

Les parlements nationaux sont tous différents en fonction de leur évolution, de la place qu'ils occupent dans la structure globale de gouvernance nationale et des conventions et procédures qui les caractérisent. Certains aspects de la pratique parlementaire sont toutefois universels. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une véritable communauté internationale des parlements.

Les partenaires, tout en reconnaissant le caractère unique de chaque parlement, cherchent également à mettre en œuvre ces pratiques universelles qui s'appuient sur les normes internationales naissantes pour parlements démocratiques. Les efforts louables déployés par l'UIP³ et par des associations parlementaires, telles que l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA)⁴ et l'Assemblée parlementaire

de la Francophonie (APF)⁵ pour élaborer ces normes, mériteraient d'être poursuivis.⁶

Toute tendance des partenaires de l'assistance aux parlements à vouloir réduire la démocratie parlementaire à un modèle ou système unique risque d'être préjudiciable. La démocratie tire sa force de sa capacité à rassembler et à associer dans un processus commun différentes traditions de différentes parties du monde, qui doivent être respectées dans toute leur diversité.

Les nouvelles normes internationales applicables aux parlements démocratiques, qui émanent en fait des parlements eux-mêmes par le biais d'organisations telles que l'APF, la CPA, l'UIP et la Communauté de

3 www.ipu.org

4 www.cpaq.org

5 apf.francophonie.org

6 Les documents sur les nouvelles normes internationales sont disponibles sur les sites web de l'APF, de la CPA et de l'UIP; le site agora-parl.org rassemble de nombreux documents intéressants.

développement d'Afrique australe (SADC), aideront les partenaires à éviter de se cantonner à un seul modèle de démocratie parlementaire et au contraire à asseoir les efforts d'assistance sur les éléments de la pratique parlementaire communs à tous les systèmes constitutionnels.

Objectif des normes internationales

Les normes internationales sont une base permettant à la communauté des parlements de trouver des pistes d'action communes pour répondre à l'évolution des besoins des populations.

Ces dernières années, plusieurs publications ont présenté des analyses approfondies des parlements et de la démocratie parlementaire pour susciter le débat et dégager un consensus sur les normes applicables aux assemblées démocratiques⁷, pour fournir des références aux assemblées démocratiques⁸, et pour trouver des démarches novatrices pour assurer la responsabilité des parlements dans les pays en développement⁹.

D'autres travaux importants permettent aux parlements de commencer à se renforcer eux-mêmes en proposant une approche rationnelle et universelle de l'auto-évaluation, qui constitue la première étape de

7 Par exemple, NDI, *Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures* (2007) à l'adresse <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/standardsfordemocraticparliaments>

8 SADC, *Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa* (2010) à l'adresse <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/SADC%20PF%20E2%80%93%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures%20in%20Southern%20Africa.pdf>

9 OCDE, *Accountability and Democratic Governance: Orientations and principles for development*, à l'adresse www.oecd.org/dac/governance-development/ForWEB_Accountability_and_democratic_governance_Orientations_and_principles_for_development.pdf

10 UIP, *Evaluer le Parlement : outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements* (2008); et PNUD, *Critères et cadres d'auto-évaluation destinés aux parlements démocratiques* (2010), tous deux <http://www.agora-parl.org/fr/resources/aoe/standardsparlementsdemocratiques>

l'identification des besoins actuels et futurs auxquels il faudra répondre en priorité¹⁰.

Ces travaux peuvent inspirer de nombreuses autres améliorations dans la vie d'un parlement démocratique. Les directives, normes et cadres d'évaluation internationaux peuvent par exemple contribuer à la réalisation des objectifs suivants :

- Permettre aux parlements de contrôler leur propre stade de développement et de comprendre clairement la nature de l'assistance dont ils ont besoin.
- Fournir une mesure objective de l'efficacité du Parlement.
- Constituer des points de référence utiles pour les évaluations.
- Aider à donner des points de comparaison aux parlements.

- Aider à décrire la feuille de route de l'assistance à fournir à l'avenir.
- Contribuer à l'auto-évaluation des parlements et à leurs efforts de réforme.

Les acteurs de l'assistance aux parlements, emmenés par les parlements eux-mêmes, devraient promouvoir l'émergence de règles et de normes internationales pour les parlements démocratiques fondées sur des pratiques parlementaires universelles et soutenir les travaux visant à les mettre au point.

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

Raison d'être

L'affranchissement politique des femmes a été l'un des principaux changements qu'a connus la démocratie dans le monde au XX^{ème} siècle. Une assistance continue d'être nécessaire pour répondre à cette évolution, à la fois pour œuvrer à la représentation paritaire des femmes au Parlement et pour faire en sorte que l'égalité des sexes soit inscrite dans les activités législatives et le travail de contrôle du Parlement.

Lorsque les femmes se voient interdire d'apporter leur contribution, que l'occasion de s'instruire et de travailler leur est refusée et qu'elles se heurtent à des obstacles pour participer au Gouvernement du pays ou aux instances de décision, le pays se prive d'exploiter le potentiel d'à peu près la moitié de sa population. L'égalité des sexes est donc un moteur essentiel du développement durable, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté.

L'égalité des sexes revêt pour les parlements une triple importance :

- Les parlements démocratiques tirent leur légitimité de leur capacité à représenter tous les citoyens de leur pays. Lorsque la représentation des femmes est entravée ou limitée, c'est toute la légitimité des institutions qui en souffre.
- Le petit nombre, voire l'absence, de femmes au Parlement empêche celui-ci de tenir pleinement compte des besoins et des intérêts d'une partie importante de la population dans l'exercice de ses fonctions de législation, de contrôle et de représentation, ce qui compromet sérieusement la qualité de son activité législative, entre autres tâches essentielles.
- Le Parlement est une vitrine par laquelle le pays se donne à voir au monde. La plupart des pays cherchent à montrer qu'ils respectent et soutiennent les normes internationales dans leur politique économique

et sociale et à prendre une part active dans le concert des nations. Les parlements dans lesquels les hommes et les femmes sont inégalement représentés donnent une piètre image de leur pays.

Ces constats devraient inciter les autorités parlementaires à adopter des mesures pour que leur institution prenne en compte les problématiques relatives au genre, que la participation égale des hommes et des femmes y soit encouragée, que le Parlement donne l'exemple en assurant le respect de l'égalité des sexes dans ses activités et qu'il se penche dans ses travaux sur les problématiques relatives au genre afin d'obtenir des résultats en la matière.

Lorsque les femmes sont sous-représentées au Parlement ou que leurs voix sont étouffées comme c'est le cas dans de nombreux parlements, il est essentiel que les partenaires cherchent à assister

le Parlement à mettre en place des activités qui encouragent une participation équilibrée des hommes et des femmes ainsi que l'intégration de la dimension de genre dans le travail du parlement.

Mesures

Evaluer la mesure dans laquelle un parlement tient compte de la problématique hommes-femmes peut être une bonne façon de commencer à établir les faits et à identifier les dispositions à prendre pour encourager et améliorer la participation des femmes – en tant qu'élues ou que membres du personnel – et pour faire en sorte que le Parlement prête la même attention aux nécessités et aux intérêts des hommes et des femmes dans ses travaux.

La stratégie du Parlement devrait être rédigée dans une volonté de refléter la problématique hommes-femmes

sous tous ses aspects ainsi que la nécessité d'œuvrer à l'égalité. La stratégie elle-même doit en être un exemple. Garder cet objectif à l'esprit en rédigeant les projet facilitera considérablement le travail des partenaires avec les parlements en ce qu'il donnera une légitimité aux méthodes de promotion de l'égalité des sexes dans tous les aspects de la vie et du travail des parlements, en particulier en ce qui concerne leurs tâches essentielles.

Tenir compte des questions de genre dans tous les aspects de l'assistance aux parlements et s'assurer que les activités, leur mise en œuvre, le suivi des résultats et leur évaluation sont conçus pour ménager la même place aux hommes qu'aux femmes améliore l'efficacité des programmes, car les objectifs et les résultats prendront alors en compte et satisferont autant les besoins des femmes que ceux des hommes.

Les activités d'assistance aux parlements devraient tenir compte des questions d'égalité des sexes dans deux

perspectives différentes mais complémentaires. Ces activités devraient d'abord chercher à appuyer et à satisfaire les nécessités actuelles des élues et du personnel féminin et des organes qui, au sein du Parlement, œuvrent à l'égalité des sexes et aux questions des droits de la femme, comme les groupes parlementaires d'élues ou les comités consacrés à l'égalité des sexes.

En deuxième lieu, les activités devraient chercher à faire progresser l'égalité des sexes et les droits de la femme en appuyant les efforts déployés par des hommes et des femmes et par l'institution parlementaire dans son ensemble pour renforcer l'attention des stratégies et de la culture de travail à cet égard. Les partenaires devraient accompagner les efforts des parlements pour réviser et évaluer leur propre fonctionnement, leurs règles internes ainsi que les procédures et les pratiques suivies dans leurs locaux, dans une perspective d'égalité des sexes, et ce de manière régulière, pour éliminer toute discrimination envers les femmes.

Dans leurs activités, les partenaires doivent faire en sorte que les femmes et les hommes sont bien représentés dans toutes les activités d'assistance à différents niveaux, y compris dans les structures de décision.

Les activités d'assistance doivent constamment poursuivre les objectifs suivants :

- S'assurer que les femmes et les hommes sont effectivement représentés au Parlement à tous les niveaux, tant parmi les élus que parmi le personnel.
- Augmenter le nombre des élues au Parlement et renforcer leur capacité d'action une fois élues.
- Faire en sorte que l'égalité des sexes soit respectée dans le secrétariat aux plus haut niveaux comme aux moins élevés.
- S'assurer que les dispositifs de promotion de l'égalité des sexes, comme les comités ou les groupes parlementaires, aient une place légitime et participent de l'économie générale de l'institution parlementaire.

- Veiller à ce que les parlements aient la volonté et la capacité (notamment en ce qui concerne les ressources humaines et financières) d'adopter des politiques publiques de lutte contre la discrimination sexiste. Par exemple, des ressources suffisantes devraient être allouées aux activités visant à promouvoir l'évaluation de l'impact des projets de lois et des budgets en fonction des sexes et comprenant une évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques du point de vue de l'égalité des sexes.

Il est essentiel que les partenaires aident les parlements à tenir compte de l'objectif d'égalité entre hommes et femmes, à respecter le principe de l'égalité des sexes en l'appliquant dans leur fonctionnement et à promouvoir cette égalité dans leurs travaux. Le *Plan d'action pour des parlements sensibles au genre*, adopté par les parlements membres de l'UIP en 2012, est un outil de référence utile à cet égard¹¹.

11 127^{ème} Assemblée de l'UIP à Québec, 26 octobre 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.ipu.org/conf-f/127/res-plan.htm>

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

Raison d'être

Aussi spécialisé et éclairé soit-il, l'appui extérieur destiné aux parlements doit se fonder sur le contexte immédiat dans lequel s'inscrit le Parlement concerné pour recevoir les orientations et le concours pratique nécessaires.

Un engagement à long terme des partenaires doit pouvoir s'appuyer sur du personnel local et des ressources nationales qui viennent enrichir l'expérience internationale et améliorer les connaissances du personnel international sur le contexte local. Le fait d'apporter une expertise nationale dans le cadre des activités parrainées par les partenaires extérieurs permet généralement un panachage de l'assistance prêtée, beaucoup plus riche que l'aide que les experts internationaux pourraient prodiguer à eux seuls.

L'assistance aux parlements ne saurait être efficace sans une véritable alliance des ressources locales

et des ressources internationales, laquelle doit être au cœur même du mécanisme d'exécution, qu'il s'agisse d'un appui ponctuel, de soutien aux projets et programmes ou d'une autre modalité d'intervention.

Le Parlement en tant que ressource

Il va sans dire que le Parlement est lui-même une source d'expertise locale qu'il faudrait intégrer aussi efficacement que possible aux activités d'assistance aux parlements.

Une telle expertise ne devrait pas provenir d'une seule source au sein du Parlement mais émaner d'un éventail aussi large que possible d'acteurs administratifs et politiques, qui sont ainsi plus enclins à se faire les champions de telle ou telle activité.

En dernière analyse, les partenaires désireux d'appuyer certaines activités spéciales devraient, au besoin,

pouvoir s'adresser au président du parlement concerné, au secrétaire général et à d'autres acteurs essentiels du parlement, notamment pour surmonter certaines difficultés qui se posent.

Sources externes d'expertise locale

Les partenaires devraient également soutenir des organisations dynamiques et indépendantes de la société civile et les aider à collaborer plus efficacement avec les parlements. Là où de telles organisations existent déjà, ils devraient travailler avec elles en s'employant avant tout à bien comprendre les dynamiques qui sont à l'œuvre entre le Parlement et ces organisations, de manière que les conditions du succès soient autant que possible réunies.

Ils devraient aussi promouvoir les contacts entre le Parlement, les universités locales, les experts nationaux et étrangers basés dans le pays concerné et des

laboratoires d'idées, pour mieux tirer parti de l'expertise disponible au niveau local.

Elargissant encore le cercle, les partenaires de l'assistance parlementaire devraient s'attacher à utiliser l'expertise disponible sur place. Pour autant que cela soit acceptable du point de vue politique et faisable sur le plan pratique, ils promouvont aussi la coopération régionale, notamment avec les parlements des pays voisins, avec les instances parlementaires et de gouvernance régionales et des centres de formation parlementaire ou des centres d'excellence axés sur la formation des parlementaires.

Il faut bien sûr prendre soin d'associer les gouvernements et les organes judiciaires nationaux aux activités d'assistance aux parlements, une telle démarche correspondant à l'aspiration de mettre en place des gouvernements dits de concertation nationale

et de promouvoir l'harmonie institutionnelle, qui, si elle se réalise, contribue énormément à améliorer la gouvernance nationale.

Inscrire les objectifs poursuivis en matière d'appui local dans des programmes régionaux est une manière de mieux sensibiliser les parties prenantes nationales aux difficultés et faiblesses institutionnelles auxquelles doivent faire face tous les parlements.

Personnel national

Il existe mille manières de tirer parti des ressources nationales et de les mettre en valeur. Les partenaires nationaux sont donc encouragés à faire appel à leur imagination et à leur créativité lorsqu'ils s'attachent à renforcer l'institution parlementaire.

Le personnel national peut agir à plusieurs titres : personnel-ressource, mentorat, facilitation et

conseils aux commissions parlementaires. Là où les compétences laissent à désirer, l'assistance aux parlements devrait s'employer à promouvoir le développement personnel et professionnel des fonctionnaires les plus talentueux.

Il arrive qu'une concurrence malsaine s'installe entre les parlements, les organisations internationales d'assistance et les gouvernements pour s'assurer les services des personnes les plus qualifiées et les plus compétentes. Les partenaires doivent faire preuve de la hauteur de vue nécessaire pour éviter cet écueil en prenant conscience du fait qu'il n'est pas souhaitable de «braconner» les talents des institutions nationales. Il importe au contraire de s'employer à enrichir les compétences du vivier national qui doit être formé dans l'intérêt national, pour que le départ des uns devienne une occasion de se réaliser pour les autres.

Principe 8 : Les partenaires et les parlements s'engagent à assurer une coordination et une communication effectives

La bonne utilisation des ressources provenant de l'aide demeure une priorité internationale¹². A cet égard, l'assistance aux parlements ne fait pas exception. Or, une bonne coordination des efforts et une politique de «portes ouvertes» en ce qui concerne la communication avec les partenaires offrent des avantages propres à améliorer la qualité des résultats.

Il est évident que les intérêts des parlements sont mieux servis si des partenaires issus de différentes organisations pratiquent la coopération et non la concurrence. Les partenaires devraient donc s'employer à renforcer la coordination de manière à éviter les doubles-emplois et la dispersion des efforts.

La coopération sur le terrain peut notamment être améliorée grâce à :

- L'harmonisation des activités et des bonnes pratiques.

- La promotion d'une approche complémentaire de l'assistance aux parlements et de la façon dont cette assistance est apportée par le biais de structures de communication formelles et informelles (tenue régulière de réunions conjointes, partage de l'information, diffusion des leçons apprises, assistance réciproque et coordination des activités).
- Des activités impulsées par les parlements, où la coordination entre tous les partenaires est assurée par les parlements sur lesquels repose tout le processus de partenariat.

On constate toutefois que les contacts sur le terrain entre les partenaires locaux sont souvent insuffisants pour que l'exécution des activités s'en trouve améliorée parce que, la plupart du temps, les objectifs des partenaires sont fixés par les instances dirigeantes, au Siège. Trop souvent, la marge de manœuvre dont

12 Les engagements pris au niveau international pour améliorer la coopération et la rendre plus efficace, notamment la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, le Programme d'action d'Accra de 2008 et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement de 2011, s'appliquent aussi au renforcement de l'institution parlementaire.

disposent les différents partenaires pour ajuster les activités et rendre leur exécution plus rationnelle n'est pas clairement définie, ce qui entretient des problèmes d'efficacité. Les mécanismes traditionnels d'exécution des projets et des programmes souffrent généralement d'une certaine rigidité structurelle tant pour les objectifs à atteindre que pour les échéances à respecter.

Il n'existe pas de solution simple aux difficultés qui se posent lorsqu'il s'agit de rationaliser l'utilisation des ressources aux fins de l'assistance aux parlements, mais il importe que les partenaires continuent de promouvoir la coopération et la coordination au niveau national comme à celui du Siège des organisations partenaires. Pour assurer une communication suivie et transparente, les partenaires doivent organiser régulièrement des réunions, aussi bien entre eux qu'avec les représentants du parlement concerné. Ces réunions sont importantes et il convient d'encourager

et d'aider les partenaires lorsqu'ils sont appelés à en prendre l'initiative. Au Siège, la coordination est tout aussi vitale, en particulier quand un grand nombre de partenaires souhaitent collaborer avec tel ou tel parlement.

Plus les discussions commencent tôt, plus grandes sont les chances de parvenir à bien cibler l'allocation des ressources et de réaliser des activités complémentaires et diversifiées sur le terrain.

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

Si le succès des partenariats est conditionné par la manière dont les activités d'assistance aux parlements sont conçues et dotées en personnel, le fait que les partenaires auront eu une conduite éthique dans l'exécution de telles activités n'est pas moins décisif.

Le Parlement se doit d'être un exemple d'intégrité, une institution qui respecte scrupuleusement des règles de conduite complètes et transparentes; ce rôle est un élément indispensable de la notion de démocratie et est plus nécessaire que jamais, à l'heure où un grand nombre de pays sont gangrenés par la corruption.

Le droit de regard que la société civile et les médias ont sur le Parlement fait que tout semblant de manquement aux règles éthiques contribue à éroder la confiance des citoyens envers l'ensemble de l'institution parlementaire.

L'un des principaux objectifs de la programmation de l'assistance aux parlements est de promouvoir l'intégrité de l'institution. A ce propos, il convient de se référer aux documents consacrés à la question de l'éthique parlementaire sous ses différents aspects¹³.

Il va sans dire que les partenaires doivent eux-mêmes adhérer à des normes d'éthique et d'intégrité aussi strictes que celles qu'ils préconisent. Les parlements et les partenaires de l'assistance se doivent de respecter scrupuleusement les normes d'éthique et d'avoir une conduite responsable. Pour les parlementaires comme pour les partenaires, avoir une conduite éthique et responsable comporte plusieurs aspects.

En voici quelques exemples, qui sont donnés à titre d'illustration et sans prétendre à l'exhaustivité :

13 Par exemple, OSCE, *Etude d'ensemble sur les Normes professionnelles et éthiques applicables aux parlementaires (Professional and Ethical Standards for Parliamentarians)* (Varsovie, 2012) à l'adresse suivante : http://www.agora-parl.org/sites/default/files/background_study.pdf et Parlement européen - Bureau de promotion de la démocratie parlementaire, *L'éthique parlementaire : une question de confiance* (OPPD, 2011) à l'adresse suivante : http://www.agora-parl.org/sites/default/files/codes_of_conduct_final-enforweb.pdf

- Les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire doivent respecter les principes de la probité financière, et ce d'autant plus que l'un des premiers objectifs du renforcement de l'institution parlementaire est d'améliorer la transparence et la responsabilité financière des parlementaires.
- Le renforcement de l'institution parlementaire ne devrait pas être utilisé pour promouvoir des intérêts commerciaux. Si les partenaires commerciaux peuvent jouer un rôle dans le renforcement de l'institution parlementaire, leurs activités devraient être encadrées dans l'intérêt de la probité et de la transparence, et celles-ci devraient viser à renforcer le Parlement et ne pas obéir à une logique commerciale ou de profit.
- Les activités d'assistance devraient s'adresser à toutes les tendances politiques représentées au Parlement.
- Les parlements et les partenaires de l'assistance aux

parlements devraient être transparents sur le type d'aide qu'ils reçoivent et qu'ils fournissent. L'efficacité et la rentabilité de l'aide exigent des parlements qu'ils traitent toutes les parties prenantes avec équité sans les utiliser les unes contre les autres ou chercher à obtenir le même type d'assistance de plusieurs partenaires sans les en informer.

- Les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire devraient respecter les principes généraux énoncés dans les codes de conduite en vigueur au sein des parlements, par exemple s'abstenir de tout népotisme et de toute pratique contraire aux normes de conduite que les parlements se sont eux-mêmes fixés.
- Le renforcement de l'institution parlementaire devrait servir à améliorer durablement les capacités au sein de l'institution, ce qui suppose que les acteurs concernés s'abstiennent de «détourner» le personnel parlementaire en poste et de le recruter pour

des programmes de renforcement de l'institution parlementaire.

L'élaboration de codes de conduite à l'intention des parlementaires et leur bonne application sont parmi les éléments les plus importants, mais aussi les plus ardu, de l'assistance aux parlements.

Là où de tels codes de conduite n'existent pas encore, les partenaires devraient en encourager l'élaboration et l'adoption, lesquelles doivent s'inscrire dans un processus inclusif, piloté au niveau local. Lorsqu'un tel code de conduite est en vigueur, les partenaires devraient envisager d'en favoriser l'application et se poser en exemple en respectant eux-mêmes les normes les plus rigoureuses en matière d'éthique.



Participer, communiquer et nouer des contacts. ©UIP

Remerciements

Les Principes communs en matière d'assistance aux parlements se fondent sur les enseignements de l'expérience, longue de plus de quarante ans, des parlements bénéficiaires et des organisations actives dans ce domaine. L'UIP tient à remercier sincèrement les nombreux parlementaires, fonctionnaires parlementaires et praticiens dont les idées et l'expérience ont contribué à l'élaboration de ces principes.

Cette entreprise a bénéficié des nombreuses discussions et des précieux commentaires des membres de l'Association des Secrétaires généraux de parlements (ASGP) et des participants à la réunion de consultation en région Asie accueillie par le Congrès des Philippines.

John Patterson, Franck Boulin et Peter Lilienfeld ont contribué à la rédaction des Principes communs, auxquels Doina Ghimici, Marcia Monge, Oliver Bennett, Sonia Palmieri et Lisa von Trapp ont également beaucoup apporté.

L'Agence suédoise de coopération internationale au développement et Worldwide Support for Development (WSD) ont apporté un soutien financier.

L'UIP continuera à centraliser les ratifications des Principes communs et en coordonnera les futures révisions. Il est possible de ratifier les Principes communs par simple lettre au Secrétariat de l'UIP (postbox@ipu.org).

Union interparlementaire

Chemin du Pommier 5

CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Genève

Tél. : +4122 919 41 50

Fax : +4122 919 41 60

E-mail : postbox@ipu.org

www.ipu.org