



**DIX ANS  
DE RENFORCEMENT DES PARLEMENTS  
EN AFRIQUE, 1991-2000**

Enseignements et pistes de réflexion

Rapport d'une étude conjointe UIP/PNUD

UNION INTERPARLEMENTAIRE



**DIX ANS DE RENFORCEMENT DES PARLEMENTS EN AFRIQUE  
1991 - 2000**

**ENSEIGNEMENTS ET PISTES DE REFLEXION**

**Rapport d'une étude conjointe UIP/PNUD**

© Union interparlementaire 2003

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est mis en vente, à condition qu'il ne soit prêté, revendu ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 92-9142-140-5

Publié par

L'UNION INTERPARLEMENTAIRE  
BP 330  
1218 Le Grand Saconnex/Genève  
Suisse

*Mise en page, impression et reliure par Sadag Imprimerie, Bellegarde, France  
Couverture conçue par Sro Kundig, Genève, Suisse  
Traduit en français par Mme Lise Rosembaum, Paris*

La démocratie repose sur l'existence d'institutions judicieusement structurées et qui fonctionnent ainsi que d'un corps de normes et de règles, et sur la volonté de la société tout entière, pleinement consciente de ses droits et responsabilités.

Fondée sur le droit de chacun de participer à la gestion des affaires publiques, la démocratie implique l'existence d'institutions représentatives à tous les niveaux et notamment d'un Parlement, représentatif de toutes les composantes de la société et doté des pouvoirs ainsi que des moyens requis pour exprimer la volonté du peuple en légiférant et en contrôlant l'action du gouvernement.

*Déclaration universelle sur la démocratie, Union interparlementaire, 1997*

## TABLE DES MATIERES

### AVANT-PROPOS

#### I. INTRODUCTION

- Contexte
- Objectifs de l'étude
- Méthodologie de l'étude

#### II. CONSTATATIONS

- Contraintes méthodologiques
- Constatations générales
- Classification de l'assistance technique aux parlements
  - Types ou catégories d'assistance technique aux parlements
  - Domaines couverts par l'assistance technique aux parlements
  - Modes d'action de l'assistance technique aux parlements
    - Prestations matérielles (hardware)
    - Prestations intellectuelles (software)
- Financement et gestion de l'assistance technique aux parlements

#### III. ETUDES DE CAS

- Bénin
- Burkina Faso
- Ethiopie
- Kenya
- Zimbabwe

#### IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- Caractère singulier de l'assistance technique aux parlements
- Points forts
- Insuffisances
- Recommandations

#### V. ANNEXES

- Projets recensés pendant l'étude
- Questionnaire pour une évaluation de l'assistance technique aux parlements africains au cours des années 1990



## AVANT-PROPOS

Cette publication est le fruit d'une collaboration entre l'Union interparlementaire (UIP) et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) visant à faire mieux connaître cette activité relativement nouvelle qu'est l'assistance aux institutions parlementaires nationales. On y présente les conclusions d'une enquête sur les programmes d'assistance aux parlements africains exécutés dans les années 1990. L'assistance technique aux parlements a évolué et progressé considérablement au début des années 1990 quand la démocratie a commencé à s'étendre en Afrique, même si elle est antérieure à cette évolution.

Lors de leur accession à l'indépendance, au début des années 1960, la majorité des pays africains ont hérité d'institutions, plus particulièrement d'assemblées législatives, souvent modelées sur celles des anciennes puissances coloniales. Dans de nombreux cas, les gouvernements et les parlements des anciennes puissances coloniales leur ont apporté initialement une assistance substantielle pour les aider à créer leurs propres infrastructures et aussi pour qu'elles puissent fonctionner correctement. Cette assistance a souvent pris la forme de stages de formation pour le personnel parlementaire et de détachements d'experts.

Cette assistance bilatérale s'est prolongée malgré la montée des régimes de parti unique instaurés après des coups d'Etat de plus en plus fréquents. Elle s'est maintenue aussi longtemps que le Parlement existait, mais à un niveau modeste et en se bornant généralement à des prestations matérielles. Elle était dispensée non seulement par les anciennes puissances coloniales, soucieuses de maintenir des relations privilégiées avec les Etats bénéficiaires, mais aussi par d'autres pays, non moins soucieux de nouer des liens avec les Etats en question ou de renforcer les liens existants.

L'assistance aux parlements est devenue multilatérale en raison du souci croissant de la communauté internationale d'accélérer le développement des pays africains, notamment à travers le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Dans les années 1970, l'Union interparlementaire a été la première instance de coopération multilatérale à lancer un programme, très modeste à l'époque, d'assistance technique aux parlements. Le PNUD qui, jusque-là, n'avait financé que des projets de développement gouvernementaux, a soutenu cette assistance car il a acquis progressivement la conviction que les parlements, indépendamment de leur nature, avaient un rôle essentiel à jouer dans l'exécution des plans de développement nationaux, et que le renforcement des capacités de l'institution parlementaire serait ainsi bénéfique au développement de chaque pays.

Au début des années 1970, le concept de "développement humain" n'était pas encore établi et le développement se concevait essentiellement dans sa dimension économique. Par ailleurs, les pays africains s'inspirant des pays socialistes et soucieux d'édifier un Etat fort capable de contrecarrer toute tentation centrifuge, ont opté pour un système de parti unique. Les dirigeants de ces Etats ont parfois estimé que les structures existant au sein du parti pour représenter les citoyens, ou pour en orienter les choix, permettaient de faire l'économie d'une assemblée parlementaire. Les parlements qui subsistaient étaient moins monolithiques ou homogènes qu'il n'y paraissait; de fait, lorsque le moment est venu de passer à un système pluraliste, de nouvelles formations politiques sont souvent nées de courants qui existaient à l'intérieur même du parti unique. Toutefois, le contexte ne se prêtait pas à une assistance technique qui irait au-delà du simple renforcement de l'infrastructure et des moyens matériels des parlements. Les projets lancés durant cette période par l'UIP et le PNUD ont ainsi eu principalement pour objet la mise en place de bibliothèques parlementaires et de services de documentation, ou la formation technique du personnel.

Avec la fin de la Guerre froide, de nouvelles idées ont fait leur chemin, en particulier l'idée que l'individu, et non plus l'Etat, est au cœur du développement, à la fois acteur et bénéficiaire. Un consensus de plus en plus large s'est édifié autour du concept de démocratie et de ses corollaires, en particulier la notion de participation effective des citoyens à la gestion de la chose publique et à la bonne gouvernance.

Cette mutation a contribué à l'affirmation de l'utilité de l'institution parlementaire et du rôle central qu'elle joue. La communauté internationale a manifesté un intérêt renouvelé pour l'institution parlementaire, lui apportant une assistance accrue dans le souci de promouvoir la démocratie. Du fait de cette évolution, tant la nature que la finalité de l'assistance technique offerte aux parlements en Afrique ont changé de manière radicale. Désormais, les projets ne sont plus limités au renforcement de l'infrastructure et des moyens techniques des parlements mais tendent aussi à en améliorer le fonctionnement politique grâce à toute une série d'activités couvrant tant l'institution elle-même que le travail des parlementaires, y compris les relations qu'ils entretiennent avec leurs électeurs. En outre, le lien entre bon fonctionnement, au sens large du terme, de l'institution parlementaire, d'une part, et démocratie, bonne gouvernance et développement humain, de l'autre, sert souvent de justification au lancement des projets. Toutefois, le fait de présenter la réalisation de ces idéaux comme étant le but même des projets en rend parfois difficile l'évaluation.

L'élargissement substantiel du champ de l'assistance technique aux parlements est allé de soi puisque cette assistance était clairement perçue comme contribuant à la démocratisation et à l'instauration d'une bonne gouvernance. Le Parlement, institution centrale de l'Etat, est l'instrument grâce auquel les citoyens participent à la gestion de la chose publique. Pour autant, le Parlement ne peut exister dans un vide, et ses liens avec la société en général, ses rapports avec la société civile et les partis politiques, et l'intérêt qu'il manifeste pour la vie publique ont un impact considérable sur son fonctionnement. Les institutions chargées d'appuyer le processus de démocratisation dans le monde ont donc tendance à concevoir l'assistance technique aux parlements de la manière la plus large possible.

Aujourd'hui, les activités du PNUD en faveur des parlements représentent une part importante de son action en faveur de la bonne gouvernance et des efforts qu'il déploie pour améliorer le cadre juridique dans lequel les activités de développement s'inscrivent. Pour l'UIP, renforcer les capacités des parlements et veiller à ce qu'ils soient dotés des moyens requis pour jouer leur rôle efficacement, au niveau tant national qu'international, est la clé de voûte de son travail de promotion de la démocratie. Dans ses activités de renforcement des capacités, l'UIP a choisi une approche souple axée sur l'institution parlementaire dans toutes ses composantes.

Les conclusions de cette étude devraient être utiles pour tous ceux qui travaillent au renforcement des capacités des parlements à travers le monde. Le rapport met en évidence les pièges à éviter dans les programmes d'assistance et recense un certain nombre d'approches prometteuses. L'expérience montre que, en raison du caractère nécessairement complexe et délicat du contexte dans lequel l'assistance aux parlements s'inscrit, il n'est pas possible d'arrêter des principes directeurs universels qui seraient applicables directement à tous les parlements. Il faudra toujours tenir compte des impondérables influant sur le fonctionnement des parlements, éléments qui découlent autant du contexte politique que de données historiques et culturelles.

L'UIP et le PNUD remercient tous ceux qui ont contribué à l'étude, en particulier ceux qui leur ont fourni des données. Des remerciements spéciaux vont aux représentants des donateurs,

trop nombreux pour être cités ici, qui n'ont pas ménagé leur temps lors de leurs entretiens avec l'équipe qui a mené cette enquête. Les deux organisations sont particulièrement reconnaissantes à Pierre Cornillon, ancien Secrétaire général de l'UIP, de sa contribution à l'enquête. Il y a été étroitement associé, de la conception jusqu'au stade de l'élaboration du rapport. Ses missions auprès de plusieurs parlements dans le cadre des études de cas et ses rapports sur ces missions, ainsi que ses réflexions sur le sujet ont apporté à l'étude des éclairages fort utiles.

Des remerciements particuliers vont aussi aux parlements ayant répondu aux demandes d'information sur l'assistance technique dont ils ont bénéficié. Leurs réponses étaient cruciales pour se forger une opinion équilibrée. Nombre de ces parlements appliquent eux-mêmes aujourd'hui leurs propres programmes destinés à renforcer leurs capacités. Espérons qu'ils trouveront le présent rapport utile lorsqu'ils s'entretiendront avec les donateurs pour examiner avec eux les programmes de renforcement de leur capacité à répondre aux attentes de leur électorat.

L'étude est le fruit d'une initiative conjointe de l'UIP et du PNUD mais les conclusions et recommandations présentées ici ne reflètent pas nécessairement les vues du PNUD. L'UIP en assume l'entière responsabilité.



Anders B. Johnsson  
Secrétaire général  
Union interparlementaire



## INTRODUCTION

### CONTEXTE

Le début des années 1990 a vu le développement accéléré des processus démocratiques dans nombre de pays à travers le monde. Les parlements des démocraties émergentes, d'Afrique en particulier, qui auparavant n'avaient qu'un rôle restreint dans la prise de décision, sont devenus des institutions clés de la démocratie et de la gouvernance responsable. L'analyse de l'évolution des parlements africains durant cette période montre que nombre d'entre eux ont entrepris d'affirmer leur rôle d'instances de contrôle de l'action gouvernementale. Ainsi, les parlements du Bénin, du Kenya et de l'Ouganda, pour n'en citer que quelques-uns, ont été aux avant-postes de la lutte contre la corruption dans ces pays. Le Parlement mozambicain s'est efforcé d'être un forum utile de débat et d'élaboration des politiques en réunissant les anciennes factions en guerre. Au Burundi et au Rwanda, les parlements ont apporté une contribution importante au processus de paix en encourageant le dialogue et en instituant un cadre législatif propice à la restauration de l'état de droit dans des pays déchirés par les récentes guerres civiles.

Pourtant, rien ne permettait d'affirmer au début des années 1990 que le rôle éminent que l'on promettait aux parlements africains, et qu'ils avaient commencé à jouer, s'accompagnait d'un renforcement de leurs moyens (matériels, humains, techniques, financiers, etc.), prélevés sur les ressources nationales et gage d'un fonctionnement plus efficace. En outre, obtenir des gains d'efficacité n'est pas uniquement une question de moyens; savoir comment y parvenir est non moins essentiel.

Plusieurs parlements en Afrique et ailleurs n'étaient pas aptes à relever les nouveaux défis engendrés par la démocratisation et les attentes croissantes de leurs peuples qui aspiraient à une gouvernance plus efficace. Et il ne faut pas oublier la mondialisation, qui a posé des problèmes nouveaux à ces parlements. L'insuffisance des ressources et des capacités dont ils disposaient pour répondre à tous ces défis ont conduit nombre d'entre eux à se tourner vers la communauté internationale pour en obtenir l'assistance qui leur permettrait de jouer plus efficacement leur rôle.

La communauté internationale a répondu à cette attente, au niveau bilatéral et multilatéral, par diverses formes d'appui aux parlements, principalement au titre des activités de renforcement de la gouvernance. Nombre de parlements nationaux et de démocraties bien établies, du monde développé, ont des programmes de soutien aux instances parlementaires des démocraties émergentes du monde en développement. En outre, le renforcement des parlements est devenu une composante habituelle des programmes d'organisations comme l'ONU (dont le PNUD fait partie), la Commission européenne, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le National Democratic Institute for International Affairs (NDI), etc. Quant à l'Union interparlementaire, son programme d'assistance aux parlements, mis en place au début des années 1970, a connu une croissance exponentielle depuis le début des années 1990.

L'appui aux parlements étant un domaine relativement nouveau de la coopération bilatérale et multilatérale, très peu de données sur son impact ont été recueillies et peu d'évaluations techniques ont été conduites. Les seules évaluations de cette nature dont l'Union interparlementaire ait eu connaissance sont celles que l'USAID, le NDI et le PNUD ont faites. Elles sont axées sur les projets conçus et mis en oeuvre par ces organismes, ou avec leur appui, mais les analyses comparant les expériences des différents organismes font défaut. Comme dans

tout domaine nouveau, il a fallu inventer, et nombreux sont les programmes d'assistance qui sont encore expérimentaux. Il n'y a que quelques analyses des bonnes pratiques qui pourraient guider et renforcer encore la fourniture de l'assistance technique dans ce domaine.

C'est pour combler cette lacune que l'Union interparlementaire et le Programme des Nations Unies pour le développement ont lancé une étude approfondie sur les programmes d'assistance aux parlements nationaux en Afrique pendant les années 1990 et en ont entrepris l'évaluation.

## **OBJECTIFS DE L'ETUDE**

L'étude visait à examiner les programmes, passés et en cours, d'assistance aux parlements africains sur la période 1991-2000 afin d'évaluer, dans la mesure du possible, leur impact sur le fonctionnement des parlements bénéficiaires et sur la capacité de ces derniers à relever les nouveaux défis de la démocratisation et de la bonne gouvernance. On devait en tirer des enseignements et définir des principes directeurs pour toute action future en la matière.

Aussi l'étude a-t-elle été conçue pour favoriser une meilleure compréhension de la structure, du contenu et de l'impact des programmes d'appui, de leurs points forts et de leurs insuffisances, et pour identifier les bonnes pratiques dans la fourniture de l'assistance technique aux parlements.

## **METHODOLOGIE DE L'ETUDE**

Pour des raisons pratiques, l'étude a privilégié la décennie 1990 durant laquelle le rôle des parlements africains s'est progressivement affirmé et la nécessité d'une assistance technique est devenue patente. On a en outre estimé que la documentation correspondante serait facile à réunir pour cette période récente<sup>1</sup>.

L'étude a été lancée en avril 2000 par un inventaire des programmes d'assistance lancés et mis en oeuvre en Afrique durant les années 1990. A cette fin, on a établi un questionnaire qui a été envoyé à tous les parlements nationaux d'Afrique (48 en tout) et à plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux<sup>2</sup>.

L'information recueillie a été analysée et reportée sur des fiches pour chaque parlement sur lequel des informations étaient disponibles. Chaque fiche contient toutes les informations recueillies sur un projet (domaines couverts, durée, objectifs, donateur(s) et niveau de financement). Y figurent aussi des informations sur les circonstances dans lesquelles chaque projet a été demandé, lancé et exécuté, les activités concrètes entreprises, les missions d'évaluation des besoins et du projet, et d'évaluation de l'exécution du projet.

En plus de ces fiches, on a créé un tableau pour faciliter la comparaison de certaines données clés sur tous les projets couverts. Pour plusieurs d'entre eux, l'information présentée n'est que partielle.

Sur la base des données recueillies et analysées, un échantillon de six parlements a été défini pour plus ample enquête. Il s'agit des parlements du Bénin, du Burkina Faso, de l'Ethiopie, du Kenya,

---

<sup>1</sup> Comme on le verra plus loin, cette hypothèse n'a pas été confirmée dans les faits. Obtenir les informations pertinentes auprès des donateurs comme des bénéficiaires s'est révélé moins aisé que prévu. Cela a considérablement ralenti l'étude et en a limité la portée.

<sup>2</sup> Un exemplaire de ce questionnaire est joint au présent rapport.

de l'Ouganda et du Zimbabwe. Des missions sur le terrain ont été effectuées dans tous ces pays, hormis l'Ouganda<sup>3</sup>.

Divers critères ont servi à sélectionner ces six parlements. Les réponses initiales au questionnaire et d'autres documents indiquaient que tous avaient reçu un appui substantiel des donateurs<sup>4</sup>. Dans la plupart des cas, il y avait eu plusieurs donateurs, permettant une analyse comparée des diverses interventions et de leur impact sur le fonctionnement du parlement<sup>5</sup>. En outre, l'UIP pensait que l'assistance de donateurs à nombre de ces parlements était motivée par diverses considérations, notamment la volonté de réforme dont ces parlements étaient les principaux animateurs. En outre, l'UIP elle-même avait mis en oeuvre ou mettait en oeuvre des projets dans deux de ces parlements et était donc bien placée pour en obtenir les informations nécessaires, soit à partir de la documentation déjà disponible, soit à travers ses contacts. Enfin, la plupart des parlements africains étant modelés soit sur Westminster, soit sur le Parlement français ou d'autres parlements européens, les parlements retenus pour les études de cas ont été choisis pour refléter ces différents modèles.

---

<sup>3</sup> Pour des raisons étrangères au présent rapport.

<sup>4</sup> On lira plus loin dans le rapport que cette hypothèse n'était pas tout à fait fondée dans au moins deux cas : le Bénin et le Burkina Faso.

<sup>5</sup> On peut se demander pourquoi un parlement comme celui du Mozambique, qui a lui aussi bénéficié d'une assistance de donateur non négligeable, n'est pas couvert par les études de cas. En fait, ce parlement avait bien été retenu mais l'UIP a été informée que de nombreux éléments d'évaluation de l'assistance reçue par ce parlement existaient déjà.

## CONSTATATIONS

### CONTRAINTES METHODOLOGIQUES

Dans l'enquête, on s'est efforcé de recueillir autant d'informations que possible grâce à un questionnaire envoyé à tous les parlements africains, à plusieurs institutions internationales et nationales dispensant une assistance bilatérale, et à plusieurs parlements nationaux fournissant depuis longtemps une assistance technique aux parlements africains. Hélas, les données ainsi recueillies ont été bien moins fournies que prévu.

On pensait que les réponses au questionnaire reçues des parlements africains contiendraient des informations sur toute l'assistance reçue. En réalité, ces réponses n'ont pas permis de brosser un tableau complet. Les éléments recueillis étaient loin d'être exhaustifs, apparemment pour deux raisons : une certaine réticence à faire l'inventaire détaillé de toute l'assistance reçue, en particulier l'assistance bilatérale, et la difficulté de retracer des activités vieilles de plusieurs années. En outre, il se peut que les personnes interrogées aient estimé que les données demandées étaient confidentielles, étant donné le contexte politique dans lequel le Parlement opère.

Cependant, certaines des données manquantes ont pu être recueillies durant les interviews conduites à la faveur des missions d'information sur le terrain. De fait, l'équipe chargée de l'étude a jugé très utile l'information reçue de divers responsables parlementaires (présidents de chambre, secrétaires généraux, parlementaires et administrateurs parlementaires) et des représentants des institutions donatrices.

En raison de ces difficultés méthodologiques, il est difficile d'évaluer avec précision les résultats de l'assistance technique fournie aux parlements africains durant la décennie passée. Quand l'information était connue, les réponses se bornaient souvent à indiquer que le projet avait été évalué et que sa mise en oeuvre avait été jugée satisfaisante malgré des réserves, par exemple, sur telle ou telle composante du projet qui n'avait pas abouti pour des raisons souvent expliquées en termes généraux. Il est difficile de déterminer quels critères et indicateurs ont été utilisés pour ces évaluations.

L'évaluation est conçue exclusivement en termes de bonne utilisation et de pertinence (quels moyens ont été employés et dans quelle mesure ils ont atteint leur but). Une évaluation rationnelle de l'efficacité, c'est-à-dire sur la base des résultats obtenus par rapport aux buts annoncés, serait inconcevable pour des projets dont le but est la démocratie ou la bonne gouvernance. De fait, comment peut-on évaluer le succès d'un projet d'assistance en faveur d'un Parlement en termes de renforcement de la démocratie ou de la bonne gouvernance sachant que le Parlement, quel qu'en soit le pouvoir, n'est pas le seul acteur poursuivant ces objectifs? De plus, le succès d'un projet d'assistance au Parlement peut en réalité dépendre du succès de l'assistance à d'autres institutions. Néanmoins, dans une perspective à long terme, on peut considérer comme un succès le fait que malgré des contextes politiques nationaux encore très fermés, un ou plusieurs projets aient concouru à faire de tel ou tel parlement un « espace de démocratie ».

Malgré les difficultés décrites ci-dessus, la simple analyse des données recueillies pendant l'étude (présentées dans le tableau en annexe) a permis de formuler les constatations générales présentées ci-dessous.

## CONSTATATIONS GENERALES

- Sur 48 parlements nationaux en Afrique, 24, soit la moitié, ont bénéficié d'une d'assistance technique, sous une forme ou une autre, financée par un ou plusieurs donateurs pendant la période couverte par l'enquête.
- La plupart des parlements n'ont bénéficié que d'un seul projet. Cependant, divers parlements ont reçu une assistance grâce à des projets financés par plusieurs donateurs, allant de deux à cinq projets (au Zimbabwe). Les parlements anglophones ont reçu relativement plus d'assistance que les parlements non anglophones. En effet, ils représentaient 12 des 24 parlements aidés. Les parlements francophones viennent au deuxième rang (9) et les parlements lusophones (3) au troisième. Cette répartition correspond peu ou prou à l'importance numérique relative des trois langues en question en Afrique.
- Le montant total des financements répertoriés pour les 30 projets sur lesquels des informations ont été fournies s'élève à 54,2 millions de dollars E.-U.<sup>6</sup> Le plus grand bénéficiaire est l'Egypte avec 12 millions de dollars, suivie par la Namibie et le Zimbabwe avec respectivement 9 millions et plus de 7 millions de dollars. Le plus grand donateur en volume de financement est l'USAID, qui a apporté environ la moitié des financements recensés. En nombre de projets aidés, le PNUD vient en tête avec une participation à 14 projets, suivi par l'USAID (12) et l'Union européenne (6). La plupart des autres donateurs sont ceux qui fournissent un appui sur une base bilatérale ou à travers un pool de donateurs dans un dispositif multilatéral.
- L'écrasante majorité des projets ont été financés soit multilatéralement, soit dans le cadre d'un arrangement de type multilatéral. Le montant des financements venant de sources bilatérales est insignifiant par rapport au financement multilatéral. L'UIP est un cas à part puisqu'elle est à la fois donateur et agent d'exécution au nom d'autres donateurs. Pendant la période couverte par l'enquête, l'UIP a été associée à 12 des projets recensés.
- La plupart des projets étaient multidisciplinaires et couvraient donc toute une palette de prestations : activités de conseil, formation de parlementaires et de personnel parlementaire, ainsi que fourniture de matériel. Pour la moitié des projets au moins, la composante équipement et matériel ainsi que maintenance d'infrastructure était forte.
- La plupart des projets ont été lancés et mis en oeuvre après 1995, notamment ceux parrainés par le PNUD. Cela indique que les donateurs ont réagi lentement à la démocratisation en Afrique, entamée au début des années 1990. Cela peut s'expliquer par le fait que nombre de projets étaient complexes, faisaient intervenir plusieurs institutions et demandaient du temps pour l'analyse des besoins des partenaires divers, la définition des diverses composantes et l'obtention des financements correspondants.
- La durée moyenne d'un projet est 2,5 ans; plusieurs des projets pour lesquels ce type d'information est connu étant programmés sur cinq ans. Il en ressort que l'assistance technique aux parlements est conçue comme une activité à moyen ou long terme.

---

<sup>6</sup> Une certaine prudence s'impose : il est souvent difficile de distinguer entre fonds alloués et fonds effectivement dépensés.

- L'étude a montré que des parlements de pays où le régime était peu disposé à adhérer à la démocratie et à la bonne gouvernance ont néanmoins reçu un appui substantiel de la communauté internationale alors que dans certains pays ayant fait des progrès considérables vers la démocratie, le Parlement n'a reçu qu'une modeste assistance, voire n'a rien reçu du tout. Ainsi, le Parlement du Bénin, pays dont on s'accorde à dire qu'il a accompli une réelle démocratisation depuis le début des années 1990, n'a apparemment reçu que peu d'assistance. Il y a donc, semble-t-il, une part de subjectivité et de jugement dans le choix des parlements bénéficiaires de l'assistance technique. Il se peut que les parlements de pays où la démocratie était encore balbutiante aient été considérés comme des « poches de démocratie » dignes d'être renforcées dans l'espoir que cette initiative aurait des effets multiplicateurs positifs à long terme, si le contexte s'y prêtait. Selon cette analyse, le Parlement, du fait de sa composition supposant une pluralité d'opinions, peut être considéré à la fois comme une pépinière et comme un moteur de la réforme démocratique d'autres institutions de l'Etat. L'exemple du Parlement du Zimbabwe, étudié en détail durant l'enquête, confirme cette hypothèse.

## CLASSIFICATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX PARLEMENTS

L'information recueillie pendant l'enquête a montré que l'assistance technique dispensée par divers organismes aux parlements africains comprend des activités qui débordent largement du cadre parlementaire. Cette tendance est peut-être naturelle pour les organismes qui s'emploient à la promotion de la démocratie et ont l'habitude de travailler avec toutes sortes d'institutions, mais elle peut être source de confusion et de diversification excessive. L'enquête a aussi mis en évidence un manque d'homogénéité dans la terminologie employée par les organismes et par ceux qui ont répondu au questionnaire, qui emploient le même mot pour désigner des activités différentes ou des termes différents pour désigner une seule et même activité.

Aussi paraît-il nécessaire de classer l'assistance technique aux parlements par 1) *Type* ou *Catégorie*, 2) *Domaine* et 3) *Modes d'action*. L'Union interparlementaire a une vision très ouverte du processus de démocratisation, qu'elle a été l'une des toutes premières institutions à prôner, mais la présente étude porte sur le domaine relativement étroit de l'assistance technique aux parlements.

### **Types ou catégories d'assistance technique aux parlements**

Conceptuellement, l'assistance technique peut être divisée en cinq types/catégories :

<i>Renforcement/développement des infrastructures</i>	Tout appui donné à un parlement pour en renforcer l'infrastructure matérielle (locaux, matériel, services techniques, etc.)
<i>Développement institutionnel</i>	Tout appui visant à améliorer le fonctionnement de l'institution parlementaire (élaboration du règlement intérieur, mise en place ou modernisation des services et procédures parlementaires, etc.)
<i>Sensibilisation</i>	Familiarisation des parlementaires avec des procédures parlementaires efficaces par la comparaison avec d'autres parlements
<i>Renforcement des capacités/formation professionnelle</i>	Formation des parlementaires ou du personnel parlementaire dans tous les domaines du travail parlementaire, mise au point de matériel didactique



<i>Travail législatif</i>	Comparaison des expériences, et conseils à la demande des bénéficiaires sur le contenu de lois nouvelles ou importantes
---------------------------	---

### **Domaines couverts par l'assistance technique aux parlements**

Si l'on considère l'assistance technique sous l'angle de la structure organisationnelle des parlements ou en fonction des activités bénéficiant de l'assistance, on peut répertorier les domaines suivants :

<i>Règlement intérieur/règles de fonctionnement</i>	Elaboration d'un cadre juridique propice au bon fonctionnement du Parlement (y compris des séances plénières)
<i>Système des commissions</i>	Infrastructure et développement institutionnel des commissions; formation des parlementaires et du personnel
<i>Législation</i>	Assistance à l'élaboration des textes de lois ou à l'amélioration de leur qualité
<i>Représentation</i>	Formation en matière d'auditions publiques, journées portes ouvertes, rapports avec les médias
<i>Contrôle de l'action gouvernementale</i>	Contrôle budgétaire (pouvoirs d'enquête du Parlement; son rôle pour garantir la responsabilité et la transparence de l'action gouvernementale)
<i>Administration</i>	Mise en place de services administratifs adaptés et efficaces; mise au point d'un cadre juridique pour les services parlementaires
<i>Informatique</i>	Informatisation des services parlementaires; mise en place de réseaux informatiques; définition d'une politique de l'information, etc.
<i>Bibliothèque/Documentation/ Recherche/Archives</i>	Fourniture d'ouvrages, de matériel informatique, de mobilier; formation, conseils, etc.
<i>Procès-verbaux/Transcription Traduction/Interprétation</i>	Formation du personnel; fourniture de matériel de transcription
<i>Sonorisation/Enregistrements audio/vidéo</i>	Fourniture de matériel de sonorisation, de systèmes de vote électronique et formation à l'utilisation de ces matériels
<i>Impression</i>	Fourniture de matériel intégré d'imprimerie; fourniture de matériel de publication assistée par ordinateur
<i>Transport</i>	Fourniture de véhicules
<i>Locaux</i>	Conception de nouveaux bâtiments, réparations, remise à neuf, acquisition de mobilier
<i>Programmation</i>	Gestion de l'assistance, programmation du développement de l'activité parlementaire

### **Modes d'action de l'assistance technique aux parlements**

L'assistance technique aux parlements peut être assurée selon différents modes d'action ou formes, qui peuvent se répartir en prestations matérielles et prestations intellectuelles :

**Prestations matérielles (hardware)**

<i>Matériel/Mobilier</i>	Ordinateurs, matériel d'imprimerie, de sonorisation, d'interprétation, d'enregistrement vidéo/audio et d'alimentation électrique; mobilier de bureau, etc.
<i>Ouvrages</i>	Ouvrages sur le droit et la pratique parlementaires; journaux, revues périodiques sur les questions intéressant le travail parlementaire
<i>Véhicules</i>	
<i>Réparations, réaménagement de locaux</i>	

**Prestations intellectuelles (software)**

<i>Missions d'évaluation/Etudes de faisabilité</i>	Concevoir des projets d'assistance technique
<i>Services conseils/Consultants</i>	S'applique à la quasi-totalité des catégories d'assistance technique
<i>Séminaires et ateliers</i>	S'applique principalement à la formation professionnelle
<i>Voyages d'étude</i>	Pour le renforcement des capacités/la formation professionnelle
<i>Formation en cours d'emploi/stages</i>	" "
<i>Stages au sein d'institutions étrangères</i>	" "
<i>Formation dans des établissements d'enseignement (sur place ou par correspondance)</i>	" "
<i>Réunions, conférences et missions (pour les parlementaires)</i>	Principalement pour la comparaison des expériences et l'échange d'informations sur les questions de fond

Les données recueillies pendant l'enquête montrent que les projets mis en oeuvre pendant les années 1990 couvrent le champ tout entier ouvert à l'assistance aux parlements, et que les activités exécutées relèvent de tous les types, domaines et modes définis ci-dessus.

Il serait certes utile de déterminer l'importance relative des différents types/catégories d'assistance. Toutefois, les données financières correspondant aux différents types d'assistance sont insuffisamment détaillées pour permettre pareille analyse qui, en tout état de cause, risquerait de ne pas aboutir à des conclusions précises car, même si certaines activités sont plus coûteuses que d'autres, cela ne signifie pas pour autant qu'elles soient plus importantes ou que leur impact soit plus grand.

De l'examen de l'information recueillie pendant les missions sur le terrain, on peut tirer les conclusions suivantes :

- Dans le passé, quand un parlement bénéficiait d'une première assistance, la priorité allait généralement à la fourniture de matériel destiné à en renforcer l'infrastructure (ce qui semble logique), bien que ce type d'assistance fût parfois onéreux. A la fin de la décennie couverte par l'enquête, il apparaît que les donateurs aux parlements ayant déjà bénéficié d'une assistance substantielle sous forme de matériel préfèrent d'autres types d'assistance, soit parce qu'ils ne jugent pas opportun de poursuivre pareille assistance, qui n'a pas

donné de résultats concrets faute de volonté politique suffisante d'avancer sur la voie des réformes; soit parce que le parlement n'a pas entretenu ou amélioré le matériel fourni, soit, enfin, parce que le parlement s'est développé au point d'être en mesure de satisfaire lui-même ses besoins matériels.

- Néanmoins, les parlements bénéficiaires continuent à préférer nettement l'assistance sous la forme de matériels, assistance qui apporte des avantages évidents et qui, pour les parlements peu enclins à s'engager dans un véritable processus de démocratisation, a l'avantage apparent de ne pas avoir d'incidences politiques directes et est donc plus acceptable.
- En ce qui concerne la formation, la tendance générale est à la formation endogène : séminaires sur place, recours le plus possible à des experts nationaux le plus possible, formation de formateurs. S'agissant de l'utilisation des experts nationaux, la tendance est plutôt récente dans la mesure où les ressources humaines, en particulier dans le domaine parlementaire, ne se sont développées que durant la décennie passée. En outre, les donateurs et les agences d'exécution des projets sont de plus en plus convaincus que les parlements du Sud ont atteint une maturité telle que des compétences intellectuelles y existent en quantité suffisante pour être mises à la disposition d'autres parlements du Sud. C'est ainsi que s'est développée ces dernières années la coopération Sud-Sud sur le plan de l'assistance technique.
- L'assistance à la programmation n'a pas bénéficié de toute l'attention qu'elle mérite. Quand des projets avaient cette composante, ils ont généralement privilégié la formation à la gestion de projets, alors qu'il fallait mettre davantage l'accent sur l'acquisition de capacités endogènes à concevoir et gérer le développement de l'institution parlementaire. Cette question est examinée de manière plus détaillée à la section suivante.

### **Financement et gestion de l'assistance technique aux parlements**

- On trouvera ailleurs dans ce rapport un tableau d'ensemble du financement des programmes d'assistance aux instances législatives exécutés durant la période de dix ans couverte par l'étude à la rubrique "Constatations générales". Toutefois, les données sur le financement sont incomplètes. Souvent, lorsque ces données étaient connues, il a été difficile d'en vérifier l'exactitude ou de déterminer si les chiffres correspondaient à la somme budgétée, ou à la somme effectivement déboursée.
- La situation est encore compliquée par le fait que les systèmes comptables des donateurs diffèrent les uns des autres. Certains donateurs indiquent comme montant d'un projet, le total des sommes engagées pour la réalisation des activités d'assistance proprement dites (fourniture de matériel, missions d'experts, etc.) éventuellement majoré de 7 à 10 pour cent pour frais de gestion. D'autres imputent au projet toutes les dépenses encourues par l'institution donatrice pour la préparation et la mise en oeuvre, y compris les salaires et autres frais d'établissement et de fonctionnement de l'antenne installée sur place pour piloter le projet, lequel peut faire partie d'un ensemble de projets mis en oeuvre en faveur d'institutions autres que le Parlement. Ces dépenses peuvent représenter de 50 à 60 pour cent du budget total affiché pour le projet. Cette méthode comptable a suscité des plaintes des parlements bénéficiaires<sup>7</sup>. Ceux-ci s'estiment privés d'une part substantielle

<sup>7</sup> De fait, durant les missions sur le terrain effectuées dans le cadre de l'enquête, au moins deux parlements ont expliqué qu'ils avaient eu des difficultés à convaincre le donateur/l'agent d'exécution de réduire la fraction dévolue aux frais généraux.

de l'assistance qu'ils étaient censés recevoir, dont le volume total figure dans les statistiques sur l'assistance accordée à leur pays, alors qu'en fait une fraction importante retourne directement au pays donateur. Cette fraction est encore plus importante quand certaines activités du projet consistent en des missions d'experts rémunérés venus du pays donateur, ou en achat de matériel de même provenance.

- En ce qui concerne la gestion des projets, la situation a évolué considérablement depuis le début des années 1990. L'époque des projets "clés en main", proposés ou imposés par des donateurs sincères ou politiquement motivés, et exécutés du début à la fin par ces mêmes donateurs, est révolue. L'étude a montré que dans la plupart des cas il y avait eu participation, à des degrés divers, des autorités parlementaires à la conception et à la gestion des projets. Toutefois, nombre des personnes interviewées à l'occasion des missions sur place ont noté qu'il restait encore beaucoup à faire dans ce domaine. Elles se sont plaintes en particulier du rôle mineur qu'elles avaient joué dans la gestion des projets financés par certaines institutions qui en avaient conservé la maîtrise. Même lorsque les projets étaient exécutés par des instances nationales, la participation parlementaire semble avoir été plus limitée que souhaitée. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que, conformément à la nouvelle approche de l'assistance à la démocratie, les institutions donatrices ont lancé des programmes nationaux à grande échelle visant plusieurs institutions d'un pays, voire la société civile tout entière<sup>8</sup>. En pareil cas, les projets d'assistance aux parlements ne sont qu'une composante, parfois modeste en termes financiers, d'un programme beaucoup plus vaste dont la conduite au niveau national est confiée à une instance où le Parlement a parfois peu d'influence, ou bien à une instance où sa représentation est insignifiante. Aussi le Parlement peut-il estimer que les décisions concernant le projet lui échappent, et ses diverses composantes, notamment l'opposition, peuvent-elles se sentir non représentées ou exclues.

---

<sup>8</sup> Cette approche peut expliquer en partie pourquoi la plupart des projets, en particulier ceux qui ont été conduits par le PNUD, n'ont commencé qu'après 1995 (en raison de la nécessaire complexité d'un projet global et des délais requis pour analyser les besoins de tous les partenaires, pour définir les différentes composantes du projet et pour trouver les fonds, etc.).

## ETUDES DE CAS

Comme on l'a indiqué plus haut, après la collecte initiale de données et la phase d'analyse, plusieurs parlements ont été retenus pour une analyse plus approfondie dans le but de faire une vérification croisée de l'exactitude des données déjà recueillies et de les compléter, d'examiner les interventions effectuées par divers donateurs et de déterminer dans la mesure du possible l'impact de ces interventions sur le fonctionnement des parlements bénéficiaires.

Ces études de cas ont été effectuées au moyen de missions d'information auprès des parlements intéressés. A cette occasion, des interviews ont été faites non seulement avec les autorités parlementaires (Présidents, parlementaires, secrétaires généraux et autres administrateurs) mais aussi avec des représentants d'organisations donatrices et, parfois, avec les représentants d'autres institutions dont la contribution était jugée utile. Les constatations faites par ces missions sont décrites ci-dessous. Chaque étude de cas se conclut par quelques observations générales basées sur les interviews ainsi que sur les réponses au questionnaire.

## BÉNIN

### Profil structurel et composition

Parlement monocaméral (Assemblée nationale) comptant 83 membres élus directement pour un mandat de quatre ans. Seize partis politiques y sont représentés, les femmes occupant quelque 6 pour cent des sièges.

### Contexte historique

La période qui a suivi l'indépendance au Bénin (Dahomey à l'époque) a été marquée par une certaine instabilité politique. Après une série de coups d'Etat, un régime marxiste a été institué avec un parlement à parti unique.

A la suite de la Conférence nationale de 1990, une instance législative provisoire pluraliste a été mise en place et une nouvelle Constitution approuvée par référendum. Cette Constitution prévoyait une Assemblée nationale comptant 64 membres, élue pour cinq ans. En 1991, des élections pluralistes ont eu lieu à l'issue desquelles plusieurs partis politiques ont fait leur entrée au Parlement. Le plus grand regroupement (alliance de partis favorables au Premier Ministre de l'époque, M. Soglo) ne comptait que 12 sièges. Durant la période qui a suivi les élections, le Parlement est apparu comme un contrepoids au Gouvernement, contestant nombre des mesures proposées par ce dernier. Ainsi, il a refusé de ratifier la troisième phase du programme d'ajustement structurel.

Le Parlement actuel a été élu en 1999. Seize partis y sont représentés et les partis soutenant l'actuel Président, M. Kerekou, y détiennent une faible majorité.

Une étude effectuée par l'Université d'Etat de New York a conduit à la création en 2000 d'une commission de réforme parlementaire composée de représentants de divers partis politiques et de fonctionnaires de l'Assemblée.

### Assistance de donateur

#### a. Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) :

Appui accordé dans le cadre du Programme de documentation parlementaire (PARDOC) de l'APF pour renforcer les services de documentation.

#### Activités

- Création d'un centre de documentation parlementaire
- Matériel (ordinateur/imprimante, modem, photocopieuse, relieuse, fax, logiciel de catalogage; fond de bibliothèque; fournitures de bureau
- Séminaires, voyages d'étude et formation du personnel (documentation) à Paris
- Conseils d'experts
- Mise en place d'un réseau de bases de données

#### Résultats signalés

- Motivation plus grande du personnel du centre de documentation. Il a créé une page Web.



- Les compétences acquises par le personnel ont été utilisées pour aider le Parlement du Togo, ce qui a contribué à la coopération Sud-Sud.

### Observations

- La participation d'experts locaux à la mise en oeuvre du projet a contribué à inspirer confiance.
- L'absence de maintenance a limité l'utilité du matériel fourni.
- Le Parlement est tenu de prendre en charge le projet lorsque l'assistance internationale prend fin. Il semblerait qu'il n'ait rien fait pour assumer cette obligation.

### **b. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)<sup>9</sup> :**

Assistance à l'élaboration et à la diffusion d'un guide parlementaire; formation des députés aux technologies nouvelles de l'information.

### **c. Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID)<sup>10</sup> :**

Assistance *ad hoc* : ouvrages pour la bibliothèque, matériel d'enregistrement/scanner, mission d'étude aux Etats-Unis pour le chef du service de documentation pour s'y former à la conception de sites Web.

Financement : \$5 000

### **Observations générales**

- Le Parlement du Bénin, pays pionnier sur le continent africain en matière de démocratie, ne semble pas avoir reçu beaucoup d'assistance de la part de donateurs pendant la décennie couverte par l'enquête. En effet, le Parlement ne semble pas avoir bénéficié du soutien à la démocratisation auquel il aurait pu normalement prétendre. C'est d'autant plus regrettable que les régimes qui ont gouverné le pays avant l'instauration de la démocratie l'ont laissé dans un état de grand dénuement. Toutefois, il ne fait aucun doute que le Parlement avait, et a toujours, des besoins considérables. L'une des raisons avancées pour expliquer cette situation est le manque apparent de compréhension par les autorités parlementaires béninoises du fonctionnement des institutions donatrices et de la manière d'accéder aux ressources disponibles. Ces autorités n'étaient pas familiarisées avec le type d'appui que la communauté internationale peut apporter et n'ont pas pris langue avec les représentants des donateurs de la manière appropriée. Il se peut aussi que les donateurs se soient concentrés sur la branche exécutive tout en se méfiant d'une institution qui comptait encore de nombreux représentants du régime précédent et qui a

---

<sup>9</sup> Le bureau local du PNUD était fermé pendant la mission sur place et il n'a donc pas été possible de rencontrer les représentants du PNUD pour discuter en détail de ses interventions en faveur de l'Assemblée nationale. Outre les interventions mentionnées dans le présent rapport, le PNUD exécute un projet visant à mettre en place au sein du Parlement un service du budget et de l'analyse fiscale pour renforcer ainsi la contribution parlementaire au processus budgétaire et au contrôle de son exécution. Ce projet n'est pas examiné dans le présent rapport car il se situe après la période couverte par l'étude.

<sup>10</sup> L'USAID met en oeuvre par ailleurs un nouveau projet sur deux ans qui n'est pas analysé ici car il a été lancé après la période couverte par l'enquête. La Africa Capacity Building Foundation a engagé un projet de quatre ans doté d'un budget de 1,6 million de dollars E.-U. Enfin, une étude financée par l'Organisme danois de coopération pour le développement (DANIDA) sur la mise en place d'un réseau informatique ne s'était pas encore traduite par un projet quand le présent rapport a été rédigé.

souvent fait obstacle au programme de libéralisation du gouvernement. Toutefois, on est en train de remédier à cette situation avec le lancement récent de programmes pour le Parlement financés par des donateurs.

- La Commission de réforme parlementaire ne semble pas être aussi active que ses homologues du Kenya et du Zimbabwe.

## BURKINA FASO

### Profil structurel et composition

Parlement monocaméral (Assemblée nationale) comptant 111 membres élus pour cinq ans. Onze partis sont représentés à l'Assemblée nationale. Les femmes y occupent quelque 11,7 pour cent des sièges.

### Contexte historique

Lorsque le Burkina Faso (alors appelé Haute-Volta) a accédé à l'indépendance, une Assemblée nationale a été créée. Entre 1960 et 1990, le pays a connu une série de bouleversements politiques et de coups d'Etat. Le processus de démocratisation a commencé au début des années 1990 avec l'adoption, en 1991, d'une nouvelle Constitution. Cette Constitution a institué un Parlement bicaméral. En 1992, des élections pluralistes ont eu lieu d'où est issue une Assemblée nationale dans laquelle le parti majoritaire, l'ODP/MT, détenait la plupart des sièges (78 sur 107). Neuf autres partis y étaient représentés. Certains de ces partis ont fusionné avec le parti majoritaire pour former le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), doté d'une majorité encore plus forte au Parlement. Ce parti a aussi obtenu une très forte majorité aux élections de 1997, avec 101 des 111 sièges. A la suite de modifications constitutionnelles intervenues en 2002, la Chambre des Représentants a été supprimée, le Parlement devenant ainsi monocaméral avec l'Assemblée nationale.

Ces dernières années, l'Assemblée nationale s'est efforcée de revaloriser le rôle de l'opposition en allant jusqu'à établir une charte de l'opposition. La Loi électorale a été modifiée pour garantir des élections plus libres et plus régulières et une meilleure représentation du peuple. Les élections de mai 2002 ont vu l'entrée en force de l'opposition au Parlement.

### Assistance de donateur

#### a. Union interparlementaire/Union européenne (UIP/EU) :

Appui destiné à renforcer la capacité de l'Assemblée nouvellement élue et, partant, le processus démocratique au Burkina Faso

Financement : \$200 000 apportés par l'Union européenne

Activités : 1995-1997

- Séminaires de formation; voyages d'étude pour le personnel au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Sénégal, en France, en Suisse (au sujet de la coopération internationale; de la transcription et du compte rendu des travaux parlementaires, et des services d'information; des procédures administratives et législatives)
- Matériel (ordinateurs/imprimantes; matériel vidéo; matériel de PAO; matériel de tirage photo; télécopieur; et fournitures de bureau).

Résultats signalés

- Personnel bien formé mais surmené;

- Le projet a contribué à favoriser la création d'un corps autonome de fonctionnaires du Parlement, garantissant des conditions d'emploi optimales.

### Observations

- Affectation d'une part substantielle des ressources du projet au matériel et à l'infrastructure; raison invoquée : c'était le premier programme d'assistance au Parlement depuis son rétablissement après une interruption de 11 années.
- Le projet a été géré localement par le Bureau du Parlement et très peu d'informations sur les possibilités offertes ont filtré à l'intention des parlementaires et du personnel.
- L'opposition n'étant pas bien représentée au Parlement, elle n'a pas pu tirer pleinement parti des possibilités offertes par le projet.
- Ce parlement est un bon exemple d'un bénéficiaire ayant fourni une contribution de contrepartie sous forme de matériel et d'infrastructure (le Parlement a même construit un nouveau bâtiment).

### **b. Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) :**

Appui dans le cadre du Programme de documentation parlementaire de l'APF (PARDOC) visant à renforcer la capacité des services documentaires.

Financement : \$7 200

### Activités :

- Mise en place d'un centre de documentation parlementaire
- Matériel (ordinateur/imprimante, modem, photocopieuse, relieuse, fax, logiciel; fond de bibliothèque; et fournitures de bureau)
- Séminaires, voyages d'étude et formation du personnel (sur la documentation) à Paris
- Conseils d'experts
- Mise en place d'un réseau de bases de données.

### **Observations générales**

- On peut soulever une question : pourquoi l'assistance au Parlement a-t-elle été si restreinte malgré les efforts de démocratisation consentis par les autorités ? Cette situation est apparemment en voie d'être corrigée : au moment de la mise en chantier du présent rapport, l'Union européenne négociait un projet de consolidation du processus démocratique, de l'état de droit et de la bonne gouvernance; l'une des composantes de ce projet portera sur le renforcement des institutions politiques représentatives, dont l'Assemblée nationale. Pendant la période couverte par l'enquête, le PNUD a envisagé un appui au Parlement dans le cadre d'un programme général visant à améliorer la gouvernance. Pendant la mission de l'UIP, le consultant n'a pas eu confirmation de ce que les contacts initiaux en la matière avaient progressé considérablement. Apparemment, l'un des points litigieux tenait à l'intention du PNUD de confier la maîtrise d'un futur programme de ce type au Gouvernement, approche que le Parlement, pour des raisons liées à son autonomie, refusait. Parallèlement, les contacts entre le Parlement et l'USAID n'avaient pas progressé.

## ETHIOPIE

### Profil structurel et composition

Parlement bicaméral (Chambre des députés comptant 550 membres et Chambre de la Fédération comptant 120 membres). Les membres de la Chambre des députés sont élus directement pour 5 ans. Dix-huit partis politiques sont représentés à Chambre des députés et les femmes y occupent 7,6 pour cent des sièges. Quant à la Chambre de la Fédération, ses membres sont élus directement ou indirectement par les conseils régionaux qu'ils représentent. Les femmes y détiennent environ 8 pour cent des sièges.

### Contexte historique

Après la chute du régime du DERG de Mengistu Haile Mariam et l'accession à l'indépendance de l'Erythrée, une nouvelle Constitution a été adoptée en 1994, instituant une République démocratique fédérale. Des élections générales se sont tenues en 1995 dans un cadre juridique institutionnalisant le pluralisme et la démocratie. De ces élections est issu un parlement presque entièrement dominé par le Front démocratique révolutionnaire populaire éthiopien (EPRDF), qui avait renversé le régime Mengistu. L'opposition était pratiquement inexistante dans cette législature et n'occupait aucun poste au Parlement ou dans ses commissions.

C'est dans ce contexte que les institutions internationales et les pays ayant activement soutenu le pays dans sa marche vers la démocratie pendant les élections, ont décidé d'élargir leur soutien à l'assistance au Parlement.

Les élections de mai 2000 se sont traduites par un renouvellement considérable de la composition du Parlement (près de 50 pour cent), l'opposition et les candidats indépendants y étant mieux représentés.

### Assistance de donateur

#### a. Programme des Nations Unies pour le développement PNUD :

Appui donné dans le cadre d'efforts visant à renforcer la capacité du Parlement à contribuer à la bonne gouvernance. Projet en trois phases.

Financement : Assuré par un pool de donateurs à partir des fonds restant des élections de 1995. \$3,8 m pour les phases 1 et 2.

Activités : Depuis 1996

- Matériel (interprétation simultanée; enregistrement et diffusion vidéo; groupe électrogène; ordinateurs, véhicules)
- Ateliers/séminaires pour parlementaires
  - Enseignements
  - Conférence droits de l'homme;
  - séminaires annuels pour présidents et secrétaires de commissions
- Voyages d'étude auprès de plusieurs parlements d'Etats fédéraux

- Conseils d'expert et formation du personnel (sur un réexamen des règles de procédure; impression; droit international, par correspondance; formation à l'informatique; exploitation de systèmes d'interprétation)
- Appui en matière de gestion de l'assistance et de programmation du développement du Parlement (plan de mise en valeur des ressources humaines; étude de faisabilité sur un institut de recherche).

### Résultats signalés

- 75 pour cent des besoins du Parlement en matière d'impression de documents sont satisfaits.
- Les documents parlementaires sont prêts plus rapidement; coût-efficacité et autonomie sont assurés.
- Une plus grande publicité aux travaux parlementaires à la télévision nationale; les parlementaires participent plus activement aux débats quand ils savent que leurs interventions seront diffusées à la télévision.
- Le groupe électrogène a contribué à atténuer le problème aigu des coupures de courant qui perturbaient souvent les débats parlementaires.
- La fourniture de véhicules a facilité le travail des commissions car ils servent aux enquêtes ponctuelles et aux missions sur le terrain.
- Les services de recherche documentaire ont été améliorés.
- L'opposition et les parlementaires indépendants sont plus impliqués dans le travail parlementaire (ils sont désormais représentés dans les commissions).
- Les débats sont plus animés depuis que le Parlement exerce davantage sa fonction de contrôle.
- Plus de contributions des femmes avec un examen des textes propre à assurer égalité des sexes.
- Le Parlement a acquis une expérience considérable dans la planification et la mise en oeuvre de projets.

### Observations

- Le volet "matériel" représente jusqu'à 75 pour cent car on est parti de zéro.
- Le matériel d'imprimerie est bien entretenu; toutefois, le personnel n'est pas formé à son utilisation; pénurie de fournitures et de pièces de rechange, non disponibles localement.
- La formation informatique des parlementaires et du personnel doit être renforcée.
- Il reste à définir une politique d'information.
- Phase 1 exécutée par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), dont les procédures auraient pu, aux yeux du Parlement, être simplifiées; en outre, le bénéficiaire aurait préféré des appuis de fond de l'UNOPS
- Phase 2 exécutée par le Parlement. Le PNUD a dispensé une formation à la gestion de projets.

### **b. Union interparlementaire/Union européenne (UIP/EU :**

Projet de modernisation du fonctionnement du Parlement par l'informatisation.

Financement : \$500 000 apportés par l'Union européenne.



Activités : Depuis 1996

- Matériel (principalement matériel informatique et logiciels, livres)
- Séminaires (sur la gestion de l'information parlementaire; l'administration parlementaire)
- Voyages d'étude pour le personnel (Suède, Norvège, Afrique du Sud, sur la gestion de l'information parlementaire et documentaire; informatique)
- Consultants et services conseils (gestion de l'information parlementaire; bibliothèque; informatique).

Résultats signalés

- Amélioration sensible des collections et du fonctionnement de la bibliothèque (livres correctement catalogués et informatisation de la gestion des collections).
- Les parlementaires utilisent plus souvent les ressources disponibles à la bibliothèque.
- Il est encore trop tôt pour que tous les effets positifs du projet soient connus car il n'a pas été achevé.

Observations

- Le projet devait aboutir en 2000 mais a été retardé par la complexité des procédures d'appel d'offres.
- La barrière de la langue a freiné l'utilisation des ressources disponibles à la bibliothèque car l'essentiel de la documentation est en langue étrangère.
- L'appui international s'est hélas traduit par une réduction du budget de la bibliothèque car le Parlement espérait que l'assistance internationale se poursuivrait.
- L'exécution du projet s'est faite facilement car les fonds et les responsabilités attribués aux uns et aux autres étaient clairement définis.

**c. Agence canadienne pour le développement international (ACDI) :**

Bien que le Canada soit l'un des donateurs du programme du PNUD, il a décidé de mettre en place un projet complémentaire de développement des capacités parlementaires afin de renforcer les commissions et la documentation, d'élaborer des plans de mise en route de la Commission des droits de l'homme et des services du Médiateur, de sensibiliser le public à l'égalité des sexes et de dialoguer avec la société civile.

Financement : \$3 m apportés par le Canada.

Activités : depuis 1999

- Missions d'évaluation
- Planification et gestion de l'assistance
- Ateliers/séminaires
- Voyages d'étude pour parlementaires
- Conseils d'experts et formation du personnel.

### Observations

- La gestion du projet appartient en commun au donateur et au bénéficiaire mais, dans les faits, le donateur semble avoir le dernier mot.

### **Autres donateurs**

- L'Autriche a financé l'élaboration d'un manuel et d'un cours de droit. \$80 000
- La fondation F. Ebert (Allemagne) a financé un manuel d'initiation à l'économie politique. \$150 000
- La Norvège et les Pays-Bas ont apporté un soutien à l'atelier d'imprimerie. *Chiffre non connu*
- Le Canada et la Commission européenne : élaboration et discussion de documents conceptuels sur la Commission des droits de l'homme et sur le Médiateur. \$500 000
- Royaume-Uni : ordinateurs et livres pour la bibliothèque. \$57 000
- USAID : évaluation dans la perspective d'une stratégie de mise au point de procédures parlementaires et législatives. *Chiffre non connu*

### **Observations générales**

- Il semble que l'appui international ait joué un rôle clé dans la décision du Parlement d'instituer une Commission des droits de l'homme et un Médiateur.
- En outre, du fait de la présence internationale, l'opposition a graduellement élargi son influence au Parlement et a été mieux traitée durant les élections de mai 2000.
- Le Parlement est très soucieux de gérer lui-même les programmes d'appui.
- De l'avis général, la conduite du projet UIP/UE a profité d'une coopération plus grande entre l'UIP et le Parlement. Cela est peut être le résultat des liens étroits existant entre deux, le Parlement étant un membre de longue date de l'UIP.
- L'Ethiopie est un bon exemple des avantages de la coordination entre donateurs. Le PNUD a été chargé de piloter cette coordination mais les donateurs bilatéraux sont restés très attentifs à la mise en oeuvre du projet. Toutefois, certains donateurs, soucieux d'accroître leur visibilité et motivés par d'autres raisons, ont par la suite fait cavalier seul et ont élaboré leurs propres projets. Néanmoins, des informations ayant été régulièrement échangées sur les diverses activités, on a évité tout chevauchement.

## KENYA

### Profil structurel et composition

Parlement monocaméral (Assemblée nationale) comptant 224 membres, avec un mandat de cinq ans. Sept partis politiques sont représentés au Parlement, la majorité des sièges étant détenue par la National Rainbow Coalition. Les femmes y occupent 3,57 pour cent des sièges.

### Contexte historique

L'Assemblée nationale a fonctionné sans interruption depuis l'indépendance en 1963. Jusqu'à 1991, elle a fonctionné la plupart du temps comme un parlement à parti unique. En 1991, la Constitution a été modifiée pour introduire le pluralisme politique et les premières élections pluralistes se sont tenues en 1992.

Pendant la septième législature, de 1993 à 1997, le Parlement a ressenti fortement la nécessité de s'adapter aux impératifs d'un cadre pluraliste. Au début, les relations entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition ont été très tendues et le dialogue entre eux était difficile. Toutefois, le Parlement a compris qu'il devait cesser d'être un appendice du gouvernement pour se muer en une institution véritablement autonome.

La huitième législature, celle en place au moment où la présente étude a été lancée, était marquée par les efforts déployés par le Parlement pour jouer pleinement son rôle de contrôle. Ainsi, les commissions sont devenues plus actives. En 1999, une proposition de loi portant amendement de la Constitution a été adoptée par le Parlement à l'unanimité. Cet amendement a créé une Commission des services parlementaires et a garanti l'autonomie budgétaire du Parlement. Aujourd'hui, le Parlement a sa propre administration et définit les conditions d'emploi de son personnel sans ingérence du Gouvernement. En 2001, la Commission parachevait un plan de développement stratégique qui servirait de cadre à l'assistance fournie par les donateurs.

### Assistance de donateur

#### a. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) :

Assistance fournie dans le cadre du sixième programme de pays du PNUD (Renforcement de l'Administration publique et développement participatif) conçu après les élections pluralistes de 1992. Cette assistance visait à renforcer les moyens opérationnels du Parlement.

Financement : \$576 693 (dont une contribution de \$100 000 de la Finlande).

Activités : (1995-2000)

- Fourniture de matériel (presse d'imprimerie, ordinateurs, imprimantes, matériel d'enregistrement sonore pour les salles des commissions et de la plénière)
- Voyage d'étude pour les membres de la Commission du Règlement (au Royaume-Uni, au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Australie)
- Stages pour des membres du personnel (au Ghana, au Canada, en Australie, au Zimbabwe, en Zambie, en Inde, en Afrique du Sud et au Royaume-Uni)

- Séminaires et ateliers de formation (séminaire d'orientation en collaboration avec l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA); séminaire pour membres de la Commission des services parlementaires, dirigeants de partis et chefs de file parlementaires en vue de parachever un plan stratégique pour le Parlement).

#### Résultats signalés

- Le voyage d'étude de la Commission du Règlement au Royaume-Uni, au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Australie a abouti à la refonte totale du Règlement des commissions et à la modification de la procédure d'examen des projets de lois.
- Le matériel d'imprimerie a donné au Parlement la possibilité de produire ses propres documents rapidement et économiquement; la confidentialité est assurée car les documents parlementaires sont imprimés sur place.
- Les voyages d'étude ont confronté les participants à l'expérience d'autres parlements et contribué à apaiser les tensions entre partis politiques.
- Les commissions semblent être devenues plus actives et le contrôle parlementaire s'être exercé plus souvent.
- Les parlementaires semblent être plus familiers non seulement des problèmes des électeurs mais aussi des grandes dossiers de politique générale.
- Le projet a facilité la mise en place de la Commission des services parlementaires, renforçant ainsi l'autonomie parlementaire.
- Le personnel a une vision plus claire de son rôle. De l'avis général, il est de meilleure qualité.

#### Observations

- Bien que le matériel d'imprimerie ait été bien entretenu, son efficacité a été restreinte parce que le Parlement n'a pas alloué suffisamment de fonds à l'achat de fournitures.
- Des rapports écrits et oraux ont été présentés à l'issue des voyages d'étude (cette information n'a toutefois pas pu être vérifiée).
- Faute de ressources, manque de suivi des recommandations faites par les personnels détachés.
- Les recommandations à caractère plus pratique ont été suivies d'effets, par exemple pendant la refonte du Règlement intérieur.
- Les détachements et voyages d'étude ont été jugés utiles parce qu'ils exposaient les participants à des expériences différentes de la leur, mais d'aucuns ont estimé que certains parlements hôtes n'avaient, rien de neuf à offrir.

#### **b. Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID):**

Le projet *Renforcement de la démocratie et de la gouvernance au Kenya* a été lancé après les élections de 1992. Il visait à améliorer la qualité du travail législatif. En raison d'un désaccord entre l'USAID et le Gouvernement et du peu d'enthousiasme de ce dernier, le champ du projet a été rétréci.

Financement : \$1,5 million

Activités : (1993-2000)

- Mission d'une délégation parlementaire pluraliste aux Etats-Unis
- Mission d'une délégation pluraliste au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis

- Participation de parlementaires à une conférence sur le renforcement de la branche législative
- Mission de la Commission de lutte contre la corruption au Botswana
- Séminaire pour parlementaires sur la gouvernance économique
- Détachements de personnel auprès du Congrès et des législatures des Etats-Unis
- Séminaire de formation à Nairobi en collaboration avec la *National Conference of State Legislatures* (Etats-Unis)
- Participation de membres du personnel à un atelier de formation à Harare.

#### Observations

- Tant le parti au pouvoir que les partis d'opposition ont pris part au projet.

#### **c. Agence Canadienne pour le développement international (ACDI) :**

Projet visant à l'amélioration du fonctionnement des commissions.

#### Activités : 1999

- Voyage d'étude de deux semaines au Canada pour présidents de commissions
- Atelier de trois jours sur le système des commissions à Nairobi

#### Observations

- Tant le parti au pouvoir que les partis d'opposition ont pris part aux activités organisées dans le cadre du projet.

#### **d. Union interparlementaire (UIP) :**

Assistance fournie dans le cadre du programme UIP/PNUD d'appui aux parlements. Le projet visait à améliorer le travail du Parlement dans le processus budgétaire et à renforcer la capacité des parlementaires à examiner le budget.

#### Financement : \$15 000

#### Activités : 2000

- Séminaire pour parlementaires sur le Parlement et le processus budgétaire.

#### Observations

- Tant le parti au pouvoir que les partis d'opposition ont pris part au projet.
- Le séminaire sur le budget s'est tenu au bon moment car le Gouvernement mettait en place un nouveau système budgétaire.

#### **Observations générales**

- Pour trois des projets exécutés au Kenya, le bénéficiaire a estimé que le contrôle du processus lui échappait. Les autorités parlementaires ont aussi exprimé le vœu que les procédures de passation de marchés du PNUD soient simplifiées. Le Parlement n'était pas en phase avec un projet faisant partie d'un projet national plus vaste mis en oeuvre sous l'égide du

gouvernement, où son propre rôle décisionnel était restreint. Il aurait préféré que le projet soit distinct, pour préserver son autonomie.

- Les fortes tensions politiques régnant au Kenya lorsque le PNUD a lancé son projet (au début des années 1990) ont gêné la mobilisation des ressources auprès des donateurs. Aussi toutes les composantes du projet n'ont-elles pas été mises en oeuvre. Ainsi, le matériel supplémentaire pour le système d'enregistrement sonore n'a pas été acquis.
- De la même manière, le projet USAID a souffert de contraintes en raison du manque d'enthousiasme du Gouvernement (dont l'appui était crucial pour la mise en oeuvre du projet) et des réticences ultérieures de l'USAID, alors peu enclin à poursuivre le projet. De fait, hormis les voyages d'étude et les stages de parlementaires et de membres du personnel organisés par l'USAID, les autres composantes du projet ont été abandonnées<sup>11</sup>.
- Malgré ces contraintes, l'assistance de donateur semble avoir été très appréciée et avoir eu un impact tangible.

---

<sup>11</sup> Un nouveau projet USAID est en cours dont l'exécution a été confiée à l'Université d'Etat de New York. Il n'est pas analysé dans le présent rapport car il sort de la période couverte par l'étude.



## ZIMBABWE

### Profil structurel et composition

Parlement monocaméral comprenant 150 membres dotés d'un mandat de cinq ans : 120 d'entre eux sont élus directement; 20 sont nommés par le Président et 10 chefs tribaux sont élus par un collège électoral spécial. Deux partis politiques y siègent, et un parlementaire indépendant. Les femmes y détiennent 15 pour cent des sièges.

### Contexte historique

Le Parlement est une institution bien établie au Zimbabwe. A l'indépendance, en 1980, le Parlement du Zimbabwe élu cette année-là sur la base du suffrage universel des adultes en vertu de la Constitution de Lancaster House, a hérité des procédures, des pratiques et de l'expérience de l'assemblée législative qui avait existé des décennies durant pendant la période coloniale. Cette instance législative, modelée sur le système parlementaire britannique, a bien fonctionné même si elle n'était pas, tant s'en faut, représentative, la majorité des citoyens étant privés de leurs droits civils à l'époque.

Le premier Parlement du Zimbabwe indépendant était un parlement bicaméral, doté d'une Chambre basse comptant 100 membres (20 sièges garantis aux Zimbabweens blancs) et d'un Sénat comptant 20 membres. La Constitution a été remaniée en 1989 et a institué un Parlement monocaméral sans sièges réservés aux Blancs.

Durant une bonne partie de la période post-coloniale, le Parlement a fonctionné comme un parlement à parti unique de facto, bien que plusieurs partis politiques y fussent représentés. Il était dominé par le parti au pouvoir, l'Union nationale africaine - Front patriotique du Zimbabwe (ZANU-PF). La quatrième législature, élue en 1995, a engagé des réformes avec la création, en 1996, de la Commission des réformes parlementaires. Cette commission a produit un rapport en 1998 après de larges consultations dans le pays et à l'étranger. Les recommandations de ce rapport sont mises en oeuvre dans le cadre de la cinquième législature élue en 2000. Ces dernières années ont vu la montée d'une opposition forte représentée par le Mouvement pour le changement démocratique (MDC). Les élections de 2000 ont été gagnées par le parti au pouvoir à une faible majorité.

### Assistance de donateur

#### a. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) :

Appui fourni dans le cadre du projet *Assistance technique aux réformes parlementaires*, négocié entre 1997 et 1999. Ce projet visait à soutenir les réformes parlementaires dans la perspective d'une amélioration de l'élaboration des politiques, de la gouvernance et, plus généralement, de l'efficacité de l'institution.

Financement : PNUD : \$610 000 apportés par un pool de donateurs dont le chef de file était le Danemark.

Activités : 1998 - 2001

- Matériel de base (ordinateurs, photocopieuses, moniteurs TV pour le Service de l'information et des relations publiques et la Commission du budget)

- Ateliers, séminaires et conférences sur des questions liées au budget
- Voyages d'étude
- Formation du personnel (gestion et planification de projets, établissement de rapports, etc.)
- Conseil d'experts (analyse du rapport de la Commission des réformes parlementaires; conseils sur la législation; service d'information)
- Production, traduction, impression ou diffusion de documents et publications (documents directeurs clés en langues du Zimbabwe; Journal officiel, etc.).

#### Résultats signalés

- Le personnel a renforcé ses compétences et son professionnalisme. Il s'accommode mieux de la présence de l'opposition après avoir été exposé à la pratique d'autres parlements.
- La bibliothèque a été transformée en outil plus efficace d'information
- Meilleure gestion des ressources humaines
- L'exécution du projet par les autorités nationales a contribué à renforcer les capacités de planification et de gestion de projets.

#### Observations

- Matériel bien entretenu; toutefois, le Parlement ne l'a pas complété avec de nouveaux matériels.
- Pas de réseau informatique pour relier entre eux les divers ordinateurs offerts.
- Le fait qu'il s'agisse d'un projet distinct destiné au Parlement et indépendant de tout autre projet faisant intervenir le gouvernement, et la coopération directe entre le Parlement et le PNUD dans la mise en oeuvre du projet ont contribué à renforcer la relation de confiance avec le Parlement, qui s'est approprié le projet.

#### **b. Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) :**

Appui fourni dans le cadre d'un projet sur cinq ans de *Renforcement institutionnel du Parlement* exécuté par le Groupe de développement institutionnel de l'Université d'Etat de New York. Ce projet visait à fournir une assistance technique au processus de réforme parlementaire et à renforcer les services d'appui au processus législatif du Parlement.

Financement : \$5,5 millions

Activités : Depuis 2000

- Matériel de base (ordinateurs pour bibliothèque, salles des groupes parlementaires, meilleur accès à Internet);
- Voyages d'étude, conférences pour parlementaires, Président et Secrétaire général adjoint à Washington; participation de parlementaires et de trois membres du personnel à une Conférence sur le renforcement de la branche législative.
- Ateliers locaux pour le personnel (administrateurs et chargés de recherche)
- Conseil d'experts (base de données d'experts; commissions; questions législatives).

Résultats signalés

- Meilleure gestion des ressources humaines
- Plus grand professionnalisme du personnel.

Observations

- Pas de réseau informatique complet pour relier entre eux les divers ordinateurs offerts
- Coûts de gestion du projet jugés trop élevés par le bénéficiaire
- Le Parlement considère que la gestion du projet est trop dominée par le donateur.
- Les bénéficiaires ont estimé que l'exposition à des pratiques autres que celle des instances législatives des Etats-Unis, à la faveur des voyages d'étude, aurait accru l'utilité de ces voyages. Ils ont estimé que, pour la sélection des parlements hôtes pour pareils voyages, il fallait tenir compte de facteurs importants comme le niveau de développement des pays en question.

**c. Fondation Friedrich Ebert:**

Appui conçu comme un renfort du soutien à la Commission des réformes parlementaires. Le projet visait à renforcer le rôle du Parlement dans le processus budgétaire, en développant les capacités de la Commission du budget et de la Commission des réformes parlementaires.

Financement : \$15 000

Activités :

- Matériel de base (ordinateurs, imprimantes, meubles de bureau)
- Formation destinée aux parlementaires (Commission du budget)
- Conseils d'expert (budget)
- Appui à la diffusion d'information (programmes radio et télévision).

Observations

- Pas de réseau informatique complet pour relier entre eux les divers ordinateurs offerts.

**d. Agence d'information des Etats-Unis (USIS) :**

Projet d'informatisation du fonctionnement du Parlement et d'assistance à la Commission du budget et à la Commission des réformes parlementaires.

Financement : \$1m

Activités : Début 1990

- Matériel (ordinateurs, photocopieuses, imprimantes)
- Consultants
- Séminaires de formation
- Voyages d'étude à l'étranger (dont un stage dans une assemblée législative d'Etat aux Etats-Unis).

## Observations

- Pas de réseau informatique complet pour relier entre eux les divers ordinateurs offerts.

### **e. Autres donateurs**

L'assistance a été conçue principalement pour appuyer la Commission des réformes parlementaires. Ensuite, l'assistance a été élargie. Les autres formes d'appui décrites ci-après ont été fournies à la Commission entre 1997 et 1998.

- L'Australie, le Canada et les Etats-Unis ont financé des visites de la Commission des réformes parlementaires dans ces pays.
- Royaume-Uni : appui à la bibliothèque et séminaires réunissant parlementaires britanniques et zimbabwéens; visite à la Chambre des Communes du Royaume-Uni; consultants; établissement du rapport de la Commission.
- Fondation Friedrich Ebert et Fondation Konrad Adenauer : visites au Bundestag et au Parlement européen; diffusion du rapport de la Commission des réformes parlementaires.
- Canada : participation de parlementaires à un atelier sur la réduction de la pauvreté.

### **Observations générales**

Des donateurs ont essentiellement fourni des services (formation, services consultatifs, etc.) considérant que les ressources matérielles relevaient de la responsabilité des pays concernés.

Avant le milieu des années 1990, le seul appui répertorié pendant la période couverte par l'étude était celui du Service d'information des Etats-Unis (USIS). L'assistance fournie par la suite a été principalement motivée par les efforts de démocratisation engagés dans le pays. En ce qui concerne le Parlement, l'appui des donateurs a été encouragé et amplifié par le travail de la Commission des réformes parlementaires. En retour, cet appui a créé un climat propice à la mise en oeuvre des recommandations du rapport de la Commission. Aussi le processus de réforme parlementaire a-t-il été maintenu malgré l'incertitude politique qui a suivi les élections de 2000. L'existence d'une opposition forte tient une place centrale dans ce processus. Les réformes entreprises sont les suivantes : institution de commissions chargées de contrôler l'action de la quasi-totalité des ministères; institution d'une Commission du budget jouant un rôle clé dans l'examen et le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat; institution d'une séance de questions au gouvernement sans notification préalable des questions; meilleur accès à l'information et meilleure capacité à analyser les orientations.

Malheureusement, nombre de projets de lois adoptés par le Parlement après débat et amendements n'ont pas été promulgués par le Président.

Etant donné la crise que connaît le pays, nombre d'observateurs considère le Parlement comme une poche de démocratie et ils y voient une future pépinière pour la démocratie au Zimbabwe.

L'assistance a été axée sur les prestations intellectuelles (formation, services conseils, etc.). Les donateurs ont estimé que les fournitures de matériel relevaient de la responsabilité du pays.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les données recueillies durant l'étude et les interviews conduites pendant les missions sur le terrain nous amènent à un certain nombre de conclusions sur l'assistance technique aux parlements africains. A la lumière de ces conclusions, des recommandations ont été élaborées qui visent à garantir efficacité et économie dans la mise en oeuvre de cette assistance.

### Caractère singulier de l'assistance technique aux parlements

- L'assistance technique aux parlements présente des caractéristiques propres qui la rendent beaucoup plus difficile à concevoir et à mettre en oeuvre que les projets traditionnels d'assistance portant sur d'autres domaines, comme améliorer le fonctionnement d'un secteur donné de l'Administration, par exemple. Le Parlement est un espace de confrontation permanente entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif et entre majorité et opposition, où responsables politiques et fonctionnaires ayant des approches et des intérêts divergents collaborent au fonctionnement de l'institution dans une sorte de 'tension positive'. En outre, l'assistance technique à un parlement dans un contexte de démocratisation implique un changement dans la répartition du pouvoir. L'"establishment" est généralement hostile au changement, et, même si la démocratie est un idéal auquel tous les responsables politiques se réfèrent, ce n'est jamais dans l'enthousiasme, même dans les pays qui se prévalent 'd'une culture démocratique', qu'ils œuvrent à mettre en oeuvre des réformes qui risquent de les marginaliser ou de réduire leur influence dans la prise de décisions.
- Même si des changements non négligeables ont été apportés à la Constitution d'un pays pour répondre aux exigences de la démocratisation, il ne peut y avoir de réel progrès dans ce sens, vers la bonne gouvernance, que si le Parlement exerce véritablement les prérogatives et les pouvoirs que lui confèrent les textes fondamentaux. Pour pouvoir exercer ces prérogatives et pouvoirs, l'institution, ses membres et ses fonctionnaires doivent acquérir de nouvelles compétences, arrêter de nouvelles procédures et se doter de nouvelles méthodes de travail. Toute assistance dans ces domaines, aussi concrète soit-elle, risque d'être perçue comme une intrusion dans l'arène politique. Aussi, en pareil cas, les offres d'assistance technique aux parlements ne sont-elles pas toujours perçues comme neutres, quelles que soient les précautions prises par les donateurs. L'étude a montré que cela fut une pierre d'achoppement dans plusieurs projets, qui ont été retardés, modifiés ou abandonnés. En règle générale, l'assistance venant d'institutions multilatérales ou d'institutions nationales de pays ayant des intérêts économiques ou politiques à faire prévaloir sur la scène mondiale semble plus facile à accepter que l'assistance venant d'institutions de grands pays souvent soupçonnés d'avoir des arrière-pensées (hidden agendas).
- Les parlementaires qui, tout naturellement, aspirent avant tout à être en état d'appliquer les politiques dont ils se font les champions, ont tendance à tout évaluer en termes de gains politiques. Même s'ils ont leurs idées propres, ils sont contraints d'appliquer la ligne du parti tout en entretenant des liens personnels avec leurs électeurs. Dans un contexte politique fermé, les parlementaires de la majorité au pouvoir peuvent souscrire à la réforme parlementaire s'ils sont convaincus que le changement est inévitable, que les réformes leur donneront des garanties pour l'avenir et de meilleures chances de se faire entendre, voire de reconquérir le pouvoir au cas où ils le perdraient. Le Parlement étant

un lieu de confrontation permanente entre majorité et opposition – en particulier quand cette dernière est suffisamment forte – il est normal que les membres des deux camps aient des attitudes divergentes à l'égard des projets d'assistance technique. Toutefois, même si les parlementaires de l'opposition sont, par essence, les plus soucieux de voir le Parlement affirmer son autorité par rapport à l'Exécutif, les parlementaires de la majorité au pouvoir qui n'occupent pas de fonction particulière partagent souvent ce souci.

- Un parlement compte des parlementaires et des administrateurs. L'assistance aux parlements comporte généralement des activités destinées à ces deux groupes. L'expérience a montré que se contenter d'améliorer l'infrastructure du Parlement ainsi que la formation de ses fonctionnaires donne de maigres résultats. Inversement, tenter d'améliorer les compétences des parlementaires serait relativement peu utile, voire vain, si les parlementaires ne peuvent pas compter sur des fonctionnaires compétents dotés de moyens suffisants.
- Le fait que les parlementaires soient soumis à élection à intervalle régulier signifie que le personnel politique du Parlement est constamment renouvelé. Ce renouvellement, qui est souvent considérable, en particulier dans les démocraties nouvelles, ne facilite pas la formation durable du corps d'élus. En raison de ce constant renouvellement, les administrateurs parlementaires en viennent à incarner la permanence et la continuité de l'institution, à condition que le Parlement dispose de son propre corps de fonctionnaires n'appartenant pas à la fonction publique générale avec tout ce qu'elle implique de mutations et transferts, dont certains pour raisons politiques<sup>12</sup>. La création d'un corps de fonctionnaires indépendants et compétents était l'une des composantes de plusieurs des projets passés en revue durant l'enquête. En outre, plus les fonctionnaires parlementaires gagnent en autonomie vis-à-vis des dirigeants parlementaires, particulièrement ceux de la majorité au pouvoir, plus ils s'identifient à l'institution. Ils sont alors perçus comme servant l'institution dans son ensemble, et non tel ou tel individu ou groupe d'individus, et ils sont jugés dignes de confiance, en particulier par les parlementaires de l'opposition.
- Comme dans le cas de l'"*establishment*" politique évoqué plus haut, ceux des fonctionnaires parlementaires qui sont nommés sur la base de critères politiques et qui n'ont pas les compétences requises ont tendance à ne pas souscrire aux réformes car elles risquent de révéler leurs insuffisances et d'entraîner leur marginalisation.
- L'étude a montré que l'implication tant des parlementaires que du personnel dans le travail du parlement était souvent prise en considération dans la conception des projets d'assistance technique. Toutefois, un certain nombre de rééquilibrages ont été opérés dans les projets au fil des années en ce qui concerne la répartition de l'assistance entre fonctionnaires et parlementaires. Pour certains donateurs, la période initiale "100% technique (aide matérielle)" a cédé la place à l'approche "100% politique" privilégiant les activités destinées à améliorer les compétences des parlementaires. Ce choix semble avoir été dicté par les nouvelles orientations de l'aide internationale ainsi que par les aspirations clairement exprimées des parlementaires (d'opposition, en particulier) des parlements bénéficiaires. Pour renforcer les compétences, les donateurs ont dispensé de la formation, souvent sous la forme de voyages d'étude, plus ou moins efficaces. Le choix du lieu d'accueil et des participants à ces voyages d'étude était souvent dicté par des considérations techniques et politiques. A cause de cela et en raison du renouvellement

---

<sup>12</sup> Peu de parlements étaient dans ce cas au début des années 1990.

constant des parlementaires résultant des élections, ces voyages d'étude ont souvent eu de maigres résultats, malgré un coût élevé.

### Points forts

- Les parlements réformateurs sont ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats. De tous les projets analysés durant l'enquête, les plus fructueux sont ceux qui sont issus d'une réflexion au sein du Parlement sur la manière d'améliorer ses structures et procédures. Des projets exécutés en Ouganda et au Zimbabwe en témoignent.
- Les projets financés par des donateurs visant toutes les composantes d'un parlement ont des effets positifs sur la participation de l'opposition au travail parlementaire. En participant aux activités liées aux projets, la majorité au pouvoir et l'opposition s'habituent progressivement à coopérer de façon constructive.
- Si les projets couvrant la totalité des activités parlementaires sont généralement plus efficaces que les projets ponctuels, il n'en reste pas moins que des interventions bien ciblées peuvent contribuer à régler certains problèmes précis auxquels les parlements se heurtent parfois. Ainsi, les activités visant à sensibiliser davantage le public au travail parlementaire peuvent contribuer à améliorer l'image du Parlement et à resserrer les liens entre parlementaires et électeurs.
- Intégrer la parité et les droits de l'homme dans les projets a contribué à sensibiliser les parlementaires à la nécessité de veiller à ce que l'activité parlementaire soit au service de toutes les composantes de la société.
- La formation aux procédures et mécanismes parlementaires a certes été jugée utile, mais les activités de formation se sont progressivement déplacées vers des domaines précis sur lesquels les parlements doivent légiférer ou exercer leur fonction de contrôle. Ce type de formation renforce les connaissances des bénéficiaires dans les domaines en question, les familiarise avec les courants de pensée contemporains et leur permet d'adopter une approche plus pragmatique des dossiers.
- La formation dans le cadre parlementaire est une excellente occasion de se doter d'une expérience pratique, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans le cadre universitaire. Pareille formation est d'autant plus utile que rares sont les établissements universitaires qui proposent une formation au travail parlementaire.
- Les voyages d'étude à l'étranger, parce qu'ils font découvrir aux participants les bonnes pratiques d'autres pays, peuvent être très utiles si le choix de la destination tient compte du stade de développement du parlement bénéficiaire. Dans bien des cas, l'expérience des parlements du Sud peut être plus proche de celle du parlement bénéficiaire et donc plus facile à reproduire que celle de parlements du Nord.
- L'introduction de l'informatique a été couronnée de succès lorsqu'elle a été précédée d'une analyse en profondeur des finalités et des procédures parlementaires exigeant cette technologie et lorsque cette analyse a été clairement exposée dans un document directeur.

- L'accès à l'internet a souvent permis de collecter des informations fiables à moindre coût. Dans de nombreux cas, cela s'est révélé plus efficace que les services classiques de bibliothèque.

### **Insuffisances**

- L'insuffisante prise en considération de la situation politique propre au Parlement en tant qu'instance indépendante des autres institutions de l'Etat peut engendrer une certaine méfiance entre donateurs et bénéficiaires. Méfiance qui peut être encore accentuée lorsque les projets sont exécutés dans le cadre de programmes plus vastes sur la gouvernance, où l'on ne tient pas suffisamment compte de la nécessité de garantir l'autonomie parlementaire. Lorsqu'un bénéficiaire croit déceler chez un donateur certaines arrière-pensées, ce soupçon peut conduire à l'acceptation, à contrecœur, de l'assistance offerte à condition qu'elle comporte un important volet matériel.
- Certains parlements ont tendance à solliciter simultanément auprès de plusieurs donateurs le même type d'assistance. La réticence de ces parlements et de certains donateurs à communiquer des informations fiables sur ce qu'ils ont reçu ou reçoivent sous forme d'assistance conduit à des doubles emplois ou à des chevauchements dans les activités.
- L'assistance peut mener à une trop grande dépendance vis-à-vis de l'aide ainsi fournie, et les autorités nationales ont parfois tendance à ne pas allouer des moyens de fonctionnement suffisants au Parlement dans l'espoir que les donateurs y pourvoient. Pour nombre des projets examinés durant l'enquête, les autorités parlementaires n'ont pas assuré la maintenance du matériel financé au titre des projets après l'achèvement de ces derniers.
- La langue constitue souvent un obstacle de taille à la mise en œuvre des activités de projet, notamment de la formation, dans les parlements qui n'utilisent pas les grandes langues internationales que sont l'anglais et le français. Cet obstacle amoindrit sensiblement la portée de la formation et restreint les possibilités offertes.
- Les bénéficiaires ne comprennent pas toujours pleinement l'assistance technique, sa portée, les perspectives qu'elle ouvre, ainsi que ses limitations. Une préparation insuffisante ou l'incapacité du bénéficiaire à prendre en charge un projet lorsque sa phase d'exécution s'achève peuvent en compromettre la pérennité. En outre, il n'est pas rare que les bénéficiaires ne remplissent pas ou soient incapables de remplir certaines de leurs obligations de contrepartie, comme celles touchant aux rapports à rendre et à la mise en oeuvre des mesures de suivi. La documentation des projets est alors clairsemée.
- Le choix de la destination pour la formation à l'étranger ne tient pas toujours compte du niveau de développement des parlements bénéficiaires. Ainsi, nombre de voyages d'étude se font dans les parlements de pays développés où les matériels dont sont dotés ces parlements sont hors de portée des bénéficiaires. Cela engendre souvent un sentiment d'insatisfaction chez les bénéficiaires.
- Le choix des candidats aux voyages d'étude n'est pas toujours fondé sur des critères objectifs. Souvent, l'obligation de faire rapport n'est pas énoncée dans l'ordre de mission. Et quand c'est le cas, les bénéficiaires s'y plient rarement ou ne sont pas en mesure de la



respecter et ne peuvent donc pas faire profiter leurs collègues de l'expérience acquise. Aussi l'impact des voyages d'étude est-il généralement restreint.

- Lorsque plusieurs donateurs fournissent du matériel, le manque de coordination conduit souvent à l'incompatibilité des matériels, et leur maintenance peut alors devenir problématique. Ce problème est particulièrement aigu avec le matériel informatique.
- La participation insuffisante du bénéficiaire à la planification et à l'exécution des projets en compromet l'attachement aux projets.
- Les mécanismes de pilotage des projets sont parfois trop complexes et les bénéficiaires n'ont pas les aptitudes à gérer les projets. C'est parfois la cause de retards dans le processus décisionnel et, partant, dans la mise en oeuvre des projets.
- Les procédures complexes de passation de marchés qui ne sont pas transparentes et auxquelles les bénéficiaires se sentent étrangers engendrent souvent une certaine méfiance.
- Des frais de gestion élevés et autres frais généraux peuvent sensiblement amputer le volume des ressources qui vont effectivement au bénéficiaire, ce qui renforce une certaine méfiance et un sentiment d'insatisfaction chez le bénéficiaire.

## **Recommandations**

Les recommandations présentées ci-après viennent compléter celles qui sont énoncées ou suggérées plus haut à la section "Points forts".

- Les capacités parlementaires ne peuvent pas être créées instantanément. Une assistance bien ciblée, fournie à un moment difficile, peut se révéler utile quand la situation s'améliore. Les donateurs doivent donc adopter une attitude ouverte et flexible, tenant dûment compte du contexte politique mouvant dans lequel les parlements doivent souvent fonctionner.
- Lorsque, pour des raisons de cohérence, le Parlement et le pouvoir exécutif sont les bénéficiaires d'un seul et même projet, il faut veiller à que le Parlement ait la maîtrise de la composante du projet qui le concerne, et éviter ainsi toutes frictions inutiles entre eux. Il faut impérativement tenir compte de la nécessaire indépendance parlementaire. Ce facteur est particulièrement important eu égard au caractère hétérogène du Parlement qui réunit fonctionnaires et parlementaires, ces derniers se répartissant entre majorité au pouvoir et opposition. Indépendamment du contexte, les donateurs doivent prévoir un mécanisme grâce auquel ils peuvent traiter directement avec le Parlement bénéficiaire.
- L'exécution des projets est efficace lorsque le Parlement crée une instance spéciale, composée de parlementaires de la majorité et de l'opposition ainsi que de membres du personnel parlementaire, et la charge d'examiner en profondeur les changements à apporter aux structures et processus parlementaires. Pareille instance peut aussi imaginer des solutions possibles aux problèmes recensés, puis concevoir et exécuter tous les projets d'assistance techniques en coopération avec les institutions donatrices. La gestion au quotidien des activités de projet peut alors être déléguée à un sous-organe plus restreint. Cette approche permet de forger le large consensus indispensable à la mise en oeuvre efficace du projet. Elle garantit une gestion de projet plus responsable et plus transparente

et empêche le détournement des ressources du projet à des fins politiques individuelles ou collectives. La composition de cette instance de pilotage de projet doit viser à favoriser un processus décisionnel rapide. Il faut veiller à informer l'ensemble des parlementaires et du personnel des possibilités offertes par les divers programmes d'appui. Les projets doivent prévoir des mécanismes propres à renforcer l'aptitude du bénéficiaire à élaborer des programmes et à gérer des projets. Une grande flexibilité est attendue des gestionnaires de projet dans le contexte politique délicat du Parlement.

- Quand un parlement bénéficie de l'appui de plusieurs donateurs, un mécanisme de coordination doit être mis en place sous l'égide du Parlement lui-même. Au fil des années, le PNUD a acquis une expérience précieuse de la coordination de l'assistance des donateurs au niveau des pays. Il faut en tenir compte pour la coordination de l'appui de donateurs au Parlement, notamment lorsque le PNUD lui-même apporte pareil appui. Transparence et coopération peuvent ainsi être renforcées dans l'intérêt d'un bon rapport coût-efficacité. Les instances de coordination des donateurs sont aussi utiles pour l'échange d'informations sur les types d'assistance qui peuvent être fournis au Parlement par chaque donateur et sur les procédures d'obtention de l'assistance.
- Tous les partenaires et personnels extérieurs du projet doivent être recrutés avec le consentement éclairé du Parlement. Lorsqu'il y a des frais de gestion pour le donateur, ils doivent être clairement dissociés des dépenses directes de projet. Cela contribue à instaurer la confiance entre le Parlement et les partenaires du projet.
- L'obligation de faire rapport doit être énoncée dans les termes de référence des activités de projet et le respect de cette exigence doit être une condition de la poursuite du projet. Une documentation sur les activités de projet doit être établie pour faciliter l'évaluation et l'étude d'impact ainsi que l'évolution future du projet. Il faut exiger des bénéficiaires qu'ils souscrivent à ces obligations fondamentales de contrepartie et qu'ils les honorent afin d'assurer la pérennité du projet.
- L'assistance de donateur est généralement plus efficace lorsqu'elle cherche moins à imposer tel ou tel modèle qu'à familiariser les bénéficiaires avec divers systèmes et expériences à partir desquelles ils peuvent faire des choix éclairés. C'est particulièrement souhaitable dans le domaine de la formation et du renforcement des capacités des parlementaires et du personnel. Pareille approche permet aux bénéficiaires de s'assurer que le donateur ne cherche pas à imposer son propre modèle. Cette considération est particulièrement importante du fait du contexte politique délicat dans lequel les parlements fonctionnent.
- Désormais, les projets doivent aider le Parlement à jouer son rôle représentatif parce que ce rôle est crucial pour ses fonctions législatives et de contrôle. Grâce à l'engagement du Parlement aux côtés des électeurs et des groupes de la société civile, les travaux et décisions parlementaires sont irrigués par les opinions du corps électoral et sont donc plus conformes à ses intérêts.

Au stade de la conception et de la mise en oeuvre de programmes de formation, il faut veiller à développer la coopération Sud-Sud. Nombre de parlements africains ont aujourd'hui acquis une certaine maturité et une expérience utile dont ils peuvent faire profiter leurs homologues. Pareille expérience est souvent plus proche de la réalité des pays bénéficiaires que de celle des parlements plus développés du Nord. Etant donné la maturité acquise par divers parlements africains, les programmes de formation, hormis

ceux qui visent certains aspects procéduraux et opérationnels du fonctionnement des parlements, doivent privilégier les questions de fond sur lesquelles on attend du Parlement qu'il prenne des décisions, notamment le développement, l'environnement, les questions budgétaires et les droits de l'homme. En outre, il faut que les experts locaux soient associés aux programmes de formation, pour renforcer les capacités locales, mais aussi pour que la formation dispensée soit adaptée aux conditions locales et soit durable. Les activités de formation doivent viser non seulement les parlementaires mais aussi les membres du personnel car ces derniers incarnent la mémoire institutionnelle du Parlement, assurant la continuité indispensable à son bon fonctionnement.

**PROJETS RECENSES PENDANT L'ETUDE**

No	Pays	Domaines visés / couverts	Objectifs	Activités du projet EMN ITS STA E&R, etc.	Contexte de réalisation du projet	Donateur(s)	Financement espèces / nature	Source
1	Angola	Instaurer et promouvoir système démocratique	Renforcer le système démocratique	EMN	Ere du multipartisme	UE	€1,3m/\$E.U.1,2m	Parl.
2	Bénin			EMN		USAID	\$E.U.1m	Parl./USAID
	Bénin	Formation, équipement et services consultatifs	Mettre en place un système d'information interne	EMN, ITS, STA	Programme de documentation DE LA francophonie	PARDOC	\$E.U.7200 plus	
	Bénin	Matériel de bibliothèque et documentation		E&R		USAID	\$E.U.5000	USAID/Parl
3	Burkina Faso	Formation de personnel, séminaires, matériel et équipement	Renforcer les capacités dans le cadre du processus démocratique	EMN, ITS, STA	Instaurer système démocratique et promouvoir rôle et responsabilité parlementaires	UE, UIP	€219.422	UIP / UE
	Burkina Faso	Formation, équipement et services consultatifs	Mettre en place un système d'information interne	EMN, ITS, STA	Programme de documentation de la francophonie	PARDOC	\$E.U.7200 plus	Parl.
4	Burundi	Soutien financier, accent sur processus de paix, sessions de débat politique et négociations, notamment au titre de l'accord de paix d'Arusha	i) Appuyer processus de paix ii) Renforcer la démocratie par l'éducation en matière de droits de l'homme iii) Doter l'Assemblée nationale de moyens accrus en matière de règlement de conflits iv) Renforcer capacité institutionnelle de l'Assemblée nationale	STA	Rôle de l'Assemblée nationale dans le règlement de la crise politique	Suède PNUD AWEPA	\$E.U.1.022.924 \$E.U. 413.000	PNUD
	Burundi	Recrutement et formation de personnel de l'Assemblée nationale, recrutement d'experts internationaux, équipement et remise en état, achat de véhicules.	Renforcer capacités de l'Assemblée nationale	EMN, ITS, STA, E&R	Rôle et responsabilités du Parlement en démocratie	UE/ UIP	€34.079/ \$E.U. 760.000	UIP
	Burundi	Formation de membres du personnel de l'Assemblée nationale	Renforcer les compétences du personnel de l'Assemblée nationale	ITS	Renforcement des moyens de faire face aux conflits	IPT, UIP Gouv. Suisse	Frais de formation, \$E.U 4006 pour hébergement et \$E.U 668 pour pension	UIP
	Burundi	Renforcement de la société civile, assistance technique et conseils aux députés	Rétablissement des institutions démocratiques	Autres services		NDI/USAID	\$E.U. 1,06m	USAID
5	Cap-Vert	Evaluation des besoins - UIP	Réforme des structures de l'Assemblée nationale	ITS; STA; E&R; etc.		PNUD/UIP		UIP
6	Cameroun	Formation de personnel de l'Assemblée nationale, établissement des comptes rendus <i>in extenso</i> des séances, établissement des procès verbaux des commissions	Aider l'Assemblée nationale à recenser les besoins prioritaires et établir descriptif de projet pour recherche de financement international			PNUD/UIP	\$E.U. 300.000	UIP
7	Egypte	Services d'information, appui au personnel des services législatifs, matériel d'information, promouvoir, relancer et renforcer la demande parlementaire en matière de services d'information	Les services d'appui au processus de prise de décisions visent à mieux informer les parlementaires en fournissant aux membres des deux Chambres des données pertinentes de source sûre	EMN, ITS, STA, E&R	Appui de l'USAID aux institutions	USAID	\$E.U.12 millions	USAID

EMN =Mission d'évaluation des besoins    ITS = Information Séminaire de formation    STA =Voyage d'études à l'étranger    E = Matériel équipement, réfection/rénovation

**PROJETS RECENSES PENDANT L'ETUDE**

No	Pays	Domaines visés / couverts	Objectifs	Activités du projet EMN ITS STA E&R, etc.	Contexte de réalisation du projet	Donateur(s)	Financement espèces / nature	Source
8	Ethiopie	Renforcement des capacités, accent sur les systèmes de commissions, achat de matériel, réorganisation du centre de documentation et du service de reproduction de documents	Soutenir le programme de bonne gouvernance en renforçant les moyens d'action des parlementaires; mettre en oeuvre un programme de perfectionnement pour les parlementaires et le personnel, renforcer les commissions	EMN, ITS, STA, E&R	Renforcer le rôle du Parlement dans le système démocratique mis en place en 1991 à la fin du régime militaire	PNUD Etats-Unis d'Amérique Canada Suède Italie Pays-Bas Norvège Royaume-Uni UE	250000 150.000 75.000 150.000 300.000 100.000 41.000 15.000 frais de consultants Total:\$E.U.1.081.500	Parl
	Ethiopie	Séminaire de formation, matériel & équipement	Donner plus d'efficacité au Parlement; sensibiliser davantage les parlementaires à leur rôle; former le personnel	EMN, ITS, STA, E&R	même objectif que ci-dessus	idem	\$E.U. 2.664.282	Parl.
	Ethiopie	Bibliothèque, documentation, technologie de l'information et ordinateurs	Développer les services de la bibliothèque, le service de documentation et le système informatique		Aide complémentaire à celle fournie par les autres donateurs cités ci-dessus	UE/UIP	\$E.U.500.000	UIP
	Ethiopie	Commissions; recherche, droits de l'homme, problématique hommes/femmes, collaboration avec la société civile	Renforcer les commissions; recherche, droits de l'homme, problématique hommes /femmes, collaboration avec la société civile	EMN, ITS, STA		ACDI	\$E.U.3 000 000	ACDI/Parl
9	Gabon	Transcription des débats, enregistrement des délibérations, connaissances générales	Revoir le système de traitement & d'établissement des comptes rendus de séances; améliorer les services de transcription	EMN, ITS, E&R	Création d'une deuxième Chambre	PNUD/UIP	\$128,050	Parl.
10	Gambie	Formation, achat de matériel & fournitures de bureau, bibliothèque et documentation, matériel de bibliothèque, développement des ressources humaines	Réfection du bâtiment, assistance technique et formation de personnel, livres et matériel de bureau	EMN, ITS, E&R	Rétablissement du Parlement après le régime militaire	PNUD/ UIP	PNUD/UIP \$ E.U 360.000- Gouv \$E.U 10.000	Parl.
11	Ghana	Accès au réseau internet, perfectionnement du personnel, fourniture d'ordinateurs, matériel et réaménagement/rénovation	Informatiser le Parlement; le doter de moyens d'action accrus par le renforcement de ses capacités; assurer un service fiable et non partisan		Assurer un service fiable et non partisan	PNUD/ USAID		Parl.
12	Kenya	Appui aux commissions parlementaires, fonctions législative et de contrôle, règlement et procédures	Renforcer les commissions parlementaires; assurer un meilleur fonctionnement de l'Assemblée nationale	ITS, E&R	Coopération entre le gouvernement et le PNUD	PNUD, Finlande Gouv. du Kenya	\$E.U. 576.693 ! Gouv. du Kenya	PNUD
	Kenya	Voyages d'études de parlementaires et de membres du personnel parlementaire entre 1993 et 1995				USAID	\$E.U 20 000	
	Kenya	Formation au processus budgétaire	Assurer plus de responsabilité	ITS	Création d'une nouvelle commission des services parlementaires	PNUD/UIP	\$E.U. 15.000	UIP/Parl.
	Kenya	Commissions	Améliorer le système de commissions	ITS, STA				PARL
13	Madagascar	Renforcer les commissions, sensibiliser aux fonctions législatives, développer les ressources législatives	Améliorer le fonctionnement et rehausser l'image du Parlement	ITS, E&R	Nouvelle Assemblée avec de nouveaux députés et une nouvelle constitution.	USAID/ NCSL		Parl
	Madagascar	Bonne gouvernance avec une nouvelle assemblée et une nouvelle constitution	Développer la bonne gouvernance	STA,E&R	Appui au Parlement à la suite des élections	Ambassade de France	FF. 555.620,46/\$E.U. 80.000 --	Parl
	Madagascar	Renforcer les commissions, sensibiliser aux fonctions législatives et améliorer le processus législatif	Renforcer les capacités en matière de documentation	EMN, ITS, etc.	Programme de documentation de la francophonie	PARDOC Ass. Parlementaire de la Francophonie	FF10.000/\$E.U.1.500! Ordinateur P:A	Parl
14	Mali	Evaluation des capacités de l'Assemblée nationale en matière de gouvernance	Réforme des structures de l'Assemblée nationale	EMN, ITS	Processus d'évaluation interne	PNUD	\$E.U. 100.000	Parl.

EMN =Mission d'évaluation des besoins    ITS = Information Séminaire de formation    STA =Voyage d'études à l'étranger    E = Matériel équipement, réfection/rénovation

**PROJETS RECENSES PENDANT L'ETUDE**

No	Pays	Domaines visés / couverts	Objectifs	Activités du projet EMN ITS STA E&R, etc.	Contexte de réalisation du projet	Donateur(s)	Financement espèces / nature	Source
15	Malawi	Programme de formation parlementaire	Promouvoir la démocratie et la gouvernance			UNESCO	\$E.U. 181.146	UNESCO
	Malawi	Règlement intérieur	Revaloriser le rôle du Parlement dans le contexte du nouveau processus démocratique	Autres activités		UIP	\$E.U. 5.982	UIP
16	Maroc	Administration, bibliothèque, commissions et communications	Renforcer les ressources humaines	EMN, ITS	Programme de gouvernance	Parlement PNUD	\$E.U. 150.000 \$E.U. 150.000	Parl..
17	Mozambique	Bibliothèque et documentation	Assistance au Parlement	EMN	Renforcement de la démocratie dans l'après-guerre	UIP	Coûts pris en charge dans le cadre d'un autre projet	UIP
	Mozambique	Administration, commissions, réfection de bâtiments, travail législatif, formation à la procédure législative	Renforcer les capacités du Parlement		Renforcement du Parlement dans un pays qui vient de sortir d'un conflit	PNUD		PNUD
	Mozambique	Organisation des services, ressources matérielles, formation	Evaluation des besoins du Parlement	EMN		Parl. des Pays-Bas		Parl. des Pays Bas
	Mozambique	Matériel de reproduction de documents, conditions de travail en plénière, bibliothèque et documentation	Etablir un projet d'assistance à court terme	EMN		Parl.danois	DKr 3m/\$E.U. 365.000	Parl. danois
18	Namibie	Assistance technique et formation	Amélioration du système des commissions, organisation d'auditions publiques, perfectionnement des capacités de recherche et en matière législative; amélioration des relations avec le public et les médias	EMN, ITS, STA, E&R	Programme de réforme et plan de développement national de la Namibie	USAID par l'entremise du NDI	\$E.U. 9 millions	USAID
19	Niger		Renforcer le système communautaire, y compris les capacités législatives, promouvoir les relations entre le Parlement et la société civile		Consolidation de la démocratie à la suite des élections	USAID		USAID
20	Rwanda	Orientation et formation	Renforcer les capacités des parlementaires en matière législative et de contrôle; renforcer les capacités du personnel en matière d'organisation et de gestion de l'administration parlementaire		Consolidation de la démocratie	PNUD UIP	\$E.U.103.700 \$E.U. 45.700 Le Parlement a reçu beaucoup de contributions en nature de divers donateurs	PNUD UIP
21	Afrique du Sud	Formation des parlementaires: fonctions législative et représentative du Parlement	Redynamiser les fonctions législative et représentative du Parlement	EMN, ITS, E&R	Appui de l'UE à la démocratie et au développement en Afrique du Sud à la suite des élections multiraciales de 1994	UE	€16m/\$ EU.14,5 millions	Parl.
22	Tanzanie	Mise en valeur du fonds documentaire de la bibliothèque, formation, matériel et informatisation de la bibliothèque, coopération avec les bibliothèques régionales	Améliorer les services de bibliothèque et de documentation du Parlement	EMN, ITS, STA, E&R		Ministère des affaires étrangères de la Norvège par l'entremise de l'UIP		Parl.norvégien/UIP
23	Ouganda	Renforcer les capacités en matière législative				USAID		Parl. Website
	Ouganda	Bibliothèque, recherche et information, finances et administration, systèmes de commissions, locaux, matériel & équipement	Aider le gouvernement à mettre en place et en œuvre une gestion ouverte, responsable et démocratique	EMN, ITS, STA, E&R	Appuyer les efforts du gouvernement pour renforcer le rôle du Parlement	Dept.du développement international du Royaume-Uni (DFID)	£312.360/ \$E.U. 450.000	DFID
24	Zambie	Relations avec l'exécutif et le judiciaire, commissions, administration, relations avec l'électorat dans les circonscriptions	Renforcer la capacité législative			USAID	\$E.U.150 000	Parl.

EMN =Mission d'évaluation des besoins    ITS = Information Séminaire de formation    STA =Voyage d'études à l'étranger    E = Matériel équipement, réfection/rénovation

**PROJETS RECENSES PENDANT L'ETUDE**

No	Pays	Domaines visés / couverts	Objectifs	Activités du projet EMN ITS STA E&R, etc.	Contexte de réalisation du projet	Donateur(s)	Financement espèces / nature	Source
	Zambie	Technologie de l'information	Evaluer les besoins du Parlement en technologie de l'information	EMN	Modernisation du Parlement	UIP	Coûts pris en charge dans le cadre d'un autre projet	UIP
	Zambie	Echange d'expériences avec d'autres parlementaires		EMN		UIP		UIP
25	Zimbabwe	Réforme institutionnelle, règles de procédure, bibliothèque et recherche, systèmes de commissions, ordinateurs	Contribuer à la réforme législative pour soutenir le processus d'élaboration des politiques, renforcer la gouvernance et assurer l'efficacité	ITS, STA, E&R	Réforme parlementaire	PNUD	\$E.U. 1.093.000	Parl.
	Zimbabwe	Réforme parlementaire, pratique et procédure, systèmes de commissions, information	Aider à la production d'un rapport sur la réforme parlementaire	EMN, ITS, STA	Réforme parlementaire	British Council		Parl.
	Zimbabwe	Matériel de support de technologie de l'information, bibliothèque et recherche, systèmes de commissions	Informatiser le Parlement, assister la commission budgétaire et la commission de réforme parlementaire	EMN, ITS, STA, E&R	Réforme parlementaire	USIS	\$E.U. 1.000.000 & \$E.U. 15.000	Parl.
	Zimbabwe	Examen budgétaire, réforme parlementaire, systèmes de commissions, matériel	Renforcer le rôle du Parlement en matière budgétaire en dotant la commission budgétaire de moyens accrus	EMN, STA, E&R	Réforme parlementaire	Fondation Fredrich Ebert	\$E.U. 15.000	Parl.
	Zimbabwe	Procédure législative, systèmes de commissions, participation de la société	Fournir une assistance technique pour la réforme parlementaire, renforcer les services d'appui législatif	EMN, ITS, STA	Réforme parlementaire	USAID	\$E.U. 5.500.000	Parl.

**QUESTIONNAIRE POUR UNE EVALUATION  
DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX PARLEMENTS AFRICAINS  
AU COURS DES ANNEES 90**

VEUILLEZ COMPLETER UN EXEMPLAIRE DU QUESTIONNAIRE POUR CHACUN DES PROJETS, Y COMPRIS CEUX QUI ONT ETE ETUDIES MAIS JAMAIS MIS EN OEUVRE, ET UTILISER DES FEUILLES SUPPLEMENTAIRES COMME DE BESOIN. PRIERE DE JOINDRE DES COPIES DE LA DOCUMENTATION ET DES RAPPORTS PERTINENTS.<sup>13</sup>

PAYS: \_\_\_\_\_

NOM DE LA CHAMBRE OU DU PARLEMENT: \_\_\_\_\_

I. CARACTERISTIQUES GENERALES DU PROJET

I.1 Cote et titre du projet

I.2 Domaine(s) couvert(s)

I.3 Durée (période couverte)

I.4 Objectifs

I.5 Donateur(s)

I.6 Volume du financement (en espèces/en nature), par donateur

I.7 Organe(s)/partenaire(s) d'exécution

II. CONTEXTE DU PROJET

II.1 Prière de décrire le contexte dans lequel le projet a été sollicité et mis en oeuvre (par exemple projet lié à des projets de gouvernance en cours, et, le cas échéant, lesquels?)

II.2 Date de la demande initiale d'assistance

II.3 Nom de l'entité (parlement, tierce partie agissant au nom du parlement, donateur, etc.) et de l'autorité ayant sollicité ou pris l'initiative de l'assistance

II.4 Donateur(s) sollicité(s)

II.5 Domaine(s) dans le(s)quel(s) une assistance a été sollicitée

II.6 Quels donateurs ont répondu, et quand?

---

<sup>13</sup>Le Secrétariat de l'Union interparlementaire souhaiterait que soient joints les documents pertinents, notamment les descriptifs et rapports de projets.



II.7 Suites données dans le cadre de ces réponses (missions d'évaluation des besoins, de formulation du projet, etc.)

II.8 Suites données à l'évaluation des besoins : formulation de projet? Sinon pourquoi? (Par exemple manque de financement, absence d'accord quant à la nature des suites à donner, événements politiques et autres : prière de préciser)

Si un projet a été formulé, suites données :

II.9 Volume du financement prévu

II.10 Date de la demande de financement

II.11 Donateur(s) sollicité(s)

II.12 Date(s) d'identification des financements

II.13 Donateur(s) et volume des financements identifiés

II.14 Autres contributions en nature de donateurs

II.15 Contribution de contrepartie (du bénéficiaire)

II.16 Si aucun financement n'a été identifié, prière d'en indiquer les raisons

III. TENEUR ET MISE EN OEUVRE DU PROJET

III.1 Durée du projet

- a) date de début de mise en oeuvre du projet
- b) date de fin du projet
- c) motif de la fin ou de la suspension du projet (aboutissement normal, manque de financement, événement politique normal ou extraordinaire - prière de préciser)

III.2 Objectifs du projet

Prière d'indiquer en détail tous les objectifs du projet

III.3 Domaines couverts

Prière de préciser les domaines du travail parlementaire couverts par le projet (par exemple règlement intérieur et procédure législative, service de documentation et de recherche, système de comités ou de commissions, matériel et locaux, etc.)

III.4 Activités de projet

Nature, nombre et durée des activités

- a) missions consultatives
- b) séminaires d'information et de formation
- c) voyages d'études à l'étranger

- d) dotation en matériel et réparations
- e) autres - prière de préciser
- f) veuillez indiquer toute activité spéciale, par exemple à l'intention de groupes spécifiques ou vulnérables (opposition parlementaire, partis politiques représentés au parlement, femmes, etc.)

### III.5 Stratégie et dispositifs de mise en oeuvre du projet

- a) description des mécanismes institués pour la mise en oeuvre (équipe de gestion du projet, composition, attributions, etc.)
- b) partenaires extérieurs associés à la mise en oeuvre (parlements, organismes bilatéraux et multilatéraux, personnes privées, universités et autres établissements de formation, etc.), et nature de leur contribution

## IV. EVALUATION DU PROJET

### IV.1 Si une évaluation du projet a été faite, veuillez répondre aux questions ci-après

- a) quand l'évaluation a-t-elle été faite?
- b) qui l'a effectuée?
- c) veuillez présenter les principales observations/conclusions et les recommandations<sup>14</sup>
- d) le projet a-t-il atteint tous ses objectifs, ou la plupart d'entre eux (auquel cas, lesquels)?
- e) si le projet n'a pas atteint certains de ses objectifs, veuillez indiquer lesquels et en préciser les raisons
- f) quelles observations générales les bénéficiaires ont-ils pu faire au sujet du projet?
- g) quelles observations générales les donateurs ont-ils pu faire au sujet du projet?

### IV.2 Si aucune évaluation du projet n'a été faite, veuillez répondre aux questions ci-après

- a) quelles observations générales pourriez-vous faire en guise de constatations/conclusions et de recommandations?
- b) estimez-vous que le projet a atteint la totalité ou la plupart de ses objectifs, et le cas échéant précisez lesquels
- c) si vous jugez que le projet n'a pas atteint certains de ses objectifs, veuillez préciser lesquels et en donner les raisons

## V. COORDONNEES DES DIFFERENTS PARTENAIRES (donateurs, organes d'exécution) : nom, adresse, téléphone, télécopie, adresse électronique, site Internet, etc

---

<sup>14</sup> Il serait grandement apprécié que soient joints un exemplaire ou des extraits du rapport d'évaluation.



Siège:  
UNION INTERPARLEMENTAIRE  
Chemin du Pommier 5  
Case postale 330  
CH - 1218 Le grand-Saconnex/Genève  
SUISSE  
Téléphone: (41) 022 919 41 50  
Fax: (41) 022 919 41 60  
E-Mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
<http://www.ipu.org>

Bureau de l'observateur permanent  
auprès de l'ONU à New York:  
UNION INTERPARLEMENTAIRE  
Room 3102  
220 East 42nd Street  
New York, N.Y. 10017  
Etats-Unis d'Amérique  
Téléphone: (1 212) 55 75 880  
Fax: (1 212) 55 73 954  
E-Mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)  
<http://www.ipu.org>

ISBN : 92-9142-140-5