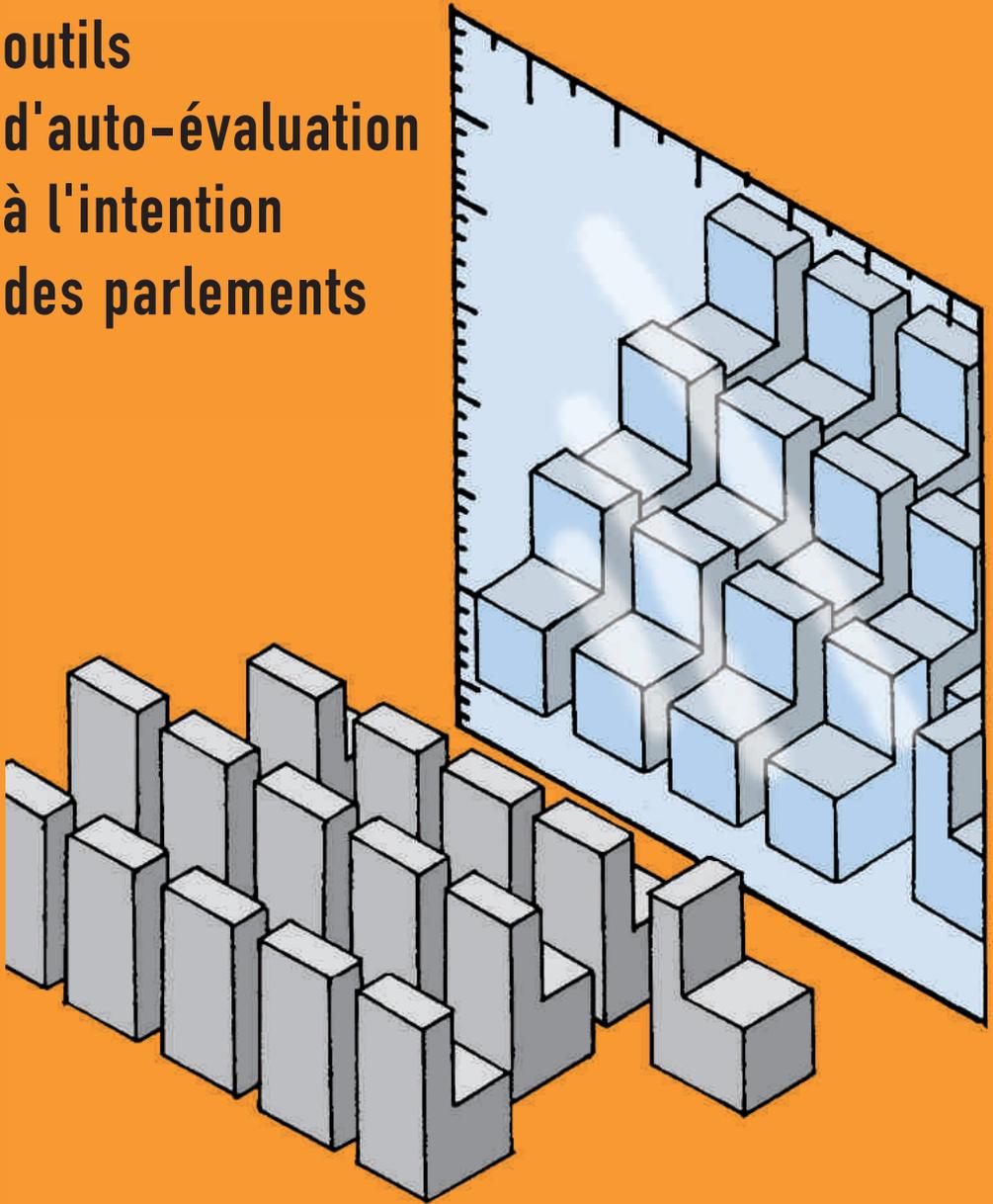


EVALUER LE PARLEMENT

outils
d'auto-évaluation
à l'intention
des parlements



Evaluer le Parlement

Outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements

Union interparlementaire, 2008

Remerciements

Cet ensemble d'outils est le fruit du travail de David Beetham et de l'Union interparlementaire (UIP), qui se sont beaucoup inspirés de l'ouvrage State of Democracy Assessment Methodology d'International IDEA, utilisé dans différents pays pour conduire des évaluations de la démocratie par les citoyens.

Nous adressons nos remerciements à Bruno Baufumé, Nick Bouchet, Ian Harris, Peter Lilienfeld, Friedhelm Maier, Greg Power, Keith Schulz et Patricia Tancred pour les observations précieuses dont ils nous ont fait part durant l'élaboration de ces outils.

La conception graphique de cette publication, dont le texte a été revu et corrigé par Marilyn Achiron, a été confiée à Julian Knott, l'illustration de couverture étant d'Aloys Robellaz.

Copyright © Union interparlementaire 2008

Tous droits réservés

Imprimé en Suisse

ISBN: 978-92-9142-385-9

Toute production, conservation dans un système de mise en mémoire, ou transmission, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, par le biais de photocopies, d'enregistrements ou autre, de tout ou partie de cette publication est interdite sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

La diffusion de cette publication est soumise à la condition que soit sollicitée l'autorisation préalable de son éditeur pour tout prêt, vente, location ou diffusion, par voie commerciale ou autre, l'ouvrage devant conserver la reliure et la couverture originales assorties d'une condition similaire, également imposée à l'éditeur suivant.

Publié par l'Union interparlementaire

CP 330

1218 Le Grand Saconnex

Genève, Suisse

Tél. : +41 22 919 4150

Fax : +41 22 919 4160

Courrier électronique : postbox@mail.ipu.org

Internet : <http://www.ipu.org>

Imprimé par SRO-Kundig, Genève, Suisse

Table des matières

Préface	4
I. Introduction.....	5
II. Comment utiliser ces outils.....	8
III. Quand utiliser ces outils	12
IV. Liste de points à traiter au préalable.....	16
V. Les Questions.....	17
1. La représentativité du Parlement	18
2. Le contrôle parlementaire sur l'exécutif	19
3. La fonction législative du Parlement	20
4. La transparence et l'accessibilité du Parlement.....	21
5. L'obligation de rendre compte du Parlement.....	22
6. La participation du Parlement à la politique internationale	23
VI. Annexes	25

Préface

Quel que soit le pays, il n'existe pas de démocratie sans un parlement fort. Les avis diffèrent, toutefois, au sujet des caractéristiques d'un tel parlement, le contexte historique, social et politique de chaque parlement étant unique. Il n'est donc pas surprenant qu'il n'existe aucune mesure chiffrée ou similaire permettant d'évaluer la performance parlementaire de façon significative et universellement applicable.

L'Union interparlementaire définit le caractère démocratique d'un parlement en faisant référence à des valeurs universelles, auxquelles tout parlement devrait aspirer, et dont la validité ne dépend pas du mode de gouvernement. D'après cette définition, un parlement démocratique est représentatif de la volonté politique et de la diversité sociale de la population et assume de façon efficace ses fonctions législatives et de contrôle, à l'échelon tant national qu'international. Plus important encore, un tel parlement est aussi transparent, accessible et rend compte de ses activités aux citoyens qu'il représente.

Ces valeurs centrales sont énoncées dans l'étude novatrice de l'UIP intitulée *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques*. Cette étude, émaillée d'exemples présentés par les parlements eux-mêmes, affirme qu'un parlement fort est un parlement mettant ces valeurs en œuvre.

L'UIP a le plaisir de présenter dans cette publication des outils d'auto-évaluation qui invitent les parlements à évaluer leur performance démocratique à la lumière d'un ensemble de critères découlant des valeurs mentionnées plus haut. L'objectif de ce travail ne consiste pas à classer les parlements, mais à les aider à évaluer leurs points forts et leurs points faibles sur la base de critères internationaux, dans le but de définir leurs priorités pour le renforcement de l'institution parlementaire.

Les conclusions d'une auto-évaluation étant élaborées et endossées au plan national, l'auto-évaluation pourrait se révéler un outil de changement extrêmement puissant. L'UIP se fera un plaisir d'aider les parlements à mener à bien le processus d'auto-évaluation, y compris pour la définition et la mise en œuvre des mesures de réforme éventuellement requises.



Anders B. Johnsson
Secrétaire général

I. Introduction

ELEMENTS DE BASE

L'objectif de ces outils d'auto-évaluation est d'aider les parlements et leurs membres à évaluer les résultats enregistrés par leur institution à la lumière des critères aujourd'hui largement acceptés pour définir un parlement démocratique. Ces outils peuvent être utilisés de bien des façons, selon le contexte et les partenaires concernés. Le chapitre 3 présente des exemples des différentes façons d'utiliser l'auto-évaluation. Quoi qu'il en soit, tous ces scénarios visent à atteindre deux objectifs :

- évaluer le Parlement à la lumière des critères internationaux définissant un parlement démocratique;
- définir les priorités et les moyens permettant de renforcer le Parlement.

Ces outils, qui s'inspirent de valeurs et de principes démocratiques universels, sont adaptés à tous les parlements, quel que soit le système politique dans lequel ils s'insèrent et leur stade de développement.

L'auto-évaluation est une pratique volontaire. Elle donne les meilleurs résultats lorsque le Parlement, et plus particulièrement ses plus hautes instances, sont convaincus que l'auto-évaluation à la lumière des critères internationaux peut contribuer à renforcer cette institution. L'auto-évaluation constitue la meilleure façon de garantir que le Parlement reprenne pleinement à son compte les résultats et les conclusions de l'exercice. Ces outils n'ont pas pour but de créer un classement ni de noter les parlements. Aucun expert international ne prétend les juger. Dans une auto-évaluation, c'est le Parlement lui-même qui est l'acteur principal et le juge.

Ces outils offrent un cadre de discussion aux parlementaires eux-mêmes. La méthode passe par la réponse à des questions concernant la nature et le travail du Parlement concerné. Ces questions sont regroupées en six sujets :

- la représentativité du Parlement;
- le contrôle parlementaire sur l'exécutif;
- la fonction législative du Parlement;
- la transparence et l'accessibilité du Parlement;
- l'obligation de rendre compte du Parlement;
- la participation du Parlement à la politique internationale.

Cette auto-évaluation doit être menée par un groupe de personnes, jamais par une seule. La diversité des membres du groupe est le meilleur garant de la légitimité du processus d'auto-évaluation et de la prise en considération d'une variété d'avis. La variété des avis émanant du Parlement lui-même est essentielle pour que les résultats du processus soient constructifs.

Le Parlement peut aussi choisir d'ouvrir l'auto-évaluation à d'autres acteurs, par exemple les partis politiques, les groupes représentant la société civile et les médias, dont la participation est de nature à offrir des perspectives précieuses susceptibles d'enrichir le processus. Chaque Parlement choisira s'il veut associer des participants extérieurs à l'auto-évaluation et quel type d'interaction il souhaite établir avec eux.

Nous espérons que la réponse à apporter à ces questions incitera les parlementaires à se lancer dans des discussions sérieuses et systématiques concernant les questions relatives au travail du Parlement, y compris (voire particulièrement) lorsque ces discussions suscitent des désaccords.

La discussion devrait permettre l'émergence d'une vision commune des priorités de développement parlementaire, puis de recommandations d'action destinées à concrétiser ces priorités. La discussion démocratique des problèmes est de la plus grande valeur en tant que telle, mais il sera jugé de l'efficacité de l'auto-évaluation en fonction des progrès accomplis par le Parlement en matière de représentativité, de transparence, d'accessibilité, de responsabilité et d'efficacité.

La démocratisation n'est pas une occurrence ponctuelle, mais un processus continu, tant dans les jeunes démocraties que dans celles qui sont établies de longue date*

CRITERES DEFINISSANT UN PARLEMENT DEMOCRATIQUE

Les questions que contient cet ensemble d'outils sont le fruit des hypothèses et des principes de base s'appliquant aux parlements démocratiques et découlent de ce que les parlements eux-mêmes considèrent comme de bons exemples de pratique démocratique. C'est l'ouvrage intitulé *Parlement et démocratie au*

*Toutes les citations figurant sur les pages qui suivent sont extraites de l'ouvrage intitulé *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques*, Union interparlementaire, 2006.

vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques qui décrit ces principes de la façon la plus exhaustive. Publié par l'UIP en 2006, ce guide pratique brosse un panorama complet du rôle central joué par le Parlement dans la démocratie.

Ce Guide, qui rassemble les observations de 75 parlements nationaux, montre que les parlements, qu'ils s'insèrent dans des démocraties récentes ou de longue date, prennent au sérieux la nécessité de s'engager dans un processus permanent de réforme destiné à rendre leur pratique plus transparente, responsable et réactive. Le Guide dessine le profil d'un parlement démocratique et explique comment il peut le devenir encore davantage. Il définit un parlement démocratique comme étant :

- Un parlement représentatif
- Un parlement transparent
- Un parlement accessible
- Un parlement qui rend des comptes
- Un parlement efficace

Chacune des questions contenues dans les outils d'auto-évaluation reprend les critères figurant dans l'ouvrage intitulé : *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques* et porte sur une caractéristique d'un parlement démocratique.

L'auto-évaluation repose sur l'analyse, par le Parlement, de sa performance au regard de chacun des critères. Il est probable qu'aucun parlement n'atteigne le score maximum pour toutes les questions puisque, à l'instar de la démocratie, il est toujours possible de renforcer le Parlement.

Il peut donc se révéler utile, lors de la réalisation d'une auto-évaluation, de prendre le Guide comme référence. Il est possible de le télécharger sur <http://www.ipu.org/dem-f/guide.htm> ou de le commander auprès de l'UIP. Le cadre des valeurs essentielles dessiné par le Guide, ainsi que les moyens susceptibles de concrétiser ces valeurs au sein du Parlement figurent dans l'annexe de la présente publication.

Si tous les pays ont à faire face à des tâches et des impératifs différents, un élément commun les rassemble : le rôle décisif du Parlement dans le processus de réforme démocratique (...)

II. Comment utiliser ces outils

Chaque Parlement décidera pour lui-même de la façon dont il souhaite mener l'exercice de l'auto-évaluation, mais un certain nombre de facteurs importants doivent être pris en considération.

LE DEMARRAGE DU PROCESSUS

Le processus peut être lancé par un grand nombre d'acteurs différents. C'est une auto-évaluation lancée ou soutenue par le président du Parlement/de la chambre qui aura le plus grand poids politique et sera susceptible d'avoir l'impact le plus immédiat. Il est également possible que le coup d'envoi de l'auto-évaluation soit donné, par exemple, par une commission parlementaire, un groupe de parlementaires, un parlementaire pris individuellement ou un responsable à haut niveau du Parlement. Il se peut que des partenaires internationaux oeuvrant en faveur du renforcement des capacités du Parlement ou des groupes représentant la société civile nationale proposent au Parlement d'entreprendre une auto-évaluation. D'autres partenaires extérieurs, tels que des ONG ou d'autres groupes représentant la société civile, peuvent décider d'évaluer le Parlement de leur pays. Quel que soit l'initiateur de l'auto-évaluation, il est essentiel, dès le démarrage du processus, que son objectif et ses résultats escomptés soient clairs pour tous.

LES PARTICIPANTS AU PROCESSUS

Dans la majeure partie des auto-évaluations, les principaux participants sont les parlementaires eux-mêmes. Le cas échéant, la façon la plus efficace de procéder peut consister à confier l'auto-évaluation à des structures déjà existantes au sein du Parlement. Par exemple, si une commission parlementaire a pour mandat d'examiner la réforme du Parlement ou sa modernisation, il peut être judicieux que l'exercice soit confié à cette commission. En l'absence d'une telle commission, ce processus pourrait être confié à une commission chargée de la procédure parlementaire ou activités connexes. Le Parlement pourrait aussi créer un groupe ad hoc chargé de l'auto-évaluation. En dernière analyse, il revient à chaque Parlement de décider de la structure la plus appropriée pour mener l'auto-évaluation.

La composition du groupe d'auto-évaluation doit être le reflet de l'éventail de points de vue le plus large possible, en intégrant des représentants des partis au gouvernement et des partis d'opposition, des hommes et des femmes, des parlementaires et des responsables à haut niveau du Parlement et, si le Parlement le souhaite, des personnes extérieures représentant la société civile, etc. Le groupe devra avoir des ressources suffisantes pour mener sa mission à bien.

LES QUESTIONS

Les questions sont regroupées en six sections. Ces outils ont été conçus de façon à ce qu'il soit possible d'évaluer séparément ou tour à tour chaque domaine de responsabilité parlementaire. Un parlement peut choisir de ne faire porter son attention que sur un ou deux des six groupes de questions, suivant l'objectif convenu pour l'auto-évaluation.

Chaque section contient un maximum de 10 questions. Ces questions ne sont pas des questions fermées, elles sont formulées de façon à demander "dans quelle mesure", "quel est le degré", etc., et invitent les personnes interrogées à quantifier leur évaluation sur une échelle à 5 points :

5 = dans une très large mesure /(à) un degré très élevé

4 = dans une large mesure/(à) un degré élevé

3 = moyennement/(à) un degré moyen

2 = dans une faible mesure/(à) un faible degré

1 = dans une très faible mesure/(à) un très faible degré

Après avoir évalué chaque question, les personnes interrogées font tout simplement figurer leur évaluation dans la case attribuée aux différentes questions en dessous de chaque groupe de questions.

Trois autres questions suivent ce premier groupe. Elles demandent aux personnes interrogées de définir ce qu'elles considèrent comme la plus grande amélioration récemment apportée dans ce domaine particulier, la carence actuelle la plus grave, et la nature des mesures requises pour améliorer la performance. Ces conclusions devraient servir de base à la formulation des recommandations venant conclure l'auto-évaluation.

Le processus comporte un certain degré de souplesse permettant aux parlements d'ajouter des questions, dans le but que les personnes répondant au questionnaire puissent aborder des points n'ayant pas fait directement l'objet de questions précédentes. Il convient de formuler avec soin les questions supplémentaires, afin qu'elles soient formulées de la même façon que les autres questions (dans quelle mesure ... quel est le degré avec lequel... etc.).

LE RECOURS A DES FACILITATEURS

La participation d'un facilitateur externe peut aider à s'assurer que tous les membres du groupe aient une vision commune de l'objectif poursuivi par l'exercice et du rôle qu'il leur est demandé de jouer. Le recours à un facilitateur externe peut se révéler particulièrement utile lorsque la polarisation politique du Parlement est forte, afin de garantir que tous les partis et tous les groupes puissent participer à l'exercice dans les mêmes conditions. L'UIP ou d'autres organisations peuvent se charger de trouver un facilitateur externe.

CALENDRIER

Le calendrier de l'exercice devra être fixé au début du processus. Le temps requis pour mener à bien l'auto-évaluation varie en fonction de l'objectif de l'exercice, ainsi que du Parlement lui servant de cadre. Il devrait être suffisant de prévoir que le groupe chargé de l'auto-évaluation se réunisse entre une fois au minimum et huit fois au maximum. La dernière séance de travail devrait être consacrée à mettre la dernière main au document final.

SOURCES DE DONNEES

La majeure partie des questions demande surtout aux participants de formuler un jugement de valeur. Toutefois, il peut se révéler utile de consulter des sources internes et externes de données pour répondre à certaines questions, par exemple celles qui portent sur la représentation parlementaire des femmes ou des groupes marginalisés. Les services parlementaires seront peut-être en mesure de fournir des données concernant, par exemple, le degré de participation du public au processus législatif. Parmi les sources externes de données, citons par exemple la commission électorale nationale ou les sondages d'opinion, par exemple ceux qui portent sur le lien entre Parlement et population.

GARDER TRACE DU PROCESSUS

L'outil d'auto-évaluation a été délibérément conçu pour être simple, afin que ne soient retenus que deux ou trois points prioritaires dégagés par la discussion concernant chaque chapitre. Il est toutefois probable que les discussions génèrent davantage d'analyses et de suggestions qu'il n'est possible de faire figurer dans le document lui-même. Il convient de conserver une trace de ces points supplémentaires dans un résumé écrit de la discussion. Ces résumés devront être élaborés à la fin de chaque séance de travail et remis aux membres du groupe. Il peut aussi se révéler utile, pour garder trace des discussions et des grandes idées évoquées, de procéder à des enregistrements sonores et/ou vidéo.

RESULTATS

Les résultats escomptés du processus doivent être clairs dès le début. Dans la majeure partie des cas, l'auto-évaluation débouchera sur l'élaboration d'un rapport contenant un résumé de la discussion et des recommandations pratiques. Il n'est pas inutile, pour permettre à tous les parlementaires de prendre connaissance des conclusions de l'auto-évaluation, de présenter un document en plénière.

Une grille a été annexée au présent document pour faciliter le compte rendu des résultats de l'auto-évaluation.

Les résultats dégagés une fois chaque chapitre de l'auto-évaluation rempli peuvent servir à créer un profil du Parlement, qui sera utilisé à son tour pour mesurer l'évolution du Parlement dans le temps.

PUBLICITE

La décision de rendre l'auto-évaluation publique dépendra dans une certaine mesure de l'objectif visé par l'exercice. Une fois les médias lancés dans la discussion concernant le caractère démocratique du Parlement, cette dernière prendra probablement un tour plus enflammé, voire critique. La transparence constitue toutefois l'une des valeurs fondamentales de tout parlement démocratique. Informer le public du fait que le Parlement a pris l'initiative de s'auto-évaluer sur la base de critères internationaux devrait avoir un impact positif sur sa perception du Parlement.

Si le Parlement a l'intention de rendre publics les résultats de son auto-évaluation, il convient d'élaborer le plus rapidement possible une stratégie médiatique destinée à maximiser l'impact d'une telle publication.

Informar le peuple n'incombe pas aux seuls médias indépendants, mais aussi aux parlements eux-mêmes.

III. Quand utiliser ces outils

Il revient à chaque Parlement de décider quand et comment entreprendre une auto-évaluation. Toutefois, certains moments de la vie d'un Parlement peuvent se révéler particulièrement propices à la conduite d'un tel exercice. Le chapitre qui suit décrit plusieurs scénarios fictifs permettant d'envisager quand, pourquoi et comment il pourrait être fait appel à l'outil présenté ici pour entreprendre une auto-évaluation. Ces scénarios sont mentionnés à titre purement indicatif et ne doivent en aucun cas limiter l'utilisation de cet outil dans d'autres contextes.

SCENARIO 1

Contribuer à l'élaboration du budget et du plan stratégique du Parlement

Dans le sillage des élections législatives, le Président nouvellement élu du Parlement décide de réaliser un bilan de son institution. L'objectif de cet exercice est de disposer d'informations susceptibles d'aider les parlementaires à élaborer le budget et le plan stratégique du Parlement dans le but de renforcer l'institution au cours de la législature à venir.

Le Président crée un groupe ad hoc composé des chefs de file de tous les groupes parlementaires et de leurs adjoints. Le groupe, appuyé par l'administration du Parlement, à qui a été confié le plan stratégique, se réunit à six reprises sur un mois. Chaque séance de travail est consacrée à un domaine différent de l'outil d'évaluation.

Le groupe élabore un rapport résumant sa discussion, les principaux points d'accord et de désaccord, ainsi que les recommandations concernant les domaines d'action prioritaires. Il considère le renforcement de la fonction législative du Parlement comme la priorité de la nouvelle législature. Après nouvelle discussion des conclusions du groupe, un grand nombre de ses recommandations sont reprises dans le budget et le plan stratégique ultérieurement adoptés par le Parlement en plénière. Chaque année, le Président demande au même groupe de répéter une partie de l'exercice d'auto-évaluation afin de superviser la mise en place de la réforme.

SCENARIO 2

Lancer un processus de réforme parlementaire

Les dirigeants du Parlement sont inquiets de ce que le Parlement ne tient pas assez compte de son obligation de rendre des comptes aux citoyens, après que plusieurs parlementaires ont été visés par des allégations de corruption. La commission parlementaire chargée de moderniser le Parlement entame une évaluation du Parlement visant à élaborer des recommandations concrètes destinées à améliorer la transparence à l'égard du public. La commission invite des représentants de la société civile, des milieux universitaires et des médias à prendre part à l'exercice en tant que témoins privilégiés et leur demande de présenter des observations écrites.

Les membres de la commission, plaçant leur travail dans le cadre offert par les questions de l'auto-évaluation portant sur l'obligation de rendre compte au public, débattent de ce qu'ils considèrent comme les points faibles et les points forts de la performance parlementaire. Ils invitent alors les experts sélectionnés à l'extérieur à une audition publique au cours de laquelle ils leur demandent leur avis et leurs propositions.

La commission élabore un rapport décrivant la perception du respect actuellement manifesté par le Parlement à l'égard de son obligation de rendre compte, les points noirs, ainsi que les recommandations de la commission destinées à améliorer la transparence. Ce rapport est intégré dans le rapport définitif présenté par la commission au Président du Parlement. Le Parlement décide de revoir le code de conduite de ses membres, en s'inspirant des bonnes pratiques constatées dans d'autres parlements et de la discussion ayant eu lieu entre les membres de la commission et les participants extérieurs à l'auto-évaluation.

SCENARIO 3

Promouvoir la prise en compte de la place des femmes au Parlement

Les membres du groupe parlementaire des femmes déplorent que le pourcentage de femmes siégeant au Parlement semble plafonner à 12 pour cent. Elles savent aussi combien il est difficile pour elles, personnellement, de concilier les exigences de leur travail en tant que législatrice, qui s'étend fréquemment jusque tard dans la soirée et leur fait passer de longues semaines loin de leur foyer, et leurs responsabilités à l'égard de leur partenaire et de leurs enfants. Elles savent pourquoi de nombreuses femmes ne se présentent pas au Parlement, mais sont convaincues que certaines modifications de la procédure parlementaire pourraient inciter davantage de femmes à être candidates.

Un petit comité au sein du groupe des femmes décide de lancer une évaluation du Parlement du point de vue de la parité, en mettant l'accent sur le fait de savoir si les règles de fonctionnement du Parlement peuvent avoir un im-

pact sur le degré de représentation féminine et la participation des femmes au Parlement, et dans quelle mesure. Les membres du groupe se réunissent à plusieurs reprises dans un contexte informel pendant un mois. Au cours de leur dernière réunion, elles rédigent des propositions prévoyant des ajustements du calendrier parlementaire, notamment une plus grande souplesse tant pour les hommes que pour les femmes, afin que le Parlement tienne davantage compte des impératifs familiaux. Le groupe présente ses propositions à la plénière du groupe des femmes, qui les présente à son tour au bureau du Parlement.

SCENARIO 4

Permettre à des parlementaires de fraîche date de débattre de questions clés

Le Secrétaire général du Parlement consacre la semaine précédant l'ouverture de la session annuelle du Parlement à présenter aux parlementaires de fraîche date leurs nouvelles responsabilités. Ce programme d'introduction va d'une visite du bâtiment parlementaire à des séminaires portant sur les éléments de base de l'élaboration de textes de lois.

Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour moderniser le Parlement, le Secrétaire général a décidé de consacrer le dernier jour du programme d'introduction à une discussion concernant le rôle et la performance du Parlement. Les nouveaux membres ont entre-temps pu acquérir une connaissance suffisante des fonctions et des compétences parlementaires pour être en mesure de participer à une discussion éclairée concernant la façon d'améliorer la performance parlementaire, particulièrement au vu des appels de plus en plus insistants lancés par les médias nationaux à l'intention du Parlement dans le but qu'il donne un tour plus public à ses débats.

En se fondant sur les outils d'évaluation, la direction parlementaire demande aux nouveaux membres de se pencher sur certaines des questions posées dans les différentes sections et de proposer des mesures destinées à améliorer la performance parlementaire. Par le biais de cet exercice, la direction espère non seulement disposer de recommandations viables, mais aussi inciter certains des nouveaux parlementaires à s'engager avec enthousiasme dans le processus de modernisation de leur institution.

SCENARIO 5

Valider les conclusions d'une mission d'évaluation des besoins

Le Parlement demande à une organisation internationale ou un bailleur de fonds institutionnel de l'aider à renforcer la capacité de l'institution à faire preuve d'une plus grande efficacité de fonctionnement. L'organisation mène pendant deux mois une mission d'évaluation des besoins. Dans le cadre de cette mission, les représentants de l'organisation rencontrent les dirigeants du Parlement et

plusieurs commissions parlementaires, dans le but de définir les domaines de réforme. L'organisation élabore un rapport présentant ses conclusions et communique le contenu de ce rapport aux responsables parlementaires.

Rapport en main, représentants de l'organisation et dirigeants parlementaires se réunissent de nouveau pour auto-évaluer le Parlement. Prenant un à un comme base de travail les différents chapitres de l'outil d'auto-évaluation, les participants à la réunion décident des domaines exigeant les réformes les plus urgentes et fixent un ensemble de priorités. Ces priorités servent à leur tour de cadre au programme mis en place pour prêter assistance au Parlement.

SCENARIO 6

Permettre à une ONG d'évaluer le Parlement

Aux côtés du peuple, ONG nationale se consacrant au renforcement de la démocratie, lance une évaluation de la performance du Parlement sur la base de critères internationaux. Son objectif avoué est de faire du Parlement une institution plus représentative de la population et davantage axée sur ses besoins. Pour mener ce travail à bien, l'organisation constitue une équipe composée de représentants de quatre autres groupes ayant des affinités avec elle et de trois chercheurs spécialisés en sciences politiques et en philosophie et pratique de la démocratie.

Une large part de l'analyse de l'équipe se fonde sur sa propre documentation, l'information fournie par les médias et les archives parlementaires, mais elle invite aussi des parlementaires de tous les partis à donner leur avis sur la performance du Parlement dans chacun des six domaines couverts par l'auto-évaluation. Au cours de cet échange d'informations, des idées de réforme sont proposées et débattues. Des représentants de Aux côtés du peuple gardent la trace de toutes les discussions.

Après sa rencontre avec les parlementaires, l'équipe fait un bilan des discussions et sélectionne deux priorités de réforme dans chacun des six chapitres de l'évaluation. Ces idées sont retenues pour leur potentiel de réalisation, ainsi qu'en fonction de l'urgence de la question. L'équipe élabore un rapport final, qui comporte 12 priorités de réforme et diffuse le rapport parmi les dirigeants du Parlement et tous les parlementaires. Dans les mois qui suivent, les représentants de Aux côtés du peuple prennent régulièrement contact avec les parlementaires ayant participé avec eux à l'évaluation pour les encourager à mener à bien le programme de réformes.

Il est évident qu'une évaluation du Parlement par une ONG ne peut aboutir aux résultats escomptés que dans la mesure où la direction du Parlement et l'ONG concernée ont une vision commune du rôle devant être joué par le Parlement et de ce qui est requis par ce dernier pour remplir ce rôle de façon efficace.

IV. Liste de points à traiter au préalable

There are several key questions that must be answered before the self-assessment is conducted:

- ✓ Quel est l'objectif de l'auto-évaluation ? Tous les participants partagent-ils la même vision ?
- ✓ Quelle est l'issue escomptée de l'exercice ?
- ✓ Qui participera à l'auto-évaluation ? Le groupe représente-t-il un vaste éventail de perspectives au Parlement ?
- ✓ Le groupe sera-t-il en contact avec des intervenants extérieurs au Parlement ? Si tel est le cas, comment ces interactions seront-elles organisées ?
- ✓ Quels seront les documents élaborés pour présenter les résultats ? A quoi serviront-ils ? Quel sera leur public cible et comment seront-ils diffusés ?
- ✓ L'auto-évaluation a-t-elle été dotée de ressources suffisantes ?
- ✓ Un délai réaliste a-t-il été fixé à cet exercice ?

V. Les Questions

1. La représentativité du Parlement

- 1.1 Dans quelle mesure la composition du Parlement reflète-t-elle la diversité des opinions politiques du pays (par ex. telles qu'elles se reflètent dans les suffrages obtenus par les différents partis politiques) ?
- 1.2 Dans quelle mesure la composition de votre parlement est-elle représentative des femmes ?
- 1.3 Dans quelle mesure la composition de votre parlement est-elle représentative des groupes et régions marginalisés ?
- 1.4 Avec quel degré de facilité une personne ayant des revenus moyens peut-elle se faire élire au Parlement ?
- 1.5 Dans quelle mesure les arrangements internes des partis permettent-ils de remédier aux déséquilibres de la représentation parlementaire ?
- 1.6 Dans quelle mesure les structures destinées à garantir que les partis ou groupes d'opposition et les partis ou groupes minoritaires et leurs membres puissent réellement contribuer aux travaux du Parlement remplissent-elles leur rôle ?
- 1.7 Dans quelle mesure l'infrastructure du Parlement et ses règles tacites sont-elles propices à la participation des femmes et des hommes ?
- 1.8 Dans quelle mesure tous les parlementaires ont-ils le droit d'exprimer leur avis librement, et quel est le degré de protection dont ils bénéficient à l'égard des ingérences de l'exécutif ou de la justice ?
- 1.9 Dans quelle mesure le Parlement constitue-t-il une enceinte de discussion des questions préoccupant les citoyens ?
- 1.10 Question supplémentaire :

	5	4	3	2	1	
Q1.1						
Q1.2						5 = dans une très large mesure/(à) un degré très élevé
Q1.3						
Q1.4						4 = dans une large mesure/(à) un degré élevé
Q1.5						
Q1.6						3 = moyennement/(à) un degré moyen;
Q1.7						
Q1.8						2 = dans une faible mesure/(à) un faible degré;
Q1.9						
Q1.10						1 = dans une très faible mesure/(à) un très faible degré)

Quelle a été la plus grande amélioration récemment apportée dans les domaines ci-dessus ?

.....

Quelle est la carence actuelle la plus grave ?

.....

Quelles sont les mesures de nature à remédier à cette carence ?

.....

2. Le contrôle parlementaire sur l'exécutif

- 2.1 Dans quelle mesure la procédure permettant aux parlementaires de poser des questions à l'exécutif et d'obtenir de sa part les informations demandées est-elle rigoureuse et systématique ?
- 2.2 Quel est le degré d'efficacité des commissions spécialisées dans leur fonction de contrôle ?
- 2.3 Dans quelle mesure le Parlement peut-il influencer sur le budget national et l'examiner, à toutes les étapes ?
- 2.4 Avec quel degré d'efficacité le Parlement peut-il examiner les nominations à des postes de responsabilité et demander des comptes aux titulaires de ces postes ?
- 2.5 Dans quelle mesure le Parlement est-il habilité à demander des comptes à des instances publiques non élues ?
- 2.6 Quel est, dans les faits, le degré d'autonomie du Parlement à l'égard du gouvernement, par ex. en ce qui concerne la maîtrise de son propre budget, de son ordre du jour, de son calendrier, de son personnel etc. ?
- 2.7 Dans quelle mesure les effectifs et les qualifications du personnel parlementaire correspondent-ils aux besoins, tant individuels que collectifs, des parlementaires dans l'accomplissement de leurs fonctions ?
- 2.8 Dans quelle mesure les services de recherche, d'information et autres répondent-ils aux besoins de tous les parlementaires et de leurs groupes ?
- 2.9 Question supplémentaire :

	5	4	3	2	1	
Q2.1						5 = dans une très large mesure/(à) un degré très élevé
Q2.2						
Q2.3						4 = dans une large mesure/(à) un degré élevé
Q2.4						
Q2.5						3 = moyennement/(à) un degré moyen;
Q2.6						
Q2.7						2 = dans une faible mesure/(à) un faible degré;
Q2.8						
Q2.9						1 = dans une très faible mesure/(à) un très faible degré)

Quelle a été la plus grande amélioration récemment apportée dans les domaines ci-dessus ?

.....

Quelle est la carence actuelle la plus grave ?

.....

Quelles sont les mesures de nature à remédier à cette carence ?

.....

3. La fonction législative du Parlement

- 3.1 Dans quelle mesure la procédure permettant de soumettre un projet de loi à une discussion approfondie et ouverte au Parlement est-elle satisfaisante ?
- 3.2 Quel est le degré d'efficacité de la procédure des commissions pour l'examen et l'amendement des projets de lois ?
- 3.3 Dans quelle mesure la procédure de consultation des groupes et des intérêts concernés par l'élaboration d'une loi est-elle systématique et transparente ?
- 3.4 Dans quelle mesure les parlementaires ont-ils la possibilité de présenter des propositions de loi ?
- 3.5 Dans quelle mesure le Parlement peut-il garantir le caractère clair, concis et intelligible de la législation adoptée ?
- 3.6 Dans quelle mesure le Parlement veille-t-il à ce que les lois adoptées soient compatibles avec la Constitution et les droits fondamentaux des citoyens ?
- 3.7 Quel est le degré de soin avec lequel le Parlement intègre la notion de l'égalité des sexes dans son travail ?
- 3.8 Question supplémentaire :

	5	4	3	2	1	
Q3.1						5 = dans une très large mesure/(à) un degré très élevé
Q3.2						
Q3.3						4 = dans une large mesure/(à) un degré élevé
Q3.4						
Q3.5						3 = moyennement/(à) un degré moyen;
Q3.6						
Q3.7						2 = dans une faible mesure/(à) un faible degré;
Q3.8						
						1 = dans une très faible mesure/(à) un très faible degré)

Quelle a été la plus grande amélioration récemment apportée dans les domaines ci-dessus ?

.....

Quelle est la carence actuelle la plus grave ?

.....

Quelles sont les mesures de nature à remédier à cette carence ?

.....

4. La transparence et l'accessibilité du Parlement

- 4.1 Dans quelle mesure les débats du Parlement et de ses commissions sont-ils accessibles aux médias et au public ?
- 4.2 Quel est le degré de liberté dont jouissent les journalistes dans leurs reportages sur le Parlement et les activités des parlementaires ?
- 4.3 Quel est le degré d'information, passant par différents canaux, que le Parlement offre aux citoyens concernant ses travaux ?
- 4.4 Quel est le degré d'intensité et de réussite des initiatives destinées à intéresser les jeunes aux travaux du Parlement ?
- 4.5 Dans quelle mesure les électeurs ont-ils la possibilité d'exprimer leur point de vue et leurs préoccupations directement à leurs élus, quelle que soit leur affiliation politique ?
- 4.6 Quel est le degré de convivialité de la procédure permettant à des particuliers ou à des groupes de soumettre des informations à une commission parlementaire ou une commission d'enquête ?
- 4.7 Quelle est degré d'implication offert aux citoyens dans l'élaboration de la législation (par ex. par le biais d'initiatives citoyennes, de référendums, etc.) ?
- 4.8 Question supplémentaire :

	5	4	3	2	1	
Q4.1						5 = dans une très large mesure/(à) un degré très élevé 4 = dans une large mesure/(à) un degré élevé 3 = moyennement/(à) un degré moyen; 2 = dans une faible mesure/(à) un faible degré; 1 = dans une très faible mesure/(à) un très faible degré)
Q4.2						
Q4.3						
Q4.4						
Q4.5						
Q4.6						
Q4.7						
Q4.8						

Quelle a été la plus grande amélioration récemment apportée dans les domaines ci-dessus ?

.....

Quelle est la carence actuelle la plus grave ?

.....

Quelles sont les mesures de nature à remédier à cette carence ?

.....

5. L'obligation de rendre compte du Parlement

- 5.1. Dans quelle mesure les dispositifs obligeant les parlementaires à tenir les électeurs informés du travail qu'ils accomplissent sont-ils systématiques ?
- 5.2. Quel est le degré d'efficacité du système électoral à l'heure de faire respecter l'obligation, pour le Parlement à titre collectif et les parlementaires à titre individuel, de rendre compte de leurs activités aux citoyens ?
- 5.3. Dans quelle mesure le système visant à garantir le respect par les parlementaires des codes d'éthiques en vigueur remplit-il son rôle ?
- 5.4. Quel est le degré de transparence et d'efficacité de la procédure destinée à éviter les conflits d'intérêts, qu'ils soient financiers ou autres, dans l'exercice des fonctions parlementaires ?
- 5.5. Dans quelle mesure le contrôle du financement des partis et des candidats réussit-il à garantir l'indépendance des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions ?
- 5.6. Dans quelle mesure le mécanisme utilisé pour fixer la rémunération des parlementaires est-il acceptable par l'opinion publique ?
- 5.7. Dans quelle mesure le suivi et l'analyse du degré de confiance des citoyens à l'égard du Parlement sont-ils systématiques ?
- 5.8. Question supplémentaire :

	5	4	3	2	1	
Q5.1						5 = dans une très large mesure/(à) un degré très élevé 4 = dans une large mesure/(à) un degré élevé 3 = moyennement/(à) un degré moyen; 2 = dans une faible mesure/(à) un faible degré; 1 = dans une très faible mesure/(à) un très faible degré)
Q5.2						
Q5.3						
Q5.4						
Q5.5						
Q5.6						
Q5.7						
Q5.8						

Quelle a été la plus grande amélioration récemment apportée dans les domaines ci-dessus ?

.....

Quelle est la carence actuelle la plus grave ?

.....

Quelles sont les mesures de nature à remédier à cette carence ?

.....

6. La participation du Parlement à la politique internationale

(Voir également l'annexe II, page 28, pour des questions supplémentaires concernant le lien entre le Parlement et les Nations Unies)

- 6.1. Dans quelle mesure le Parlement peut-il examiner la politique étrangère du gouvernement et y contribuer ?
- 6.2. Dans quelle mesure le Parlement est-il informé de façon adéquate et rapide de la position adoptée par le gouvernement dans les instances régionales ou universelles/mondiales ?
- 6.3. Quel est le degré d'influence que le Parlement est en mesure d'exercer sur les engagements juridiques ou financiers contraignants pris par le gouvernement dans des enceintes internationales, par exemple les Nations Unies ?
- 6.4. Dans quelle mesure le Parlement peut-il veiller à l'application à l'échelon national des engagements internationaux ?
- 6.5. Dans quelle mesure le Parlement peut-il examiner les rapports nationaux élaborés dans le cadre des mécanismes internationaux de suivi et peut-il y contribuer pour veiller au suivi des recommandations qu'ils contiennent ?
- 6.6. Quel est le degré d'efficacité du contrôle exercé par le Parlement sur la politique de développement menée par le gouvernement, tant dans son rôle de "bailleur de fond" que de "bénéficiaire" de l'aide internationale au développement ?
- 6.7. Avec quel degré de rigueur le Parlement peut-il contrôler le déploiement des forces armées nationales à l'étranger ?
- 6.8. Dans quelle mesure le Parlement peut-il promouvoir le dialogue politique destiné à régler des conflits, tant sur le sol national qu'à l'étranger ?
- 6.9. Dans quelle mesure le Parlement peut-il prendre part à la coopération interparlementaire à l'échelon régional et mondial ?
- 6.10. Dans quelle mesure le Parlement peut-il examiner la politique et la performance d'organisations internationales telles que l'ONU, la Banque mondiale et le FMI, auxquelles le gouvernement de son pays apporte des ressources financières, humaines et matérielles ?
- 6.11. Question supplémentaire :

	5	4	3	2	1
Q6.1					
Q6.2					
Q6.3					
Q6.4					
Q6.5					
Q6.6					

	5	4	3	2	1
Q6.7					
Q6.8					
Q6.9					
Q6.10					
Q6.11					

Quelle a été la plus grande amélioration récemment apportée dans les domaines ci-dessus ?

.....

Quelle est la carence actuelle la plus grave ?

.....

Quelles sont les mesures de nature à remédier à cette carence ?

.....

VI. Annexes

ANNEXE I

Critères : La contribution parlementaire à la démocratie

Objectifs ou valeurs de base. Un Parlement qui soit :	Exigences	Moyens procéduraux et institutionnels utiles à la réalisation de ces objectifs ou valeurs
Représentatif	Un parlement élu qui soit sociologiquement et politiquement représentatif, et résolument attaché à l'égalité des chances pour ses membres pour qu'ils puissent s'acquitter dûment de leur mandat	<p>Système et processus électoraux libres et réguliers; moyens d'assurer la représentation de/par tous les secteurs de la société afin de refléter la diversité nationale et ses composantes hommes/femmes, par exemple par le biais de procédures spéciales garantissant la représentation des groupes marginalisés ou exclus</p> <p>Procédures, organisations et systèmes de partis ouverts, démocratiques et indépendants</p> <p>Mécanismes garantissant les droits de l'opposition politique et autres groupements politiques et permettant à tous les parlementaires d'exercer leurs mandats librement et à l'abri de toute influence ou pression indue</p> <p>Liberté d'expression et d'association; garanties des droits et immunités parlementaires, en particulier des présidents et autres membres du Bureau</p> <p>Politiques et procédures assurant l'égalité des chances; horaires et conditions de travail non discriminatoires; moyens linguistiques au service de tous les parlementaires</p>
Transparent	Un parlement ouvert à la nation et transparent dans la conduite de ses activités	<p>Débats ouverts au public; information préalable du public sur les dossiers dont le parlement est saisi; documentation disponible dans les langues appropriées; mise à disposition d'outils de communication conviviaux, faisant appel à des supports divers comme l'Internet; le Parlement doit être doté d'un service de relations publiques qui lui soit propre</p> <p>Législation sur la liberté de l'information/ l'accès à l'information</p>

Objectifs ou valeurs de base. Un Parlement qui soit :	Exigences	Moyens procéduraux et institutionnels utiles à la réalisation de ces objectifs ou valeurs
Accessible	Participation du public (société civile, mouvement associatif, etc.) aux travaux du Parlement	<p>Moyens divers permettant aux électeurs d'avoir accès à leurs élus</p> <p>Modes efficaces de participation du public au travail pré-législatif; droit de consultation ouverte pour les parties intéressées; droit de pétition; procédures systématiques de doléances</p> <p>Possibilité de lobbying, dans les limites des dispositions légales régissant la transparence</p>
Responsable	Parlementaires comptables de leur action et de l'intégrité de leur conduite devant les électeurs	<p>Sanction électorale efficace et processus de suivi; procédures de communication d'informations aux électeurs; normes et code de conduite ayant force exécutoire</p> <p>Rémunération adéquate pour les parlementaires; déclaration de leurs intérêts et revenus extérieurs; plafonnement imposé des dépenses électorales et transparence en matière de financement des campagnes électorales</p>
Efficace		
A tous les niveaux	Organisation efficace des travaux parlementaires conformément aux normes et valeurs démocratiques	<p>Mécanismes et ressources propres à garantir l'indépendance et l'autonomie du Parlement, notamment la maîtrise par le Parlement de son budget</p> <p>Corps de personnel qualifié et neutre, distinct de la fonction publique générale</p> <p>Services de documentation neutres pour les parlementaires; organe parlementaire chargé d'organiser les débats; procédures efficaces de planification et programmation des travaux parlementaires; systèmes d'évaluation des résultats des travaux parlementaires; enquêtes d'opinion auprès de groupes cibles sur l'appréciation qu'ils portent sur le travail parlementaire</p>

Objectifs ou valeurs de base. Un Parlement qui soit :	Exigences	Moyens procéduraux et institutionnels utiles à la réalisation de ces objectifs ou valeurs
(a) par rapport au niveau national	Exercice réel par le Parlement de ses fonctions législatives et de contrôle, et rôle de forum national d'examen des questions d'intérêt commun	<p>Procédures systématiques de suivi de l'action du pouvoir exécutif; commissions parlementaires dotées de prérogatives et moyens suffisants; responsabilité devant le Parlement des instances et commissions publiques non gouvernementales</p> <p>Mécanismes assurant la participation efficace du Parlement au processus budgétaire national à toutes ses étapes, y compris l'audit ultérieur des comptes publics</p> <p>Capacité à traiter les grandes questions de société; à servir de médiateur en cas de tension et à prévenir les conflits violents; à mettre en place des institutions publiques au service de la population tout entière</p> <p>S'agissant des parlements compétents pour approuver les nominations des hauts responsables publics et/ou qui s'acquittent de fonctions judiciaires : mécanismes pour assurer un processus régulier et neutre</p>
(b) par rapport au niveau international	Participation active du Parlement aux dossiers internationaux	<p>Procédures de suivi par le Parlement des négociations internationales, de contrôle des prises de position gouvernementales et de contribution à ces négociations; mécanismes permettant le passage au crible parlementaire des activités des organisations internationales, ainsi que la participation à leurs débats; mécanismes garantissant le respect par l'Etat des normes internationales et de l'état de droit; coopération interparlementaire et diplomatie parlementaire</p>
(c) par rapport au niveau local	Coopération avec les assemblées régionales et locales	<p>Mécanismes d'échange entre les présidents des parlements et assemblées nationales et régionaux sur les questions de politique nationale, pour la prise en compte des réalités et besoins locaux dans les décisions prises au niveau national</p>

ANNEXE II**Questions supplémentaires concernant la participation du Parlement à la politique internationale (étrangère)**
.....

Pour répondre aux questions figurant au chapitre 6, on pourra tenir compte des questions suivantes, qui portent sur la relation entre le Parlement et les Nations Unies :

- Y a-t-il au Parlement une commission, ou autre instance, chargée expressément de suivre les dossiers onusiens et, dans l'affirmative, quelle est-elle et quel en est le mandat ?
- Le Parlement est-il informé des instructions (mandat) données par le gouvernement à son représentant permanent concernant les points à l'ordre du jour de l'Assemblée générale ?
- Les délégations gouvernementales envoyées à l'Assemblée générale des Nations Unies ou dans d'autres enceintes multilatérales incluent-elles systématiquement des parlementaires ?
- Des parlementaires accompagnent-ils les ministres chargés des négociations et ont-ils accès aux salles de négociation (par exemple à l'OMC, où les négociations ont généralement lieu dans ce qu'il est convenu d'appeler la salle verte, à laquelle peu de personnes ont accès) ?
- Les ministres se voient-ils confier par le Parlement des mandats spécifiques pour les négociations internationales et, si tel est le cas, existe-t-il un mécanisme destiné au suivi et à la vérification du respect des instructions reçues ?
- Les ministres font-ils rapport au Parlement sur l'avancement des négociations internationales ?
- Les rapports nationaux se rapportant aux mécanismes internationaux de suivi des conventions et accords internationaux sont-ils revus, débattus et approuvés par le Parlement avant leur présentation ?
- Les recommandations transmises par ces mécanismes internationaux au gouvernement sont-elles également communiquées au Parlement (par ex. les recommandations du Comité des droits de l'homme de l'ONU) ?
- Qui se charge de décider de la composition de la participation parlementaire aux délégations envoyées dans les enceintes multilatérales : s'agit-il d'une commission permanente chargée du sujet à l'examen (par exemple la Commission de l'égalité des sexes pour les débats à la Commission de la condition de la femme) ou s'agit-il de partis et de groupes politiques sans participation des commissions compétentes ?

ANNEXE III

Servez-vous de cette grille pour inscrire les principales recommandations issues de l'auto-évaluation.

Section	Domaine à améliorer	Procédure et moyens institutionnels envisageables pour la réalisation de ces améliorations	Obstacles éventuels et solutions pour y remédier
1. Représentativité du Parlement			
2. Efficacité du contrôle parlementaire sur l'Exécutif			
3. Fonction législative du Parlement			

Section	Domaine à améliorer	Procédure et moyens institutionnels envisageables pour la réalisation de ces améliorations	Obstacles éventuels et solutions pour y remédier
4. Transparence et accessibilité du Parlement			
5. Obligation de rendre compte du Parlement			
6. Participation du Parlement à la politique internationale			

Section	Domaine à améliorer	Procédure et moyens institutionnels envisageables pour la réalisation de ces améliorations	Obstacles éventuels et solutions pour y remédier
Autres questions soulevées pendant l'auto-évaluation			

NOTES

ISBN 978-92-9142-385-9



F.08.III.Z.1