

**Rapport**

**Revue stratégique**

**Projet**

**« Consolidation de la transition démocratique en Tunisie: Appui au Parlement tunisien »**

***JUIN 2017***

## SOMMAIRE

Sommaire Exécutif .....	3
1. Introduction et méthodologie .....	6
2. Contexte du projet .....	9
3. Le cadre stratégique du projet PNUD: Principes généraux des interventions du PNUD auprès des parlements.....	11
4. Le projet: une perception générale.....	14
5 - Enjeux stratégiques.....	17
6. Gouvernance et gestion .....	24
7. Recommandations .....	27
8. ANNEXES .....	31

---

## Sommaire Exécutif

- **Contexte de la mission**

Le projet "Consolidation de la transition démocratique en Tunisie : Appui au Parlement tunisien" est mis en œuvre avec l'appui technique et financier du Danemark et du PNUD. Prévu pour 5 ans (2015-2019), il vise à outiller la nouvelle Assemblée des Représentants du Peuples (ARP) pour mettre en œuvre le cadre législatif et institutionnel établi dans la nouvelle Constitution. Aussi, dotera-t-il l'ARP des capacités et des structures lui permettant de jouer son rôle constitutionnel avec efficacité et transparence, y compris par l'implication systématique des citoyens dans son travail.

Le projet s'inscrit dans la continuité et la complétion du projet (phase1) "Appui au Processus Constitutionnel, Parlementaire, et au Dialogue National", qui a accompagné l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) entre 2011 et 2014. On pourrait situer le démarrage effectif de la Phase 2- du projet à partir de la rentrée parlementaire d'Octobre 2015, son budget initial est de l'ordre de 9 millions USD dont 1,6 million USD ont été dépensés. La mise en œuvre du projet a démarré en avril 2015, dans le même temps que l'établissement de la nouvelle ARP (à la suite des élections du 26 octobre 2014). Durant ces deux dernières années de mise en œuvre, plusieurs événements sont survenus dans le pays. L'Assemblée au même titre que les autres Institutions du pays a connu des changements importants dans son fonctionnement. Le projet s'est ainsi aligné aux priorités de l'institution parlementaire notamment pour répondre aux besoins de renforcement des capacités des nouveaux députés et de l'administration parlementaire mais également de pouvoir accompagner l'institution à exécuter un agenda législatif extrêmement serré.

A la lumière du nouveau contexte institutionnel et du processus de transition démocratique en cours dans le pays, une revue stratégique du projet a été aujourd'hui commanditée pour apprécier sa portée, sa pertinence, son efficacité et sa durabilité. Sur la base de cette revue, des recommandations et de nouvelles orientations sont formulées, en vue de la révision du (i) Cadre des Résultats et des Ressources, (ii) des mécanismes de gouvernance et (iii) de l'élaboration d'une stratégie de mobilisation de ressources pour le projet. Ces propositions prennent en compte, les acquis à consolider, les actions complémentaires à mener, les stratégies idoines, ainsi que la structure de pilotage et de mise en œuvre appropriée.

- **Rapport de mission**

Ce rapport est basé sur les résultats obtenus de l'étude des différentes actions menées dans le cadre du projet. Il offre une analyse globale de la contribution de ces activités et des structures de gouvernance du projet aux objectifs du renforcement des capacités administratives et législatives de l'ARP. Il fournira des informations aux décideurs au niveau exécutif et aidera à l'apprentissage des leçons au niveau du projet et de l'institution partenaire. Ce rapport de revue stratégique apporte une analyse des réalisations, identifie les enjeux stratégiques et formule des recommandations d'orientation du projet pour les 2 années d'exécution à venir tout en restant dans le cadre des objectifs initiaux du projet.

- **Pertinence du projet**

Les actions menées dans le cadre du projet visent le traitement d'une ou de plusieurs des questions clés liées au renforcement institutionnel de l'ARP, elles contribuent fondamentalement à permettre au Parlement d'accomplir ses fonctions essentielles pour améliorer les principes de redevabilité, de participation et de représentation. Leur analyse par les experts a révélé une gamme de 7 domaines principaux d'intervention : le développement institutionnel, le renforcement matériel, la formation, la relation avec la société civile, la mobilisation d'expertise, la transmission des meilleures pratiques parlementaires et la communication. La cohérence stratégique de ces thématiques est assurée par le caractère transversal des objectifs finaux du projet, mais également par l'importance des besoins à court et à long termes d'une institution partenaire qui manque clairement de moyens nécessaires pour jouer pleinement son rôle constitutionnel et pour mettre la constitution en oeuvre. Toutefois, il est regrettable, qu'une vision stratégique pour l'ARP n'ait pas été développée à ce jour pour permettre de s'assurer de la cohérence des actions menées dans une cohérence de vision globale sur les moyen et long termes. Nous pouvons affirmer que malgré ce décalage à bâtir une vision stratégique pour l'institution, la pertinence des autres activités réalisées n'est globalement pas remise en cause.

- **Efficacité et efficience**

le travail des experts n'a porté que marginalement sur l'évaluation d'impact. En outre, l'étude de l'efficacité et de l'efficience a été réduite au strict minimum. En fait une analyse formelle de l'efficience du projet ne faisait pas partie de la mission des experts. De toute façon, une telle évaluation n'aurait pas été appropriée puisqu'une insistance sur les mesures formelles de coût par action éloignerait la mission de son objectif principal. Car il s'agit surtout d'une revue stratégique qui vise l'établissement des priorités des deux années à venir.

Néanmoins, il est possible d'affirmer clairement que, grâce à ses activités, le projet est en train d'avoir un effet transformateur sur le contexte du travail de l'ARP, à travers notamment la modernisation de son infrastructure informationnelle, l'institutionnalisation de la formation au sein de l'ARP, ou l'ouverture de l'ARP à son environnement médiatique et social. Une volonté politique de l'ARP et la mobilisation de son secrétariat et de ses députés ont permis d'initier les transformations ambitionnées par le projet. Il est toutefois nécessaire d'ajouter que, bien que les changements observés aient largement été dans une direction positive, il serait exagéré de dire que le contexte institutionnel de l'ARP a été radicalement transformé pour l'instant. Un certain nombre de réalisations constituent, aujourd'hui, des acquis importants qui restent à consolider. Elles génèrent des éléments de base pour le changement sur lesquelles les initiatives peuvent se poursuivre.

- **Durabilité**

La plupart des actions menées dans le cadre du projet ont des éléments de durabilité. Le défi consiste à consolider ces éléments. Sans une capitalisation institutionnalisée des résultats obtenus, plusieurs réalisations et acquis peuvent se perdre. En fait, de nombreuses actions, à l'instar de l'Académie, ont été conçues pour intégrer le cadre institutionnel de l'ARP. Mais, n'ayant pas encore atteint la maturité, toute remise en cause du projet mettra sérieusement en péril leur avenir.

- **Conclusions et leçons apprises**

Les nombreuses conclusions et leçons tirées sont décrites dans les différents éléments de ce rapport. Cependant, deux conclusions générales sont à mettre en avant :

Le projet apporte une contribution très importante pour répondre aux besoins structurels et opérationnels de l'ARP. Mais les outils de construction d'impact qui ont été générés restent extrêmement fragiles, alors qu'il est fondamental que ces réalisations ne soient pas perdues.

Deuxièmement, du point de vue de la gestion opérationnelle, le projet a été confronté à des défis relatifs à la nature éminemment politique de l'institution partenaire. Tout en précisant que toutes les parties prenantes portent une part de responsabilité dans cette faiblesse, une proposition visant à améliorer la gouvernance du projet a été intégrée aux recommandations. D'autres leçons sont exposées dans les pages qui suivent.

- **Recommandations**

Les experts estiment que, pour les deux ans à venir, il y a une voie à suivre pour le projet. Globalement, le choix se situe entre trois grands scénarios :

- Scénario A : Zéro apprentissage, zéro intervention ;
- Scénario B : Apprendre les leçons et consolider les acquis ;
- Scénario C : L'incorporation du projet dans un grand plan stratégique pour l'ARP dans 10 ou 15 ans à venir.

Les experts recommandent que, au minimum, le scénario B soit adopté, car sans cela, beaucoup de réalisations risquent sérieusement d'être perdues. Dans les pages qui suivent, des recommandations plus spécifiques seront fournies.

## **1. Introduction et méthodologie**

### **1.1. Contexte de la mission**

Au terme de sa première année de mise en œuvre, le projet dans sa phase II a permis de mettre à disposition de l'Assemblée une expertise technique de haut niveau, d'outils et processus appropriés ainsi que des partenariats à long terme avec des parlements étrangers qui pourraient appuyer le parlement dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles et à partager l'expérience tunisienne dans la région et ailleurs. Le programme a, par ailleurs, appuyé l'engagement transversal de la société civile dans un processus politique élargi en vue d'une mise en œuvre inclusive et participative de la Constitution.

Compte tenu de l'évolution du processus de transition démocratique en Tunisie, et des évolutions institutionnelles et politiques qui en découlent, une revue du cadre général de mise en œuvre du projet a été planifiée, afin d'adapter les objectifs stratégiques du projet, ses priorités d'action et son cadre de résultats, les mécanismes de référence ainsi que l'élaboration d'une stratégie de mobilisation de ressources.

### **1.2. Objectif du projet**

L'objectif du projet vise à consolider la transition démocratique en Tunisie à travers un appui à l'ARP

### **1.3. Objectifs et Portée de la mission**

À travers cette mission, le projet a fait l'objet d'une revue analytique et une actualisation de des axes stratégiques de son intervention. L'investigation s'est articulée autour des problématiques suivantes :

- Actualisation de l'analyse du contexte et des évolutions de l'appui parlementaire et des nouveaux partenariats ;
- Analyse des acquis et des contraintes du projet ;
- Revue de la théorie de changement du projet ;
- Actualisation du Cadre des résultats et des Ressources ;
- Revue des Mécanismes de gouvernance et arrangements de gestion ;
- Analyse des risques et des stratégies de mitigation ;
- Elaboration d'une stratégie de mobilisation de ressources et de partenariats.

### **1.4. Méthodologie adoptée**

La revue stratégique du projet a porté sur les activités de l'Agence d'exécution (le PNUD) et le bénéficiaire (l'ARP). Selon les termes de référence qui en déterminent la portée, le but principal de cette revue stratégique est de :

- Évaluer la mise en œuvre du projet afin d'en apprécier la portée, la pertinence, l'efficacité et la durabilité ;
- Apporter des recommandations et éventuellement de nouvelles orientations, permettant la révision du cadre des résultats et des ressources, de la reconsidération

des mécanismes de gouvernance et des arrangements de gestion, et l'amélioration de la stratégie de mobilisation de ressources et de partenariats.

- Définir les acquis à consolider, les actions complémentaires à mener, les facteurs de risque, les stratégies idoines, ainsi que la structure de pilotage et de mise en œuvre la plus appropriée.

Ainsi, ce document est destiné à éclairer le PNUD et ses partenaires sur l'exécution des actions en cours et sur l'éventualité d'amélioration de leurs performances. Il contient des recommandations qui mèneront, si elles sont adoptées, à une redéfinition des priorités du projet. En outre, cette redéfinition se fonde sur l'évolution des attentes de l'institution partenaire après deux années de sa mise en place, ainsi que sur son impact sur la transition.

### **1.5. Approche adoptée**

Les experts ont étudié le document de projet, tous les documents fournis par l'équipe du projet, y compris ceux relatifs à l'approche générale du PNUD dans son soutien à la démocratisation, ainsi que sur une collecte de données, notamment via une série d'interviews réalisées avec des députés et des fonctionnaires de l'ARP, certains bailleurs de fonds et plusieurs partenaire techniques du PNUD ainsi qu'avec le staff et experts du PNUD chargés de la réalisation et du suivi du projet. Dans ce contexte, il est à signaler que le questionnaire annoncé dans la notice méthodologique préalable à la mission a été réalisé. Cependant, il s'est avéré inadéquat puisque la plupart des personnes interviewées ne connaissaient que très partiellement le véritable contenu global du projet. Dans ces conditions, les questions qu'il contient ont été réorganisées selon la connaissance et le rôle des personnes concernées. Néanmoins, on peut noter cinq questions directrices :

- Dans quelle mesure les actions du projet ont-elles été pertinentes compte tenu de l'objectif du projet qui vise à consolider la transition démocratique en Tunisie à travers un appui apporté à l'ARP ?
- Dans quelle mesure la gouvernance du projet répond-elle aux exigences de la transparence et de l'inclusion ?
- Dans quelle mesure les actions du projet ont-elles permis de renforcer les capacités administratives et législatives de l'ARP ?
- Quelle est la durabilité des réalisations du projet ?

Il est à noter que, compte tenu de ce qui précède, la méthodologie préalable a subi quelques modifications. Outre l'adaptation du questionnaire, elles portent essentiellement sur la question de l'efficacité et de l'efficience. En effet, l'utilisation de ces deux critères a été limitée au niveau de la perception. Vu les défis auxquels le projet doit faire face, les perceptions, même lorsqu'infondées, doivent être sérieusement écoutées sans tomber le travers de vouloir en permanence répondre à toute requête émanant de l'Institution. En outre, réalisée dans une parfaite coopération avec les membres de l'équipe du PNUD, la mission a été fortement influencée par les priorités exprimées dans les différentes réunions de travail. Or, il était évident que la priorité portait sur la redéfinition des priorités ; d'où une attention particulière accordée aux critères de la pertinence et de la durabilité.

## **1.6. Audience de la revue stratégique**

L'audience principale de ce travail se compose du PNUD, de l'ARP, des bailleurs de fonds et autres partenaires du projet.

## **1.7. Démarche suivie**

Cette mission consistait en trois phases :

- Une phase de lancement consacrée à la préparation de la revue stratégique et à la détermination de sa portée et de ses limites ;
- Une phase intermédiaire consacrée à la revue de documents et de collecte des données. Cette phase, qui comprenait des réunions et des interviews avec les acteurs clés du projet, a été utilisée, en outre, pour étudier la manière dont le projet a été organisé et géré dans sa globalité. Les différentes actions qui en font partie ont également fait l'objet de la même étude. Cette phase comprenait l'élaboration d'un rapport intermédiaire présenté à l'équipe du projet lors d'une réunion de travail.
- Une phase finale de synthèse consacrée à la formulation des conclusions et des recommandations après la compréhension des mécanismes de causalité sous-jacents qui explique les réalisations et les limites des différentes actions. Les experts vont également collaborer avec les parties prenantes pour organiser une retraite qui sera l'occasion de restituer les résultats de cette revue. Cette retraite prendra la forme d'un atelier de réflexion et d'apprentissage avec comme objectif la participation active d'une sélection des différentes parties prenantes. Cet événement sera d'une grande utilité pour assurer l'appropriation des recommandations formulées.



## 2. Contexte du projet

### 2.1 Contexte général du projet

En 2014, la Tunisie a franchi une étape majeure dans sa transition démocratique lorsque l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) a adopté la nouvelle constitution du pays. Il s'agit d'une réalisation importante qui reflète des progrès remarquables dans l'élaboration d'un nouveau cadre politique fondé sur le dialogue, le compromis et le consensus.

Le projet s'inscrit dans la continuité d'effort constant pour soutenir le processus de transition démocratique en Tunisie. En effet, l'ANC, au cours de la phase d'élaboration de la constitution, avait déjà bénéficié de l'appui de la communauté internationale à travers le PNUD. Reconnaissant aussi bien la valeur potentielle de la contribution du PNUD à la mise en place du nouveau cadre constitutionnel que l'ampleur de ses propres besoins, L'Assemblée des représentants du peuple (ARP) a signé avec le PNUD un nouveau programme de coopération « Consolidation de la transition démocratique en Tunisie : Appui au Parlement tunisien » d'une durée de cinq ans.

### 2.2 Objectifs du projet

Comme indiqué dans son document initial qui en détermine la portée, le projet s'inscrit dans le cadre de l'appui du PNUD au renforcement de la capacité du parlement à assurer ses fonctions, ce projet est aussi en ligne avec le Plan d'action du Programme Pays (PAPP) du PNUD Tunisie, développé en collaboration avec le gouvernement tunisien, et approuvé par le Conseil d'administration du PNUD en juin 2014. Les résultats escomptés à travers ce programme se proposent de contribuer au renforcement de la planification des institutions tunisiennes à travers le soutien au développement et à la mise en œuvre d'un plan de développement stratégique pluriannuel de l'institution parlementaire.

Le programme de coopération avec l'ARP vise à consolider les mécanismes de transparence et de redevabilité à travers le soutien du parlement dans ses fonctions essentielles, y compris la mise en application de la nouvelle constitution démocratique du pays au sein d'un système de gouvernance responsable, souple et transparent. Les résultats suivants sont envisagés :

- Les capacités du Parlement dans l'analyse de la législation, la rédaction et l'amendement pour la mise en application de la constitution, y compris les dispositions en matière d'égalité entre les sexes, sont renforcées et les structures législatives sont mises en place ;
- La nouvelle Assemblée est dotée de capacités et de structures lui permettant de jouer un rôle constitutionnel de manière efficace et transparente, y compris à travers l'engagement systématique des citoyens à ses travaux.

### 2.3 Revue stratégique

Au terme de ses deux premières années de mise en œuvre, le programme a permis de mettre à disposition de l'Assemblée une expertise technique de haut niveau, d'outils et processus appropriés ainsi que de partenariats à long terme avec des parlements étrangers qui pourraient appuyer le parlement dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles et à partager l'expérience tunisienne dans la région et ailleurs. Le programme a, par ailleurs, appuyé l'engagement transversal de la société civile dans un processus politique élargi en vue d'une mise en œuvre inclusive et participative de la Constitution.

Compte tenu de l'évolution du processus de transition démocratique en Tunisie, et des évolutions institutionnelles et politiques qui en découlent, une revue du cadre général de mise en œuvre du projet a été planifiée, afin d'adapter les objectifs stratégiques du projet, ses priorités d'action et son cadre de résultats, les mécanismes de référence ainsi que l'élaboration d'une stratégie de mobilisation de ressources.

#### 2.4 Description de ce rapport

Le reste de ce document reflète les principales conclusions établies par les experts concernant la mise en place du projet, mais surtout à propos des moyens de consolider ses acquis et, le cas échéant, d'améliorer ses performances. La prochaine section rappelle les principes qui guident généralement les interventions du PNUD auprès des parlements. Elle permet de donner un éclairage sur la logique qui justifie la portée et les limites du type particulier de soutien dont l'ARP a été bénéficiaire.

La section numéro 4 de ce document offre des éléments sur la perception des intervenants clés sur le projet. L'accent est mis sur la pertinence incontestable du projet, tout en ajoutant qu'il y a aujourd'hui de sérieux risques de déperditions, ce qui remet en cause la durabilité de ses réalisations.

La section numéro 5 porte sur les enjeux stratégiques identifiés par les experts comme les leviers pour aider l'ARP à assumer ses quatre fonctions fondamentales, à savoir la fonction législative, la fonction de représentation, la fonction du contrôle du gouvernement incluant la fonction de la supervision du cycle budgétaire. Il s'agit de la partie la plus importante de ce rapport, car elle contient les recommandations principales qui permettraient, en cas de leur adoption, au moins d'assurer la durabilité de l'impact créé par ce projet.

La section numéro 6 s'intéresse à la question de la gouvernance et de gestion du projet. Elle identifie plusieurs défis et suggère quelques solutions.

### **3. Le cadre stratégique du projet PNUD: Principes généraux des interventions du PNUD auprès des parlements**

#### **3.1 Approche globale**

Le projet s'inscrit dans l'effort constant du PNUD afin de soutenir les valeurs de la démocratie, de la transparence, de l'inclusion et de la bonne gouvernance. En effet, dans le cadre de son programme 2030, le PNUD a franchi une étape décisive dans son approche du soutien démocratique, notamment pendant les périodes de transitions politiques. Bénéficiant de sa longue expérience dans le soutien à la démocratisation, le PNUD s'efforce de passer d'une approche essentiellement fondée sur la méthode du soutien ad-hoc selon les besoins et les circonstances, à un soutien structuré qui correspond à des objectifs généraux et transversaux établis par des plans stratégiques trisannuels.

#### **3.2 Approche contractualiste**

S'appuyant sur une approche mettant en avant la nécessité d'une coopération active entre l'État et la société civile, cette évolution implique une vision globale au soutien qui couvre désormais aussi bien le dialogue national, avec notamment la participation de la société civile, que l'aide aux différentes étapes du processus constitutionnel. Elle inclut également la mise en place du cadre constitutionnel adopté, l'instauration des institutions relatives à ce cadre, y compris celles qui assurent le pouvoir législatif, et le renforcement des capacités de ces institutions une fois instaurées. Or, les parlements occupent une place stratégique dans la réalisation de tout contrat social. Lien fondamental entre les attentes de la société et l'autorité étatique, ils offrent un espace privilégié pour assurer la cohésion sociale et permettre ainsi aux différentes composantes de la société de construire ensemble leur avenir commun. Cette interprétation de la démocratie, qui dépasse le sens limité du jeu électoral, est encore plus cruciale aux moments des transitions politiques qui, comme l'exemple tunisien le prouve, sont jalonnées de difficultés. Mais les obstacles qu'elles présentent sont loin d'être impossibles à franchir, pourvu que soit promu le principe de la cohésion sociale. Celle-ci représente donc, à la fois, l'objectif final du processus de la démocratisation, mais aussi la condition sine qua non de son aboutissement.

#### **3.3 Approche inclusive**

Les deux Plans Stratégiques trisannuels qui encadrent le projet, à savoir celui de 2014-2017 et celui de 2018-2021, ont clairement mis l'accent sur l'importance de la gouvernance démocratique et sur son rôle positif dans le développement et la stabilité. Mais la réussite de sa mise en place passe nécessairement par le double objectif de l'inclusion et de l'effectivité du système démocratique adopté ; d'où l'importance, pour le PNUD, de soutenir toutes les parties prenantes du processus, notamment lorsque l'accent est mis sur des questions telles que la promotion de l'égalité des sexes dans la participation politique, l'inclusion de la jeunesse, l'engagement civique, l'amélioration de la représentativité des différentes structures, l'accès aux services fondamentaux, la lutte contre toute forme d'exclusion, l'accès de tous à la justice. En outre, ces parties prenantes varient selon le contexte. Elles peuvent être des institutions étatiques, des acteurs de la société civile, des partis politiques, des

députés en tant que représentants du peuple. Par conséquent, les parlements, à l'instar de l'ARP, constituent une cible privilégiée pour l'exercice de cette approche. En effet, leurs fonctions principales, à savoir la législation, le contrôle de l'exécutif, les différents rôles électifs et la supervision du cycle budgétaire, constituent des mécanismes fondamentaux pour assurer aussi bien le développement humain que sa soutenabilité. Car l'efficacité d'un parlement dans un système démocratique est une garantie pour répondre aux demandes des citoyens pour plus de transparence, de contrôle et de bonne gouvernance.

### 3.4 Le principe de neutralité

Dans sa politique programmatique de soutien aux parlements, le PNUD observe une neutralité complète. Ses instances travaillent aussi bien avec les gouvernements qu'avec les partis d'opposition afin de promouvoir le consensus et d'assurer l'appropriation de tout renforcement institutionnel. Dans une logique de transparence et d'inclusion, elles fournissent toute sorte de soutien permettant le renforcement fonctionnel, y compris l'exposition aux meilleures pratiques internationales et l'apprentissage des leçons des différentes expériences. Outre la référence aux exemples les plus réussis dans les pays à fortes traditions démocratiques, l'échange sud-sud est constamment encouragé afin de valoriser le retour d'expérience dans des contextes relativement comparables.

C'est ainsi que, grâce à son impartialité, le PNUD a su soutenir la gouvernance démocratique dans plusieurs pays à travers le monde. Son action se limite à l'appui au processus de mobilisation du savoir-faire et de l'expertise, sans jamais intervenir dans les choix des acteurs ou le contenu des agendas politiques des pays. Tout en veillant à l'appropriation effective de sa contribution démocratique, le PNUD offre un accès équitable et équilibré à son réseau international d'experts, d'analystes et de techniciens de haut niveau.

### 3.5 Les parlements dans le paradigme des SDGs

Adoptés en septembre 2015 à l'unanimité des membres des Nations Unies, les SDGs (Sustainable Development Goals), ou objectifs de développement durable, ont établi un paradigme qui guidera le développement dans le monde jusqu'en 2030. Ce paradigme vise un développement durable aux niveaux économiques, sociaux et environnementaux dans les différents pays membres. Mais il est à préciser que l'objectif numéro 16 des SDGs porte clairement sur la nécessité de promouvoir la paix et l'inclusion sociale, ainsi que l'instauration d'institutions inclusives et responsables à tous les niveaux de l'exercice du pouvoir. Dans un tel schéma, la Déclaration de l'Agenda 2030 a reconnu l'importance des parlements nationaux ou régionaux qui jouent un rôle décisif dans la réussite des politiques publiques pour le développement. En effet, leur contribution à la bonne gouvernance fournit un lien essentiel entre les fruits de la croissance et la réalité de l'évolution des indicateurs du développement humain. Cette contribution s'exerce à travers la législation, mais aussi via le cycle budgétaire et le contrôle de la cohérence des politiques publiques avec les exigences du développement durable. Le caractère crucial de ces rôles justifie pleinement l'intervention du PNUD auprès des parlements, surtout lorsque ces institutions se trouvent face à des défis financiers, techniques ou institutionnels qui peuvent limiter leur efficacité dans la mise en place et dans

le contrôle de politiques adéquates aux SDGs. En d'autres termes, le PNUD considère les parlements et les parlementaires comme des acteurs décisifs dans le développement durable.

### 3.6 L'importance de la coordination

Le paradigme établi par les SDGs implique l'interaction entre les différentes parties prenantes agissant pour le développement durable. Par conséquent, le soutien du PNUD aux institutions parlementaires ne peut pas se limiter à un aspect technique parcellaire. Il est donc fondamental d'assurer que, tout en répondant aux demandes spécifiques exprimées par le parlement, l'assistance fournie par le PNUD doit être en mesure de s'inscrire dans la perspective de réaliser les objectifs globaux du développement durable. Elle doit également faciliter la maximisation des ressources disponibles et l'optimisation de leur utilisation. Grâce à sa longue expérience, à son réseau international d'acteurs actifs pour le développement et à son mandat pour la coordination des donateurs internationaux, le PNUD dispose d'atouts appréciables pour assurer une harmonisation de la coopération internationale dans le soutien aux parlements.

## 4. Le projet: une perception générale

### 4.1 Pertinence du projet

La pertinence du Projet, un des critères de toute évaluation, se vérifie par la capacité de l'intervention du PNUD à répondre aux besoins de l'institution partenaire à remplir ses fonctions dans la mesure où ces besoins renforcent la transition démocratique. Elle porte aussi sur le degré d'appropriation du projet par ses bénéficiaires.

Suite à l'adoption de la Constitution tunisienne de 2014, l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) a été créée. Elle succède ainsi à l'Assemblée Nationale Constituante et, avant elle, à la Chambre des Députés. Cependant, il convient de noter que le nouveau cadre constitutionnel confère à l'ARP des responsabilités sans commune mesure avec celles naguère assumées par la Chambre des Députés. Ses quatre fonctions fondamentales, à savoir son rôle législatif, son rôle de représentation, son rôle de contrôle de l'exécutif et son rôle de contribution efficace aux cycles budgétaires, doivent s'exercer dans un cadre de pluralisme politique extrêmement riche. Outre les exigences des délibérations démocratiques, le travail législatif est particulièrement lourd du fait de la nécessité d'harmoniser l'arsenal législatif existant avec le nouveau cadre constitutionnel. Par conséquent, la consolidation institutionnelle en cours au sein de l'ARP constitue une étape cruciale sur le long chemin de la démocratisation. En outre, les pratiques introduites pendant la mandature de l'ANC, comme l'ouverture à la société civile et les consultations participatives des citoyens, doivent être maintenues et renforcées.

Ces responsabilités institutionnelles et ces ambitions démocratiques nécessitent des moyens adéquats en termes de ressources humaines, matérielles et financières. Aujourd'hui, force est de constater que l'ARP reste mal équipée pour relever les défis auxquels elle est confrontée. Ce constat concerne tous les aspects qui vont des locaux, qui n'offrent pas un cadre idéal pour un travail parlementaire efficace ou pour une ouverture satisfaisante à la société civile, jusqu'à l'expertise, qu'il faudra constamment développer aussi bien chez les députés qu'auprès des fonctionnaires, en passant par les procédures de travail, qu'il est nécessaire de clarifier et de formaliser.

Pour toutes ces raisons, l'intervention du PNUD, à travers son projet, revêt une importance fondamentale. Elle s'inscrit dans la continuité d'un travail qui a commencé avec le début du processus constitutionnel. L'accumulation d'expérience qui en résulte procure à un tel effort une légitimité pour l'accompagnement de la mise en place de la Constitution.

### 4.2 Appropriation du projet

Le document de projet a exposé l'importance du rôle de l'ARP dans le nouveau cadre constitutionnel de la Tunisie. Mais il a surtout insisté sur le caractère crucial d'assumer pleinement ce rôle aussi bien pour la consolidation de la démocratie tunisienne que pour l'avenir du développement du pays. Selon son cadre logique, exprimé analytiquement en termes d'objectifs voulus, de grands champs d'activité, d'actions à mener et de résultats attendus, la contribution du PNUD consiste à soutenir l'ARP dans sa mise en place institutionnelle et organisationnelle, ainsi que dans son effort pour jouer et exercer pleinement et efficacement ses différentes fonctions.

Étant donné l'ampleur des besoins de l'ARP, les objectifs stratégiques du projet font l'objet d'un consensus très large. Comme prévu par le document de projet, le PNUD s'efforce de contribuer au renforcement des capacités législatives et administratives de l'ARP. Ces deux objectifs répondent avec lucidité aux besoins les plus structurels de l'institution.

À la demande de l'institution partenaire, le PNUD a ainsi consenti des efforts considérables dans des domaines tels que la formation, l'expertise, la promotion des meilleures pratiques parlementaires, l'ouverture à la société civile, l'équipement, la communication, la modernisation en matière de technologie de l'information. Grâce au projet, l'ARP a bénéficié d'une exposition appréciable aux meilleures pratiques internationales dans plusieurs secteurs, tels que la fabrication des lois, l'organisation administrative, la promotion des valeurs démocratiques. Une expertise technique de haut niveau a été fournie pour faciliter l'adaptation de l'ARP à son nouveau cadre constitutionnel ainsi qu'aux exigences de l'évolution de son infrastructure.

Malgré certaines critiques, relatives essentiellement aux procédures et au cadre de gouvernance du projet, les différentes parties prenantes accueillent favorablement cet effort. Elles affirment, sans exception, que grâce aux activités du projet, l'ARP a su améliorer ses performances dans la promulgation des lois, dans la gestion de son flux de travail, dans l'ouverture à la société civile et aux citoyens. Aussi bien les députés que les fonctionnaires de l'ARP se sont clairement appropriés le projet, et se montrent souvent enthousiastes dans l'exposition de son utilité. Leurs attentes demeurent néanmoins grandes quant à son impact sur l'efficacité et la transparence de l'institution.

#### 4.3 Risques et difficultés

Certes, l'image serait incomplète si les difficultés rencontrées étaient omises. En effet, la nature de l'institution impose des difficultés particulières, comme la gestion de la relation avec un ensemble structurellement pluriel ou la recherche constante d'un équilibre entre le côté administratif et l'aspect politique du parlement. Mais, ayant établi et consolidé des relations privilégiées avec l'ARP, le projet est en mesure de relever ces défis.

Il est à noter que ces difficultés, elles-mêmes, constituent indirectement un argument supplémentaire pour montrer l'importance d'un projet mis en œuvre par le PNUD. Compte tenu de la grande marge de progression nécessaire pour atteindre un niveau convenable d'efficacité du travail parlementaire, l'exécution de certaines activités du projet s'est heurtée à des obstacles qu'il fallait, de toute façon lever. Étant donnée la nature éminemment politique de l'institution partenaire, et vu les espoirs attachés au projet, une certaine frustration a accompagné la réalisation de ses différentes actions. Ce sentiment peut être facilement dissipé grâce à l'éclaircissement des priorités du projet, l'amélioration de la représentativité de son cadre de gouvernance et le développement d'une stratégie de communication autour de ses différentes actions. En outre, les urgences quotidiennes de la vie parlementaire ont imposé au projet d'être réactif aux sollicitations et requêtes de

l'Institution. Sans nier l'utilité d'une telle attitude, il est nécessaire d'éviter que cette logique ne détourne le projet de ses objectifs structurels et de ses ambitions de pérennité. Car des craintes subsistent concernant la durabilité des différentes réalisations du projet. Ces craintes portent d'abord sur la question de la soutenabilité budgétaire des réalisations les plus importantes, telles que l'Académie Parlementaire, le Roster, la maintenance du système d'information. Mais les inquiétudes concernent également l'absence de vision stratégique pour l'avenir de l'ARP. Pourtant, il s'agit là d'une des ambitions du projet qui prévoit d'accompagner par un appui technique une démarche qui doit être entreprise et mise en œuvre par l'ARP



## 5 - Enjeux stratégiques

Cette partie du rapport vise à identifier les grands enjeux stratégiques auxquels l'Institution doit faire face pour réussir sa mission et relever ainsi un certain nombre de défis constitutionnels, institutionnels et organisationnels. Ces enjeux sont de notre point de vue les champs stratégiques prioritaires qui devraient encadrer le projet PNUD, ils se situent à un niveau intermédiaire entre les objectifs du projet et les activités et constituent de ce fait des éléments déterminants dans la réussite du renforcement de la capacité de l'Assemblée à jouer les principaux rôles et fonctions qui lui sont dévolus à savoir:

- Le rôle législatif,
- Le rôle de contrôle de l'exécutif,
- la fonction de représentation

On pourrait inclure d'autres fonctions, au-delà des fonctions constitutionnelles, telles que le rôle de l'ARP pour le développement durable (ODD), lutte contre la corruption, le genre, etc.

La revue du projet et notamment les résultats des interviews menées avec différents acteurs et parties prenantes a permis de mettre en exergue des enjeux transversaux traduits par des besoins également transversaux par rapport aux différents rôles et fonctions ci dessus mentionnés.

Ces enjeux, au nombre de cinq, convergent tous vers les objectifs de consolidation de la transition démocratique par la mise en œuvre de la Constitution et par le renforcement des capacités de l'institution parlementaire à "mieux" jouer les rôles qui lui sont dévolus c.-à-d. avec plus d'efficacité et de transparence..

### 5.1 1<sup>er</sup> enjeu stratégique: l'élaboration d'une Vision stratégique d'avenir et Gouvernance

Il est nécessaire d'engager le plus rapidement possible un processus constructif et participatif pour envisager les grands projets de transformation de l'ARP autour d'une vision stratégique inclusive et partagée. La question de l'autonomie financière et des ressources notamment budgétaires importantes à mobiliser qui permettront notamment de répondre aux besoins pressants d'amélioration des conditions de travail des députés, la difficulté posée par les limites des locaux actuels, la question liée au statut des fonctionnaires, ainsi que bien d'autres sujets structurels constituent des défis à relever à moyen et à long terme.

L'Assemblée à travers cette démarche de construction d'une vision partagée doit certainement faire des choix sur ses domaines d'intervention dans l'accomplissement de ses fonctions. En effet d'autres institutions, d'autres mécanismes notamment de financement de la vie politique peuvent venir appuyer l'Assemblée dans ses rôles et contribuer à travers un partenariat institutionnel à l'efficacité et l'efficience de leur accomplissement. C'est cette vision qui doit déterminer les limites du périmètre de responsabilité et d'intervention de l'Assemblée dans sa quête de réussite de la transition démocratique du pays

La conscience partagée des différentes parties prenantes représente aujourd'hui un atout principal pour le lancement de cette initiative. Le développement d'un plan stratégique d'avenir peut s'avérer un sujet de consensus fédérant et énergisant autour de lui toutes les forces institutionnelles et politiques qui traversent l'ARP.

Le projet du PNUD peut fournir un cadre Inclusif et participatif, afin de garantir la pérennité de ce plan au-delà de l'alternance politique et d'engager le travail collectif en vue de produire une vision stratégique avec des grandes actions à moyen et à long terme. Même si l'essentiel de la réflexion devrait émaner de l'ARP, qui en partenariat avec d'autres acteurs publics et de la Société Civile est en position de déterminer les limites de sa contribution dans l'accomplissement de son rôle, le partenariat avec le PNUD peut constituer un appui précieux à même d'accélérer le processus notamment par le partage de modèles d'autres Parlements présentant ainsi différentes options pour chaque rôle dévolu à l'Assemblée

Cette Vision Stratégique, partagée, une fois arrêtée permettra dans une seconde phase d'établir un organigramme/ une organisation appuyée par des manuels de procédures pour les différentes missions découlant de la vision. Une partie de ce travail étant déjà entamée dans le cadre du projet de jumelage avec le Parlement français, il conviendrait donc de le poursuivre, de le compléter et de le valoriser en fonction des priorités de l'ARP. Des réformes organisationnelles significatives seraient nécessaires pour définir les responsabilités, harmoniser les processus, garantir l'accès à l'information et assurer l'efficacité des procédures. Cet effort doit également viser l'instauration d'une véritable culture du partage. Grâce à des procédures de sauvegarde et de consignation de toute expérience significative, notamment dans le cadre des échanges avec d'autres parlements qui doivent bénéficier au plus grand nombre possible.

Dans le cadre du projet de jumelage avec le parlement français une revue organisationnelle est en cours de réalisation (organigramme, procédures formalisées etc.), Lorsque l'ARP arrêtera sa vision stratégique il y a un risque de constater que cette organisation soit incohérente avec la vision développée ce qui nécessitera la mise en place d'une nouvelle réorganisation; ces réorganisations à répétition sont souvent traumatisantes pour l'institution.

## **5.2 2<sup>ème</sup> enjeu stratégique: la mobilisation de ressources humaines qualifiées, compétentes et expertes**

L'accroissement significatif du volume de travail et particulièrement sa sophistication, les réformes organisationnelles et le développement de l'infrastructure notamment numérique, en cours, l'ouverture ambitionnée vers la société civile, tous exigent et nécessitent aujourd'hui la mobilisation de ressources humaines internes et externes compétentes, qualifiées et parfois expertes qui permettront d'assurer la pérennité des réformes et transformations introduites au sein de l'institution et d'apporter l'efficacité nécessaire au Parlement dans l'accomplissement de ses différentes fonctions. Plusieurs études réalisées ont identifié des besoins spécifiques de formation qu'il s'agit d'abord de mettre en oeuvre.

Ces exigences peuvent être satisfaites soit par des formations dédiées et ciblées soit par la mobilisation d'une expertise externe nationale ou internationale.

Le Projet PNUD a répondu à cet enjeu par un appui à la création d'une académie parlementaire délivrant des formations aussi bien aux députés qu'aux fonctionnaires de l'Assemblée. Des Journées parlementaires contribuent également à éclairer en particulier les députés et les conseillers des commissions sur les enjeux de certains projets de textes de loi, ces journées complètent les initiatives d'auditions menées par les Commissions.

Les réalisations constituent des leviers disponibles à partir desquels on peut rebondir pour mener des actions de consolidation

### L'Académie

Étant l'un des grands succès du projet, l'Académie Parlementaire constitue une base très solide qu'il convient de consolider, de valoriser et d'adapter aux besoins du Parlement. Jouissant d'un large consensus au sein de l'ARP, elle peut fournir un cadre privilégié pour développer les compétences nécessaires. Le modèle actuellement adopté, offre une formation annualisée, multidisciplinaire et de type "académique" à des groupes limités. En effet l'académie dispense aujourd'hui pour l'essentiel un cycle de formation à 2 groupes de 25 personnes ce qui est largement insuffisant par rapport aux besoins et ne permet pas de juger de sa pertinence à ce stade

Les journées parlementaires jusque là organisées s'avèrent être un succès indéniable permettant d'apporter différents éclairages sur des projets de lois en mobilisant des experts, des organisations professionnelles, la société civile etc. Ces journées parlementaires sont des activités complémentaires et synergiques avec les activités d'audition au sein des commissions parlementaires

Ce modèle gagnerait à évoluer vers des formations –actions (i.e. formation apprentissage) et par des formats beaucoup plus ciblés d'un point de vue de la durée et des thèmes, permettant ainsi de couvrir davantage d'aspects et de bénéficier à plus de personnes.

Ainsi il est possible d'envisager des cycles de formation ponctuels et courts. Les demandes sont multiples, notamment dans les différentes structures de l'institution: administration, service informatique, gestion du processus législatif, suivi des plénières, communication, langues etc. On pourrait également réfléchir à la création d'un jumeau virtuel à l'actuelle Académie.

### Les voyages d'étude

Les voyages d'étude ne sont pas réellement considérés comme des actions de formation qui doivent renforcer l'institution, il est recommandé d'apporter plus de transparence dans la désignation des bénéficiaires, surtout de mettre des procédures précises de reporting

(rapports "d'étonnement")<sup>1</sup> et de diffusion des rapports de mission pour partager l'expérience observée par le plus large public possible.

### Le Roster

Le PNUD a aidé à mettre en place une base de données d'experts qui peuvent être mobilisés soit par l'Institution soit par les Commissions afin d'apporter un avis technique sur des aspects précis de projets de loi. Ce Roster est resté pour l'instant limité aussi bien dans le nombre de spécialités que dans le nombre d'experts. Il n'a été que peu utilisé au moment de la revue stratégique.

Ce Roster gagnerait à être élargi afin de permettre un usage plus intensif d'expertise notamment par les commissions; les règles de sollicitation de cet outil devraient également être davantage précisées; par ailleurs la question de la pérennité de cet outil demeure posée compte tenu des contraintes budgétaires et procédurales du Parlement!

### **5.3 3<sup>ème</sup> enjeu stratégique: Renforcement et modernisation de l'Infrastructure numérique**

L'efficacité et la transparence de l'ARP dans l'accomplissement de ses fonctions nécessitent une volonté politique traduite notamment dans une organisation, des procédures et des outils. Parmi ces une révolution numérique s'impose au sein de l'institution.

Dans le cadre du renforcement de la transparence et l'ouverture de l'ARP sur les citoyens et par là la démocratie participative, le PNUD a fourni un appui important dans ce domaine en dotant le Parlement d'un système d'information moderne et sophistiqué; si ce système est assurément pertinent, il ne nous a pas été donné d'évaluer ni son efficacité ni sa pertinence du fait essentiellement que ce système vient tout juste d'être opérationnel.

L'enjeu identifié aujourd'hui est d'assurer sa pérennité par la maîtrise de cet outil à travers la consolidation de l'organisation et la gestion matérielle de l'ARP. Cela couvre les 2 dimensions celle relative à l'utilisation efficiente et optimale de cet outil par l'institution et celle relative à l'accessibilité de cet outil par les députés, la société civile et les citoyens en général; en effet il ne suffit pas de mettre le système d'information à la disposition des différents types d'utilisateurs il faut également les inciter à son utilisation par la formation et des campagnes fréquentes d'information sur les possibilités importantes qu'offre le système mis en place.

Ainsi le système d'information installé dans le cadre du projet s'il constitue indubitablement un pas significatif dans l'amélioration de l'infrastructure disponible, il est indispensable de mieux le valoriser. Plusieurs pistes peuvent être envisagées on peut citer à titre d'exemples :

---

<sup>1</sup> Un rapport d'étonnement est élaboré dans le but de recueillir les impressions, remarques et suggestions de ceux qui partent en voyage d'étude. Le rapport d'étonnement qui est développé selon un modèle formalisé simple et didactique est un outil qui vise à :

- Partager l'expérience constatée dans d'autres parlements lors du voyage;
- aiguïser la curiosité et la capacité d'étonnement des parlementaires et fonctionnaires de l'ARP ;
- suggérer de nouvelles idées ;

le développement de nouvelles plateformes pour gérer les affaires courantes, l'équipement de l'hémicycle et des salles de commissions de tablettes fixées, d'enregistrement vidéo, l'installation d'équipement intelligent pour la gestion des flux de visiteurs, l'installation de matériel adéquat pour la fabrication de badges ou de cartes d'accréditation. Ces besoins doivent faire l'objet d'évaluation technique, l'ARP peut prendre en charge ceux qui s'avèrent pertinents sur son propre budget avec un étalement de leur réalisation sur 2 ou 3 années.

#### Autres possibilités

Plusieurs services au sein de l'ARP nécessitent également une modernisation significative. Les conditions de conservation des archives et des fonds de la bibliothèque laissent craindre de sérieux risques de dégradation ; d'où la nécessité d'aménager des espaces selon les normes internationales. Un effort significatif de numérisation permettrait de mieux valoriser ces fonds. Outre l'importance de protéger la mémoire d'une institution fondamentale pour la démocratie, il s'agit aussi d'exploiter la documentation propre au Parlement pour assurer un travail législatif plus éclairé et plus cohérent. Par ailleurs l'instauration d'un centre de ressources et d'une unité de recherche permanente au service du processus législatif faciliterait un tel objectif.

Le siège actuel de l'ARP a une symbolique historique très forte, il devient toutefois inadapté aux besoins de l'institution et des députés: exigüité, normes de sécurité etc. Une réflexion doit être menée pour trouver sur le moyen terme une solution à ce problème qui devient réellement bloquant pour un parlement efficace et ouvert sur son environnement.

#### **5.4 4<sup>ème</sup> enjeu stratégique: une démocratie participative**

La transparence comme facteur important dans la réussite de cette phase de transition démocratique à travers les fonctions du Parlement nécessite la consolidation de l'approche participative par une participation effective et efficace de la Société Civile.

Si les députés ont reçu à travers le processus électoral un mandat de la population, cette représentation ne doit pas rester limitée aux députés, le Parlement doit nouer d'autres relations permanentes avec les citoyens notamment par l'intermédiaire de la Société Civile.

Grâce au soutien du PNUD et d'autres intervenants, l'ARP a réalisé une ouverture appréciable sur la société civile.

Cette orientation vers un parlement "ouvert" gagnerait à être confirmée politiquement, mieux organisée et élargie pour éviter l'effet "chasse gardée" de quelques associations.

Aujourd'hui, un effort considérable est fourni pour organiser cette relation. Dans ce sens, une charte est en train d'être rédigée d'une façon coopérative. L'accélération de la réalisation de ce projet permettrait de donner l'exemple d'un équilibre entre ouverture et organisation, entre transparence et efficacité. Le cadre est donc propice pour renforcer le rôle de la société civile dans l'ARP, y compris à travers des contributions rendues aux commissions parlementaires pour ne pas rester seulement dans un rôle d'observation et souvent de critique.

Nous souhaitons souligner qu'il faudrait éviter de vouloir à travers cette charte trop règlementer cette relation avec la société civile au risque de la rendre rigide et peu opérante; la charte devrait édicter seulement un ensemble de principes encadrant la relation avec le Parlement en gardant bien en vue l'objectif de recherche de participation et de transparence

### Autres possibilités

Un effort plus important doit être dirigé vers d'autres associations que celles qui se "professionnalisent" actuellement dans leur relation avec l'ARP. Cette dernière doit s'ouvrir davantage vers des associations notamment régionales. Cette responsabilité ne doit pas incomber seulement à l'institution, les députés notamment dans leurs régions respectives ont également un rôle important à jouer pour aller à la rencontre de la société civile.

Un effort plus important doit être consenti pour une ouverture vers les citoyens notamment à travers des relais directs comme les médias et les réseaux sociaux pour s'adresser surtout aux jeunes.

### **5.5 5<sup>ème</sup> enjeu stratégique: la Communication un enjeu d'image pour la démocratie naissante**

La transition démocratique pour réussir a besoin de manière vitale de l'adhésion des citoyens et des différentes parties prenantes et acteurs de ce processus; cette adhésion passe entre autres par une stratégie de communication institutionnelle et quand cela est nécessaire par une communication organisée de crise. L'ARP doit avoir la main sur la diffusion de l'information sur ses agendas et activités, elle a le devoir également de rendre cette information didactique et accessible aux citoyens.

L'ARP souffre d'un déficit d'image, comme en général le politique. Ce déficit résulte du déficit d'information sur l'ARP, ses fonctions, ses travaux impactant souvent la crédibilité des députés et par conséquent celle de l'institution.

Le développement d'une ambitieuse stratégie de communication représente aujourd'hui un défi majeur pour l'ARP. Un tel effort nécessite aussi bien une vision globale et cohérente, une organisation solide claire cohérente et réactive ainsi que des moyens adéquats et appropriés. Force est de constater que ces conditions demeurent aujourd'hui insuffisamment disponibles.

Outre le système d'information et la salle de presse, le centre média installé dans le cadre du projet représente une belle réussite qu'il conviendrait de consolider. Il a vocation de fournir un pilier d'une tradition de journalisme parlementaire nécessaire pour la démocratie tunisienne. Pour ce faire, il est nécessaire de former ses utilisateurs dans le domaine du journalisme parlementaire, ses spécificités, ses règles et ses techniques. En outre, l'accompagnement de l'ARP dans l'instauration d'un processus efficace et transparent pour l'accréditation des journalistes est de nature à garantir la durabilité de son ouverture.

Par ailleurs il est nécessaire de mettre en place un plan d'actions pour développer une communication interne qui permet de décloisonner les structures, de créer un sentiment d'appartenance et d'appropriation ainsi qu'une adhésion et une mobilisation autour de la vision et la stratégie de l'institution.

## **5.6 Conclusion**

Des 5 enjeux stratégiques identifiés découlent un grand nombre de besoins et donc d'activités potentielles. Dans ce contexte le projet PNUD n'est pas tenu de faire face à cette multitude de besoins, dont un certain nombre revêt un caractère d'urgence, le risque d'intervenir souvent en réponse à des sollicitations urgentes pourrait dévier le projet de ses priorités au risque d'aboutir à un saupoudrage qui jouerait en sens contraire aux principes d'interventions recherchés par le projet à savoir: pertinence, efficacité, efficience, durabilité et visibilité.

Dans la section 7 nous proposons parmi la multitude de besoins un ensemble d'activités prioritaires dont la faisabilité et la réalisation dépendront de plusieurs facteurs décrits dans cette section.

## 6. Gouvernance et gestion

### 6.1 Document de projet

Le document de projet présente l'avantage de la flexibilité et a été élaboré dans cette perspective. Dans sa forme initiale, il s'agit d'un document-cadre qui avait pour objectif de permettre d'articuler la plupart des besoins effectifs de l'ARP. Cependant, le constat est que l'esprit de ce document est vite devenu un cadre rigide qui devait répondre à tous les besoins contrairement à l'esprit avec lequel ce projet a été établi. Vu l'urgence imposée par les défis que rencontre l'ARP dans son quotidien, la flexibilité affichée s'est révélée être une arme à double tranchant. Car, en répondant, souvent dans l'urgence, aux besoins exprimés par l'ARP, le projet s'est laissé entraîner dans une logique parfois défavorable à la durabilité des réalisations. Ainsi, il n'a pas su se hisser au niveau d'un catalyseur pour la réforme stratégique et structurelle au sein de l'ARP. En outre, peu d'effort a été consenti au développement d'une vision stratégique pour l'ARP. En son absence, la cohérence des différentes activités du projet s'en trouve fragilisée.

### 6.2 La question du budget

Comme décrit dans l'introduction et le contexte, le projet traduit une volonté sincère de soutenir l'ARP dans la mise en place du nouveau cadre constitutionnel et dans le renforcement de ses capacités à assumer ses fonctions législatives, de représentation, budgétaire et de contrôle de l'exécutif. Dans sa version originale, le projet était conçu pour un budget de 9 millions de dollars. Loin d'être exagérée, cette estimation se basait sur des arguments solides, tels que le retour d'expérience de la coopération du PNUD avec l'ANC entre 2011 et 2014, et l'accroissement substantiel des responsabilités de l'ARP par rapport à la Chambre des Députés avant 2010. En outre, le PNUD se fondait, dans ses estimations optimistes, sur la poursuite de l'enthousiasme des donateurs, surtout après le succès de la phase constitutionnelle de la transition démocratique qui s'est soldée par l'adoption de la Constitution de 2014, constitution unanimement reconnue comme démocratique, progressiste et consensuelle.

Malheureusement, cet optimisme était sans compter avec le changement de la politique des donateurs. D'une part, certains d'entre eux considèrent que la Tunisie classé 'middle income country' ne constitue plus de ce point de vue une priorité,, d'autant plus les succès que connaît le pays dans cette phase de transition, la démocratie tunisienne peut désormais voler de ses propres ailes. D'autre part, des donateurs clés ont estimé qu'ils sont désormais en mesure de directement soutenir la démocratie tunisienne sans passer par une agence d'exécution. Pour eux, une telle politique offre l'avantage incontestable de leur permettre une plus grande visibilité et une marge de manœuvre plus importante dans le choix des axes de renforcement selon leurs priorités de soutien.

Le résultat était qu'après presque 3 ans, seul 1,6 millions de dollar ont été réellement dépensés sur 1,9 millions de dollars mobilisés. Selon une prévision réaliste, le budget réel du projet serait de l'ordre du tiers de ce qui était initialement prévu. Il faut toutefois faire remarquer qu'au cours de cette période des réalisations ont été faites sur des activités prévues en phase 1 mais qui n'ont pas pu être finalisées au cours de la phase 2 du projet. Dans la recherche d'un budget complémentaire l'ARP et le PNUD devrait adopter une démarche de mobilisation de ressources financières en fonction des priorités des donateurs et de leurs correspondances avec les enjeux stratégiques du projet.

Toutefois, il est nécessaire de préciser que ce facteur, malgré les limites qu'il impose sur les objectifs du projet, ne devrait pas être considéré comme une indication d'échec. Les



réalisations du projet serviront de base à partir de laquelle les initiatives futures peuvent s'inspirer. Elles permettront également d'améliorer la capacité d'absorption de l'ARP, notamment dans les domaines liés au développement des ressources humaines.

Il a été recommandé que le projet essaie d'attirer de nouveaux donateurs. Dans ce contexte, on note la décision positive de la Grande Bretagne qui a récemment décidé de financer le projet à hauteur de 350 000 livres jusqu'en mars 2018. De toute façon, il faudra, insister et communiquer sur la pertinence du projet compte tenu des objectifs qui lui sont assignés.

### 6.3 Comité de liaison

Compte tenu de la nature éminemment politique de l'institution partenaire, une pluralité d'approche traverse naturellement toutes ses composantes. En l'absence d'une vision stratégique consensuelle et de long terme concernant le développement de l'ARP, il y a quasiment autant d'approches que d'intervenants. Les rivalités politiques ne font qu'accentuer les différences. Le décalage entre les ambitions de l'ARP et les responsabilités des députés d'une part, et les moyens matériels et humains disponibles d'autre part, génère une frustration compréhensible.

Dans un tel contexte, les attentes de l'ARP vis-à-vis du projet ont été probablement trop ambitieuses. C'est pour cette raison que, malgré le consensus général sur l'importance décisive de la contribution du projet dans le renforcement des capacités de l'institution, des critiques sont parfois formulées. Elles traduisent généralement davantage les clivages qui caractérisent la relation entre les différentes composantes de l'ARP que la réalité du projet. Cependant, il serait peu judicieux de les ignorer. En acceptant d'agir au sein d'une institution aussi politique que l'ARP, le projet se doit de comprendre implicitement ses règles du jeu. Or, pour le bon déroulement des choses dans une telle institution, la perception des différents intervenants est d'une importance cruciale.

Il est à noter qu'une étape décisive a été franchie avec la création du comité de liaison. Particulièrement opportune, cette décision traduit l'apprentissage rapide des leçons. En effet, ce comité offre un relais indispensable entre le projet et l'ARP, cette structure de gouvernance implique l'institution en tant qu'entité mais également dans un sens plus large la diversité et la pluralité des acteurs qui la composent.

Elargir la représentation au sein du comité de liaison risque de ralentir les prises de décision au sein du comité et de transformer le comité de liaison en un espace supplémentaire de conflits politiques.

Il est donc recommandé de choisir un autre critère d'information sur le suivi du projet qui consisterait à présenter 2 fois par an par le comité de liaison un rapport au Bureau de l'Assemblée afin qu'il prenne connaissance des réalisations du projet et de son état d'avancement

### 6.4 Communication

L'enquête auprès des députés et du secrétariat révèle un déficit significatif en termes d'information sur le projet. La majorité écrasante des personnes interviewées avaient, au

mieux, une connaissance parcellaire du projet. Il s'agit d'une source de perceptions négatives mentionnées ci-dessus.

Ce constat impose la conclusion suivante: malgré l'amélioration notable de la communication du projet, celle-ci n'est malheureusement pas l'une de ses forces. D'ailleurs, cette amélioration peut être interprétée comme la conséquence directe des actions les plus significatives du projet. Ces réalisations ont permis le développement de récits positifs autour des résultats réels ou potentiels d'actions telles que l'Académie Parlementaire ou le Système d'Information. Ces réussites n'ont pas été suffisamment mis en exergue par la communication, il reste donc encore beaucoup à faire pour capitaliser sur le progrès réalisé sur le terrain. Car le projet sera jugé, in fine, par les succès et la durabilité des actions qu'il a mises en place.

Il est fortement recommandé d'utiliser tout le potentiel du Système d'Information, installé dans le cadre du projet, pour réaliser de meilleures performances en termes de communication. Une piste serait de créer une rubrique dédiée au projet sur le nouveau site de l'ARP qui doit avoir pour cible aussi bien les acteurs de l'Assemblée que ceux qui y sont extérieurs. Il est bien entendu nécessaire de s'assurer que cet espace informatif soit, non seulement constamment tenu à jour, mais surtout suffisamment pédagogique dans l'exposition des informations les plus pertinentes.

## 6.5 Gestion de risque

Il est recommandé de créer un groupe d'évaluation et de gestion de risques pour chaque activité à démarrer. Ce groupe aura pour tâche de déterminer les conditions de réussite de chaque activité programmée, de mesurer les risques de son échec et d'apporter toutes les mesures de mitigation.

## 7. Recommandations

Il est important de souligner que dans cette profusion de besoins exprimés ou identifiés, le projet PNUD n'a pas pour objectif de répondre à tous ces besoins. L'ARP a une responsabilité intrinsèque de mobiliser les moyens pour y répondre de manière durable.

Dans cette partie les experts proposent au projet PNUD d'arrêter des priorités et une stratégie d'intervention compte tenu de 5 facteurs circulaires:

1. le temps qui reste au projet soit 2 années
2. les possibilités de mobilisation de ressources budgétaires auprès des bailleurs de fonds
3. la capacité de mise en œuvre par le PNUD
4. la capacité d'absorption de l'ARP
5. et enfin l'impact attendu des différentes interventions réalisées et celles qui seront programmées d'ici la fin du projet; impact en terme de renforcement de l'ARP pour réussir la transition démocratique et le développement.

Le rapport a permis de noter que les résultats atteints par le projet, bien qu'en deçà des objectifs initiaux en termes d'activités et donc de déboursement par rapport au budget initial trop ambitieux, sont appréciables et ont permis de répondre aux besoins essentiels de l'ARP visant le renforcement des capacités de l'institution.

L'ARP considère que ces réalisations restent fragiles, leur pérennité peut être rapidement mise cause avec un risque de déperdition.

Pour répondre à l'objectif de **durabilité** des réalisations effectuées, nous recommandons pour la seconde et dernière étape du projet de mettre en première priorité la consolidation des acquis en faisant évoluer les outils créés vers leur finalités non encore entièrement atteintes aujourd'hui en terme d'efficacité et de transparence critères que l'ARP doit continuellement rechercher dans l'accomplissement de ses fonctions.

Ces priorités en termes d'actions et d'activités peuvent être articulées autour 3 axes:

### 1- La vision Stratégique

L'élaboration d'une vision stratégique apparaît comme une priorité absolue car elle va permettre de faire des choix importants sur la base desquels l'ARP peut remplir dans l'effectivité et l'efficacité ses rôles.

La réalisation d'une vision stratégique se base sur une démarche participative et collective impliquant les différents acteurs qui interviennent dans la voie de la transition démocratique; cette démarche doit être appuyée par des études de benchmarking qui doivent apporter aux parties prenantes, sur la base d'expériences internationales, différents éclairages sur les différentes options possibles qui s'offrent à l'ARP.

### Démarche/ Activités proposées

L'ARP doit élaborer un cahier de charges permettant de tracer les contours de la démarche:

- Définir ce qu'on recherche dans cette démarche de construction d'une vision stratégique, quels sont ses objectifs, ses outputs et ses outcomes
- Décrire la démarche et ses différentes étapes critiques
- Etablir un calendrier de réalisation de la démarche
- Définir la gouvernance de la démarche: qui y participe et quand, comment et par qui sera mené le pilotage et suivi de cette démarche
- Etc.

Sur la base de ce cahier de charges validé par un comité de pilotage, le PNUD peut apporter un appui pour faciliter la démarche et apporter l'expertise nécessaire dans un rôle de facilitateur et de catalyseur

Cette démarche peut être l'occasion d'animer de multiples journées parlementaires et tables rondes, d'ouvrir et d'animer également à travers le web des forums de contribution des citoyens, en bref cette démarche va permettre aussi d'améliorer l'image de l'ARP auprès de l'opinion publique et l'occasion d'ouvrir un débat serein et dépassionné au sein de la scène politique tunisienne qui souffre de tellement de dissensions.

## **2- la numérisation du fonctionnement et de la gestion de l'Assemblée**

Un effort important a été consenti dans le projet pour l'amélioration de l'infrastructure matérielle de l'ARP et en particulier du système d'information; Ce système d'information est un facteur central concourant en principe à faire de l'institution une assemblée plus efficace et plus transparente; l'effectivité des objectifs poursuivis dépend pour une large part de la possession et la maîtrise de l'outil mis à la disposition de tous les acteurs ainsi que l'élargissement du champ de son utilisation pour d'autres applications.

### Démarche/ Activités proposées

Il est proposé de planifier et de réaliser un grand programme de formation et d'information autour du système d'information pour:

- tous les fonctionnaires de l'ARP
- tous les députés
- les partis politiques
- un grand nombre d'associations représentant la société civile
- des fonctionnaires de l'Administration Centrale (différents ministères institution publiques)
- les journalistes et médias
- les bailleurs de fonds et organismes de coopération internationale éventuellement
- etc.

L'un des impacts à viser est de réduire drastiquement l'utilisation du papier et ce qui en découle comme travaux de reproduction

### **3- Le renforcement des capacités des Ressources Humaines**

Sur cet enjeu central l'Académie revêt une importance essentielle pour l'ARP. Cette académie de création relativement récente ne peut rester sur le modèle originel; Ce modèle gagnerait à évoluer vers des formations –actions (i.e. formation apprentissage) et par des formats beaucoup plus ciblés d'un point de vue de la durée et des thèmes, permettant ainsi de couvrir davantage d'aspects et de bénéficier à plus de personnes.

Ainsi, il est possible d'envisager des cycles ponctuels et courts de formation. Les demandes sont multiples, notamment dans les différentes structures de l'institution: administration, service informatique, gestion du processus législatif, suivi des plénières, communication, langues etc. l'Académie gagnerait également à créer un outil de formation à distance (Académie virtuelle).

Cette Académie peut aussi avoir à terme une ambition de devenir un centre africain de formation parlementaire consacrant ainsi une coopération Sud Sud fructueuse.

#### Démarche/ Activités proposées

- 1- Plusieurs études sur l'identification des besoins de formation ont été menées, il s'agira de les rassembler afin de concevoir un nouveau programme de formation qui répond aux orientations proposées
- 2- Sur cette base cette structure devrait revoir ses programmes, monter un calendrier d'activité sur toute l'année.
- 3- Un appui particulier devra être accordé pour la réalisation de 2 ou 3 modules de formation "virtuelle"
- 4- Une étude devrait être menée pour assurer la pérennité de l'académie notamment sur le plan budgétaire une fois le projet PNUD clôturé.

Les priorités qui sont proposées dans cette section ne signifient guère qu'elles excluent de continuer à assurer les autres activités ; elles permettent de mettre en exergue les activités sur lesquelles l'ARP devrait se focaliser en priorité afin d'assurer leur durabilité considérant qu'elles sont vitales pour la réussite de la transition démocratique.

Ainsi les appuis donnés à travers les activités de mobilisation d'une expertise extérieure (le Roster), la structuration de la communication, la finalisation de la charte ARP/ Société Civile etc. doivent être continués dans la mesure des possibilités offertes par le budget que peut mobiliser le PNUD pour le reste de la durée du projet

### **4- Gouvernance**

#### 4.1 Contrat programme PNUD /ARP

Dans cette dernière phase du projet il faudrait s'assurer que les activités menées génèrent des résultats et des impacts qui seraient définis dans une sorte de contrat

programme entre le PNUD et l'ARP; le comité de liaison peut être chargé de suivre les résultats atteints et mesurer autant que possible les impacts obtenus.

#### 4.2 Gestion de risque

Il est également recommandé (voir section 6) de créer un groupe d'évaluation et de gestion de risques pour chaque activité à démarrer. Ce groupe aura pour tâche de déterminer les conditions de réussite de chaque activité programmée, de mesurer les risques de son échec et d'apporter toutes les mesures de mitigation.

## **8. ANNEXES**

**Note méthodologique  
Mission de revue stratégique**

**Projet**

**« Consolidation de la transition démocratique en Tunisie: Appui au Parlement tunisien »**

***Avril 2017***

## **Sommaire**

- I. Contexte Général du Projet**
- II. Objectif du Projet**
- III. Objectifs de la mission**
- IV. Délivrables attendus**
- V. Calendrier d'exécution**



### **Contexte général du projet :**

En 2014, la Tunisie a franchi une étape majeure dans sa transition démocratique lorsque l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) a adopté la nouvelle constitution du pays. Il s'agit d'une réalisation importante qui reflète des progrès remarquables dans l'élaboration d'un nouveau cadre politique fondé sur le dialogue, le compromis et le consensus. L'ANC, ayant déjà bénéficié de l'appui de la communauté internationale à travers le PNUD et ce pendant les phases postrévolutionnaires puis au cours de la phase d'élaboration de la constitution. L'Assemblée des représentants du peuple (ARP) nouvellement élue a signé avec le PNUD un nouveau programme de coopération « Consolidation de la transition démocratique en Tunisie : Appui au Parlement tunisien » d'une durée de quatre ans. Ce programme s'inscrit dans le cadre de l'appui du PNUD au renforcement de la capacité du parlement d'assurer la responsabilité du gouvernement vis-à-vis des citoyens, comme indiqué dans l'article 95 de la constitution et en ligne avec le Plan d'action du Programme Pays (PAPP) du PNUD Tunisie, développé en collaboration avec le gouvernement tunisien, et approuvé par le Conseil d'administration du PNUD en juin 2014. Les résultats escomptés à travers ce programme se proposent de contribuer au renforcement de la planification des institutions tunisiennes à travers le soutien au développement et à la mise en œuvre d'un plan de développement stratégique pluriannuel de l'institution parlementaire.

Le programme de coopération avec l'ARP vise à consolider les mécanismes de transparence et de redevabilité à travers le soutien du parlement dans son rôle central qui consiste à mettre en application la nouvelle constitution démocratique du pays au sein d'un système de gouvernance responsable, souple et transparent. Les résultats suivants sont envisagés :

- Les capacités du Parlement dans l'analyse de la législation, la rédaction et l'amendement pour la mise en application de la constitution, y compris les dispositions en matière d'égalité entre les sexes, sont renforcées et les structures législatives sont mises en place ;
- La nouvelle Assemblée est dotée de capacités et de structures lui permettant de jouer un rôle constitutionnel de manière efficace et transparente, y compris à travers l'engagement systématique des citoyens à ses travaux.

Au terme de sa première année de mise en œuvre, le programme a permis de mettre à disposition de l'Assemblée une expertise technique de haut niveau, d'outils et processus appropriés ainsi que de partenariats à long terme avec des parlements étrangers qui pourraient appuyer le parlement dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles et à partager l'expérience tunisienne dans la région et ailleurs. Le programme a, par ailleurs, appuyé l'engagement transversal de la société civile dans un processus politique élargi en vue d'une mise en œuvre inclusive et participative de la Constitution.

Compte tenu de l'évolution du processus de transition démocratique en Tunisie, et des évolutions institutionnelles et politiques qui en découlent, une revue du cadre général de

mise en œuvre du projet a été planifiée, afin d'adapter les objectifs stratégiques du projet, ses priorités d'action et son cadre de résultats, les mécanismes de référence ainsi que l'élaboration d'une stratégie de mobilisation de ressources.

### **Objectif du projet :**

L'objectif du projet vise à consolider la transition démocratique en Tunisie à travers un appui à l'ARP

### **Résultats attendus**

Le projet s'articule autour de 2 axes stratégiques, 7 activités et 38 actions (voir en annexe une synthèse de ces axes, activités et actions)

### **Objectifs de la mission**

Cette mission vise à mener une revue analytique et stratégique du projet qui doit permettre son actualisation et son recentrage. Il est bien précisé que cette mission n'est une mission d'évaluation ni de mesure d'impacts.

Elle sera articulée selon les objectifs suivants qui devrait aboutir à:

- L'actualisation de l'analyse du contexte et des évolutions de l'appui parlementaire et des nouveaux partenariats ;
- L'analyse des acquis et des contraintes du projet ;
- La Revue de la théorie de changement du projet ;
- L'actualisation du Cadre des résultats et des Ressources ;
- La revue des Mécanismes de gouvernance et arrangements de gestion ;
- L'analyse des risques et des stratégies de mitigation ;
- l'élaboration d'une Stratégie de mobilisation de Ressources et de partenariats.

### **Méthodologie de travail**

- ***Proposer une méthodologie de travail pour la mission*** : Celle-ci prendra en compte la revue documentaire (Document de projet, Rapports de progrès, Etudes et rapports, PVs du Comité de Liaison, Plans de Travail Annuel, etc.) ainsi que celle des structures en place notamment l'équipe de projet, le Comité de Liaison et les équipes au sein de l'institution parlementaire.
- ***Entreprendre des rencontres/entretiens/focus groupe avec les personnes ressources concernées*** à l'Assemblée, au PNUD Tunis et avec les partenaires du projet. L'objectif de ses réunions est d'apprécier la portée et le périmètre du projet, les limites du Cadre de Résultats et de Ressources et les nouvelles opportunités, ainsi que l'efficacité des arrangements de gestion et des mécanismes de gouvernance du projet.

- **Formulation des ajustements nécessaires au niveau du CRR et des arrangements de gestion du projet:** En concertation avec l'équipe de projet et le Comité de liaison du projet afin de mieux cibler les ajustements programmatiques et organisationnels à opérer.
- **Animer une retraite pour la discussion et la finalisation du nouveau cadre de programmation du projet** basée sur une analyse objective. S'assurer d'apporter tout au long de la revue stratégique et de la retraite particulièrement, l'accompagnement du changement et veiller à ce que le nouveau cadre programmatique proposé réponde aux normes de qualité.
- **Finaliser la revue stratégique du document de projet et la présenter au Comité Directeur du Projet.** Le PNUD est responsable de la diffusion du rapport final à toutes les parties prenantes et d'organiser le Comité Directeur du projet.

#### **Méthodologie proposée par les Experts:**

Cette revue stratégique portera sur les activités de l'Agence d'exécution ( le **PNUD**) et le bénéficiaire (**l'ARP**). Selon les Termes de Référence qui en détermine la portée, le but principal de cette revue stratégique est de :

1. Évaluer la mise en œuvre du projet afin d'en apprécier la portée, la pertinence, l'efficacité et la durabilité ainsi que le degré de satisfaction du bénéficiaires par rapport à ses attentes;
2. Apporter des recommandations et éventuellement de nouvelles orientations, permettant la révision du Cadre des résultats et des Ressources, de la reconsidération des mécanismes de gouvernance et des arrangements de gestion, et l'amélioration de la stratégie de mobilisation de ressources et de partenariats.
3. Définir les acquis à consolider, les actions complémentaires à mener, les facteurs de risque, les stratégies idoines, ainsi que la structure de pilotage et de mise en œuvre la plus appropriée.

Ainsi, cette revue stratégique est destinée à éclairer le PNUD et ses partenaires sur l'exécution des actions en cours et sur l'éventualité d'amélioration de leurs performances avec la possibilité d'une redéfinition des priorités du projet. En outre, Cette redéfinition se fondera sur l'évolution des attentes de l'institution partenaire après deux années de sa mise en place.

La revue stratégique se fondera sur le texte du projet, tout document réalisé au cours de son exécution, ainsi que sur une collecte de données, notamment via un questionnaire destiné aux intervenants du projet et une série d'entretien avec les intervenants clés. Les résultats de l'analyse de ces éléments constituera la base du Rapport de la revue qui fournira des informations aux décideurs au niveau exécutif, et assurera un retour d'expérience et un apprentissage des leçons. Cela permettra d'offrir des recommandations pratiques qui, en cas de leur adoption, auraient des conséquences positives sur la poursuite de l'exécution du projet.

## **La démarche qui sera adoptée**

- 1) Revue documentaire: le Prodoc, les rapports annuels, PV de réunions etc.
- 2) Etablissement de la liste des contacts pertinents au niveau des parties prenantes
- 3) rédaction d'un questionnaire qui servira de trame pour la conduite des réunions et interviews
- 4) sur la base du questionnaire établi conduite d'interviews individuelles ou collectives
- 5) animation d'une table ronde de restitution des "outcomes" de l'évaluation
- 6) développement d'une matrice associant le logframe du projet les résultats atteints, l'appréciation de ces résultats à travers de l'évaluation réalisée et l'énonciation d'un ensemble de propositions d'ajustements du Projet

## **Compte-rendu de la revue stratégique**

Le rapport de la revue stratégique sera basé sur les résultats obtenus suite à la collecte et à l'analyse des données entreprises tout au long de la mission. Son but sera de synthétiser ses résultats, mais également de formuler des recommandations pratiques qui permettront de :

- 1) Partager les leçons relatives au contexte de l'exécution du projet ;
- 2) Présenter une image claire de l'impact du projet jusqu'à ce jour ;
- 3) Identifier les résistances et les critiques portées au projet
- 4) Proposer des moyens/activités pour mieux répondre aux objectifs stratégiques prévus par le Projet;
- 5) Améliorer la performance des structures de gestion et de gouvernance du projet notamment au niveau de la communication et la mise en valeur des acquis du projet;
- 6) Surmonter les difficultés endogènes et exogènes rencontrées jusqu'ici ;
- 7) Décrire les conditions les plus favorables pour la poursuite du projet et la réalisation de ses objectifs

### **Livrables**

- 8) Adapter les livrables à ceux prévus dans le paragraphe VI (livrables attendus) et dans la matrice incluse p. 5 des termes de référence

## **Limites de la mission et moyens d'atténuation**

### **1. Limites**

Compte tenu de la courte période d'évaluation, la mission peut ne pas réussir à traiter en détail tous les éléments que contient le texte extrêmement riche du projet. Ce risque est amplifié par la nature de l'institution partenaire. La multiplicité des approches et des visions qui peuvent traverser l'Assemblée risque de rendre difficile le travail de synthèse attendu de la mission. En outre, toute recherche de cohérence peut être mise à mal par les divergences politiques entre les différents groupes parlementaires et même au sein d'un seul groupe.

### **2. Moyens d'atténuation**

Pour minimiser ce risque, la revue commencera par un travail en amont avec l'équipe du PUND afin d'établir un ordre des priorités. Cela permettra d'assurer le maximum d'efficacité, notamment au moment des entrevues avec les intervenants clés de l'institution partenaire. En outre, le questionnaire prévu par cette notice méthodologique offrira à l'équipe de travail une vue d'ensemble qui facilitera son travail de synthèse et de cohérence.

### Le calendrier d'intervention

- Date de démarrage: le 03 Avril 2017
- Date fin de mission: le 10 Mai 2017

Action	Semaine 3-7 Avril	Semaine 10-14 Avril	Semaine 17-21 Avril	Semaine 24-28 Avril	Semaine 1-5 Mai	Semaine 8-12 Mai
<b>Etape 0</b> Revue documentaire	3-7 Avril					
<b>Etape 1</b> Soumission et validation de la note méthodologique	Du 5 Avril	au 10 Avril				
<b>Etape 2</b> Elaboration du questionnaire guide des entretiens	6-7 Avril					
<b>Etape 2</b> Contacts Avec les personnes ressources concernées			le 20 Avril	Le 24 &25 Avril		
<b>Etape 3</b> Formuler des propositions d'ajustements du Projet				du 26 Avril	AU 04 Mai	
<b>Etape 4</b> Retraite pour discuter les propositions					04/10 Mai	
<b>Etape 5</b> Finalisation de la revue stratégique: draft et rapport final						du 11 au 20 Mai

## ANNEXE

### Consolidation de la transition démocratique en Tunisie : Appui au Parlement tunisien

**RESULTAT 1** : Les capacités du Parlement dans l'analyse de la législation, la rédaction et l'amendement dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution, y compris les dispositions en matière d'égalité entre les sexes, sont renforcées, et les structures législatives sont mises en place

#### **RESULTAT DE L'ACTIVITE 1.1** : LES CAPACITES DU PARLEMENT DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS CONSTITUTIONNELLES SONT RENFORCEES

Le projet fournira un appui à travers le cadre suivant de 8 actions clés :

1. Prise de contact et développement d'un accord de soutien et d'un plan de travail avec la commission parlementaire compétente et ses fonctionnaires d'appui sur le domaine spécifique de mise en œuvre constitutionnelle classé prioritaire par l'Assemblée ;
2. Identification de l'expertise et du soutien national et international pour être engagé à aider à la réalisation du plan de travail convenu : en se concentrant spécifiquement sur les partenariats du projet PNUD avec différents parlements au niveau international, l'expertise à mobiliser grâce au partenariat du projet avec le Club de Madrid, et le réseau mondial d'expertise du PNUD pour le développement parlementaire et constitutionnel ;
3. Partage de documents y compris la traduction des exemples internationaux des meilleures pratiques législatives et institutionnelles dans le domaine spécifique ;
4. Selon le plan de travail spécifique convenu, l'échange de parlementaires et de fonctionnaires clés pertinents entre le parlement partenaire et l'Assemblée tunisienne ;
5. Développement d'une stratégie permettant un contrôle parlementaire efficace par les commissions parlementaires, en matière législative et de mise en œuvre institutionnelle de la nouvelle Constitution ;
6. Élaborer et mettre en œuvre des plans concrets pour le renforcement des capacités du secrétariat, pour permettre la fourniture d'un soutien efficace aux processus parlementaires pour l'adoption et la supervision de l'application de la législation concernée ;
7. Soutien à l'engagement des principaux acteurs de la société civile et des experts tunisiens, dans les délibérations de la commission parlementaire compétente dans le domaine spécifique concerné ;
8. Organisation d'une conférence nationale pour discuter des progrès dans la mise en œuvre constitutionnelle, au cours de la première moitié de 2016 (deux ans après l'adoption constitutionnelle)

#### **RESULTAT DE L'ACTIVITE 1.2** : LES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION DE 2014 SUR L'ÉGALITE DU GENRE SONT MISES EN OEUVRE ET DES DEPUTES FEMMES DETIENNENT DES POSTES DE LEADERSHIP AU SEIN DE L'ASSEMBLEE

Le projet fournira un appui à travers les 6 actions suivantes

1. Soutenir le développement des occasions de discuter de la promotion des dispositions d'égalité de genre d'une manière non partisane à travers un dialogue informel entre les partis, y compris l'échange avec les femmes des parlements partenaires internationaux sur les différentes approches efficaces visant à soutenir l'égalité des sexes ;
2. S'appuyer sur ces sessions informelles et sur cet échange d'informations, faciliter la création d'un groupe de travail de députés ayant différentes orientations et intéressés par la mise en œuvre des dispositions de la Constitution en faveur de l'égalité des sexes ;
3. Offrir des possibilités de travail aux membres du groupe pour étudier les solutions de rechange et les meilleures pratiques internationales pour la mise en œuvre des dispositions de parité et des mesures pour éliminer la violence contre les femmes ;
4. Organiser des sessions de formation aux membres du secrétariat parlementaire et en particulier le personnel de la commission sur l'application transversale d'une lentille de genre dans l'analyse législative et de contrôle, y compris dans l'analyse de l'impact budgétaire ;
5. Fournir un appui technique au dialogue avec les acteurs clés de la société civile, un engagement des ministères concernés et développement d'un plan d'action législatif sur l'égalité des sexes à soumettre aux commissions législatives concernées ;
6. Appuyer l'organisation, au début de 2017, d'un forum national sur les progrès atteints en vue de la réalisation des objectifs de la Constitution sur l'égalité des sexes.

**RESULTAT 2:** La nouvelle Assemblée est dotée de capacités et de structures lui permettant de jouer son rôle constitutionnel efficacement et avec transparence, y compris à travers l'engagement systématique des citoyens dans son travail, dans le cadre d'une vision stratégique à moyen et long terme.

**RESULTAT DE L'ACTIVITE 2.1 : LA CAPACITE DU PARLEMENT EST RENFORCEE POUR ASSURER UNE RESPONSABILISATION DE L'EXECUTIF VIS-A-VIS DES CITOYENS**

Le projet fournira un appui à travers les 4 actions suivantes

1. Fournir l'exposition aux pratiques internationales dans un contrôle parlementaire effectif de l'action gouvernementale, en particulier à travers les échanges avec les parlements partenaires du projet ;
2. Faciliter l'étude des possibilités et des options pour renforcer l'engagement du groupe parlementaire en matière de contrôle ; soutenir la recherche du groupe parlementaire et le renforcement des capacités en matière de stratégie ;
3. Appuyer l'engagement des citoyens dans les activités de contrôle en offrant une exposition aux différentes pratiques internationales et en fournissant le soutien au pilotage des auditions de la commission en dehors de la capitale ;
4. Offrir des possibilités de développement des capacités pour le personnel de la commission parlementaire en appui aux activités de contrôle de cette commission.

**RESULTAT DE L'ACTIVITE 2.2 : RENFORCEMENT DES CAPACITES DU SECRETARIAT DANS LA FOURNITURE D'UN SOUTIEN GLOBAL AU PARLEMENT.**



Le projet fournira un appui à travers les 6 actions suivantes :

1. Appui à l'élaboration d'une Vision Stratégique de l'Assemblée à un horizon de 10-20 ans, à travers le partage d'expériences internationales, l'appui à la mise en place d'un comité responsable des travaux, l'apport d'assistance technique au développement de cette vision.
2. Accord avec le Bureau de l'Assemblée et la direction du Secrétariat sur les priorités de renforcement des capacités administratives, en soulignant les domaines qui faciliteront le fonctionnement efficace et transparent de l'institution ;
3. L'exposition à des exemples internationaux de planification stratégique parlementaire, et le soutien pour l'élaboration d'un plan de développement stratégique sur 5 ans, permettant d'assurer la synergie et la coordination de la réforme organisationnelle globale et les activités de renforcement ;
4. Renouvellement des partenariats d'appui développés au cours de la phase de soutien 2012-2015, en fonction des priorités de développement de l'institution à la phase actuelle de transformation institutionnelle et le développement de nouveaux partenariats tel que requis et demandé par l'Assemblée ;
5. Le développement collaboratif d'un plan avec des objectifs et des échéanciers pour assumer une autonomie administrative et financière, y compris les supports nécessaires des parlements partenaires et l'expertise externe en cas de besoin ;
6. Élaboration d'un plan pour assurer la transparence de l'institution parlementaire conformément à l'adhésion de la Tunisie à l'Open Government Partnership, avec un appui technique à travers un partenariat avec le(s) Parlement(s) partenaire(s). Cela assurera l'entière application des outils de transparence mis à disposition par les investissements dans l'infrastructure TIC pour 2012-2015, y compris le streaming direct de réunions de commissions, l'affichage en temps réel des ordres du jour parlementaires, les progrès des travaux parlementaires, les archives des votes et d'autres informations. Réflexion sur et élaboration d'un plan d'action sur le renforcement durable de l'infrastructure technique à disposition des députés en relation avec la mise en œuvre du « e-parliament ».

**RESULTAT DE L'ACTIVITE 2.3 : RENFORCEMENT DE LA CAPACITE DU PARLEMENT A JOUER UN ROLE EFFICACE A TRAVERS LE CYCLE BUDGETAIRE NATIONAL, Y COMPRIS LE DEBAT DE DEVELOPPEMENT DU BUDGET, LE CONTROLE ET L'AUDIT.**

Le projet fournira un appui à travers les 4 actions suivantes :

1. Appuyer l'établissement d'une approche de cycle budgétaire pour l'engagement parlementaire afin que le Parlement puisse fournir un apport cohérent et exercer un contrôle du processus budgétaire d'une manière continue, basée sur l'exposition des principaux membres de la Commission des finances et du Secrétariat aux meilleures pratiques internationales comparatives dans le(s) parlement(s) partenaire(s).
2. Élaborer, en collaboration avec la Commission des Finances et le Secrétariat parlementaire une capacité de secrétariat spécialisé dans l'analyse du budget, y

compris l'appui au développement à la création d'un Bureau d'analyse du Budget ou de structures / fonctions comparables qui soutiennent le travail de la Commission des finances et des Commissions spéciales dans leur responsabilités de l'élaboration du budget, de l'analyse, de l'approbation, de la supervision, de la mise en œuvre et de l'audit.

3. Faciliter le développement et la réalisation d'un plan de travail conjoint avec la Cour des Comptes afin de développer des modalités claires de collaboration tout en respectant l'autonomie de chaque institution, basés sur l'étude des meilleures pratiques internationales et offrant une exposition et un échange avec les parlements partenaires.
4. Appuyer le développement des processus établis pour les citoyens et la contribution de la société civile à des étapes clés du processus budgétaire par la Commission des Finances en collaboration avec la Société Civile et les acteurs clés sur place (syndicats, associations patronales), et de faciliter les processus de modèle au cours de la phase d'exécution du projet.

**RESULTAT DE L'ACTIVITE 2.4 : LE PARLEMENT EST ENGAGE DANS LES PRIORITES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT (Y COMPRIS L'AUTONOMISATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DES JEUNES, LA CROISSANCE EQUILIBREE, LA SANTE ET L'INCLUSION SOCIALE, L'ANTI-CORRUPTION ET LES ENERGIES RENOUVELABLES)**

Le projet fournira un appui à travers les 4 actions suivantes :

1. L'exclusion des jeunes est un problème largement reconnu, et un groupe de travail parlementaire sera soutenu pour identifier des stratégies pour faire participer les jeunes dans le dialogue sur les questions des politiques à adopter face à certains problèmes et s'assurer que les soucis des jeunes soient pris en considération transversalement dans le travail parlementaire;
2. Il existe des réseaux parlementaires internationaux dans plusieurs domaines thématiques avec lesquels le PNUD favorisera l'engagement des parlementaires Tunisiens, leur permettant de partager les expériences et les stratégies avec leurs homologues internationaux. Par exemple, le réseau des Parlementaires de la Région Arabe Contre la Corruption favorise les meilleures pratiques de lutte contre la corruption et soutient également les parlements dans l'établissement de codes de conduite parlementaires, tandis que l'Action Parlementaire en matière d'Energie Renouvelable (PARE , Parliamentary Action on Renewable Energy), coparrainé par le PNUD, permet d'identifier les meilleures pratiques dans les énergies renouvelables et dans la lutte contre le changement climatique;
3. En matière de santé et d'exclusion sociale, les commissions parlementaires concernées bénéficieront d'un appui dans leur identification des groupes confrontés à des difficultés d'accès aux soins de santé appropriés en raison de désavantages sociaux, d'une stigmatisation ou de préjugés. Le Parlement a un rôle clé pour s'assurer que le droit aux soins de santé préventifs et au traitement garantis par l'article 38 de la Constitution peut être effectivement exercé par tous les citoyens. Le projet du PNUD reliera les Parlementaires Tunisiens avec les réseaux des meilleures pratiques internationales pour faciliter la mise en œuvre législative effective de l'article 38. Le projet permettra également de favoriser l'engagement parlementaire dans les principaux défis en matière de santé environnementale,

4. Le projet collaborera étroitement avec les autres composantes du Document Programme-Pays du PNUD - Gouvernement tunisien dans les domaines du développement des zones prioritaires, y compris la lutte contre la corruption, le développement durable, et les politiques en faveur des pauvres pour assurer la synergie et la complémentarité, et en particulier pour assurer la sensibilisation parlementaire et l'engagement approprié dans les différents domaines de développement.

**RESULTAT DE L'ACTIVITE 2.5 : PROMOTION DU PARTAGE ET DE L'APPRENTISSAGE DE L'EXPERIENCE DE LA TRANSITION DEMOCRATIQUE EN TUNISIE**

Le projet fournira un appui à travers les 6 actions suivantes :

1. Mettre en place un groupe de travail composé de parlementaires et d'acteurs dans le processus constitutionnel tunisien pour coordonner un programme d'activités sur le rôle du Parlement pour assurer une prise de décision politique inclusive et durable ;
2. Organiser, en collaboration avec le Club de Madrid, une série de quatre ateliers de dialogue de haut niveau, engageant d'anciens dirigeants nationaux des Etats démocratiques, des parlementaires tunisiens, d'autres acteurs sociaux clés et une sélection de participants en provenance d'autres pays en transition. Ils porteront sur la réflexion sur les processus de négociation et de médiation au parlement, les clés et les obstacles à la réussite, et les cadres institutionnels au sein des parlements qui facilitent la résolution réussie des divergences politiques ;
3. Les domaines d'intervention seront à déterminer en collaboration avec le groupe de travail parlementaire, mais les activités peuvent commencer par un séminaire d'orientation pour les parlementaires entrants, et inclure des stratégies de négociation efficaces, des processus de dialogue avec les bases sociales et les militants politiques, garantissant l'inclusion dans les processus de dialogue et équilibrant une prise de décision consensuelle et majoritaire;
4. Offrir des possibilités d'apprentissage en collaboration avec des échanges avec les parlements partenaires du projet sur le rôle que des groupes parlementaires efficaces (caucus) peuvent jouer dans l'amélioration de l'efficacité de la prise de décision parlementaire, dans le renforcement du rôle du Parlement dans la négociation des accords politiques et pour s'assurer que tout désaccord politique peut être résolu dans les cadres établis par la Constitution ;
5. Appuyer tout développement additionnel du Centre des Ressources et de Formation Parlementaire pour assurer la documentation de la transition démocratique en Tunisie et pour agir comme un centre et une plate-forme virtuelle pour le partage des connaissances et de dialogue sur les processus démocratiques ;
6. Mettre l'accent sur la durabilité grâce à l'institutionnalisation du développement des capacités. Un des principaux objectifs de cette nouvelle phase de soutien au Parlement Tunisien est de mettre en place des structures et des systèmes de renforcement des capacités qui permettront au Parlement de devenir autonome en termes de développement institutionnel. Cela comprend, par exemple, l'opérationnalisation du Centre de Ressources et de la Formation ainsi que le Centre des Médias, et le soutien à l'institutionnalisation des relations avec les parlements partenaires qui peuvent continuer de façon autonome après la conclusion du projet du PNUD.



## Synthèse des Interview

### Synthèse d'interview 1 concernant la société civile

18 avril, de 14h à 15h30

#### Participants:

- Slim Tlatli: Expert
- Aymen Boughanmi: Expert
- Madame Lamy Mlayah: Député
- Madame Jamila Ksiksi: Député

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Les députés ont apprécié la présentation qui leur a permis, pour la première fois, d'avoir une vue d'ensemble sur le projet. À ce propos, elles ont affirmé qu'il y a un véritable problème de communication ou de gestion de l'information. Madame Mlayah a confirmé que la cérémonie de signature a constitué un événement positif, mais que le taux de présence était faible. Ensuite, les informations sont devenues trop parcellaires pour permettre une véritable appropriation du projet. À ce là s'ajoute l'insuffisance des moyens à la disposition des députés par rapport à leur responsabilités. La solution proposée est donc de penser à d'autres moyens de communication qui permettent une explication efficace des objectifs du projet et, et qui aide chacun à s'orienter vers les activités ou actions qui lui sont utiles.

La composante qui a particulièrement attiré l'attention est l'Académie Parlementaire. Tout en exprimant leur enthousiasme, les députés ont proposé des pistes de réflexion pour répondre aux attentes qui entourent ce projet. L'objectif espéré est de transformer cette Académie en un centre d'excellence avec la possibilité, par exemple, d'organiser plus de cycles de formation, d'accroître la capacité d'accueil, de délivrer des diplômes, et de s'ouvrir sur l'étranger en formant les parlementaires d'autres pays. En outre, le fait que les présidents de groupe parlementaire aient le pouvoir de désigner les bénéficiaires de la formation est considéré comme un facteur d'exclusion, notamment en cas de divergence au sein d'un groupe.

Concernant la question de la société civile, les deux députés ont affirmé qu'elles étaient très bien informées de la contribution du PNUD, notamment dans l'effort d'institutionnalisation de la relation entre l'ARP et la société civile. Elles jugent ce rôle positif, mais avec une grande

marge d'amélioration. Pour permettre à la société civile de pleinement jouer ses rôles de proposition, de pression et de participation au sein de l'ARP, il est nécessaire d'améliorer les mécanismes de communication entre les deux parties ; d'où la pertinence de l'objectif d'institutionnaliser leurs relations.

Il convient de signaler que deux facteurs essentiels rendent une telle démarche assez urgente. Le premier est relatif à la nature de la relation déjà existante entre l'ARP et la société civile, relation jugée positive, mais chaotique par manque de processus clairs et précis. Le résultat est qu'aujourd'hui l'ARP est accessible à des organisations et associations, mais sans garantie de représentativité thématique et régionale. Un nombre limité d'acteurs de la société civile, ceux qui ont les moyens humains, financiers et médiatiques, sont donc présents. Les autres se trouvent malheureusement exclus de facto.

Le deuxième facteur porte sur la perception, parfois erronée, de l'ARP par les acteurs de la société civile. Deux tendances se dégagent. D'un côté, il y a ceux qui pensent que l'ARP est complètement inaccessible à la société civile. D'un autre côté, il y a ceux qui pensent que l'ARP dispose de tous les pouvoirs, et qu'elle peut, à ce titre, intervenir sur toutes les questions.

Ces éléments ont conduit à l'idée d'établir une charte pour clarifier les droits et les devoirs des différentes parties prenantes. L'objectif étant d'inclure le maximum de participants dans la rédaction de cette charte, un comité de pilotage a été mis en place. Il a été dirigé successivement par Madame Mlayah et Madame KSiksi.

Un jour de lancement a été organisé avec la participation du PNUd. 150 associations ont été conviées au débat. Cet événement a constitué une occasion importante pour mieux faire connaître les processus d'accès à l'ARP, en attendant de les mieux clarifier par la charte.

L'efficacité de la communication qu'a assurée la journée de lancement suggère l'importance d'organiser des journées portes ouvertes occasionnelles ou périodiques au sein de l'ARP. Mais une telle organisation nécessite naturellement des moyens adéquats.

Concernant le projet de la charte, il est toujours en cours. L'administration a été associée au comité de pilotage afin d'assurer la durabilité et la continuité du travail. Mais la lenteur enregistrée traduit un manque d'efficacité qu'il conviendrait de résoudre.

Une autre difficulté a surgi. Elle concerne la nécessité d'assurer la représentativité des participants de la société civile. Pour y répondre, le comité a proposé la création d'une base de données qui regroupe le maximum de structures ; d'où l'élaboration d'un formulaire que les associations peuvent remplir afin d'être enregistrées.

Très prochainement, une journée sera également organisée pour présenter l'avancement du travail du comité de pilotage et pour créer des ateliers mixtes et spécialisés afin de réfléchir sur des questions particulières. Idéalement, 13 personnes représentant les différents ateliers seraient élus pour rejoindre le comité de pilotage.

## **Synthèse d'interview 2 concernant l'Académie Parlementaire**

18 avril, de 15h30 à 17h

## Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Monsieur Hassan Soukni : Directeur de l'Académie Parlementaire
- Le personnel de l'Académie.

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Monsieur Soukni a, ensuite, présenter les trois objectifs de l'académie : formation, étude et recherche.

- **Formation :**

Lancée en septembre 2016, l'Académie propose des cycles de formation organisés annuellement. Le choix des modules a été fait selon une démarche participative. En effet, un sondage a été organisé pour savoir la demande des bénéficiaires potentiels. Quant tenu des réponses, il a été décidé d'organisé deux groupes, avec 25 député et 26 administratifs. Pour cette année de lancement, quatre modules ont été retenu par le Conseil Scientifique : le contrôle du travail parlementaire, la légistique, les techniques de communication et l'anglais.

Les présidents des différents groupes ont été chargés de faire la sélection des candidats selon les critères de la motivation pour garantir l'efficacité de l'apprentissage, du genre pour assurer l'égalité entre les sexes, et la jeunesse afin de permettre la durabilité de l'impact. Outre la formation des bénéficiaires, le cadre et la méthode d'apprentissage sont conçus pour assurer une forte interaction et une certaine convivialité qui peuvent consolider les relations entre les différentes sensibilités politiques présentes. Pour assurer une assiduité optimale - elle est actuellement de l'ordre de 80%-, les cours sont organisés le vendredi, jour qui a été dédié par l'ARP à l'activité de l'Académie.

Les bénéficiaires de la formation expriment une satisfaction manifeste ; en témoigne le taux élevé d'assiduité. Mais beaucoup d'autres parlementaires s'estiment lésés car ils n'ont pas pu bénéficier de la formation cette année. Pour tenter de les inclure, l'Académie organise des journées académiques ouvertes à tous les députés et les conseillers de l'ARP. Ces journées marquent le lancement des modules, et représentent une occasion appréciable pour introduire les points clés de la formation. Il convient aussi de signaler que les séances de formation sont également ouverte,, mais dans la limite des places disponibles. En outre, tous les partenaires peuvent avoir accès à toute la documentation de tous les cours. À la fin de chaque séance et

de chaque module, un formulaire d'évaluation est rempli par tous les participants afin de connaître leur niveau de satisfaction.

- **Études**

Cette composante s'organise autour de deux activités principales :

- Les journées parlementaires : Elles répondent aux besoins de l'ARP puisque les sujets sont proposés par les commissions, notamment en rapport avec les projets de loi en cours, puis validés par le Conseil Scientifique de l'Académie.
- Les ateliers : Ouverts généralement aux membres des commissions, ils permettent d'affiner les questions soulevées par les journées parlementaires.

- **Recherche:**

Suite à un sondage auprès des députés, plusieurs thèmes de recherche ont été présentés au Conseil Scientifique qui doit établir un ordre de priorité. L'objectif étant d'instaurer une tradition de recherche sur les questions relatives au travail de l'ARP, des équipes de recherche ou des chercheurs individuels seront chargés d'étudier des questions précises et de publier des rapports qui enrichiront la littérature.

Tous ces éléments montrent la pertinence de l'Académie qui répond à un besoin bien identifié, celui de la formation des parlementaires et des administratifs. En outre, l'implication de l'administration et la priorité accordée aux jeunes députés assureront la durabilité de l'impact.

Pour les prochains mandats, un module intitulé accueil parlementaire sera proposé juste après les élections. Afin de faciliter l'adaptation des nouveaux élus, ce module sera ouvert à tous les parlementaires.

- **Insuffisances et perspectives :**

Le module d'anglais n'a encore pas pu se mettre en place, et ce malgré l'engagement de l'Académie auprès des participants et l'accord avec l'AMIDEAST pour assurer la formation. La raison est le fait que l'accord financier entre le PNUD et AMIDEAST n'a pas été signé. Cet échec remet en cause la crédibilité de l'Académie.

Compte tenu des procédures du PNUD, l'équipe regrette une certaine rigidité dans le choix des formateurs. Plus généralement, l'Académie considère qu'une meilleure communication avec le PNUD permettrait de faciliter les choses ; d'où la suggestion d'organiser des rencontres bilatérales périodiques pour évaluer le progrès réalisé.

Pour assurer la durabilité de l'impact, les modules enseignés peuvent être publiés à la fois sur support papier et électronique. À terme, cette capitalisation permettra de constituer une bibliothèque de l'Académie.

Il est également nécessaire de signaler l'insuffisance des moyens pour l'organisation des journées parlementaires, l'objectif étant d'arriver à en organiser à raison d'une journée par mois.



Le PNUD peut également faciliter l'ouverture à l'étranger de l'Académie qui a déjà reçu plusieurs demandes de formation. Ce service faciliterait la pérennisation financière de l'Académie.

### **Synthèse d'interview3 avec les représentants des Groupes Parlementaires**

20 avril, de 9h à 11h

#### **Participants:**

- Slim Tlatli: Expert
- Aymen Boughanmi: Expert
- Madame Layla Zahaf: Député
- Madame Nozha \*\*\*: Député
- Monsieur Mohamed Kahloul: Député.

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

La première réaction unanime des députés a été d'affirmé qu'ils avaient eu connaissance du projet, mais que faute de moyen et par manque de communication, ils n'ont pas pu en profiter. À titre d'exemple, il y a une conscience générale que la base de données AGORA constitue une source potentiellement appréciable d'information. Mais, compte tenu du sentiment perpétuel d'urgence qui entoure le travail parlementaire, les députés n'ont pratiquement jamais la possibilité d'en profiter. Par conséquent, le succès de tout projet pour le développement de l'ARP est crucialement compromis par ce facteur d'inadéquation entre les moyens disponibles et les défis à relever. Plusieurs éléments ont été discutés : le manque d'assistants parlementaires, le manque de bureau pour les députés, la multiplicité infinie des tâches et des responsabilités, le manque d'expérience et de traditions, l'absence de procédures claires et consensuelles.

Malgré tous ces points négatifs, le projet du PNUD peut jouer un rôle très positif. Outre l'enthousiasme qu'inspire l'Académie Parlementaire, le système d'information peut contribuer à réduire le problème de communication qui pénalise le travail des députés. En effet, l'équation insoutenable entre manque de moyens et multiplication des responsabilités aboutit à une illisibilité des informations disponibles.

La pertinence indiscutable du système d'information ne doit pas cacher, néanmoins, son insuffisance. Pour le rendre efficace, un grand effort de formation doit être assuré. Quant à sa durabilité, elle est conditionnée par la pérennisation de la maintenance.

Concernant l'aspect expertise, les députés ont affirmé qu'ils n'avaient pas pris connaissance du Roster. En revanche, ils apprécient grandement l'aide qu'apportent les experts, notamment à l'occasion des auditions au sein de leurs commissions respectives.

Concernant l'aspect formation, les visites à l'étranger peuvent constituer un moyen très important pour assurer une exposition aux diverses pratiques parlementaires. Mais l'efficacité de ce moyen nécessite une clarification des critères de sélection. Quant à la durabilité, elle nécessite l'instauration de mécanismes de partage d'expérience, comme la diffusion de rapports de mission parmi tous les parlementaires.

## **Synthèse d'interview4 avec les représentants des Commissions Parlementaires**

20 avril, de 11h à 13h

Participants:

- Slim Tlatli: Expert
- Aymen Boughanmi: Expert
- Madame Hala Hami : Député

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Madame Hami connaît parfaitement le projet PNUD, du moins dans sa version initiale pendant la mandature de l'ANC, puisqu'elle a activement contribué à sa mise en place. Elle considère, que, malgré l'instabilité de l'époque, le PNUD a été un soutien appréciable à l'ANC, aussi bien d'un point de vue financier que sur le plan de l'expertise pour assurer la rédaction de la Constitution. Elle insiste sur le professionnalisme de son équipe qui a su faire preuve d'une neutralité politique totale dans une période très difficile.

Madame Hami regrette, néanmoins, la gestion inefficace de la passation. Elle pense qu'avec davantage de coordination, l'expérience accumulée entre 2011 et 2014 aurait pu faciliter la suite. Elle signale, notamment, que, malgré son engagement avéré auprès du PNUD, elle n'a pas été sollicitée. Elle se trouve aujourd'hui complètement déconnectée du projet dont elle affirme ignorer l'évolution. En revanche, elle se dit prête à se joindre à l'équipe en charge du projet et s'engage à mettre toute son énergie pour rattraper le temps perdu.

Sur le projet lui-même, elle affirme qu'elle voit parfaitement la pertinence de toutes ses composantes. Mais elle estime que son exécution n'est pas en adéquation avec les conditions du travail de l'ARP. Le manque de moyens humains, notamment en termes d'assistants parlementaires, et matériels, à l'instar de l'absence de locaux appropriés pour les groupes parlementaires et pour les députés, réduisent l'efficacité du travail en général, et limitent, par voie de conséquence, l'impact positif des composantes du projet du PNUD. Dans les conditions actuelles des choses, les parlementaires sentent une frustration profonde car c'est à peine qu'ils arrivent à gérer le rythme du quotidien. Les petits Groupes Parlementaires sont particulièrement affectés puisqu'ils n'arrivent même pas à se partager le travail d'une façon adéquate.

## **Synthèse d'interview5 avec Monsieur le député Hassan Bounani**

20 avril, de 14h à 15h

### Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Monsieur Hassan Bounani : Député.

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Monsieur Hassan Bounani a exprimé un avis favorable concernant le projet et ses composantes dont il a eu connaissance.

Concernant l'Académie, il estime que c'est une excellente idée. Même s'il n'a pas pu en profiter cette année, il compte bien présenter sa candidature pour le cycle de formation prochain. Néanmoins, ce désir est fondé sur sa conviction de l'utilité de la formation, et non pas sur le retour d'expérience des bénéficiaires du cycle actuel. En effet, Monsieur Bounani affirme n'avoir eu aucun écho sur ce propos. Il pense qu'il conviendrait de développer l'Académie et son mode de fonctionnement afin de permettre un plus grand accès à la formation et d'assurer la durabilité de son impact. Il affirme que, dans ce sens, les journées parlementaires constituent une excellente idée. Il affirme qu'il a participé à quelques journées qui ont été très intéressantes et qui ont enrichi sa réflexion sur des questions liées à des projets de loi en cours.

Concernant le système d'information, son appréciation est très positive. Aujourd'hui, il pense que la communication est très lente et que l'accès à l'information n'est pas optimal. Il y a des

informations qui n'arrivent pas assez rapidement, voire n'arrive pas du tout. D'autres informations, en revanche, encombrant la communication, surtout à cause des multiples doublant. Le système d'information serait extrêmement utile s'il permettait de dépasser ces problèmes.

Concernant la question d'expertise, monsieur Bounani trouve très pertinente l'idée du roster. La neutralité des experts permettrait très souvent de dépasser les clivages partisans et de gagner du temps dans les délibérations. Même si les avis rendus étaient proches des opinions entendues pendant les auditions des acteurs concernés par les différents projets de lois, il n'y aurait pas lieu de parler de redondance. En effet, les auditions organisées jusqu'ici influencent très rarement les membres de commission car la qualité n'est pas toujours au rendez-vous.

## **Synthèse d'interview6 concernant l'archive de l'ARP**

20 avril, de 15h à 16h

Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Monsieur Khaled Zidi : Responsable des archives administratives à l'ARP

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Monsieur Khaled Izidin a commencé par exposé les spécificités des archives parlementaires qui comprennent un volet administratif et un volet législatif. Ce dernier comprend deux volets : le processus législatif et la diplomatie parlementaire. Monsieur Izidin a précisé qu'il est en charge de tout le volet administratif, mais aussi de l'aspect diplomatie parlementaire. Il a ensuite, ajouté que les enjeux de l'archive sont multiples, à l'instar de la traçabilité, de la transparence, de la sécurité de l'information, et de la conservation des traditions parlementaire et de la mémoire pour les générations futures. Il a également précisé que l'évolution technologique a radicalement affecté le travail d'archive. On compte aujourd'hui plusieurs types de documents officiels : les manuscrits, les documents électroniques de toutes nature, les photos, les enregistrements et les vidéos. Face à cette diversité, un travail d'archive efficace nécessite une véritable stratégie. Cela implique des choix décisifs, parfois de type régalien.

Monsieur Izidin reconnaît que la contribution du PNUD a permis une nette amélioration de la base référentielle des archives. Cependant, cette évolution positive n'a pas radicalement modernisé la solution d'archivage. Plusieurs défis restent à relevés : l'archivage de données

électroniques telles que le site web de l'ARP, la clarification et la simplification des procédures d'archivage, l'unification des supports électroniques au sein de l'institution.

Selon Monsieur Izidin, la solution nécessite un travail de longue haleine avec l'implication nécessaire de l'administration. Car il faudra d'abord évaluer la situation actuelle et déterminer ses points faibles. Ensuite, il faudra faire le choix entre plusieurs solutions d'archivage et systèmes de support. Sachant que chaque solution implique nécessairement des avantages et des inconvénients, ce choix doit être le résultat d'une réflexion collective et d'une délibération inclusive. Enfin, le choix adopté devrait se transformer en une stratégie globale et progressive, avec notamment un plan d'action pour mettre en place les changements prévus.

## **Synthèse d'interview7 concernant le roster**

20 avril, de 16h à 17h

### **Participants:**

- Slim Tlatli: Expert
- Aymen Boughanmi: Expert
- Madame Jihan Benrondhan : \*\*\*
- Madame Mouna Dridi : Conseillère du Président de l'ARP

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Madame Benrondhan a brièvement présenté le processus qui a amené à la création du roster : c'était le besoin d'expertise neutre qui a conduit à une demande de soutien du PNUD qui a proposé la solution roster pour éviter la lenteur des procédures de recrutement des experts. Le choix a consisté à se concentrer sur les aspects juridiques et constitutionnels.

La pertinence évidente de l'action ne peut pas cacher la lenteur extrême de sa mise en place, lenteur qui s'exprime par les délais de publication et de validation des candidatures. En outre, ces procédures et ces délais se trouvent à l'origine du désistement de plusieurs candidats. Finalement, 21 experts ont rejoint le roster. Parmi eux 7 ont déjà été sollicités.

Théoriquement, les demandes d'expertise peuvent émaner du Président de l'ARP, du Bureau ou des commissions. Cependant, on note que ces dernières n'ont, jusqu'ici, fait appel aux experts qu'une seule fois. Cette faible demande s'explique peut-être par un manque de communication.

On note aussi certaines limites dans l'usage des expertises. Elles sont généralement favorablement accueillies lorsqu'elles vont dans le sens voulu par les uns ou les autres. En cas contraire, elles sont rejetées et leurs auteurs sont accusés de partialité.

Malgré tout, on note une évolution positive puisque de plus en plus de députés expriment leur conscience de l'importance d'une expertise neutre, notamment pour éviter les erreurs qui risquent de conduire à l'invalidation des lois pour cause de non-conformité avec la constitution.

Les demandes d'expertise dépassent aujourd'hui les questions juridiques et constitutionnelles. Elles portent également sur les questions économiques et sociales ; d'où la perspective d'un roster 2 qui viendra enrichir la base de données initialement établie.

## **Synthèse d'interview8 concernant la gestion de la plénière**

24 avril, de 14h à 15h30

### Participants:

- Slim Tlatli: Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Madame Souad Snoussi : Secrétaire Générale en charge des séances plénières

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Madame Snoussi a affirmé que la difficulté majeure réside dans le déséquilibre croissant entre la quantité du travail au sein de l'ARP et les moyens mis à la disposition de l'institution. S'il on compare avec le Parlement d'avant 2011, on constate ce qui suit : alors que ces moyens n'ont pas évolué d'une façon significative, la quantité de travail a quadruplé. Par exemple, avant 2011, il y avait généralement une seule séance plénière par semaine. Après 2011, il n'est pas rare d'en avoir 5 ou 6. À cela s'ajoute l'évolution du processus législatif qui, ne serait-ce que du fait de la pluralité, a gagné en complexité et en contraintes. D'où un besoin crucial de formation pour les cadres responsables du processus législatif. Il est à noter que la moindre erreur procédurale peut entraîner la remise en cause de la loi en question, avec des conséquences potentiellement néfastes pour l'efficacité de l'appareil étatique.

Ensuite, madame Snoussi s'est attardée sur ses fonctions. C'est son équipe qui est responsable de fournir le texte des lois en tant que produit fini. Le processus commence avec la réception de loi du Bureau d'Ordre, puis la rédaction d'une fiche technique concernant le projet, avec notamment la suggestion de la commission appropriée. Suite à la validation du Bureau du

Parlement, le projet est transféré à la commission avec les recommandations du bureau. Dès la finalisation du rapport de la commission, l'équipe en reçoit la version originale signée par le président. Le rapport est donc transféré au Bureau et mis sur le site. Les députés en sont également informés, notamment par SMS. 12 jours sont prévus pour déposer les propositions d'amendements. Lorsque la loi est considérée urgente, les amendements sont à déposés séance tenante, ce qui accroît naturellement la quantité du travail de l'équipe. Après le vote, l'équipe doit produire le texte intégral de la loi, texte qui doit être validé par le président, le rapporteur et les conseillers, ainsi que technicien du ministère concerné. C'est ce texte qui sera finalement adressé au Journal Officiel.

L'équipe est également responsable d'autres tâches : transmission des questions écrite et orales et des députés ; transcription des délibérations de l'ARP pour publication dans le Journal Officiel des Délibérations.

Toutes ses fonctions sont d'une importance cruciale pour la législation. Et pourtant, le système est actuellement très fragile. Selon madame Snoussi, un besoin urgent de formation s'impose. Elle se dit prête à contribuer. Mais des obstacles majeurs doivent être dépassés. En effet, compte tenu de la nature du travail et de son exigence, les jeunes fonctionnaires qu'elle a essayé de former se lassent très rapidement. Or, elle estime nécessaire l'existence de deux équipes de juristes, composées de deux personnes chacune, pour assurer l'alternance et pour surmonter la fragilité du système actuellement en place. Mais, pour remédier au manque de motivation, il faut surtout que les candidats soient recrutés pour effectuer précisément ce travail. Actuellement, l'affectation intervient après l'entrée en fonction suite à une réussite d'un concours général. D'autres moyens de motivation peuvent être envisagés, comme la flexibilité horaire ou l'incitation par le salaire.

La contribution du PNUD a été appréciable, notamment pour exposer l'équipe aux meilleures pratiques internationales. La pertinence des visites d'étude est confirmée par la découverte de méthodes techniques et organisationnelles plus modernes dans la gestion et l'exécution du processus de fabrication des lois. En outre, la technologie permet aujourd'hui de transcrire automatiquement les délibérations, ce qui permet de les rendre disponibles presque en temps réel. Cependant, une interrogation demeure sur l'adaptation d'une telle technologie à la langue arabe.

Par ailleurs, le système d'information, notamment à travers la plateforme Gestion de Projets de Loi (GPL), représente une avancée significative dans la modernisation du processus. D'autres systèmes, notamment pour la gestion du suivi, peuvent assurer une plus grande efficacité dans le travail.

Mais la demande essentielle concerne la formation qui doit être adaptée et ciblée.

## **Synthèse d'interview9 concernant le système d'information**

24 avril, de 15h30 à 17h

Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Madame Hajer Sahrawi : Secrétaire Générale de l'ARP
- Madame Amna Naoui : Responsable du service informatique
- Monsieur Moïz Klouli : Détaché du PNUD

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Madame Sahrawi a commencé par signaler deux problèmes essentiels relatifs au système d'information récemment installé. Premièrement, les agents de l'ARP ont des difficultés à s'approprier le système, notamment pour assurer l'archivage des données. Deuxièmement, le coût d'entretien est exorbitant, avec notamment la multiplication par sept de son budget.

En réponse au premier point, monsieur Klouli a affirmé que le choix d'enregistrement par cloud ne pose aucun problème supplémentaire. Selon lui, il s'agit simplement de la nécessité de changer certaines habitudes ; d'où les craintes et les résistances des agents.

Concernant le système d'informatique lui-même, il faudra le juger selon trois critères qui constituent les objectifs de son installation : l'efficacité de la circulation d'informations, l'efficacité de la gestion administrative et technique et la fluidité du travail législatif de l'ARP.

Aujourd'hui, le système est intégralement installé. Douze plateformes, développées en interne, en assure l'exploitation. Déployées auprès des services concernés, ces plateformes ont été l'objet de trois cycles de formation qui s'inscrivent dans un plan établi dans le but d'assurer l'adaptation de l'ARP à ce nouvel environnement numérique.

Le nouveau site de l'ARP est également prêt. Sa mise en ligne est prévue pour les semaines prochaines. Mais puisqu'il s'agit d'un lancement progressif, une période de trois mois sera nécessaire pour achever le basculement de l'ancien au nouveau site. En revanche, il est à signaler que l'intranet est déjà opérationnel.

Concernant les objectifs mentionnés, la circulation d'information est potentiellement optimale. D'ores et déjà, on peut noter une certaine amélioration dans la gestion administrative et dans le processus législatif. Le seul problème est le facteur humain. En effet, certains agents et députés continuent à utiliser et à exiger l'utilisation du papier. Pour remédier à ce problème, madame Sahrawi a l'intention d'imposer une plus grande fermeté, notamment vis-à-vis des agents. Concernant les députés, la situation est plus difficile. En effet, l'administration n'a pour le moment d'autre choix que de répondre favorablement à leurs demandes de documents papiers. Par exemple, beaucoup d'entre eux n'amènent pas leurs ordinateurs avec eux ; d'où une interrogation sur l'efficacité du don d'ordinateurs individuels dans le cadre du projet du PNUD. En tout état de cause, cela est entrain de ralentir la généralisation du numérique dans le processus législatif. La seule solution serait d'équiper



l'hémicycle et les salles de commission de tablettes fixées. Pour ce faire, environ 500 tablettes seraient nécessaires. C'est seulement dans ces conditions que l'objectif du zéro papier serait plausible.

D'autres difficultés ont été signalées. Elles concernent notamment l'absence de manuels de procédures. En effet, les traditions de travail sont transmises oralement ou par la pratiques. Par conséquent, pour créer toute plateforme numérique, il est nécessaire de commencer par une enquête pour comprendre les façons de faire qui demeurent ambiguës et peu clairs. Ce problème semble avoir été identifié dans le cadre du projet de jumelage avec le Parlement Européen. Des manuels de procédures seraient en cours d'élaboration.

Pour assurer la pérennité du nouveau système d'information, plusieurs conditions sont nécessaires. Il faudra d'abord régler la question budgétaire relative à sa maintenance. Ensuite, un effort de formation continue doit être fourni. Cet effort a une double dimension : la formation des cadres du service informatique et la formation des bénéficiaires (agents et députés). En outre, la résistance au changement vient clairement des craintes de difficultés que pose le nouveau système et de l'ignorance de ce qu'il peut apporter comme solution. Le service informatique doit évidemment améliorer la communication autour du nouveau système. Par exemple, ses cadres sont bien placés pour former les utilisateurs. Cependant, cela nécessite des ressources humaines supplémentaires.

## **Synthèse d'interview<sup>10</sup> avec monsieur Ghazi Chaouachi**

25 avril, de 14h à 15h30

### Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Monsieur Ghazi Chaouachi : Député, Assesseur responsable des affaires des députés, membre du comité de liaison du projet PNUD

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Tout en signalant son appartenance à l'opposition, monsieur Chaouachi a déclaré que le projet du PNUD, malgré son importance incontestable, fait l'objet d'une critique très large au sein de la plupart des députés et groupes parlementaires. Selon lui la cause principale du mécontentement est la gouvernance du projet qui semble très éloignées de la transparence. En outre, le manque d'information concernant les différentes actions du projet suscite une véritable suspicion.

Par exemple, le roster est fortement critiqué pour sa composition et pour son exploitation. D'abord, les 21 candidats qui le composent viennent très majoritairement de la même famille politique. En effet, l'information concernant le lancement de l'appel d'offre n'a pas été relayée au sein de l'ARP, ce qui a empêché une plus grande diversité. Ensuite, et c'est le plus important, les demandes d'expertises peuvent émaner du Président de l'ARP, du Bureau ou des commissions. Or, la question est la suivante : pourquoi les groupes parlementaires n'auraient pas accès à l'expertise, notamment pour assurer l'efficacité de leurs initiatives législatives ? D'autres interrogations suscitent l'intérêt : pour quelle raison le Président, dont le poste ne lui procure pas un avantage législatif par rapport aux autres députés, aurait la possibilité de demander des expertises à titre personnel? Pourquoi les expertises en question n'ont pas été diffusées pour généraliser le bénéfice et pour éliminer les doutes?

Car, selon monsieur Chaouachi, des vrais doutes entourent la relation entre le PNUD et l'équipe de la Présidence de l'ARP. Selon une perception propagée au sein de l'ARP, le Président est le seul vrai bénéficiaire du projet : grâce au financement assuré par le PNUD, il se serait entouré d'assistants et de conseillers alors que les autres députés et les groupes parlementaires manquent des moyens de travail parfois les plus rudimentaires. Monsieur Chaouachi estime que, compte tenu du manque actuel de transparence, la réaction des députés ne doit pas étonner : ils sont en droit de s'interroger sur la nature de l'assistance fournie et sur l'utilité des conseils prodigués au Président.

Les visites à l'étranger constituent une autre source de frustration. Outre l'incompréhension totale qui entoure les critères de sélection, aucun rapport de mission n'est exigé des députés bénéficiaires. En conséquence, l'utilité de ce type de formation reste pour le moins très limitée.

L'Académie Parlementaire est la composante la plus populaire parmi les députés. Cependant, son rayonnement peut augmenter avec une meilleure communication autour des événements qu'elle organise, notamment les journées d'étude et les journées parlementaires. Aujourd'hui, la plus grande crainte porte sur la durabilité de ce projet qui semble tributaire de l'effort financier fourni par le PNUD ; d'où une fragilité à laquelle il faudra très prochainement s'attaquer.

La contribution du projet du PNUD pour la société civile est également appréciable. Le Centre Médiateur est très utile. Cependant, le désordre médiatique continue de régner. La cause en est le manque de qualification des journalistes qui couvrent les activités de l'ARP ; d'où le besoin d'un grand effort de formation dans le journalisme parlementaire.

De retour à la question de gouvernance du projet, monsieur Chaouachi déplore la sous-représentation des députés dans le comité de liaison. Ce dernier est fortement dominé par les administratifs qui sont de facto les vrais décideurs. La solution serait donc d'intégrer des représentants des groupes parlementaires dans ce comité. Il faudra également améliorer la communication autour des différentes actions du projet.

## **Synthèse d'interview11 concernant les archives législatives**

25 avril, de 15h30 à 16h30

Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Monsieur Taoufik Ben Guirat : Responsable du service des archives législatives à l'ARP

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Monsieur Ben Guirat a commencé par expliquer les procédures de l'archivage. Suite à l'adoption par l'ARP d'une loi, tous les documents qui ont été établis pendant tout le processus législatif sont transmis au service de des archives pour être conservés en format papier. Il s'agit typiquement du projet de loi, des PV de la commissions concernés, des délibérations de la Plénière et du texte final de la loi.

De plus, les délibérations de la plénière font l'objet d'un archivage, numérique, sonore et vidéo. À ce propos, monsieur Ben Guirat signale la nécessité d'établir un projet pour préserver les anciens enregistrements sonores qui avaient été effectués en format analogique. Il propose une migration totale en format numérique. Mais ce projet nécessite beaucoup de moyen, surtout que les conditions matérielles d'archivage ne sont pas optimales, ce qui implique un grand risque de dégradation avec le besoin éventuel d'un traitement technique particulier. À ce propos, la création d'une unité de numérisation des archives permettrait de réaliser un progrès significatif dans l'efficacité du travail.

Plus généralement, il convient aujourd'hui de revoir les conditions de l'archivage au sein de l'ARP. Car les salles d'archive ne correspondent pas aux normes internationales de conservation ; d'où la nécessité d'une grande évolution matérielle et organisationnelle pour assurer la sauvegarde de la mémoire de l'institution.

Sur le plan législatif, la loi 1988 avait constitué un progrès significatif à l'époque. Aujourd'hui, elle nécessite une révision profonde à la lumière de l'évolution technologique de ces trente dernières années.

## **Synthèse d'interview<sup>12</sup> avec monsieur Lotfi Nabli**

25 avril, de 16h30 à 18h30

Participants:

- Slim Tlatli : Expert

- Aymen Boughanmi : Expert
- Monsieur Lotfi Nabli : Député, Assesseur responsable de l'Administration Générale, membre du comité de liaison du projet PNUD

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Monsieur Nabli a commencé par confirmer que certains députés ont une très mauvaise perception du projet PNUD. Tout en reconnaissant l'importance de ce facteur, il a affirmé que la plupart des critiques sont partielles ou partiales. Elles se fondent sur des éléments de la réalité sans la traduire fidèlement.

Par exemple, le roster est clairement une excellente idée. Cependant, sa composition est très limitée d'un point de vue thématique ; d'où la nécessité de l'ouvrir sur des disciplines non-juridiques, notamment pour inclure des polytechniciens. La solution la plus simple aurait été d'ouvrir le roster tunisien sur les autres rosters établis par le PNUD dans d'autres pays. Cependant, les conditions actuelles de l'accord avec l'ARP ne le permettent pas puisqu'elles imposent un choix national pour les expertises demandées.

En revanche, la critique qui concerne le manque d'impartialité des experts actuellement listés traduit un échec de communication. Le résultat est une fausse impression que le roster n'est qu'une boîte noire au service d'un groupe particulier. En réalité, l'appel à candidature s'est déroulé selon les règles de l'art. Le manque d'information chez certains est la conséquence d'une volonté de ne pas être informé, ou du moins d'une résistance à la technologie.

À la question du manque des moyens, monsieur le député a affirmé qu'il reconnaît ce problème. Néanmoins, il a fortement déploré la sous-exploitation des moyens déjà existants. À titre d'exemple, la bibliothèque de l'ARP reçoit très peu de demandes, malgré l'existence de ressources très appréciables et la présence de conseillers pour assurer la recherche documentaire.

Concernant l'Académie, monsieur Nabli a confirmé l'excellence de l'idée, ainsi que sa popularité par rapport à d'autres composantes du projet PNUD. Toutefois, il a regretté l'utilisation du critère des quotas partisans dans le Conseil Scientifique qui devrait uniquement refléter les compétences académiques. En outre, comme dans toute académie, la durabilité du succès dépendra de la rigueur du système. À ce niveau, il y a aujourd'hui une grande marge de progression. L'Ambition étant de passer d'une formation qualifiante à une formation diplômante ou Co-diplômante, il conviendrait d'introduire des mécanismes d'évaluation des acquis. Compte tenu du public bénéficiaire, il sera nécessaire de passer de l'idée de la formation à l'idée de la formation production. Une telle évolution est de nature à mieux protéger la crédibilité des députés qui sont des législateurs et ne sont pas censés être non qualifiés au moment de leur prise de fonction.

### **Synthèse d'interview<sup>13</sup> concernant la bibliothèque de l'ARP**

2 mai de 14h à 15h

## Participants:

- Slim Tlatli: Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Madame Yasmina Hamami : Responsable de la bibliothèque

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Madame Hamami a affirmé que la contribution majeure du PNUD pour son service a été la migration de la base référentielle de la bibliothèque du système Oracle développé en interne au système PNB qui offre une plus grande accessibilité et visibilité, notamment via internet. Une formation des agents pour l'utilisation du nouveau logiciel de gestion de bases de données a également été assurée.

Néanmoins, aujourd'hui, la bibliothèque gère aussi les fonds de l'ancienne bibliothèque des Sénats. Il conviendrait donc de poursuivre l'effort en assurant la migration de sa base de données sur le même système, ce qui permettra la fusion des deux bases.

Concernant la conservation des fonds, madame Hamami assure que les normes internationales en la matière sont loin d'être respectées. Un autre problème a émergé avec les restrictions budgétaires qui, depuis 2011, ont ralenti les nouvelles acquisitions et ont bloqué les abonnements des revues.

Remarquant la sous-exploitation des ressources disponibles, la présidence a récemment organisé une réunion de travail qui a décidé de créer une cellule de recherche pour soutenir l'effort de documentation dans le processus législatif. Il a été arrêté que désormais les projets de loi seront transmis à la bibliothèque qui aura pour tâche de constituer un dossier comprenant les ressources disponibles et potentiellement utiles pour éclairer le législateur. Ce dossier est ensuite renvoyé aux conseillers du Président de l'ARP. Madame Hamami espère que cette décision marquera le début de la fin de la marginalisation de la bibliothèque.

D'autres actions seraient très utiles. Par exemple, la scannérisation de certaines ressources disponibles permettrait de les rendre accessible au moins via l'intranet. Compte tenu des droits d'auteurs, il n'est bien entendu pas question de les publier sur le site. Mais il serait envisageable d'améliorer la base référentielle en intégrant d'autres éléments publiables, comme le résumé des ouvrages et leur page de garde.

## **Synthèse d'interview<sup>14</sup> avec le Directeur du Cabinet du Président de l'ARP**

2 mai, de 16h30 à 17h30

## Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Monsieur Hamdi Guizguiz: Directeur du Cabinet du Président de l'ARP, Président du comité de liaison du projet PNUD

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Monsieur Guizguiz a commencé par rappeler que le projet du PNUD s'inscrit dans l'effort collectif pour moderniser l'ARP et l'adapter au contexte démocratique du pays. Pour réaliser une véritable transformation, il sera nécessaire de développer une vision stratégique cohérente.

Concernant le projet, des résultats très positifs ont été réalisés. Par exemple, il y a un accord général que le centre médiat a permis une meilleure communication et a offert un cadre favorable pour le travail des journalistes.

Malgré de tels éléments positifs, le projet est encore perçu d'une façon erronée et négative. Certains vont jusqu'à le réduire à une caisse noire au service d'intérêts particuliers. Cette situation ne peut évoluer que par l'instauration de procédures claires avec des critères objectifs qui doivent s'appliquer à tous.

Cela concerne, par exemple, les visites à l'étranger qui font l'objet d'une demande croissante, notamment de la part des commissions ; d'où la nécessité de structurer ces demandes, de répondre à celles qui présentent un intérêt réel pour l'institution et de maintenir un certain équilibre entre les commissions. De plus, il faudra consigner toutes les démarches afin de sauvegarder les différents éléments, notamment les rapports de mission qui permettront notamment d'inscrire dans la continuité la diplomatie parlementaire.

Concernant l'Académie, la dynamique a été très positive. En revanche, des défis majeurs restent à relever. En effet, il est fondamental d'inscrire durablement l'Académie dans le système de l'ARP. Les difficultés sont nombreuses, y compris en termes de population cible. Car, contrairement aux députés, le nombre de conseillers est relativement limité et stable. Deux sessions suffiront pour les faire tous participer ; d'où la nécessité de nouvelles perspectives. Mais la question la plus urgente, et qui doit être posée immédiatement, c'est l'après PNUD.

En marge de l'Académie, un centre de ressources est en train d'être mis en place. Il rassemblera les différentes composantes de l'ARP qui sont susceptibles de fournir une aide à la législation, surtout en termes d'informations et de données. Cela comprend, par exemple,

la bibliothèque et les archives. En outre, un effort de numérisation sera nécessaire pour assurer un véritable accès et une exploitation optimale des données disponibles.

De retour au sujet de la vision stratégique, monsieur Guizguiz a insisté sur les problèmes structurels qui handicapent aujourd'hui le travail de l'ARP. La question du local est devenue urgente, car le palais qu'occupe l'ARP a atteint ses limites. Son espace n'offre pas des conditions favorables de travail, notamment si l'on prend en considération les ambitions d'ouverture de l'ARP vis-à-vis de la société civile. Malgré l'importance de cette question, elle reste un sujet de discussion et de réflexion informelle. En effet, elle n'a pas encore fait l'objet d'un véritable débat en vue de produire un projet formalisé. Il conviendrait donc de s'attaquer le plus rapidement possible à ce défi en formant un comité de pilotage constitué de fonctionnaires et des députés de l'ARP. Avec l'aide d'experts indépendants, ce comité aura pour tâche de produire un projet qui correspond aux besoins de l'institution dans sa forme voulue par la constitution de 2014.

## **Synthèse d'interview15 concernant la société civile**

2 mai de 15h à 16h

Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Monsieur Mohsen Benour : Directeur du bureau des relations avec le citoyen et la société civile

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Monsieur Bannour a commencé par rappeler que l'engagement du PNUD pour l'ouverture de l'ARP à la société civile s'inscrit dans la continuité de son effort auprès de l'ANC. À l'époque, grâce au soutien crucial du PNUD, les consultations nationales, les journées portes ouvertes et les campagnes de communication autour de la constitution ont permis d'inclure plusieurs acteurs de la société civile dans le processus constitutionnel. L'objectif est donc de consolider cet acquis et d'assurer une plus grande ouverture. Après 2014, on note également la participation d'autres acteurs, comme la RED et NDI.

L'ouverture de l'ARP à la société civile est certes une nécessité. Mais sa réalisation implique des défis matériels et organisationnels de taille. Par exemple, l'accès aux délibérations des commissions a été accueilli favorablement. Cependant, sa mise en place peut mettre en péril le bon fonctionnement des commissions puisque les salles dédiées aux délibérations peuvent

à peine accueillir les membres les députés et les conseillers concernés. En outre, l'ambiguïté qui enveloppe les droits et les devoirs des représentants de la société civile crée des tensions entre les différentes parties prenantes.

Aujourd'hui, la priorité est d'éclaircir la relation entre l'ARP d'un côté et les différents acteurs de la société civile d'un autre. Pour ce faire, le 23 mai 2016, une journée porte ouverte a été organisée avec la participation de plus de 100 associations. Plusieurs recommandations ont été formulées. Une d'entre elles, celle qui porte sur la nécessité de rédiger une charte organisant les relations entre l'ARP et la société civile, a été retenue comme prioritaire. Une équipe représentant les différents groupes parlementaires a été formée. Ensuite, il a été décidé de créer un comité de pilotage qui inclura toutes les composantes de l'administration ainsi que des représentants de la société civile. Une journée de travail devra être organisée pour sélectionner ces représentants et pour déterminer l'approche à suivre pour la rédaction de la charte.

## **Synthèse d'interview16 avec les conseillers des commissions**

4 mai de 14h à 1530h

Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Madame Nadaj Andoulsi : Conseillère auprès de la commission de législation générale
- Madame Moufida Kafi : Conseillère auprès de la commission d'industrie
- Monsieur Khalifa Rouimi : Conseillers auprès de la commission de l'administration et auprès de la commission des affaires des forces armées

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Le rôle des conseillers est de soutenir le travail des commissions. Ce soutien a plusieurs dimensions. Il s'agit d'abord d'organiser matériellement les rencontres. Cela couvre notamment la préparation du programme des réunions, la réservation des salles et du matériel nécessaire, l'invitation des intervenants externes. . . Ensuite, les conseillers se charge de soutenir le rapporteur et ses deux assesseurs dans la préparation des rapports. Ils établissent les PV des délibérations et rédigent un rapport préliminaire. De plus, les conseillers se chargent de l'aspect procédural après les délibérations, notamment le dépôt et la publication des rapports.



Malgré l'importance de ces tâches, les conseillers affirment qu'ils fournissent également le travail de conseil législatif. Ils reconnaissent, cependant, que le nouveau rythme de travail est difficilement soutenable sans davantage de ressources humaines. Selon eux, ce dernier point sera décisif pour le succès du projet "Centre de Ressources" envisagé par l'ARP. Idéalement, ce centre doit comprendre une unité intégrée de recherche pour soutenir le travail législatif.

D'après leur observation à l'occasion de visites à l'étranger, c'est l'une des solutions les plus efficaces. Une autre serait de mobiliser l'équipe des conseillers pour effectuer cette mission, mais à condition de fournir de ressources humaines qualifiées pour assister les commissions dans la préparation des rapports. Car il ne faut pas penser qu'il s'agit d'un simple travail de secrétariat.

Concernant le projet du PNUD, le roster est considéré comme un acquis. Sa sous-exploitation par les commissions s'explique par plusieurs facteurs. Certaines commissions refusent l'idée de faire appel à une liste restreinte, surtout compte tenu de la proximité des différents profils qui la composent. D'autres se contentent des expertises rendues gratuitement, notamment pendant les auditions.

Concernant l'Académie, les conseillers ont exprimé un avis très favorable sur l'idée en général, et sur les thèmes abordés cette année en particulier. Monsieur Rouimi, qui a suivi la formation cette année, déplore, toutefois, les répétitions que contiennent les différents cours. Une meilleure coordination entre les différents formateurs permettrait d'éviter ce problème.

## **Synthèse d'interview17 concernant la communication**

4 mai de 15h30 à 17h30

Participants:

- Slim Tlatli : Expert
- Aymen Boughanmi : Expert
- Madame Kalthoum Hzami Bouzayan : Directrice Générale chargée de la communication

Suite au tour de table de présentation, les deux experts ont lancé la discussion en présentant le projet dans ses grandes lignes, en expliquant les objectifs de la mission de revue stratégique dont ils sont chargés par le PNUD, et en exposant les critères d'évaluation retenus dans la notice méthodologique.

Madame Bouzaayan fait la distinction entre communication institutionnelle et communication politique au sein de l'ARP. La première porte sur la couverture des activités de toutes les structures de l'ARP afin de tenir informé l'opinion publique. Dans ce cadre, le projet du Centre Médiat a certainement facilité la tâche de l'équipe, mais aussi des

journalistes. Cependant, un grand progrès reste à réaliser, notamment dans la qualité de la transmission de l'information.

Le premier maillon faible de la chaîne est l'équipe de la communication qui manque cruellement de ressources humaines pour effectuer correctement son travail, par exemple en réalisant davantage de dossiers de presse ou de news letters. La deuxième faiblesse est liée au manque d'organisation de la couverture journalistique et médiatique des activités parlementaires ; d'où la nécessité de régler la question de l'accréditation.

Ce sujet risque d'envenimer la relation entre l'ARP et le monde médiatique. En effet, l'accréditation est considérée, d'emblée, comme un moyen de restriction de la liberté des journalistes. Cela impose la nécessité d'une sensibilisation active de toutes les parties prenantes, car il s'agit d'abord d'un moyen d'organiser l'activité journalistique au sein de l'ARP. Tout en étant conforme aux meilleures pratiques internationales, elle représente aussi une protection pour les journalistes. En outre, on note la nécessité de faire la distinction entre accréditation permanente, qui donne un accès régulier à l'ARP, et accréditation temporaire, qui est accordée pour des occasions spécifiques. Il faudra trancher entre deux stratégies : accorder l'accréditation aux journalistes ou à l'institution médiatique à laquelle il appartient.

L'équipe de communication espère bénéficier de l'accompagnement du PNUD pour relever ce défi. Outre les procédures à établir, l'ARP aura besoin d'un équipement matériel performant pour fabriquer les cartes d'accréditation et pour établir une liaison intelligente entre l'entrée et le centre média.

Concernant la formation des journalistes et de l'équipe de communication, l'association Hirondelle, qui bénéficie d'un financement suisse, a déjà proposé sa contribution. Mais des divergences existent quant à l'engagement de l'ARP. Malgré l'importance de cette perspective, d'aucuns estiment que ce n'est absolument pas la responsabilité de l'institution. Un compromis serait de passer par le biais du programme PNUD, en établissant par exemple un partenariat entre ce dernier et l'association Hirondelle.

Par ailleurs, l'équipe de communication espère pouvoir utiliser plus efficacement les visites à l'ARP comme moyen de faire connaître son histoire et son rôle. Pour ce faire, il faudra établir une documentation appropriée. Par exemple, l'équipe envisage la production d'un film de présentation qui constituera une étape des visites guidées. D'autres idées attendent les moyens de leur réalisation, par exemple la production périodique de capsules présentant le rôle et l'état d'avancement du travail des différentes commissions.

Concernant le deuxième aspect, à savoir la communication politique, sa dynamique échappe à l'équipe de communication, et peut même aller contre les intérêts de l'institution. En effet, certains députés n'hésitent pas à faire leur propre promotion au détriment de l'image de l'ARP auprès de l'opinion publique. À ce niveau, l'équipe dispose de peu de marge de manœuvre. Elle propose l'élaboration d'un guide de la communication parlementaire. Mais la seule solution reste la sensibilisation des personnes concernées. L'Académie Parlementaire pourrait éventuellement avoir une contribution positive en organisant des formations ponctuelles au profit des députés.

Une troisième dimension de la communication doit être ajoutée : la communication interne. À ce niveau, le lancement officiel du système d'information constituerait une avancée significative. Mais la formation des utilisateurs reste indispensable pour assurer l'efficacité de cet outil.



**Revue stratégique**  
**Projet PNUD d'appui à l'ARP**  
**Format retraite 7 Juillet 2017**

**Objectif de la retraite**

- Restitution des recommandations de la revue stratégique
- Appropriation des recommandations

**A inviter**

- Comité de liaison
- SG
- Directeurs Généraux
- experts PNUD

**Format optimum:**

- 20 personnes environ
- une journée
- 3 thèmes à traiter qui correspondent aux enjeux stratégiques identifiés, à même de permettre au Parlement de jouer un rôle central dans la consolidation de la transition démocratique : un Parlement efficace, responsable et transparent à tous les niveaux
  1. Un parlement efficace :
    - vision stratégique
    - Expertise et renforcement de capacités
    - infrastructure matérielle
  2. Un parlement responsable et transparent
    - démocratie participative
    - renforcement du système d'information
  3. Communication

**Programme**

1. 9h00: Opening: 25 mn
  - a. Président de l'ARP
  - b. Res Rep PNUD
  - c. Chef de projet PNUD Omama
2. 9h25: Présentations: 50 mn
  - a. Olivier
  - b. Les experts de la revue stratégique
  - c. présentation de comment va se passer la journée
3. 10h15: Pause café
4. 3 tables de 8 personnes et 3 rotations, chaque rotation prend 1h soit au total 3 Heures, on intercale le déjeuner et une pause café (AM)
  - a. 10h45: 2 rotations de 1H chacune
  - b. 12h45: déjeuner
  - c. 14h15: 1 rotation de 1H

- d. 15h30: pause café
- 5. 16h15: Restitution des tables, mise en cohérence et synthèse: 1h15
- 6. 17h30: Clôture par le Président de l'ARP 10 mn

### **Lieu**

Compte tenu de cette organisation en table ronde et afin d'assurer une disponibilité totale des participants le choix devrait se porter sur un hôtel en banlieue nord ou Hammamet, prévoir dans ce cas une nuit d'hôtel.