
Du nouveau dans la formation du personnel parlementaire

Vienna Pozer

En juin 2012, l'Institut d'étude du développement international (IEDI) de l'Université McGill a lancé, en première mondiale, la session pilote de l'International Executive Parliamentary Staff Training Program (programme de formation international des cadres parlementaires). Organisé par l'IEDI, l'Institut de la Banque mondiale, le Centre parlementaire du Canada, l'Association parlementaire du Commonwealth et l'Université d'État de New York avec l'aide d'autres organismes dans le monde, le programme a rassemblé des participants provenant de 11 pays.

Les programmes d'aide offerts aux parlements ont toujours inclus un volet de perfectionnement professionnel des députés. Depuis quelque temps, ils visent également l'amélioration de l'infrastructure des parlements, comme les bibliothèques et les technologies de l'information. Toutefois, l'expérience montre que l'on obtient peu de résultats si les programmes ne se concentrent que sur ces domaines. L'efficacité des parlements ne repose pas uniquement sur la structure et les capacités des installations, de l'équipement et des services techniques, ni sur les compétences des députés, malgré toute leur importance. Au fil des dix dernières années, on a reconnu de plus en plus l'importance du renforcement de la mémoire institutionnelle, ce qui permet de lutter contre la perte de compétences lors des élections : en effet, le taux de renouvellement des députés est égal ou supérieur à 80 % dans certains pays. Enfin, la constitution de la mémoire institutionnelle dans les parlements passe par la formation du personnel parlementaire.

Le perfectionnement professionnel du personnel parlementaire : une nécessité

Depuis le début des années 2000, les programmes de formation expressément adaptés aux besoins du personnel parlementaire ont pris de l'ampleur de façon spectaculaire. Plusieurs leaders du développement international ont ouvert la voie à cette nouvelle approche du renforcement parlementaire, comme l'Institut de la Banque mondiale (IBM), le Centre parlementaire du Canada, l'Association

parlementaire du Commonwealth (APC) et le Center for International Development de l'Université d'État de New York (SUNY-CID). Toutefois, les premières versions des programmes de formation du personnel parlementaire manquaient de cohérence, et les séances étaient habituellement offertes de façon ponctuelle et ne s'inscrivaient pas au sein des activités de perfectionnement professionnel générales qu'organisent les parlements. En outre, parce qu'ils étaient surtout offerts en personne selon le modèle de formation traditionnel, les programmes n'étaient pas accessibles à tous. Les organismes internationaux et les donateurs bilatéraux avaient tendance à concentrer leurs efforts sur quelques pays en particulier, comme le Bangladesh, le Ghana, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda, laissant ainsi pour compte les États francophones et les petits États en raison du manque de ressources.

Préoccupé par la situation et des problèmes connexes, l'Institut de la Banque mondiale (IBM) a entrepris une évaluation de l'amélioration des capacités, afin de mieux gérer la demande mondiale croissante de formation du personnel parlementaire malgré la faible hausse – et, plus récemment, la diminution – des budgets consacrés à l'aide humanitaire. L'étude a relevé deux obstacles à l'aide offerte aux parlements dans le monde : la durabilité et la flexibilité des programmes. Elle a recommandé d'étendre l'envergure des formations offertes au personnel parlementaire pour obtenir des résultats durables et d'utiliser de « nouvelles technologies », par exemple en offrant des cours en ligne et multimédias, afin d'assurer la viabilité financière des programmes. En outre, il a été recommandé que l'on sollicite les membres du réseau de partenaires de l'IBM, notamment le Centre parlementaire du Canada et l'APC, pour élaborer une approche concertée de la formation du personnel

Diplômée de l'Université McGill, Vienna Pozer est actuellement conseillère pour le programme parlementaire de la Banque mondiale.

Participants au programme de formation en 2012*

Afrique du Sud
Timothy Layman

Bangladesh
Enamul Hoque
Faisal Morshed
Abu Sadat Mohammad
Ataul Karim
A.K.M.G. Kibria
Mazumdar
Shahan Shah Azad Kabir
Mohammad Enamul
Haque

Barbade
Ruth Linton
Suzanne Hamblin

Canada
Kimberley Hammond
Linda Buchanan

Ghana
Robert Apodolla



Kenya
Phyllis N. Makau

Namibie
Margareth Walenga
Dorotea Haitengi
Amalia Iita
Dorothea Fransman
Benedict Likando

Ouganda
Paul Wabwire
Josephine Watara

Sainte-Hélène
Gina Benjamen

Tanzanie
Emmanuel Mpanda

Trinité-et-Tobago
Keiba Jacob
Candice Skerrette

* Trois participants du Nigéria, Aisha Ali Kotoko, Lawal Daniel Omolade et Ibrahim Ma'aruf, s'étaient inscrits au Programme, mais leur visa n'a pas été délivré à temps pour qu'ils puissent prendre part à la résidence en 2012. Ils seront présents lors de celle de 2013, mais ont déjà commencé les cours en ligne.

parlementaire, réduisant ainsi les cas de chevauchement et de double emploi des programmes de formation offerts par les organismes internationaux.

Utilisation de nouvelles technologies

Cette approche s'est divisée en deux volets. Le premier, qui s'appuie sur de possibles économies d'échelle, a consisté à l'élaboration d'un programme librement accessible de cours d'introduction offerts en ligne. L'augmentation du nombre de participants au programme a permis de réduire les coûts et de faciliter l'accès aux formations. En place depuis environ six ans, ce programme, offert gratuitement au personnel parlementaire partout dans le monde selon l'ordre chronologique des inscriptions, propose une dizaine de cours sur des sujets aussi variés que les relations entre l'exécutif et le législatif, les comités, le parlement, le processus budgétaire et les changements climatiques. Chaque cours compte habituellement entre 40 et 50 participants originaires de pays aussi divers que le Nigéria, l'Afrique du Sud, la Zambie, la Nouvelle-Zélande et la Grèce. Cependant, la majorité des participants proviennent de pays anglophones de l'Afrique. Fort de ce succès, l'Institut de la Banque mondiale, encouragé par le Parlement du Canada, travaille maintenant avec l'Association des secrétaires généraux des parlements francophones pour offrir ces cours en français.

Le deuxième volet de l'approche est le résultat de la collaboration entre l'IBM et l'APC. Les cours d'introduction

en ligne étaient populaires, mais les parlements demandaient de plus en plus des programmes plus avancés. Prenant acte de la demande et reconnaissant que le programme devrait être adapté à la demande pour répondre aux besoins des parlements des pays en développement plutôt qu'à l'offre (c'est-à-dire refléter les intérêts des organismes donateurs), l'IBM et ses partenaires ont sollicité les conseils des greffiers et des secrétaires généraux des parlements des pays en développement. On a donc lancé un processus de consultation se déclinant en trois étapes : la tenue de séances d'information régulières à l'intention des greffiers et des secrétaires généraux du Commonwealth, la réalisation d'un sondage auprès des greffiers et des secrétaires généraux du Commonwealth et de la Francophonie, et la création d'un groupe d'étude conjoint qui était composé de membres de l'IBM et de l'APC et qui a rassemblé, pendant une semaine, une dizaine de hauts fonctionnaires parlementaires afin d'orienter précisément le travail des concepteurs du programme.

Perfectionnement professionnel du personnel parlementaire

Les consultations ont mené à l'élaboration d'un programme pilote à l'image des connaissances technologiques et universitaires de pointe et adapté aux besoins de formation de l'avenir. Pour compléter les cours d'introduction en ligne, qui avaient été conçus afin d'élargir la portée des



Au cours de la semaine, les participants ont eu l'occasion de briser la routine de la classe et de visiter le Parlement à Ottawa, où ils ont été accueillis par le Sénat et ont assisté à des conférences par Charles Robert et Terry Moore sur la procédure au Sénat et à la Chambre des communes. Ils ont également participé à une table ronde organisée par le Centre parlementaire sur les industries extractives et les parlements. Ce fut l'occasion pour eux de discuter du rôle des parlements pour assurer la bonne gouvernance des industries extractives dans le monde.

efforts déployés dans le monde pour appuyer la formation du personnel parlementaire, l'IBM et ses partenaires ont mis sur pied un programme unique en son genre pour approfondir les notions abordées dans les programmes de formation. Les cours d'introduction en ligne décrits précédemment s'adressent aux membres subalternes du personnel parlementaire, tandis que le nouveau programme vise plutôt les professionnels parlementaires en milieu de carrière. Il s'agit d'un programme de formation mondial reconnu par les universités, conçu pour les cadres et combinant les aspects personnels du modèle traditionnel et la flexibilité des cours en ligne. Contrairement aux cours d'introduction en ligne, l'inscription à ce programme n'est toutefois pas gratuite. À l'heure actuelle, le coût d'inscription est de 5 995 dollars canadiens par participant, un montant qui permet d'atteindre le seuil de rentabilité. L'IBM et ses partenaires internationaux, c'est-à-dire le gouvernement et le Parlement de la Finlande, ont tous deux assumé l'ensemble des coûts de création du programme et offrent des rabais allant jusqu'à 1 500 dollars aux participants hautement qualifiés provenant de pays en développement.

Le programme comprend une résidence intensive d'une semaine à l'Université McGill à Montréal, une série de cours avancés en ligne et un projet de recherche appliquée lié aux intérêts professionnels des participants. Chaque participant profite de l'aide et des conseils d'un mentor tout au long du programme. Le programme est unique en ce sens qu'il combine la théorie et l'approche universitaire avec des études de cas et des expériences pratiques.

Des leaders internationaux en développement parlementaire

provenant du Canada, des États-Unis, d'Europe, d'Afrique, d'Asie et d'Australie ont participé à la mise sur pied du programme de la résidence et des cours en ligne, et un groupe consultatif composé d'universitaires et de professionnels procure une orientation stratégique. Des personnes-ressources ont collaboré à la première résidence, qui a eu lieu à Montréal en 2012, rassemblant ainsi un vaste éventail d'expériences et de spécialités, de la direction des affaires et des sciences politiques à l'administration et au développement parlementaires.

C'est Rick Staphenurst, coordonnateur du programme, conseiller parlementaire auprès de l'IBM et professeur à l'Université McGill, qui a prononcé le discours d'ouverture de la résidence en compagnie de Paul Belisle, ancien greffier du Sénat du Canada. Les huit séances tenues au cours de la semaine ont été les suivantes :

- La démocratie, la responsabilité et les parlements
- Les relations entre le législatif et l'exécutif
- La surveillance parlementaire
- La représentation parlementaire
- La communication stratégique pour les parlements
- La gestion institutionnelle des parlements
- Les lois
- La procédure parlementaire

Figuraient parmi les personnes-ressources Philip Oxborn (professeur, Université McGill et directeur de l'IEDI), Riccardo Pelizzo (conseiller parlementaire, IBM), Anthony Staddon (professeur, Université de Westminster), Rasheed Draman (directeur, Centre parlementaire du

Canada), Mitchell O'Brien (chef d'équipe, IBM), Craig James (greffier, Assemblée législative de la Colombie-Britannique), Gurprit Kindra (professeur, Université d'Ottawa), Marie-Andrée Lajoie (ancienne greffière adjointe, Parlement du Canada).

Au cours de la semaine, une série de conférences a été livrée par des invités, notamment le très honorable Joe Clark, ancien premier ministre du Canada, Jean-Paul Ruszkowski, président-directeur général du Centre parlementaire, et Mark Baskin, professeur agrégé associé du SUNY-CID.

Début des cours en ligne et des projets de recherche appliquée

Chaque participant doit suivre sept des dix cours en ligne offerts d'ici décembre 2013. Le premier cours, qui porte sur les relations entre l'exécutif et le législatif, a commencé en août 2012. Les prochains portent sur les comités, la gestion institutionnelle, les communications stratégiques, la gestion des fonds publics, la recherche, les technologies de l'information et des communications, le parlement et les médias, la répression de la corruption, le contrôle des industries extractives, et les parlements et les changements climatiques. Les participants peuvent remplacer un des cours en ligne par une courte affectation dans un autre parlement, et McGill et l'IBM ont convenu de donner la priorité aux participants qui ont terminé le Programme d'études des hauts fonctionnaires parlementaires du Parlement du Canada.

Chaque participant est jumelé à un mentor et commence à l'heure actuelle à élaborer, seul ou en groupe, son projet de recherche appliquée. Les sujets abordés dans ces projets vont de l'amélioration des comités « financiers » au Bangladesh à l'amélioration des communications parlementaires dans les Caraïbes. La relation de mentorat professionnel, aspect exceptionnel du programme, permet d'établir des liens professionnels entre les participants et des gens d'expérience dans le domaine parlementaire. La sélection des mentors s'effectue au cours des deux derniers jours de la résidence pour permettre aux participants et aux personnes-ressources de se connaître et d'en apprendre davantage sur leurs champs d'intérêt respectifs.

À la fin du programme en décembre 2013, les participants recevront un certificat de l'Institut d'étude du développement international de l'Université McGill.

Rétroaction des participants

À la fin de la résidence, les commentaires laissés par les participants et les personnes-ressources ont été extrêmement positifs. Les deux groupes ont attribué une note globale de 4,3 sur 5 pour le contenu du programme. Ces premières réactions confirment la pertinence et l'intérêt d'organiser un séminaire d'une semaine et ont reflété le grand enthousiasme des participants à l'égard des cours en ligne qu'ils suivraient au cours des 18 prochains mois. Les participants ont également

formulé des commentaires positifs concernant la qualité des formateurs et des modérateurs ainsi que le degré de synergie qui s'est installée au sein du groupe. En plus de leurs éloges pour ce premier programme annuel, les participants ont également présenté plusieurs suggestions d'amélioration, au profit des prochains participants. De nombreux participants ont souligné le fait que l'horaire de la semaine était très chargé : ils devaient suivre un programme intensif de 9 h à 17 h 30 tous les jours. Il a été suggéré d'alléger l'horaire pour laisser des moments de réflexion personnelle et d'interaction avec les autres participants. En outre, les participants ont recommandé à l'IBM et à ses partenaires, d'une part, de reconnaître plus explicitement que, abstraction faite des percées technologiques et universitaires, aucun modèle ne peut s'appliquer à tous les parlements et, d'autre part, de mieux cerner les besoins des parlements des petits États et des États « semi-occidentalisés ».

De plus, de nombreux participants auraient aimé dépasser les objectifs fixés par les coordonnateurs du programme pour enrichir leurs connaissances sur la procédure et les usages parlementaires sur la scène internationale. Plus particulièrement, ils désiraient mieux comprendre la démocratie parlementaire, les principes démocratiques et les principales fonctions des parlements, afin de mieux servir leurs députés. Les participants ont dit aimer la spécificité et la flexibilité des cours en ligne. L'échange de connaissances que permet l'apprentissage avec des pairs constitue, aux yeux des participants, un excellent moyen de faire connaître, de reproduire et d'améliorer les usages parlementaires efficaces appliqués ailleurs dans le monde. Les participants ont exprimé leur désir d'apprendre des expériences pratiques de personnes ayant surmonté des problèmes semblables aux leurs.

En bref, les participants ont jugé que le programme, sous sa forme actuelle, répond à la fois à un besoin et à une lacune des autres programmes de formation.

Prochaines étapes

Cette première résidence a reçu un accueil fort enthousiaste : le nombre de demandes a dépassé le nombre de places au programme, et environ une demi-douzaine de candidatures ont dû être placées sur une liste d'attente. Par conséquent, on prépare la deuxième édition du programme, qui comprendra, elle aussi, une résidence à McGill, pour la mi-avril 2013.

Les parlements francophones, quant à eux, se disent très intéressés par le programme. L'IBM collabore actuellement avec ses partenaires du programme et des professeurs de l'Université Laval, afin d'adapter le programme au personnel parlementaire francophone. Le programme en français devrait être offert à la fin de 2013.

Pour obtenir plus de renseignements, veuillez communiquer avec Rick Stapenhurst à l'adresse frederick.stapenhurst@mcgill.ca