

Union interparlementaire



Programme des Nations Unies pour le  
développement



# Promouvoir des parlements inclusifs : représentation des minorités et peuples autochtones au Parlement

## Descriptif de projet

Octobre 2007

### Sommaire

1. Introduction.....	2
2. Analyse de la situation .....	2
3. Atouts respectifs du PNUD et de l'UIP .....	3
4. Objectifs et activités.....	5
5. Publics cibles .....	7
6. Risques, hypothèses et difficultés .....	8
7. Plan de travail par résultats .....	11
8. Cadre logique.....	12

### Coordonnées

UIP

5, chemin du Pommier  
CH-1218 Le Grand-Saconnex  
Genève - Suisse

Andy Richardson  
([andy.richardson@mail.ipu.org](mailto:andy.richardson@mail.ipu.org))

Tél : +41 22 919 4135

PNUD

304 East 45<sup>th</sup> Street  
10017 New York  
USA

Diane Sheinberg  
([diane.sheinberg@undp.org](mailto:diane.sheinberg@undp.org))

Tél : +1.212.906.5075

## **1. Introduction**

Un parlement démocratique se doit d'être représentatif de la diversité sociale de la population en termes de sexe, de langue, de religion, d'ethnie, ou de toute autre dimension de portée politique. Si le Parlement n'a pas cette représentativité, certains groupes sociaux, ou certaines communautés, auront le sentiment d'être désavantagés, voire totalement exclus, du processus politique, et cela aura des répercussions sur la qualité de la vie publique ou la stabilité du système politique et de la société en général.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Union interparlementaire (UIP) se proposent de mettre en œuvre une série d'activités visant à améliorer la représentation effective des minorités et peuples autochtones au Parlement. En s'appuyant sur les bons résultats du programme Femmes en politique de l'UIP, qui a acquis une réputation mondiale et est considéré comme la plus fiable des sources de données sur la représentation des femmes au Parlement, il est envisagé d'élargir la recherche aux minorités et peuples autochtones. Le projet s'appuie également sur des travaux menés par le PNUD et le système des Nations Unies sur la question des minorités et des peuples autochtones.

Le projet vise à obtenir de meilleures données sur la représentation des minorités et des peuples autochtones dans les parlements nationaux afin de promouvoir une participation politique accrue et une représentation plus efficace de ces populations. Des actions de sensibilisation seront organisées dans cette optique, notamment dans le cadre de programmes d'aide aux parlements.

Le projet concerne à la fois les minorités et les peuples autochtones; même si ces derniers représentent parfois une majorité de la population de certaines collectivités locales. En effet, les questions qui influent sur la représentation politique de ces deux groupes, telles que la marginalisation et la discrimination, sont en bien des points similaires.

Cette proposition de projet est fondée sur les recommandations formulées lors d'une consultation conjointe du PNUD et de l'UIP sur la représentation des minorités, organisée en mars 2007. Les participants à cette consultation ont unanimement souligné l'importance de concentrer le projet sur la représentation politique, et d'approfondir le travail avec les leaders politiques et les parlementaires. Le projet sera axé sur la représentation mais, au-delà des chiffres et des pourcentages, s'intéressera à l'efficacité de cette représentation en s'interrogeant par exemple sur la part prise par les minorités et populations autochtones dans le processus de décision des parlements.

## **2. Analyse de la situation**

En vertu de l'article 2, paragraphe 2 de la Déclaration des Nations Unies de 1992 sur les minorités, les « personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie [...] publique » et « le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent [...] ».

Le cadre juridique international reconnaît donc le droit des personnes appartenant à des minorités à être représentées au Parlement. Ce droit découle en effet du droit à la participation politique, qui englobe le droit de vote, le droit au suffrage égal et le droit d'éligibilité, reconnus par des normes internationales et régionales à la fois contraignantes et déclaratives. Ce droit est aussi lié à d'autres droits dont le respect est extrêmement important pour garantir aux minorités une juste chance d'être représentées dans les assemblées, à savoir le droit à la non-discrimination et le droit à la liberté d'association, de réunion et d'expression.

En tant que corps élu représentant la société dans toute sa diversité, le Parlement a pour mission particulière de concilier les intérêts et aspirations parfois opposés des différents groupes de la population par les voies démocratiques du dialogue et du compromis.

A l'échelle mondiale, la grande majorité des conflits internes ont une dimension ethnique ou religieuse. Beaucoup d'entre eux trouvent leur origine dans l'incapacité à protéger et promouvoir les droits des

minorités ou dans la violation des droits des minorités (limitation des libertés, exclusion politique, discrimination économique, crimes inspirés par la haine, politiques de suprématie raciste)<sup>1</sup>.

Il y a un rapport certain entre l'oppression et la marginalisation des minorités et les conflits actuels; la prévention des conflits passe donc par une résolution des problèmes de minorités.

Les populations sous-représentées sont souvent également désavantagées sur le plan économique; de plus, leur insuffisante représentation a toutes les chances d'avoir des conséquences sur la capacité des institutions parlementaires à répondre efficacement aux besoins des pauvres. Dans les cas extrêmes, les parlements qui sont ainsi détournés par une petite élite politique risquent de perdre leur légitimité et de favoriser l'émergence d'un populisme irresponsable, voire d'un conflit. Un système politique plus ouvert aura davantage tendance à créer dans les pays en développement les conditions politiques favorables à un renforcement de l'action gouvernementale en vue d'une réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.

Afin de promouvoir des parlements plus ouverts, on a souvent recours à des mécanismes spécifiques destinés à favoriser la représentation parlementaire des minorités ou des peuples autochtones. Il s'agit par exemple d'assurer la représentation des minorités nationales par un système de sièges réservés dans l'une des chambres du Parlement, ou dans les deux, et d'employer d'autres mécanismes pour garantir la participation des minorités au processus législatif, notamment dans les commissions parlementaires chargées des questions de minorités.

C'est à une publication de l'organisation Minority Rights Group international (MRG) intitulée *Protection et participation des minorités et systèmes électoraux* que l'on doit les données les plus exhaustives existant actuellement sur la question de la représentation des minorités au Parlement. Dans cette publication, qui couvre quelque 50 pays, on analyse l'influence du système électoral sur le nombre de candidats des minorités effectivement élus; on y évoque par ailleurs la façon dont les partis de la majorité cherchent à séduire ou à marginaliser les électeurs des minorités ainsi que les possibilités d'ouverture des listes de candidats.

L'UIP a exploité avec succès les données sur la représentation des femmes dans les parlements nationaux pour travailler à la réduction des obstacles rencontrés par les femmes et favoriser leur plus large participation à la vie politique. S'inspirant de cette expérience, l'UIP et le PNUD ont organisé en mars 2007 une consultation qui a réuni des représentants de parlements, d'organisations internationales, d'ONG et d'universités pour réfléchir à la représentation des minorités au Parlement, faire le point sur les données disponibles, étudier les possibilités de recueil de données complémentaires et envisager des actions de sensibilisation.

### **3. Atouts respectifs du PNUD et de l'UIP**

#### **A. PNUD**

Avec 166 bureaux dans le monde, le PNUD est un partenaire stratégique et une porte d'accès à l'expertise des Nations Unies sur la question des minorités; grâce à son réseau, il pourra, de plus, intégrer la recherche dans son programme de développement parlementaire.

Le PNUD voit une très forte corrélation entre le statut de minorité et la pauvreté. L'attention portée à la situation des minorités pourrait ainsi s'inscrire plus généralement dans son engagement en faveur du développement humain.

Le PNUD a accès à l'expertise des institutions des Nations Unies sur les questions des minorités, notamment par l'intermédiaire du Haut commissariat aux droits de l'homme. Le 10 décembre 1948, les Etats membres déclaraient que l'Organisation des Nations Unies ne pouvait rester indifférente au destin des minorités. La responsabilité de l'ONU en matière de promotion et de protection des droits des

---

<sup>1</sup> Carrots, Sticks and Ethnic Conflicts: Rethinking Development Assistance (2003), Milton Esman, Herring.

minorités, conformément à son mandat, a ensuite été réaffirmée en 1992 dans l'Article 9 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Dans cette déclaration, les Etats se sont également engagés à protéger l'existence et l'identité des minorités sur leur territoire, à établir des conditions d'égalité et de non-discrimination, et à assurer une participation effective des minorités à la vie publique. Les obligations des Etats envers les droits des personnes appartenant à des minorités sont également spécifiées dans l'Article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ainsi que dans la Déclaration du Millénaire de 2000, paragraphe 25, par lequel les Etats s'engagent à « renforcer, dans tous les pays, les capacités nécessaires pour appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités ». En 1995 est créé le Groupe de travail des Nations Unies sur les minorités, organe subsidiaire de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Ce groupe de travail est conçu comme un forum de dialogue. D'une part, il favorise une plus large prise de conscience des différentes facettes des questions de minorité et, de ce fait, une meilleure compréhension et un plus grand respect mutuel entre minorités et entre minorités et puissances publiques. D'autre part, il joue le rôle d'un mécanisme d'écoute des suggestions et formule des recommandations en vue d'une résolution pacifique et constructive des problèmes impliquant des minorités, par la promotion et la protection de leurs droits. Le groupe de travail a étudié des expériences, bonnes ou moins bonnes, de participation des minorités à la vie publique dans différents pays et créé divers outils visant à favoriser la compréhension des droits des minorités et des obligations des Etats et à aider les Nations Unies à promouvoir et protéger ces droits. Il s'agit notamment du Commentaire de la déclaration des Nations Unies sur les minorités, du projet « Profil et matrice des minorités » ainsi que d'une note d'orientation sur les actions à entreprendre pour améliorer la représentation, la réactivité et la transparence des forces de police et des autres services publics face aux problèmes des minorités dans les différents pays.

De plus, le PNUD pourra intégrer résultats et bonnes pratiques dans son Programme global de renforcement parlementaire (GPPS<sup>2</sup>) et les diffuser par le biais de son réseau de développement parlementaire, ce qui assurera la pérennité des conclusions développées dans le cadre du projet d'ouverture des Parlements.

## **B. UIP**

L'UIP est l'organisation internationale des Parlements des Etats souverains ([Article 1 des Statuts de l'Union interparlementaire](#)). Créée en 1889, l'Union est le foyer de la concertation interparlementaire à l'échelle mondiale; elle œuvre en faveur de la paix et de la coopération entre les peuples, et en faveur de l'affermissement de la démocratie représentative.

Au fil des années, l'Union interparlementaire a joué un rôle de pionnier dans l'élaboration d'un certain nombre de normes et de lignes directrices relatives à la démocratie, aux élections et aux méthodes de travail des parlements ainsi que dans la promotion de bonnes pratiques démocratiques au sein des parlements.

L'UIP a également publié divers guides (Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques) et bases de données (Femmes dans les parlements nationaux) visant à encourager le développement de parlements inclusifs. Les connaissances et l'expertise de l'UIP seront, par conséquent, un atout certain du partenariat entre le PNUD et l'UIP dans ce projet sur l'ouverture des Parlements.

---

<sup>2</sup> Le programme GPPS a été lancé en mai 1999 grâce à l'aide généreuse de la Belgique. Son objectif global est de renforcer les capacités des parlements et d'aider les élus à mieux représenter la volonté du peuple et à lui rendre des comptes. Le programme est mis en œuvre au niveau national, régional et mondial.

L'UIP a plus de 30 ans d'expérience de recherche et d'action dans le domaine de la participation politique des femmes. Son travail de promotion des droits politiques des femmes jouit d'une reconnaissance internationale. Outre les actions de promotion de la représentation politique des femmes, ce travail comprend aussi un axe de renforcement des capacités dont l'objectif est de favoriser une participation efficace des femmes à la politique en général, et au processus parlementaire en particulier.

L'UIP a mis en œuvre plus de 100 projets d'assistance technique aux parlements depuis 1973. Enfin l'Organisation dispose d'excellents canaux de communication avec les parlements du monde entier et a mis en place un solide réseau d'experts parlementaires.

#### **4. Objectifs et activités**

Le projet a trois grands objectifs, qui donneront lieu aux activités décrites ci-dessous.

##### **1) Accroître les connaissances sur la représentation des minorités et des peuples autochtones**

Il est nécessaire de disposer de données fiables qui serviront de base aux activités ultérieures. Un travail d'élargissement et d'institutionnalisation des initiatives précédentes de collecte de données sera mis en œuvre avec les parlements.

Un questionnaire sera préparé à l'intention des parlements; il comprendra, sans s'y limiter, des questions portant sur le nombre des représentants des minorités et leur proportion par rapport à la population.

Ce questionnaire permettra aussi le recueil d'informations sur un certain nombre d'autres points : 1) dispositions relatives à la représentation des minorités dans les lois électorales, 2) mesures positives prises par les parlements pour la promotion de la représentation des minorités (sensibilisation des populations minoritaires, emploi de langues minoritaires dans les débats parlementaires, etc.), 3) existence d'une commission spécifiquement chargée de la question des minorités, 4) existence d'autres mécanismes de promotion des intérêts des minorités (groupes parlementaires des minorités).

Dans le cadre de ce recueil de données, le projet permettra l'obtention d'informations sur les moyens dont disposent les parlements pour encourager la participation des représentants des minorités au processus parlementaire et sur les moyens dont disposent les représentants des minorités pour apporter une contribution efficace et significative aux travaux parlementaires.

##### **2) Fournir aux parlements et aux autres parties prenantes des outils de promotion de l'ouverture du Parlement**

Sur la base des données recueillies et analysées, le PNUD et l'UIP élaboreront un guide de promotion de l'ouverture des parlements. Conçu à l'intention des parlementaires, ce guide pourra également être utile à d'autres parties prenantes intervenant également sur la question des minorités. Il contiendra des informations, des exemples et des recommandations d'action parlementaire sur les axes suivants :

- Explication de l'importance de la représentation des minorités
- Série de messages clés sur la représentation des minorités
- Aperçu des obligations et des mécanismes internationaux en matière de participation des minorités à la vie politique
- Analyse de l'état actuel des connaissances sur la représentation des minorités dans les parlements
- Analyse de l'influence du système électoral sur la représentation des minorités
- Analyse des similarités et des différences entre représentation des femmes et représentation des minorités
- Recommandations d'actions parlementaires favorisant l'ouverture

Sous réserve de temps nécessaire pour la préparation :

- Exemples de bonnes pratiques des parlements en matière d'ouverture

- Etudes de cas montrant comment les représentants des minorités, et leurs électeurs, peuvent se faire entendre
- Ensemble de questions visant à aider les parlements à évaluer eux-mêmes leur degré d'ouverture.

### **3) Renforcer les capacités d'action en faveur de l'ouverture des parlements**

Il existe un certain nombre d'obstacles communs à la représentation des minorités et à la représentation des femmes (même si d'autres sont plus spécifiques). Les avancées réalisées par les femmes peuvent donc servir d'exemple aux minorités, qui peuvent notamment s'inspirer de la façon dont les femmes ont utilisé des cadres normatifs internationaux (CEDAW, par exemple) comme outil de sensibilisation à des problèmes plus larges englobant la participation politique. Certains mécanismes (rapports d'étape sur la situation des minorités dans un pays, etc.) pourront servir à stimuler le dialogue et à favoriser le changement. Au Parlement, certaines mesures spéciales pourront être encouragées, comme la création de commissions parlementaires sur les minorités. Pour ces deux types d'action, des données ventilées sont nécessaires ainsi qu'un engagement accru des parlementaires. Certaines actions de l'UIP en faveur de la participation politique des femmes, comme la réunion des Présidentes de parlement ou les campagnes à l'occasion de la journée internationale des femmes, pourront être utilement adaptées au contexte de la représentation des minorités.

Différentes activités seront organisées pour promouvoir l'emploi du guide dans les parlements et favoriser la sensibilisation des principales parties prenantes, notamment :

- sensibilisation des parlementaires et des partis politiques à la question des minorités et aux aspects positifs et enrichissants de la diversité;
- conférence internationale sur la question de la représentation des minorités;
- analyse annuelle des tendances de la représentation des minorités;
- aide au renforcement des capacités des commissions et groupes parlementaires travaillant sur les questions de minorités ou sur les questions de promotion de l'ouverture politique;
- information des parlements et des populations minoritaires sur la manière de soumettre des rapports efficaces aux organes internationaux de l'ONU ainsi qu'aux autres systèmes de contrôle des droits de l'homme. En application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Articles 25 et 27), les gouvernements doivent rendre compte de la participation des minorités. Les obligations de soumission de rapports prévues par les traités de l'ONU sur les droits de l'homme et les programmes en faveur de la participation des minorités peuvent fournir l'occasion d'auditions parlementaires qui permettront d'évaluer les progrès accomplis en matière d'ouverture aux minorités.

#### **A. Modalités d'exécution**

##### **Rôles et responsabilités**

Le projet sera mené conjointement par l'UIP et le PNUD. L'UIP sera plus particulièrement chargée des relations avec les parlements. Le PNUD apportera sa grande expérience et ses contacts au sein des parlements. Le PNUD sera plus particulièrement chargé des relations avec le système des Nations Unies et les autres parties prenantes, notamment les ONG et les organisations de minorités.

Toutes les publications seront réalisées en commun par l'UIP et le PNUD, et la propriété intellectuelle en sera partagée par les deux organisations. Les réunions et séminaires seront tous organisés conjointement par l'UIP et le PNUD, en partenariat avec les parlements qui choisiront de participer au projet.

L'UIP sera responsable de la gestion financière du projet.

La répartition des responsabilités et l'utilisation des fonds seront précisées dans une lettre d'accord entre l'UIP et le PNUD.

Il sera fait appel à des consultants externes pour un grand nombre d'activités; leurs attributions seront définies par l'UIP et le PNUD. Pour les consultants, un budget de 6000 CHF par personne-mois a été dégagé. Un total de 25 personnes-mois (soit 150 000 CHF) est budgété sur une durée de projet de trois ans.

### **Conseil consultatif**

Un conseil consultatif sera mis en place; il apportera ses conseils tout au long du projet et facilitera les articulations avec les principales parties prenantes (parlements, populations minoritaires, organisations internationales, universités). Le conseil consultatif aidera également à déterminer les priorités en matière d'actions et de partenaires pour les initiatives de renforcement des capacités. La composition du conseil consultatif sera soumise à l'approbation de l'UIP et du PNUD.

Un maximum de 15 membres est envisagé. Une attention particulière devra être portée au maintien d'un bon équilibre entre régions géographiques, sexes, représentants des parlements et représentants des minorités, et autres experts.

Le conseil consultatif se réunira deux fois en 2008, une fois en 2009 et une fois en 2010. Les frais de transport ont été calculés sur la base de CHF 2 000 par personne et par réunion. Les défraiements journaliers ont été calculés sur la base de CHF 300 par personne et par nuit, en comptant trois nuits pour chaque réunion. Des services d'interprétation sont prévus en trois langues (anglais, français, espagnol), calculés sur la base de CHF 1 000 par interprète et par jour.

### **Calendrier des activités**

Le projet se déroulera en deux phases. La première phase, du début de l'année 2008 au début de l'année 2009, comprendra principalement des actions de recueil et de publication des données ainsi que la production d'un guide à l'intention des parlements. La seconde phase comprendra surtout des activités en plus étroite collaboration avec les parlements et les groupes de minorités; elle visera à promouvoir l'utilisation des outils contenus dans le guide et à susciter une prise de conscience des problèmes.

Une évaluation de mi-parcours sera réalisée à la fin de la première phase afin de mesurer l'avancement des activités, d'évaluer leur impact et de proposer des ajustements si nécessaire.

## **5. Publics cibles**

Les cibles et bénéficiaires principaux du projet sont les parlements eux-mêmes. L'objectif du projet est en effet d'aider les parlements à s'ouvrir à la diversité sociale de la population. Un parlement inclusif est mieux préparé à remplir l'un des rôles fondamentaux de tout parlement - gérer les intérêts et attentes conflictuels des différents groupes et communautés par des méthodes démocratiques de dialogue et de compromis - qu'un parlement peu représentatif de la diversité de la population.

Ce sont les parlementaires issus des minorités et des populations autochtones, actuels et futurs, qui devraient être les premiers à sentir les effets bénéfiques du projet. Celui-ci leur apportera un appui indirect pour mener plus efficacement leur mandat parlementaire en créant un climat plus favorable dans les parlements. Par ricochet, les minorités et les populations autochtones en général bénéficieront d'une représentation plus efficace au Parlement.

Le projet ne vise pas à apporter un soutien direct aux minorités, cette tâche étant accomplie plus efficacement sur le terrain par des personnes équipées pour le faire. Il leur apportera cependant un appui indirect en diffusant des données, un guide et du matériel de sensibilisation qui pourra être utilisé, tel quel ou après modification en fonction des groupes, pour aborder la question de la représentation au Parlement.

Certaines activités s'adresseront aux parties prenantes qui sont en position d'intervenir auprès des parlements ou d'exercer une influence sur la question de la représentation des minorités. Il s'agit notamment des puissances publiques, des entités du système des Nations Unies, des ONG, en

particulier celles issues de groupes minoritaires ou travaillant à la défense des droits des minorités, et des médias.

Parallèlement, les universitaires et les chercheurs auront accès à des données de base sur la situation des minorités dans le monde qu'ils pourront intégrer à leurs propres travaux.

Certains groupes et institutions qui sont déjà activement impliqués dans la promotion des droits des minorités (tels que le Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales, Minority Rights International, etc.) participeront au projet et pourront en exploiter les conclusions dans leurs propres activités.

## **6. Risques, hypothèses et difficultés**

La stratégie employée vise à créer un cercle vertueux entre les trois principaux groupes d'activités : connaissances, outils et sensibilisation. Les données recueillies permettront la création d'un solide ensemble d'outils d'action parlementaire. Les activités de sensibilisation viseront à promouvoir l'emploi de ces outils et à faciliter le recueil et l'actualisation de données faisant autorité. Les trois groupes d'activités se renforceront donc mutuellement.

Deux aspects importants sont à prendre en compte pour garantir la réussite du projet :

- les problèmes politiques liés à la représentation des minorités
- les mesures d'incitation à une plus large ouverture des parlements

### **Problèmes politiques liés à la représentation des minorités**

Le seul fait de proposer un travail sur la représentation des minorités suffit à susciter des inquiétudes dans les parlements. En particulier, on craint souvent que l'UIP et le PNUD aient l'intention de formuler des recommandations prescriptives sur la façon dont les minorités doivent être représentées dans des contextes nationaux spécifiques. Ce n'est certainement pas le but de ce projet.

Pour calmer ces inquiétudes, une FAQ (foire aux questions) détaillée sera préparée dès le début du projet afin d'en clarifier les visées. Par principe, la transparence la plus totale sera de rigueur quant aux objectifs et finalités du projet.

Il n'existe aucune définition des minorités internationalement acceptée. La Déclaration des Nations Unies sur les minorités (adoptée par la résolution 47/135 de l'Assemblée générale du 18 décembre 1992) définit les minorités de façon assez vague en faisant référence aux minorités « nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ». La tentative d'établir une formulation et une définition plus précises s'est révélée très ardue.

L'énoncé de chiffres relatifs aux populations minoritaires peut être à la fois très litigieux et très politique, la réalisation d'un recensement sur la base de l'identité minoritaire pouvant d'ailleurs donner lieu à controverse. Il est en effet fort possible que les composantes minoritaires de la population soient sous-évaluées dans les estimations officielles et surévaluées par les communautés minoritaires.

Compte tenu de ces considérations, il a été décidé de s'en tenir à la Déclaration de l'ONU dans laquelle le terme de « minorité » recouvre les minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques. Cette approche prudente laissera aux parlements toute latitude pour fournir les données de la manière qui leur convient le mieux, sans limiter le type d'information fourni. Les recommandations incluses dans le guide seront de nature générale. Aucune recommandation spécifique à un pays ne sera formulée.

Au niveau individuel, il est important de tenir compte de la volonté de chacun de s'identifier ou non avec un groupe donné. Il est clair qu'en permettant aux parlementaires de décider eux-mêmes de leur statut minoritaire, on limite nécessairement les possibilités de comparaisons entre pays.

La méthode de collecte des données envisagée consiste à ne demander aux autorités parlementaires que de fournir des données statistiques globales. Il ne sera en aucun cas demandé d'identifier les



individus concernés et aucune donnée nominative ou susceptible de conduire à une identification personnelle ne sera ni collectée ni publiée.

Le taux de réponse au premier travail de recueil des données ne sera sans doute pas de 100%. Il est probable que nombre de parlements ne disposent pas de données sur la composition ethnique de leurs membres et que certains, même s'ils en disposent, ne soient pas disposés à les communiquer.

Il convient donc de considérer le recueil des données davantage comme une activité en cours que comme un exercice ponctuel. Il est clair qu'il faudra du temps pour surmonter le premier mouvement de défiance. Même dans ces conditions, un premier ensemble de données couvrant 50% des parlements du monde serait suffisamment représentatif pour servir de base à une analyse et à un travail de promotion. Ce dernier créerait un effet boule de neige qui inciterait d'autres parlements à fournir des données les années suivantes.

La mobilisation politique sur des thèmes ethniques peut être un moteur de division qui risque de figer les différences entre communautés au lieu de promouvoir l'ouverture. Les systèmes de sièges réservés ou de quotas permettent de garantir une représentation des minorités marginalisées mais lorsqu'elles sont appliquées à la plupart, voire à la totalité des sièges, ces méthodes peuvent figer le fossé ethnique, alors même que les populations et les identités évoluent avec le temps.

Il est néanmoins possible de mettre l'accent sur l'ouverture des parlements d'une façon qui atténue, au lieu d'accentuer, les tensions entre communautés minoritaires et majoritaire.

Savoir qui, des partis politiques généralistes ou des partis ethniques, est le meilleur vecteur de la représentation des minorités revient à poser une question éminemment politique dont la réponse variera considérablement d'un pays à l'autre; il n'entre pas dans les objectifs du projet de tirer une quelconque conclusion en la matière.

En règle générale, la prescription de solutions valables uniformément pour tous est à éviter compte tenu de la diversité des situations. De telles recommandations ne seraient pas applicables dans tous les pays, ni même à des stades différents de développement d'un même pays.

### **Mesures d'incitation à une plus large ouverture des parlements**

Le second aspect concerne les mesures incitatives susceptibles d'encourager l'institution du Parlement et les parlementaires individuels à œuvrer pour une plus grande ouverture des parlements. Sur ce point, l'expérience acquise par l'UIP dans son travail sur la représentation des femmes au Parlement sera extrêmement utile.

Les réformes parlementaires ont des origines très diverses<sup>3</sup>. Parmi les origines extraparlimentaires, citons l'évolution des besoins sociétaux, les pressions du public, le changement technologique, l'influence internationale et la pression des pairs. Parmi les origines intraparlimentaires, il y a la prise de conscience des limitations procédurales, les « initiateurs de réformes » (personnes clés, groupes parlementaires, commissions de réforme), les mobilisateurs d'aides et ceux qui les mettent en œuvre.

D'autre part, les parlements sont loin d'être les seuls acteurs à avoir une influence directe sur la représentation effective des minorités et des peuples autochtones au Parlement. Les puissances publiques, le système électoral, les partis politiques et les minorités eux-mêmes jouent aussi un rôle important. Les parlements ont néanmoins un rôle central dans la relation aux autres groupes et institutions, notamment en matière de définition du système électoral et de proximité avec les partis politiques.

Le projet adoptera différentes approches. La plus directe consistera à proposer aux parlements un guide d'outils regroupant des données fiables, des analyses et des exemples de bonne pratique parlementaire. Des séminaires seront organisés pour accroître les connaissances des parlementaires sur ces questions et

---

<sup>3</sup> Union interparlementaire (2006). Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques, p.195

encourager l'action parlementaire. A elles seules, ces mesures ne suffiront cependant pas à garantir le changement.

Le guide sera également utile à d'autres parties prenantes, notamment les groupes des minorités, les ONG, les médias et le public, qui sont tous bien placés pour encourager le changement. Il sera également proposé aux organisations internationales qui travaillent avec les parlements. Les pressions externes et celles des pairs contribueront à susciter l'action parlementaire.

Les représentants des minorités trouveront ainsi, au sein de l'institution elle-même, un environnement favorable à une mobilisation en faveur d'une action parlementaire.

## 7. Plan de travail par résultats

	2008	2009	2010
<b>Objectif général :</b> Aider les parlements à s'ouvrir à la diversité sociale de la population			
Objectif spécifique : Stimuler le débat et l'action parlementaires en faveur de la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement			
<b>Objectif 1:</b> Accroître les connaissances sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement			
<b>Réalisation attendue 1 :</b> Recueil et mise à disposition de données de base sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement	x		
<b>Réalisation attendue 2 :</b> Suivi annuel des tendances de la représentation des minorités et des peuples autochtones	x	x	x
<b>Réalisation attendue 3 :</b> Meilleure compréhension de l'impact de la présence de représentants des minorités au Parlement		x	x
<b>Objectif 2 :</b> Fournir aux parlements et aux autres parties prenantes des outils de promotion d'un parlement inclusif			
<b>Réalisation attendue 4 :</b> Publication d'un guide (outils)	x		
<b>Réalisation attendue 5 :</b> Organisation d'une campagne de communication efficace	x		
<b>Objectif 3:</b> Renforcer les capacités d'action en faveur de parlements inclusifs			
<b>Réalisation attendue 6 :</b> Augmentation des capacités des parlements et des parlementaires à traiter la question de la représentation des minorités		x	x
<b>Réalisation attendue 7 :</b> Augmentation des capacités des autres parties prenantes à inciter les parlements à traiter la question de la représentation des minorités		x	x
<b>Objectif 4:</b> Assurer une supervision et une évaluation efficaces du projet			
<b>Réalisation attendue 8 :</b> Réunion d'un groupe consultatif chargé de donner des lignes directrices	x	x	x
<b>Réalisation attendue 9 :</b> Evaluation du projet à la fin de la première phase et ajustement si nécessaire		x	

## 8. Cadre logique

Logique d'intervention	Indicateurs de réalisation objectivement vérifiables	Sources de vérification	Risques et hypothèses
<p><b>Objectif général :</b> Aider les parlements à s'ouvrir à la diversité sociale de la population</p> <p><b>Objectif spécifique :</b> Stimuler le débat et l'action parlementaires en faveur de la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement</p>	<p>Niveau de représentation des minorités au Parlement</p> <p>Existence de mesures facilitant la représentation des minorités (quotas, sièges réservés, etc.)</p> <p>Existence de groupes parlementaires de minorités</p> <p>Utilisation de langues minoritaires dans les parlements</p> <p>Perception des minorités</p>	<p>Parlements</p> <p>Systèmes électoraux au niveau national</p> <p>Règles internes au sein du parlement</p> <p>Etudes et recherches (Minority Rights Group et autres organisations)</p> <p>Enquêtes d'opinion publique</p>	<p>La question de la représentation des minorités étant un terrain politique délicat, il est possible que les parlements se montrent peu coopératifs dans un premier temps</p> <p>La diversité des situations des minorités et des peuples autochtones peut empêcher une approche globale</p>
<p><b>Objectif 1:</b> Accroître les connaissances sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement</p>			
<p><b>Réalisation attendue 1</b> Recueil et mise à disposition de données de base sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement</p>	<p>Nombre de parlements pour lesquels des données sont disponibles dans la base</p> <p>Disponibilité de données ventilées par sexe</p> <p>Nombre des utilisateurs de la base de données</p> <p>Nombre de demandes d'information</p>	<p>Base de données</p> <p>UIP</p>	<p>Certains parlements ne seront pas en mesure de fournir des données ou ne voudront pas le faire</p> <p>Difficulté de comparer les données recueillies au niveau des parlements</p>
<p><b>Activité principale 1.1</b> Créer une FAQ sur la représentation des minorités et les activités du projet</p>			
<p><b>Activité principale 1.2</b> Faire une revue des documents pertinents disponibles</p>			

Promouvoir des parlements inclusifs  
Descriptif de projet

Logique d'intervention	Indicateurs de réalisation objectivement vérifiables	Sources de vérification	Risques et hypothèses
<b>Activité principale 1.3</b> Préparer, tester et mettre en œuvre un questionnaire à l'intention des parlements			
<b>Activité principale 1.4</b> Publier et entretenir une base de données sur la représentation des minorités			
<b>Réalisation attendue 2</b> Suivi annuel des tendances de la représentation des minorités et des peuples autochtones	Publication régulière d'actualisations annuelles	UIP	Nécessité d'assurer la continuité et l'actualisation de la base de données
<b>Activité principale 2.1</b> Publier une analyse annuelle de l'état de la représentation des minorités dans les parlements			
<b>Réalisation attendue 3</b> Meilleure compréhension de l'impact de la présence de représentants des minorités au Parlement	Publication d'études Assistance du groupe consultatif	Revue d'expert	Nécessité de disposer d'une excellente connaissance du contexte local pour saisir l'impact
<b>Activité principale 3.1</b> Effectuer une recherche sur la façon dont les représentants des minorités peuvent apporter une contribution efficace et significative aux travaux parlementaires			
<b>Objectif 2</b> Fournir aux parlements et aux autres parties prenantes des outils de promotion d'un parlement inclusif			
<b>Réalisation attendue 4</b> Publication d'un guide développant des outils	Publication du guide pour le 60 <sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme Nombre d'exemplaires du guide demandés Nombre de traductions du guide	UIP	Risque de retard de la publication du guide Si les données collectées sont trop lacunaires, risque d'impossibilité de réalisation d'une analyse faisant autorité
<b>Activité principale 4.1</b> Etablir, imprimer et distribuer un guide à l'intention des parlements			

Promouvoir des parlements inclusifs  
Descriptif de projet

Logique d'intervention	Indicateurs de réalisation objectivement vérifiables	Sources de vérification	Risques et hypothèses
<b>Réalisation attendue 5</b> Organisation d'une campagne de communication efficace	Nombre d'articles dans la presse Nombre de demandes d'information	UIP Internet	L'attention des médias risque d'être monopolisée par le 60 <sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle
<b>Activité principale 5.1</b> Créer et imprimer des tracts pour promouvoir le guide			
<b>Activité principale 5.2</b> Créer un site web propre			
<b>Activité principale 5.3</b> Organiser une manifestation de lancement			
<b>Objectif 3</b> Renforcer les capacités d'action en faveur de l'ouverture des parlements.			
<b>Réalisation attendue 6</b> Augmentation de la capacité des parlements et des parlementaires à traiter la question de la représentation des minorités	Nombre de participants aux séminaires Nombre de participants demandant des informations et une assistance Nombre des bonnes pratiques identifiées et mises en commun	UIP	Nécessité de trouver des mesures d'incitation efficaces pour stimuler l'action parlementaire Certains parlementaires non issus des minorités peuvent ne pas souhaiter s'engager sur cette question
<b>Activité principale 6.1</b> Organiser une conférence internationale sur la participation des minorités et des peuples autochtones à la vie politique			
<b>Activité principale 6.2</b> Organiser des séminaires à l'intention des commissions parlementaires chargées des questions de minorités			
<b>Activité principale 6.3</b> Publier un outil d'auto-évaluation pour permettre aux parlements d'évaluer leur propre degré d'ouverture			
<b>Activité principale 6.4</b> Effectuer une analyse des règles et procédures parlementaires portant sur les membres issus de minorités, de groupes autochtones ou de partis ethniques			

Logique d'intervention	Indicateurs de réalisation objectivement vérifiables	Sources de vérification	Risques et hypothèses
<b>Activité principale 6.5</b> Publier des études de cas sur la façon dont les parlements cherchent à s'ouvrir			
<b>Réalisation attendue 7</b> Accroissement des capacités d'influence des autres parties prenantes en faveur de l'ouverture des parlements	Nombre d'articles dans la presse Nombre des rapports nationaux soumis aux mécanismes conventionnels des Nations Unies faisant référence à la représentation des minorités et peuples autochtones Nombre de groupes minoritaires engagés dans le projet	Internet Organisation des Nations Unies Revue d'expert	Les questions de contrôle de territoire et d'auto-détermination risquent d'éclipser la question de la représentation parlementaire Les groupes minoritaires risquent de ne disposer que de très faibles capacités d'engagement Il est possible que l'opinion publique ne soit pas favorable à une augmentation de la représentation des minorités
<b>Activité principale 7.1</b> Agir en faveur d'un plus grand engagement des minorités sur la question de la représentation au Parlement			
<b>Activité principale 7.2</b> Agir en faveur d'un plus grand engagement des mécanismes conventionnels des Nations Unies sur la question de la représentation au Parlement			
<b>Réalisation attendue 8</b> Réunion régulière d'un groupe consultatif chargé de donner des lignes directrices	Nombre des réunions du groupe consultatif Equilibre de la composition du groupe consultatif	UIP	L'obtention d'un équilibre entre régions, membres issus et non issus de minorités, membres parlementaires et non parlementaires est un véritable défi.
<b>Activité principale 8.1</b> Convoquer quatre réunions du groupe consultatif			
<b>Réalisation attendue 9</b> Evaluation du projet à la fin de la première phase et ajustement(s) si nécessaire	Réalisation de l'évaluation en temps utiles Intégration des conclusions de l'évaluation dans la phase 2 du projet	UIP	Nécessité d'avoir réuni des données suffisantes pour permettre une évaluation significative.
<b>Activité principale 9.1</b> Réaliser une évaluation de la phase 1 du projet			