

Atelier 3 sur « Les Centres de Recherche Parlementaires :  
Une approche comparée : la Cas cambodgien »  
Assemblée Générale de l'ASGF  
(RABAT, 2 et 3 Septembre 2022)

Mr. Sarith OUM, Secrétaire Général du Sénat du Cambodge  
Mr. Dararith KIM YEAT, Directeur Exécutif du Centre Parlementaire de l'Asie

Monsieur le Président,  
Mes chers Collègues,

C'est un honneur et plaisir d'être parmi vous aujourd'hui dans cette assemblée qui reflète la riche culture millénaire de tout un peuple ; et je voudrais saisir cette occasion pour vous remercier très vivement ainsi que les autres organisateurs, nos hôtes, pour l'accueil très chaleureux que vous nous avez réservé depuis notre descente de l'avion.

Nous sommes réunis à cette session pour parler des « Centre de Recherches Parlementaires : une approches comparées ». Et je vous remercie, Monsieur le Président, mes chers collègues, de m'autoriser à partager avec vous l'expérience cambodgienne en la matière.

Dans ma présentation, je fais la distinction entre d'une part les départements de « recherche » du parlement cambodgien faisant partie intégrante du secrétariat générale du Parlement, et dont la mission est de répondre aux requêtes en terme d'information et d'analyse des différents acteurs du Parlement ; et d'autre part l'Institut Parlementaire du Cambodge (IPC) récemment devenu le Centre Parlementaire de l'Asie (PCAsie), un organisme indépendant du parlement et dont la vocation est, entre autres, de contribuer à former et renforcer la capacité des fonctionnaires et analystes parlementaires.

Comme vous le savez, le Royaume du Cambodge est une monarchie constitutionnelle selon la Constitution de 1993, avec un parlement bicaméral depuis la mise en place en 1999 du Sénat par un amendement constitutionnel

L'Assemblée nationale est composée de 125 députés dont 27 femmes, tous élus au suffrage universel direct. Quant au Sénat, y siègent 62 sénateurs, incluant 10 sénatrices, dont 58 élus au scrutin proportionnel plurinominal indirect par un collège électoral composé des conseillers municipaux. Conformément à la

Constitution du Royaume, deux sénateurs sont désignés par le Roi, et deux autres sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité relative. Chaque chambre dispose de son propre secrétariat général dirigé par un Secrétaire Général ainsi d'une direction générale de recherche.

Le Secrétariat général du Sénat et de l'Assemblée nationale ont pour mission d'aider le corps législatif cambodgien à remplir avec succès leurs fonctions principales définie par la Constitution de 1993 à savoir les fonctions législatives, représentatives, de contrôle mais également des missions de relations internationales et de développement institutionnel.

Dans cette mission, l'existence d'une direction générale de recherche au sein des secrétariats généraux est essentielle pour répondre aux besoins des chambres. La création de la Direction générale de recherche au sein des chambres tient compte de la réalité historique du Parlement cambodgien actuel dont l'établissement est l'aboutissement du processus de paix et de l'intégration des différentes forces politiques et militaires des années 90.

Dès lors, le Parlement cambodgien faisait – et fait encore – face à plusieurs défis cruciaux : la mondialisation, l'intégration régionale, l'impact des technologies de l'information et de la communication, les conditions propres à chaque phase du développement socio-économique, culturel et environnemental du Cambodge, et les facteurs plus endogènes liés à son propre développement institutionnel. En ce qui concerne le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui, c'est-à-dire les Centres de recherche parlementaire, au moins deux défis majeurs sont à relever :

Le premier défi a été de trouver des moyens d'informer et de soutenir au mieux les membres et notamment ses éléments nouveaux, dans l'exercice de leurs fonctions. La tâche pour le Secrétariat générale était est alors non seulement d'informer mais également de former les nouveaux membres. Pour informer, il s'agissait de mettre en place une direction générale pour la recherche. Et l'organisation originelle sur la base d'une répartition soit géographique soit thématique était alors inspirée par les dirigeants parlementaires de l'époque de leur création ; et son évolution répond aux besoins effectifs actuels.

Le deuxième défi à résoudre a été de disposer du personnel parlementaire compétent, et en particulier d'analystes.

La tâche était donc immense pour les dirigeants du Parlement, y compris pour les Secrétaires généraux. Il convenait, dès que la situation politique le permettait, de se consacrer immédiatement, mais étape par étape, à la réforme de l'administration parlementaire ainsi que de mettre en place des formations continues pour ce personnel tout en tenant compte des contraintes existantes.

La réforme de l'administration parlementaire passe, parmi tant d'autres choses, par l'adoption de la loi sur le statut des fonctionnaires du Parlement, la mise en place d'une Direction générale de la Recherche au sein du Secrétariat général du Sénat, et le recrutement des nouveaux fonctionnaires qui doit se faire par concours sur la base des compétences techniques.

## **I – La Direction générale de la Recherche du Sénat**

L'établissement de la Direction générale de la Recherche du Sénat a été mis en place par une décision n° 027/0520 du Sénat de mai 2020.

La vision du Secrétariat général pour la Direction générale de Recherche est qu'elle ait la capacité nécessaire d'offrir les meilleurs services à ses clients, en l'occurrence les sénateurs, les différentes commissions et groupes sénatoriaux, en s'appuyant non seulement sur l'expertise des fonctionnaires analystes mais également sur un système administratif moderne pourvu des technologies informatiques avancées, sécurisées et fiables.

La mission des départements de recherche du parlement cambodgien est de fournir des informations et analyses de qualité répondant aux besoins des parlementaires dans l'exercice leurs fonctions.

Pour accomplir cette vision et mission, la Direction générale de la Recherche est organisée en 4 départements en fonction de leurs domaines de compétence à savoir :

- le Département de recherche juridique, qui est en charge de fournir les informations et analyses juridiques dans les différents domaines du droit (public, privé, criminel, national et international).
- le Département de recherche générale est appelé à répondre aux besoins d'informations et d'analyses socio-économiques et environnementales du Parlement, une institution au cœur du relèvement, de la reconstruction et du développement du Cambodge avec une croissance moyenne de 7,2% pour des deux dernières décennies (2000-2020) – selon la Banque Asiatique de Développement.
- le Département de la recherche parlementaire est organisé en 4 bureaux (Asie-Océanie, Europe, Amériques et Afrique). Ce département est appelé à suivre les travaux des différents Parlements et organisations interparlementaires de leur zone géographique afin de répondre aux demandes croissantes d'informations et d'analyses sur les sujets traités par la diplomatie parlementaire. Son établissement répond à la mission de relation internationale (Objectif stratégique n°6) du Sénat cambodgien avec l'intensification des activités de diplomatie parlementaire bilatérale et multilatérale.
- le Département de recherche budgétaire, dont la mise en place très récente répond au Cadre stratégique et au Plan d'action visant à renforcer la

capacité du Sénat du Cambodge (2007-2018) dans sa fonction de contrôle (Objectif no. 2), notamment par l'amélioration de la fonction d'élaboration et de suivi des budgets de l'Etat.

Les services fournis par la Direction générale de la recherche à travers ses différents départements ne se limitent pas à fournir les matériels de référence mais assurent également la production de notes de synthèse, de présentations, de rapports de recherche et autres documents nécessaires pour les réunions de Commissions sénatoriales et du Comité permanent et pour les sessions sénatoriales (ordinaires et extraordinaires). Ces analystes sont également appelés à apporter des contributions (notes de synthèse, de présentations, de rapports de recherche) aux consultations publiques dans les circonscriptions régionales sénatoriales pour s'assurer que personne ne soit laissé de côté et aux missions dans le pays ou à l'étranger au service des Sénateurs.

En dépit des difficultés structurelles résultant de l'évolution historique des pays et sociétés d'après-guerre et à l'image du Cambodge tout entier, le Parlement cambodgien et son Sénat en particulier, a fait preuve de résilience grâce à une volonté politique de développement institutionnel. Cette volonté de développement se traduit par l'identification des contraintes et des faiblesses mais aussi des points forts et opportunités, si bien que le Bureau du Sénat a décidé d'effectuer une auto-évaluation en 2019 utilisant le cadre préconisé par l'Union Interparlementaire. L'auto-évaluation émet onze recommandations pour renforcer le Sénat et deux recommandations pour l'amélioration des services du Secrétariat général du Sénat. Ces deux recommandations sont (i) de mobiliser les ressources nécessaires pour améliorer d'avantage les services du Secrétariat général et (ii) de restructurer l'organisation du Secrétariat général.

Les résultats de l'évaluation sont utilisés pour développer le Cadre Stratégique et le Plan d'Action pour le renforcement de la capacité du Sénat du Cambodge 2021-2030.

Dans ce contexte de renforcement et de développement institutionnel du Sénat (2021-2030) et de son Secrétariat général en particulier, l'amélioration des services passe, entre autres, par le développement des ressources humaines et des compétences. A ce titre, l'établissement de l'Institut Parlementaire du Cambodge (IPC) ou le Centre Parlementaire de l'Asie (CPAsie) est un élément du dispositif du développement institutionnel du Sénat, tout comme le développement ou l'intensification des échanges avec d'autres partenaires historiques et stratégiques, et au sein d'instances comme l'ASGPF, comme nous le faisons ici aujourd'hui, pour en tirer des expériences, des pratiques et des leçons pour le développement de notre institution.

Dans cet esprit d'échange d'expériences et de pratiques, je demande à Monsieur Dararith KIM YEAT, co-fondateur et Directeur exécutif de l'Institut Parlementaire du Cambodge, devenu récemment le Centre Parlementaire de l'Asie de vous présenter l'expérience de l'Institut Parlementaire du Cambodge et son évolution vers le Centre Parlementaire de l'Asie.

## **II – De l'Institut Parlementaire du Cambodge (IPC) au Centre Parlementaire d'Asie (CPAsia).**

La mise en place de l'IPC s'inscrit dans le cadre de la réalisation du plan stratégique du Parlement cambodgien dont le Sénat. Elle répond aux besoins de renforcement des ressources humaines tant pour le corps des fonctionnaires parlementaires que pour les membres, d'autant plus que le déséquilibre des moyens en ressources humaines entre l'organe exécutif et l'organe législatif reste flagrant en 2021. Ce déséquilibre s'explique tant sur le plan historique (avec le processus de paix et d'intégration) que sur le plan socio-politique comme l'a rappelé plus tôt Monsieur le Secrétaire Général du Sénat, lequel est également co-fondateur et Président du Conseil d'Administration de l'IPC et du Centre Parlementaire de l'Asie.

Ce déséquilibre est vécu difficilement par les Parlementaires et Secrétaires généraux, qui sont soucieux d'avoir les moyens nécessaires pour leur action. Soutenu par une volonté politique du pouvoir législatif, mais limité par la réalité des moyens disponibles à leur disposition, ils recoururent à l'action extérieure pour la création d'un Institut Parlementaire du Cambodge en 2011 lequel devait avoir un statut indépendant, gouverné par un Conseil d'administration de 8 à 12 membres et dirigé par un Directeur exécutif nommé par ce Conseil. L'IPC fut co-financé par le Parlement cambodgien et par un financement extérieur via l'aide au développement et notamment par des programmes de soutien au processus démocratique.

Ce choix statutaire de l'IPC tout comme son évolution vers le Centre Parlementaire de l'Asie (PCAsia) est guidé, avant tout, par une approche pragmatique résultant non seulement de la limitation des moyens budgétaires et le souci d'économie d'échelle, mais surtout par la considération des fondamentaux de neutralité afin d'obtenir la confiance des différents acteurs internes et externes au Parlement.

L'Institut Parlementaire du Cambodge (IPC) avait le mandat de contribuer à renforcer :

- la capacité technique et l'expertise du personnel parlementaire à fournir des services aux membres du Parlement ;
- l'échange d'expériences des acteurs parlementaires dans le contexte de la coopération triangulaire pour contribuer à renforcer la coopération parlementaire nord-sud et sud-sud, en particulier au sein de l'Assemblée Interparlementaire des Pays de l'ANASE (AIPA).

Puisque sa vocation est de contribuer à soutenir le pouvoir législatif, l'établissement de l'IPC en 2011, tout comme celui du PCAsia en 2021, intègre autant que possible « les principes communs en matière d'assistance aux parlements » publiés par l'Union Interparlementaire en 2014.

Concrètement, cela signifie que :

1. nous alignons nos formations aux besoins des Parlements « Clients » : L'identification des besoins est faite par le(s) Parlement(s) client(s) qui émet(tent) des demandes écrites pour l'assistance de l'IPC ;
2. nous prenons en compte les éléments contextuels internes (procédure, organisation, réglementation intérieure) et externes (régionaux) des différents Parlements dans la préparation de nos activités et programmes de formation ;
3. nous recherchons des résultats durables en mettant en place des formations en lien avec la situation institutionnelle des Parlements : Former, Opérer et Transférer. Tous nos activités sont articulées autant que possible en formations qui tiennent compte des plans stratégiques de développement des Parlements autant que faire se peut. Et nous formons les fonctionnaires parlementaires en priorité. Les contractuels sont également considérés s'ils souhaitent passer les concours de la fonction publique parlementaire ;
4. nous prenons en compte le contexte constitutionnel et électoral, et cherchons à obtenir une participation la plus équitable et inclusif possible tant sur le plan institutionnel (Sénat / Assemblée nationale), que sur celui de l'appartenance politique des parlementaires (intégrer toutes les tendances politiques présentes au parlement) et du genre ;
5. nous nous référons aux bonnes pratiques et aux standards internationaux reconnus à travers les normes et les principes communément pratiqués dans les institutions à vocation démocratique pluraliste ;

6. nous utilisons l'expertise locale, régionale et internationale de manière à refléter la coopération nord-sud et sud-sud dans le contexte de la coopération triangulaire, tout en tenant compte de l'aspect multiculturel autant que possible ;
7. nos activités de formation des fonctionnaires et d'information aux Parlementaires tiennent compte des activités des autres partenaires dans le même secteur d'activités de manière à éviter autant que possible les duplications ;
8. à l'IPC/PCAsie, nous utilisons le mode de gestion axée sur les résultats (court-terme, moyen-terme, long-terme) pour la réalisation de nos activités ; si bien que nous adoptons également le principe de l'Approche Systémique dans le circuit de nos activités de formation pour soutenir les 3 fonctions (représentative, législative, de contrôle) du parlement selon les règles éthiques de bonne gouvernance et d'Etat de droit.

La formation professionnelle des fonctionnaires – et également des Parlementaires – est une nécessité pour le Parlement cambodgien. Tenant compte de la situation « socio-politique » du parlement cambodgien et de ses besoins, la formation du personnel parlementaire afin qu'ils puissent fournir les informations et analyses non-partisanes, équilibrées, référencées et concises semble être le point d'entrée le plus approprié. Cette formation est axée sur le renforcement ou le perfectionnement :

- de la connaissance générale/de base si nécessaire: technique de synthèse, de rédaction de rapport de recherche et d'analyses neutres et équilibrées, présentation, etc.
- aux métiers du parlement : les techniques légistiques, la rédaction des mémos, la communication institutionnelle, les travaux de commissions, les travaux du bureau parlementaire consacré au budget de l'État, la diplomatie parlementaire, etc.
- aux sujets traités dans l'agenda législatif national, régional et international : AIPA, ASEP, APPF, APF, UIP

Nous avons constaté, également, qu'il était plus productif d'intégrer dans nos formations les fonctionnaires des autres parlements de la région car cela crée un certain dynamisme, sans doute causé notamment par un jeu « discret et courtois » de compétition.

Sur la base des résultats de l'évaluation de l'IPC par les experts indépendants commissionnés par la Coopération Suisse (SDC) 2019, il a été suggéré que l'IPC se transforme en un centre parlementaire à vocation régionale. Cette



transformation répond à la fois à la logique d'économie d'échelle pour l'optimisation des ressources mais également à la logique de « paix et de solidarité » par les échanges de savoir et d'expérience dans le contexte géopolitique de plus en plus volatile et contingent.

Cette transformation s'est faite d'une manière pragmatique et étape par étape, d'abord sur :

- le plan opérationnel, avec des activités de formation offertes non seulement aux fonctionnaires parlementaires du Cambodge mais également aux Parlements membres de l'AIPA (Assemblée Interparlementaire de l'ANASE) qui ont exprimé de tels besoins de formation ;
- ensuite sur le plan légal, par la signature d'un accord de coopération entre l'IPC et le Secrétariat général de l'AIPA en avril 2016. Ce mandat régional de l'IPC a été confirmé par l'adoption d'une résolution de l'Assemblée Interparlementaire des pays de l'ANASE en octobre 2016 et reconfirmée en août 2019 ;
- enfin sur le plan institutionnel, avec l'établissement « statutaire » du CPAsie avec l'élargissement des membres du Conseil Administration (CA) en provenance des pays de l'ANASE, ainsi que la création du Conseil Consultatif des partenaires composée des Secrétaires généraux – ou leur représentants – des parlements de l'AIPA et présidé par le ou la Secrétaire général de l'AIPA.

La logique qui prévalait la création de l'IPC sont également valides pour l'établissement du Centre Parlementaire de l'Asie pour les pays d'Asie du Sud-Est continental, en particulier pour le Laos et la Birmanie. Cette situation incite à la continuation d'une part de l'approche méthodologique et pédagogique, plutôt andragogique, des programmes de formation adoptés et d'autre part des formations offertes.

Sur plan méthodologique et andragogique, nous poursuivons l'expérience de l'IPC avec la formation professionnelle privilégiant des cas-pratiques alignés sur les agendas législatifs nationaux et régionaux associant simulations et mentorat. Mais l'accent est également mis sur la formation des formateurs pour la formation à la recherche parlementaire afin de résoudre le défi de la langue posée dans différents pays de la région, notamment au Cambodge, au Laos, en Thaïlande, en Birmanie et également au Vietnam.

Sur la nature de la formation, il s'agit des connaissances et techniques de base, appliqués aux métiers du parlement et alignés sur les sujets de l'agenda législatif régional, comme pratiqué à l'IPC et expliqué plutôt.

Ces formations sont offertes aux fonctionnaires parlementaires des pays membres de l'ANASE et le personnel du secrétariat de l'AIPA. La sélection des candidats

se fait à partir des listes des fonctionnaires nommés par les parlements membres de l'ANASE intéressés et sur la base des connaissances de la langue utilisée lors des formations.

L'approche régionale permet aux participants d'être à la fois auditeurs et intervenants, car ils sont appelés à présenter et à partager avec les autres participants leurs connaissances et les expériences de leurs parlements respectifs.

L'organisation opérationnelle et logistique de la formation doit tenir compte des deux objectifs principaux (i) l'acquisition des connaissances, l'échange de savoir et d'expériences ; et (ii) le rapprochement des fonctionnaires parlementaires des Parlements participants et ce faisant contribuer au rapprochement des peuples. Si bien que PCAsia favorise les cours, ateliers de travail, séminaires, conférences en présentiel. Cependant en 2019 et 2020, la crise sanitaire mondiale due au Covid-19 nous a obligés à organiser des formations en ligne nous contraignant à mettre temporairement de côté le bénéfice de l'objectif numéro (ii) du rapprochement des fonctionnaires des Parlements membres de l'ANASE. Une option hybride est actuellement pratiquée où les intervenants sont en présentiel avec les auditeurs du Parlement qui héberge la formation, alors que ceux des autres auditeurs des Parlements participants sont en vidéo-conférence, pour tenir compte des règlements limitant les déplacements des Parlements participants dû à la situation sanitaire provoqué par le Covid-19.

A ce jour, plus de 1 714 fonctionnaires et parlementaires ont participé à nos activités de formation. Les résultats de nos travaux sont également publiés sur notre site web [www.pcasia.org](http://www.pcasia.org)

Pour conclure, il convient de faire quelques constats et tirer quelques leçons à propos de parlement de l'après-guerre/conflit que :

- un des défis à résoudre a été de disposer du personnel parlementaire compétent, et en particulier d'analystes, alors que le processus de paix obligeait à intégrer le personnel des différentes factions belligérantes à la nouvelle administration publique de l'État, y compris les administrations parlementaires. Dès lors, le recrutement du personnel parlementaire était souvent d'abord basé sur l'affiliation politique des différents partis politiques plutôt que sur les compétences techniques, alors même que l'administration parlementaire requiert d'abord un personnel neutre et techniquement compétent. L'éviction ou l'exclusion du personnel « sans compétence technique et politiquement affilié » était exclue car cela reviendrait à contrevenir à l'esprit des Accords de Paix et à la politique d'intégration des différentes factions belligérantes. La marge de manœuvre des secrétaires généraux est très restreinte car le défi dépasse leur fonction et requiert souvent une longue réforme étape par étape.

- le manque de connaissance et d'expertise parlementaire était important au sein d'un personnel souvent pléthorique et politiquement affilié. La formation professionnelle continue contribue à améliorer étape par étape la situation des ressources humaines et de l'expertise parlementaire. Et la réforme administrative entreprise par le Sénat avec l'adoption du statut des fonctionnaires parlementaires et le recrutement par concours contribueront à améliorer les services parlementaires ;
- les départements de recherche du parlement n'ont pas uniquement vocation à fournir des références matérielles en laissant l'analyse au personnel politique des parlementaires : ils ont également vocation à fournir de l'analyse et de l'expertise pour soutenir les parlementaires qui n'ont, en générale, pas les connaissances techniques et l'expertise des dossiers qui leur sont confiés, surtout au début de leur mandat, par manque d'assistants parlementaires compétents. Dès lors, il est important de former les fonctionnaires parlementaires aux principes d'une recherche parlementaire neutre, équilibrée, référencée et concise.

Par ailleurs l'évolution de l'IPC vers le CPAsie contribue à répondre aux besoins communs pour l'AIPA.

- En effet, les pays de l'ANASE ont des régimes politiques très diversifiés qui s'étalent du régime communisme avec partie unique unicaméral (Laos PDR et Vietnam) aux régimes républicains, libéraux multipartis et bicaméral (Indonésie et Philippine) et avec un parti dominant de fait (Singapour) ; aux régimes monarchiques constitutionnels, multipartites, libéraux et bicaméraux (Cambodge, Malaisie et Thaïlande), au régime monarchique unicaméral (Brunei) et enfin au régime militaire (Birmanie). Cette diversité reflète des pratiques diverses. Cependant les métiers du parlement sont relativement les mêmes et en particulier pour ce qui concerne les analystes si bien que leur formation peut être conçue et délivrée en commun bien que leurs utilités ou leurs utilisations peuvent être variés et différemment exploitées. CPAsie a profité de cette problématique et besoin communs pour mettre en place des formations pratiques au métiers du parlement, et en particulier une formation à la recherche parlementaire pour les fonctionnaires parlementaires des Parlements participant de l'ANASE, donnant ainsi à travers les techniques, méthodes et procédures de recherche, une base commune.
- La mise en place d'un centre régional permet d'optimiser les ressources par le biais des économies d'échelle et de favoriser les échanges parmi les fonctionnaires parlementaires des Parlements membres de l'AIPA ; et de contribuer à créer un esprit commun.

- La formation faite dans un cadre régionale crée un certain dynamisme par le jeu d'un esprit de compétition discret et courtois entre les Parlements participants. Et la volonté d'échanges des connaissances et pratiques favorise le rapprochement des fonctionnaires des différents Parlements participants.
- Les contraintes auxquelles il convient de faire face sont les niveaux variés des participants en termes de connaissance générale mais aussi de niveau de langue si bien que les formations doivent être très concrètes et pratiques, conçues en géométrie variable et adaptable aux différents niveaux des participants.

Je vous remercie pour votre attention et le Secrétaire Général du Sénat Cambodgien et moi-même, nous nous tenons à votre disposition pour répondre à vos questions.