

# COMBATTRE LA CORRUPTION : MANUEL DU PARLEMENTAIRE

Août 2005



L'Organisation mondiale des parlementaires  
contre la corruption

## Table des matières



Institut de la Banque mondiale (IBM)



L'Organisation mondiale des parlementaires  
Contre la corruption

<b>Chapitre 1 : parlements et bonne gouvernance</b> .....	5
Introduction .....	5
L'écologie de la gouvernance .....	6
L'écologie déséquilibrée de la gouvernance .....	9
Approche de la Banque mondiale .....	11
La volonté politique est essentielle .....	13
La GOPAC et d'autres réseaux parlementaires .....	14
Conclusion .....	16
Éléments clés .....	18
<b>Chapitre 2 : causes et conséquences de la corruption</b> .....	19
Définition de la corruption .....	19
Les formes de corruption .....	20
Causes de la corruption .....	21
1. Les facteurs politiques .....	22
2. Les facteurs bureaucratiques .....	22
3. Les facteurs juridiques .....	23
4. Les facteurs économiques .....	24
5. Les facteurs transnationaux .....	25
Les conséquences de la corruption .....	26
1. Les conséquences politiques .....	26
2. Les conséquences économiques .....	28
3. Les conséquences sociales .....	29
Éléments clés .....	31
<b>Chapitre 3 : Combattre la corruption — l'importance d'une approche à plusieurs volets</b> .....	33
1. Les limites de pouvoir des institutions .....	33
2. La responsabilité politique .....	36
3. Le secteur privé concurrentiel .....	36
4. La gestion du secteur public .....	37
5. La participation de la société civile .....	38
Éléments clés .....	41
<b>Chapitre 4 : Parlements et la formation d'une coalition : outils et méthodes pour une solution</b> .....	43
Créer une volonté politique .....	43

Représentation .....	45
La reddition de comptes .....	48
Les outils des parlements .....	49
Planifier l'action parlementaire .....	53
Quelques mesures à prendre .....	55
Cadre législatif : .....	55
Cadre de contrôle financier : .....	56
Cadre de supervision : .....	57
Cadre de représentation (leadership) : .....	57
Renforcement de la capacité parlementaire : .....	58
Éléments clés .....	59
<b>Chapter 5 : Constituer des réseaux parlementaires efficaces</b> .....	61
Formes évolutives de réseautage et d'échange de connaissances .....	62
Pourquoi des réseaux parlementaires? .....	64
Premier exemple : Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) .....	67
Réseaux parlementaires efficaces : l'expérience de la GOPAC .....	70
Deuxième exemple : Réseau parlementaire sur la Banque mondiale .....	71
Leçons apprises .....	72
Une structure de reddition de comptes.....	79
<b>Annexe un : Le Bureau contre la corruption du Malawi (The Anti-Corruption Bureau in Malawi)</b> .....	79
Une structure de reddition de comptes.....	79
Au niveau collectif, le Bureau fait valoir activement la nécessité : .....	80
Éléments organisationnels avec lesquels les gestionnaires doivent composer .....	81
<b>Annexe deux : APNAC-Kenya : les coalitions : les mérites de combattre la corruption collectivement</b> .....	85
<b>Bibliographie</b> .....	89

## Chapitre 1 : Parlements et bonne gouvernance

### Introduction

**B**ienvenue à la troisième édition de **Combattre la corruption : Manuel du parlementaire**. Ce manuel s'est avéré un guide populaire pour les parlementaires du monde entier intéressés par la bonne gouvernance et à combattre la corruption, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Il a été traduit en français et en espagnol et dans au moins quatre autres langues<sup>1</sup> dans des programmes de formation de parlementaires de partout dans le monde.

Le manuel fait suite au **Colloque laurentien** tenu en 1998 – une initiative conjointe de l'Institut de la Banque mondiale et du Centre parlementaire du Canada. Intitulé **Parlement et bonne gouvernance**, le défi de la lutte contre la corruption, le **Colloque laurentien** de 1998 a attiré 41 participants et observateurs venus de 22 pays représentant toutes les régions du monde. Les participants ont affirmé que les parlementaires se devaient de non seulement combattre la corruption, mais aussi d'assurer un régime de gouvernance dont les principales valeurs sont la transparence et la reddition de comptes. Ils ont également remarqué que la reconnaissance mondiale du rôle et de l'importance des parlementaires dans ce processus fait cruellement défaut.

L'Institut de la Banque mondiale et le Centre parlementaire du Canada ont répondu à ces observations en amorçant une série de conférences régionales axées sur les parlementaires et la corruption. Un des principaux résultats a été la mise sur pied du Réseau de parlementaires africains contre la corruption (APNAC) à Kampala, en Ouganda en

<sup>1</sup> Arabe, français, khmer et bahasa

1998. Cette initiative a marqué le début d'un vaste mouvement qui a culminé avec la mise sur pied de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) à Ottawa, au Canada, en octobre 2002.

La lutte contre la corruption repose sur l'affirmation des participants au Colloque laurentien voulant que les parlements et les parlementaires jouent un rôle crucial en assurant un lien entre l'État et la société et en appliquant ou en renforçant les valeurs de la bonne gouvernance qui sont la **reddition de comptes**, la **transparence** et la **participation** (voir la figure 1 : l'écologie de la gouvernance). Elle soutient également que les parlements jouent un rôle de premier plan en encourageant la bonne gouvernance et, de plus, que les parlements et les parlementaires doivent travailler à l'échelle régionale et internationale s'ils veulent que des changements se produisent.

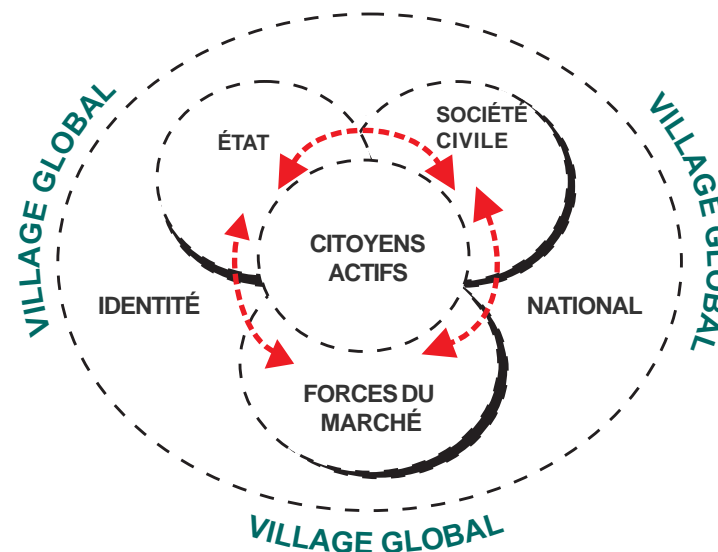
### L'écologie de la gouvernance

Le terme « écologie » souligne le fait que la gouvernance consiste en un réseau complexe d'institutions comprenant des citoyens actifs en son centre. La perspective écologique nous aide à reconnaître l'importance des relations entre les parlements et les autres institutions de l'État (nationalement, régionale et internationalement), ainsi qu'avec la société civile, les forces du marché et surtout les citoyens.

Le diagramme ci-dessus illustre une des façons de voir les principes clés de la bonne gouvernance que sont la reddition de comptes, la transparence et la participation et la relation du parlement au sein d'une bonne gouvernance – comme le montrent l'accessibilité et le flux d'information et de communication entre les divers acteurs constituant l'identité nationale et de manière plus générale, le monde<sup>2</sup>. Pour avoir une écologie équilibrée, telle que symbolisée par le diagramme ci-dessus, les caractéristiques suivantes doivent être existantes :

<sup>2</sup> Ceci est illustré par les lignes brisées (indiquant un libre accès) et les flèches (indiquant le flux de l'information et des communications).

Figure 1: L'écologie de la gouvernance



- La **reddition de comptes** est la mesure dans laquelle les gouvernements doivent expliquer ou justifier ce qu'ils ont accompli ou non pour leurs citoyens. C'est la capacité d'imposer des normes de conduite aux fonctionnaires et à leurs représentants dans l'intérêt du public. Cela exige des normes de conduite transparentes, honnêtes et acceptées de façon générale par la société, ainsi que des procédures administratives et judiciaires permettant de discipliner ou de relever de ses fonctions un agent public qui ne respecte pas ces normes.
- Il y a reddition de comptes lorsque le gouvernement est prêt à être tenu responsable de ses actions à l'extérieur par des débats législatifs, la rétroaction des citoyens, les institutions démocratiques, la presse indépendante et d'autres instruments internes et externes. Il y a **reddition de comptes** lorsqu'il existe un sain équilibre entre l'État, la société civile, les forces du marché et la scène

internationale et qu'aucune sphère institutionnelle n'exerce un contrôle absolu.

- Les mêmes principes s'appliquent à l'intérieur de l'État, aux relations entre le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire et entre les administrations nationales et locales. Dans ce modèle, les déséquilibres extrêmes du pouvoir sont considérés dangereux sinon fatals pour la bonne gouvernance.
- Il y a **transparence** lorsque des renseignements justes sont utiles et disponibles au moment opportun. Les citoyens ont besoin de savoir à quoi s'attendre de leurs gouvernements car cela leur permet de surveiller les actions de ceux-ci.
- Par conséquent, la **transparence** suppose aussi la clarté des rôles et des responsabilités des institutions qui font partie des processus du gouvernement, et entre celles-ci. La transparence est importante en elle-même et comme condition de la reddition de comptes.
- La **participation** à la gouvernance est un critère essentiel de la citoyenneté et une condition d'une bonne reddition de comptes. La participation doit donner à tous les citoyens une occasion équitable de participer à la gestion publique, peu importe leur classe économique, leur sexe ou leur ethnie.

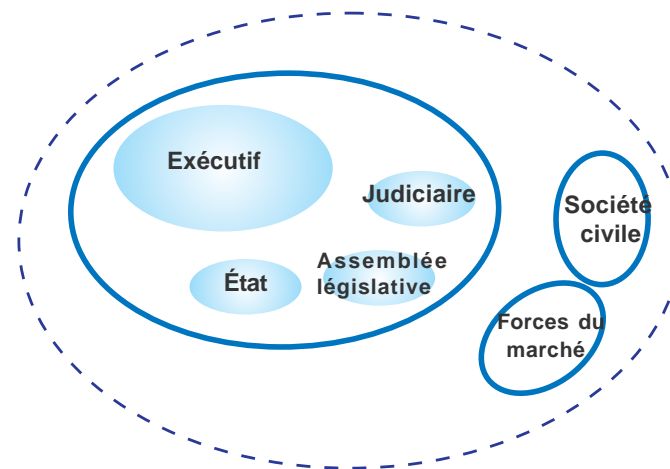
La **reddition de comptes**, la **transparence** et la **participation** sont des qualités interreliées de l'écologie de la gouvernance et ne peuvent exister indépendamment l'une de l'autre. Sans transparence, il ne peut y avoir de reddition de comptes et ainsi de suite.

Tous les parlementaires ont une responsabilité commune et un rôle actif à jouer pour ce qui est de promouvoir des régimes de bonne gouvernance, et leurs caractéristiques, comme l'illustre l'écologie de la gouvernance. Les parlements ont pour mission commune de favoriser l'épanouissement d'un gouvernement démocratique, et par conséquent, de renforcer la reddition de comptes, la transparence et la participation.

## L'écologie déséquilibrée de la gouvernance

Le modèle d'écologie déséquilibrée de la gouvernance illustre la réalité de nombreux citoyens du monde. Pour nombre d'entre eux, cette description d'un régime de gouvernance dans leurs pays est plus juste tandis que le modèle d'écologie équilibrée de la gouvernance est celui auquel nous aspirons.

Figure 2 : L'écologie déséquilibrée de la gouvernance



Tout comme dans le cas du modèle « Écologie équilibrée de la gouvernance », certaines conditions existent pour créer une « écologie déséquilibrée », notamment les suivantes :

- **Centrée sur l'État et dominée par le pouvoir exécutif :**  
Comme l'illustre le diagramme ci-dessus, les institutions de l'État sont imposantes et puissantes par rapport à celles de la société civile et du marché, petites et sous-développées. À l'intérieur de l'État, le pouvoir exécutif domine l'assemblée législative, et le système judiciaire et les institutions centrales dominent les administrations régionales et locales.

3 Information, personnel, bureaux, etc.

- **La gouvernance est fermée et exclusive :** Le modèle déséquilibré est fermé et hiérarchique (comme l'illustre le cercle fermé et gras) – et n'est ni transparent ni participatif. L'information est gardée jalousement et la participation n'est ni encouragée ni bien accueillie. L'organe exécutif agit librement sans que d'autres institutions ou citoyens n'interviennent.
- **Les parlementaires sont marginalisés :** Les parlementaires sont privés des moyens<sup>3</sup> qui leur permettraient de bien jouer leur rôle de gouvernance. À la place, les partis au pouvoir ou dans l'opposition se livrent des luttes de pure forme au parlement et les parlementaires deviennent des conseillers municipaux glorifiés qui passent la majorité de leur temps à solliciter des faveurs pour leurs électeurs.

Une bonne gouvernance fait cruellement défaut aux régimes déséquilibrés tels que celui décrit ci-dessus qui deviennent des sols propices à la corruption. Ils peuvent être exacerbés par d'autres conditions qui favorisent la corruption, notamment les suivantes :

- **Le manque d'indépendance judiciaire :** Au lieu de constituer une force judiciaire indépendante capable de faire respecter la primauté du droit, les juges et les tribunaux tombent souvent sous la coupe de l'organe exécutif et sont exposés aux pots-de-vin. Il en résulte un manque de confiance de la population à l'égard des tribunaux, lequel sape le respect de la loi, facilite la corruption et pose de graves dangers pour la stabilité de la société.
- **Un gouvernement trop centralisé :** La domination du pouvoir exécutif se manifeste de deux manières : premièrement, dans les relations avec les autres organes du gouvernement, deuxièmement, dans les relations entre le gouvernement central et les autres administrations, particulièrement locales. Cela peut se traduire à court terme par une augmentation de la corruption si les mécanismes de reddition de comptes locaux sont faibles.

- **Des partis politiques pyramidaux :** Des partis politiques fermés et dirigés par le chef, ce qui est contraire aux normes de reddition de comptes, de transparence et de participation aux activités constituent des conditions favorisant la corruption. Les campagnes électorales et les affrontements qui se poursuivent au sein de l'assemblée législative ne visent bien souvent qu'à obtenir les avantages du pouvoir et non à faire valoir des orientations politiques. Les élections sont par conséquent souvent entachées de violence et de pots-de-vin.
- **Les chiens de garde sont attachés :** Les organismes de surveillance comme les vérificateurs généraux et les ombudsmans sont un des moyens créés pour renforcer la reddition de comptes et faire diminuer la corruption. Bon nombre de ces organismes sont incapables de s'acquitter de leurs fonctions parce qu'ils sont assujettis à la mainmise politique et budgétaire de l'organe exécutif et peuvent être délégitimés par le régime en place.
- **La société civile et les médias sont faibles :** La faiblesse des institutions publiques est souvent aggravée par celle de la société civile et des médias. Loin d'être des sphères d'influence vigoureuses et indépendantes, capables de tenir le gouvernement responsable de ses engagements, les organisations de la société civile sont souvent dépendantes du gouvernement ou y sont étroitement associées. À l'instar des organismes de surveillance, les médias sont souvent sous l'influence sinon sous le contrôle du pouvoir direct.

### Approche de la Banque mondiale

En vue de corriger les conditions d'une écologie déséquilibrée de la gouvernance, plusieurs approches et tactiques ont été élaborées. L'Institut de la Banque mondiale s'est pour sa part doté d'une approche qui consiste à renforcer les institutions davantage qu'à blâmer les individus. Cette approche repose sur le principe selon lequel l'absence de capacité institutionnelle peut donner des résultats décevants et même accentuer la corruption en dépit de politiques bien

intentionnées et bien conçues. Cette approche révèle également que l'on a compris que la lutte contre la corruption est un moyen d'atteindre des objectifs plus globaux d'efficacité et de reddition de comptes.

L'Institut de la Banque mondiale a travaillé avec les parlements, les parlementaires, la GOPAC et d'autres institutions afin de déterminer et d'appliquer des mesures concrètes qui servent à renforcer la capacité des parlements en tant qu'institutions. Le présent manuel décrira plusieurs de ces mesures; toutefois, il reste encore du travail à faire, notamment aux chapitres suivants :

- **Révisions constitutionnelles** : Un nombre étonnamment élevé de pays ont mené un examen constitutionnel dans le cadre d'un vaste effort de renforcement des institutions publiques. Ces examens visaient dans bien des cas à rééquilibrer le pouvoir entre l'organe exécutif et l'assemblée législative ainsi qu'à garantir l'indépendance du système judiciaire et des institutions de surveillance. En somme, ces mesures n'ont pas pour objet d'affaiblir l'exécutif parce que l'on sait que les pays en transition ont besoin d'un leadership fort. Par ailleurs, une bonne gouvernance exige que l'on rende des comptes, ce qui signifie qu'un organe exécutif puissant doit être tenu de rendre des comptes par un parlement efficace.
- **Le processus budgétaire** : Lentement, mais sûrement, certains parlements commencent à resserrer leur emprise sur le processus budgétaire en confiant à des comités clés le soin de mener des consultations publiques avant le budget et à en surveiller la mise en application **par la suite**. Il existe encore toutefois des obstacles majeurs à l'efficacité des parlements, notamment le manque de collaboration de la part de l'exécutif, l'expérience insuffisante de nombreux députés face à la complexité des finances nationales et la médiocrité des services de recherche et d'information parlementaires.
- **Comités de surveillance** : De nombreux parlements se sont fixé comme priorité de renforcer leurs comités et d'en faire des instruments de reddition de comptes. Une attention particulière est

accordée à certains comités permanents de surveillance comme les comptes publics et la lutte contre la corruption. La multiplication de ces comités semble traduire l'importance politique grandissante de la lutte contre la corruption et l'émergence graduelle d'un consensus entre les partis.

- **Codes d'éthique des parlementaires** : Certains parlements commencent à se doter d'un code de conduite et à l'appliquer équitablement quel que soit le parti. Un des aspects particulièrement épineux et litigieux de l'éthique parlementaire concerne le financement des partis et le déroulement des élections. Les parlementaires ont constaté que les règlements régissant les dépenses électorales sont souvent enfreints ou carrément absents. Voilà qui compromet sérieusement la crédibilité des parlementaires comme chefs de file de la lutte contre la corruption.
- **Raffermissement des relations avec la société civile** : Ce n'est que très graduellement que le parlement et la société civile ont commencé à se rapprocher. De part et d'autre, on note passablement de circonspection et une connaissance insuffisante de l'autre. Certains parlements font pourtant preuve d'imagination dans le dialogue entretenu avec les organisations de la société civile. L'un d'eux organise par exemple des ateliers parlementaires avec des groupes de la société civile avant de prendre des mesures législatives importantes. Certaines organisations très innovatrices de la société civile mettent au point de nouveaux instruments de reddition de comptes comme la fiche de rendement ou les sondages destinés à recueillir l'opinion des citoyens sur leur satisfaction à l'égard des services publics.

### La volonté politique est essentielle

La Banque mondiale et d'autres organisations ont convenu que, pour que les mesures pratiques décrites ci-dessus soient mises en place, une volonté politique doit exister, car il est clair que celle-ci est un élément nécessaire du changement. La volonté politique suppose la

reconnaissance qu'un régime de gouvernance sain est essentiel au bien-être national. Sans elle, les dirigeants sont incapables de travailler ensemble de manière constructive pour effectuer des changements.

Les parlements, en tant qu'expression de la volonté politique, constituent le lien entre l'État et la société et jouent un rôle vital dans la bonne gouvernance en obligeant les institutions à rendre des comptes et à adopter une attitude transparente et favorable à la participation dans leur prises de décisions et prestations de services. Dans les régimes qui fonctionnent, les citoyens se tournent vers les parlements – leurs assemblées élues – pour qu'ils tiennent les gouvernements responsables de leurs actions et de leur rendement. Par conséquent, ce n'est pas sans raison qu'il y a corrélation entre un parlement efficace qui surveille le gouvernement au nom de ses citoyens, et un gouvernement qui fournit des programmes et des services aux citoyens en toute honnêteté et intégrité.

### La GOPAC et d'autres réseaux parlementaires

Les réseaux parlementaires facilitent le soutien et la croissance de la volonté politique. Ils fournissent un espace pour l'échange des connaissances et le réseautage avec des collègues aux vues similaires d'autres pays, ce qui peut être particulièrement réconfortant lorsqu'on mène souvent seul une lutte contre la corruption. Les parlementaires peuvent aussi tirer profit des idées d'autres pays et éviter les erreurs que les autres ont commises en partageant l'information et les leçons apprises avec leurs pairs.

La création d'un réseau parlementaire exploite une ressource considérable, à savoir les parlementaires, car ceux-ci sont parfois dans une position qui leur permet d'avoir accès à des centres de pouvoir et d'influencer d'autres nations, ce que les organisations de la société civile ne peuvent pas faire<sup>4</sup>. Étant donné qu'ils sont élus, les parlementaires

<sup>4</sup> Sénateur Raynell Andreychuck et Marlene Jennings, députée. *Globalization and Governance: Contemplating the Global Village*. (décembre 2003), p. 14

ont une autorité morale et une légitimité qui donne du poids à leurs interventions et participations<sup>5</sup>. Dilys Cossey, gestionnaire de la Fédération internationale pour le planning familial – projet parlementaire du réseau européen, prétend que les parlementaires sont des communicateurs efficaces qui ont la capacité d'attirer la publicité. Leurs opinions sont recherchées activement et par conséquent, si les parlementaires de diverses régions ou pays sont à la même page, l'incidence est plus grande que l'opinion d'un seul représentant élu<sup>6</sup>

Les parlementaires qui travaillent ensemble et avec des spécialistes peuvent faire la différence, mais ils ont besoin d'avoir un objectif, une organisation désireuse d'apprendre et d'obtenir des résultats et l'engagement de ses membres.

Quelques réseaux parlementaires existent pour aider les parlements et les parlementaires à travailler de concert à une bonne gouvernance.

Le Réseau parlementaire sur la Banque mondiale (RPsBM), l'Association mondiale des parlementaires (PGA), l'Association des parlementaires du Commonwealth (CPA) et l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) n'en sont que quelques-uns.

La GOPAC est la seule organisation mondiale de parlementaires dont l'unique but est la lutte contre la corruption, et qui vise donc à renforcer les gouvernements afin que les trois valeurs de la bonne gouvernance, à savoir la reddition de comptes, la transparence et la participation soient plus fortes.

La GOPAC s'est aussi engagée à obtenir des résultats concrets, à surveiller et documenter les résultats atteints et à faire rapport publiquement sur eux. Par conséquent, le principal objectif de la

<sup>5</sup> Parlement du Canada. *Symposium sur la diplomatie parlementaire*. 29 avril 2002

<sup>6</sup> Dilys Cossey. *Advocacy with Parliamentarians in Europe*, Choices (Vol. 28, n° 1) 2000



GOPAC est d'être une voix et un instrument publics et crédibles à l'échelle mondiale contribuant à une diminution mesurable de la corruption et de ses effets négatifs.

La GOPAC propose d'être une voix et un instrument semblables en :

- créant une organisation mondiale ayant des sections régionales indépendantes pour équilibrer et intégrer les perspectives mondiales et régionales;
- travaillant avec d'autres parlementaires et des spécialistes pour mettre en œuvre les initiatives visant à diminuer la corruption;
- échangeant l'information avec les membres dans le but de créer un processus délibératif informé en vue de faire une synthèse des opinions et de pouvoir s'exprimer de manière crédible sur des questions concernant la corruption et l'intégrité dans la gouvernance;
- invitant les parlementaires et les spécialistes à élaborer des outils, de la formation et des sources d'information afin d'aider les parlementaires à accomplir leur travail de manière plus efficace;
- fournissant un accès personnel et un soutien aux collègues d'autres États confrontés à des défis semblables; et
- en rendant des comptes publiquement du travail accompli en vue de diminuer la corruption.

## Conclusion

**Combattre la corruption : Manuel du parlementaire** s'appuie sur l'approche de l'Institut de la Banque mondiale et l'expérience de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption pour étudier la question de la corruption. Le chapitre deux examine les causes et les conséquences de la corruption tandis que le chapitre trois se penche sur l'approche de l'Institut de la Banque mondiale pour combattre la corruption avec l'approche à plusieurs volets. Le chapitre

quatre traite du rôle des parlements et de la formation d'une coalition tandis que le chapitre cinq examine les réseaux des parlementaires et leur rôle dans la lutte contre la corruption.

## Éléments clés

- Les parlements et les parlementaires jouent un rôle essentiel en tant que lien entre l'État et la société et dans la mise en œuvre et le renforcement des valeurs d'une bonne gouvernance que sont **la reddition de comptes, la transparence et la participation**.
- Les parlements ont pour mission commune de favoriser l'épanouissement d'un gouvernement démocratique, et par conséquent, de renforcer la reddition de comptes, la transparence et la participation.
- La volonté politique est essentielle pour que des changements se produisent. Sans elle, les dirigeants ne peuvent collaborer de manière constructive.
- Plusieurs moyens peuvent servir à renforcer les parlements en tant qu'institutions.

## Chapitre 2 : Causes et conséquences de la corruption

### Définition de la corruption

**B**ien qu'ils existe plusieurs définitions de la corruption, aux fins du présent manuel, nous utiliserons la définition suivante, à savoir **abuser d'une charge publique à l'avantage du secteur privé**<sup>7</sup>. Il y a donc corruption lorsqu'un agent public accepte, sollicite ou extorque un paiement, ou encore lorsqu'un agent privé offre de payer pour se soustraire à la loi en vue d'un avantage commercial ou personnel. Jeu qui se joue à deux, la corruption amène des agents du secteur public et du secteur privé à se livrer à des activités illégales, illicites ou illégitimes qui portent atteinte aux perspectives économiques d'un pays et dégradent ses institutions politiques et sociales.

La corruption est un symptôme de la faiblesse des systèmes politique, social, judiciaire et économique. Un bon moyen de savoir s'il y a corruption ou non consiste à déterminer si les activités en question se déroulent dans un climat d'ouverture, de transparence et de reddition de comptes. Même lorsque la corruption est généralisée, ceux qui s'y livrent cherchent à la cacher au public.

La corruption n'est rien de nouveau et n'est pas confinée à telle ou telle région du monde. Au contraire, c'est un phénomène mondial, bien que sa gravité varie d'un pays à l'autre. Elle n'est pas l'apanage des pays du monde en développement. Les parlementaires du monde entier s'inscrivent en faux contre ceux qui soutiennent que « l'Ouest » est moralement supérieur et qu'il est à l'abri d'une corruption à laquelle

<sup>7</sup> Ou, à l'avantage d'un particulier ou d'un groupe à qui l'on doit allégeance.

seul le monde en développement est en proie. À l'encontre de cette opinion, des parlementaires ont cité des exemples, comme les scandales des Olympiques et de la Commission européenne.

## Les formes de corruption

La corruption revêt toutes sortes de formes dont les pots-de-vin, le népotisme, le favoritisme, le vol de biens public, l'évasion fiscale, le détournement de fonds et la fraude électorale.

**Pot-de-vin et graissage de patte :** On entend par pot-de-vin le paiement que demande un agent public ou qu'offre un agent privé en échange de faveur comme un marché de l'État, un avantage, une réduction d'impôts, un permis ou un jugement favorable. On distingue souvent le « graissage de patte », c'est-à-dire l'argent qu'un agent public reçoit pour accélérer le traitement d'une demande, du paiement offert ou demandé à des fins illégales. Aux fins du présent manuel, le graissage de patte est l'argent qu'un agent public reçoit pour exercer les fonctions de la charge pour laquelle il est déjà rémunéré, et fournir des services courants auxquels un individu a droit, comme obtenir un permis de conduire.

**Petite et grande corruption :** On entend par « petite corruption » les transactions relativement petites entre les fonctionnaires subalternes et le public. Ce niveau de corruption touche souvent la fourniture de biens et services gouvernementaux à la population. Par ailleurs, la « grande corruption » implique des hauts fonctionnaires, des ministres et des chefs d'État et sévit aux niveaux supérieurs de l'autorité politique. Elle existe lorsque les politiciens et les décisionnaires, qui sont autorisés à formuler, établir et appliquer des lois au nom de la population, sont eux-mêmes corrompus.

**Corruption bureaucratique :** En termes simples, cela signifie que les agents publics se servent de la latitude dont ils disposent pour faire modifier des règles et règlements en échange de certains avantages. La corruption bureaucratique est fonction de l'importance des

récompenses et des pénalités qui relèvent d'un agent public, de la latitude qui lui est laissée pour les attribuer et de la mesure dans laquelle il doit rendre compte des décisions et des mesures qu'il prend. Plus sa latitude est grande et moins il a de comptes à rendre, plus le potentiel de corruption augmente. En outre, lorsque le salaire des agents publics est faible ou qu'il existe une grande disparité entre le secteur public et le secteur privé, les fonctionnaires sont davantage tentés de se livrer à la corruption.

**Corruption politique :** Celle-ci se distingue de la corruption bureaucratique du fait qu'elle est pratiquée par les dirigeants politiques ou les représentants élus qui sont investis du pouvoir public et ont la responsabilité de représenter les intérêts du public<sup>8</sup>. En font partie le trafic d'influence, l'accord de faveurs, les irrégularités dans les campagnes de financement et la fraude électorale.

## Causes de la corruption

La corruption fleurit lorsque les institutions gouvernementales sont faibles, que les politiques et les règlements de l'État lui donnent le champ libre, et que les institutions de surveillance (le parlement, l'appareil judiciaire, la société civile) sont marginalisées ou elles-mêmes corrompues. Elle tend particulièrement à survenir dans l'interaction entre les secteurs public et privé. Toutefois, l'on doit souligner que peu de pays encouragent sciemment la corruption. Les causes de la corruption sont avant tout contextuelles, enracinées qu'elles sont dans l'évolution politique d'un pays, son évolution judiciaire, son histoire sociale, ses traditions bureaucratiques, ses conditions et politiques économiques. Par conséquent, les efforts nécessaires pour la combattre varient non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi d'une institution à l'autre au sein d'un même pays.

Ci-dessous sont énumérées quelques conditions et politiques qui facilitent l'émergence de la corruption.

<sup>8</sup> Transparency International 2004. Rapport sur la corruption mondiale, p. 11.

## 1. Les facteurs politiques

**Faiblesse des libertés civiles :** Le niveau de corruption est fonction de la solidité des libertés civiles, en particulier la liberté de presse, la liberté des particuliers de former des associations et la liberté d'expression politique. Le dynamisme de la société civile et l'indépendance des médias sont particulièrement importants. Pour tenir la corruption en échec, les citoyens doivent pouvoir se renseigner sur les activités du gouvernement et agir en conséquence. Les pays où les libertés civiles ont été supprimées sont particulièrement sujets à la corruption.

**Manque de transparence et de reddition de comptes :** Le manque de transparence et de reddition de comptes basés sur la primauté du droit et les valeurs démocratiques de la part des agents publics et l'altération des priorités politiques sont une cause majeure de corruption. Dans certains pays, les politiciens et les bureaucrates contrôlent l'accès à de précieux avantages et peuvent imposer des coûts aux simples citoyens. Les agents publics peuvent être tentés de se servir de leur position pour faire de l'argent en acceptant des pots-de-vin. De leur côté, les simples citoyens peuvent être prêts à verser des paiements illégaux pour obtenir du gouvernement ce qu'ils désirent. On peut dire qu'il y a un lien entre la corruption et le degré d'imprécision et de laxisme des règles de l'État.

**État prisonnier de l'élite dirigeante :** Lorsque le gouvernement participe activement à l'économie et régit la vie courante, cela crée une situation propice à la corruption, bien que seuls ceux qui se sont associés au régime en profitent. La centralisation du pouvoir entraîne la suprématie de l'État sur la vie associative.

## 2. Les facteurs bureaucratiques

**Expansion de la bureaucratie de l'État :** Une bureaucratie accrue dotée de vastes pouvoirs discrétionnaires favorise la corruption et l'avancement personnel. Elle permet à certains individus d'avoir un accès direct aux ressources de l'État et de jouir d'importants privilèges associés au bureau administratif. Par conséquent, les incitatifs à la

corruption augmentent parce que les agents publics exercent un contrôle considérable sur les instruments qui régissent les avantages socio-économiques, et les individus du secteur privé sont prêts à verser des paiements illégaux pour s'assurer d'obtenir ces avantages.

### Données de la recherche mondiale sur la gouvernance de l'IBM

L'Institut de la Banque mondiale a compilé des données mondiales sur la corruption qui évalue six dimensions de la gouvernance couvrant 199 pays et territoires de 1996 à 2002. Ces indicateurs sont fondés sur plusieurs centaines de variables mesurant les perceptions de la gouvernance, tirées de 25 sources de données distinctes construites par 18 organisations. Les données révèlent les faits suivants :

- Il existe d'importantes variations régionales, attribuables à une foule de facteurs sociaux, économiques et politiques.
- Il existe des différences considérables à l'intérieur d'une même région et d'un pays à l'autre.
- Le niveau de développement ou le revenu par habitant n'est pas nécessairement le principal déterminant du niveau de corruption.
- Les niveaux de corruption tendent à demeurer constants au fil du temps.
- Il y a un lien direct entre les niveaux de corruption et la solidité des libertés civiles.
- Pour en savoir davantage, prière de visiter [www.worldbank/wbi/governance](http://www.worldbank/wbi/governance).

## 3. Les facteurs juridiques

Le niveau de corruption est également fonction de la qualité du système judiciaire, c'est-à-dire des chances que l'on a d'être arrêté et puni pour s'être livré à des manœuvres frauduleuses. Il s'ensuit qu'il doit y avoir des lois efficaces contre la corruption, comme celles qui concernent les conflits d'intérêt et le financement des campagnes

électorales. Quant à l'efficacité des lois, elle dépend de la crédibilité de la police et des tribunaux et de leur aptitude à sévir contre la corruption. Lorsque ces conditions ne sont pas réunies, la corruption risque de se propager rapidement.

#### 4. Les facteurs économiques

Les niveaux de développement économique ont une incidence sur le type de manœuvres frauduleuses et les secteurs où elles ont lieu. La petite corruption prévaut surtout dans les pays en développement où il faut verser un petit pot-de-vin pour s'assurer d'obtenir un service qui devrait être fourni gratuitement. Bien que cette pratique a presque disparu dans de nombreux pays développés, leurs ressources publiques considérables et leurs revenus élevés signifient que les manœuvres frauduleuses tendent à être grandes plutôt que petites.

La corruption tend à proliférer dans les pays où les gouvernements créent des situations monopolistiques. Le pouvoir de l'État conjugué à l'accès à des renseignements d'initiés, offre aux agents publics des occasions de promouvoir leurs intérêts ou ceux de leurs alliés. Les facteurs économiques sont étroitement liés aux facteurs bureaucratiques dans la mesure où, lorsque les politiques gouvernementales sont élaborées, mises en œuvre et contrôlées sans participation ni transparence ni reddition de comptes, elles peuvent devenir sources d'abus. Lorsque la gestion politique laisse à désirer, ces politiques favorisent l'émergence et l'enracinement de la corruption.

Les pays qui protègent leur économie peuvent être confrontés à des manœuvres frauduleuses internes ou de sociétés internationales. Lorsque les barrières tarifaires sont élevées, les exportateurs étrangers espérant pénétrer de nouveaux marchés ont recours à des pots-de-vin pour obtenir des exemptions ou concessions spéciales des gouvernements. Mais les intérêts économiques nationaux peuvent craindre la concurrence étrangère et chercher à influencer les gouvernements pour que les barrières tarifaires demeurent élevées.

Cette influence peut être un simple pot-de-vin ou une contribution importante au financement d'une campagne électorale. En outre, lorsque les barrières tarifaires sont élevées, la contrebande et la corruption sont susceptibles d'augmenter.

#### 5. Les facteurs transnationaux

La corruption a également des dimensions transnationales. Dans certains pays aujourd'hui perçus comme « abominablement corrompus », la corruption systémique remonte à l'époque coloniale. Dans les États de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique, la corruption remonte aux institutions du régime communiste. Le vide politique consécutif à l'effondrement du communisme est occupé dans certains cas par d'anciennes structures de pouvoir qui pratiquent la corruption à grande échelle.

En dépit de leur accession à l'indépendance, beaucoup de pays en transition souffrent d'un « nouveau colonialisme » de la corruption que des forces transnationales ont contribué à instaurer. Les pays développés ne sont pas irréprochables, car il faut admettre que pour qu'il y ait corruption, il faut quelqu'un qui donne le pot-de-vin et quelqu'un qui le reçoit, tous les deux étant responsables.

Jusqu'à récemment, les pays industrialisés n'arrivaient pas en général à châtier les entreprises qui se livrent à des manœuvres frauduleuses à l'étranger. Nombreux sont ceux qui dans le monde des affaires considèrent la corruption simplement comme une autre dépense qu'il faut engager pour opérer sur les marchés mondiaux. Le répertoire des payeurs de pots-de-vin de Transparency International montre que de nombreuses entreprises des principaux pays exportateurs sont prêts à verser des pots-de-vin pour faire des affaires. Par conséquent, le commerce international est devenu une des principales sources de corruption à grande échelle. Certains pays permettent même des déductions fiscales au titre des pots-de-vin versés!

Ce problème est examiné dans le cadre d'un certain nombre d'initiatives comme la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, dans laquelle 35 pays ont convenu que verser un pot-de-vin à un agent public étranger en vue d'obtenir un contrat international n'est plus acceptable.

## Les conséquences de la corruption

Les spécialistes conviennent que les effets de la corruption sont dévastateurs et touchent tous les aspects de la vie sociale, politique et économique d'un pays.

### 1. Les conséquences politiques

La corruption est insidieuse. Elle attaque la qualité de la gestion publique et la stabilité nationale en minant la légitimité du processus politique. Les conséquences politiques varient selon le type et le niveau de corruption ainsi que le type de régime politique où elle se produit. Toutefois, la corruption peut avoir plusieurs des effets négatifs suivants :

- Le gain personnel prévaut sur l'idéologie et les principes.
- Les gouvernements ont plus de difficulté à mettre en œuvre des lois et des politiques.
- Elle ternit la réputation des politiciens et encourage les gens à faire de la politique pour les mauvaises raisons.
- Elle mine la confiance du public envers les politiciens et les processus et les institutions politiques.
- Elle mine la confiance internationale en le gouvernement.
- Elle encourage le cynisme et décourage la participation à la politique.
- Elle peut contribuer à l'instabilité politique, entraîner des coups d'état et mener à la guerre civile.

- Elle pervertit la conduite et les résultats des élections.
- Elle fait en sorte que les pauvres n'aient aucun pouvoir politique.
- Elle consolide le pouvoir politique et diminue la concurrence politique.
- Elle retarde et modifie le développement politique et soutient les activités politiques fondées sur le favoritisme, le clientélisme et l'argent.
- Elle imite l'accès politique aux riches.
- Elle diminue la transparence du processus décisionnel politique.

Les coûts politiques précis dans n'importe quel pays dépendent des circonstances historiques et politiques. Mais, à n'en pas douter, la corruption nuit au développement de régimes politiques démocratiques et transparents.

Dans la vie politique d'un pays, le clientélisme personnel et collectif finit par se greffer sur la fourniture de services. Les élections visent moins à offrir un choix crédible de gouvernants qu'à entretenir des relations de patron à clients, où les votes s'achètent et se vendent. Au lieu de servir de moyen d'expression et de participation politiques, les partis constituent des alliances qui influent sur les services gouvernementaux en échange de votes et de paiements à leurs clients. Les politiciens deviennent des patriciens qui s'engagent à livrer des bienfaits directs à leurs clients ou leurs alliés en échange de services personnels, de votes ou autres contreparties.

La corruption touche d'autres sphères du régime de gouvernance. La bureaucratie peut devenir captive des partis politiques et être elle aussi infestée par la corruption. Les partis politiques obtiennent des emplois et des promotions pour leurs partisans, tant à l'échelle de la fonction publique que dans des entreprises « amies » du secteur privé. Ceux qui cherchent à créer des activités politiques ouvertes, concurrentielles et

transparentes sont confrontés à une corruption qui pose toute une série d'obstacles et occasionne des coûts considérables.

## 2. Les conséquences économiques

Les coûts économiques de la corruption varient selon l'échelle et la fréquence des manœuvres frauduleuses et la partie de l'économie et de la population qui est la plus touchée. En principe, la corruption a l'effet d'une taxe officieuse sur les consommateurs et les producteurs et ceux qui sont le moins capables de payer sont ceux qui en souffrent le plus.

La corruption peut mettre en péril la réalisation des objectifs du développement durable. La recherche de pots-de-vin et de rentes de situation ajoute aux frais des entreprises, pèse sur les petits entrepreneurs et entraîne une mauvaise répartition du capital humain et du talent.

L'attention que les fonctionnaires corrompus exigent constamment des entreprises menace également la productivité. La concurrence finit par jouer sur le pot-de-vin le plus élevé, ce qui prive le public des avantages de la concurrence. L'altération des priorités gouvernementales associée à la corruption exerce une pression à la baisse sur les dépenses en santé et en éducation, par exemple, d'où de graves répercussions sur le bien-être de la population. Ce sont les pauvres qui paient le plus cher en pareil cas, d'où aggravation des écarts extrêmes entre les riches et les pauvres.

En résumé, il y a de nombreuses corrélations entre les niveaux élevés de corruption et plusieurs conséquences économiques négatives, notamment :

- La création d'inefficiences dans les opérations des marchés.
- L'altération de la composition des dépenses publiques en axant les dépenses sur des activités susceptibles d'exiger des pots-de-vin considérables, comme d'importants travaux de construction et marchés de défense du gouvernement.
- Une diminution du niveau d'investissements étrangers directs en raison des coûts ajoutés et de l'incertitude créée.

- La petite corruption impose des coûts disproportionnés aux pauvres mais ses coûts économiques sont limités. La corruption à petite ou à grande échelle peut détruire l'économie et appauvrir des populations entières.

Dans les pays en développement, il semble y avoir une corrélation marquée entre de hauts niveaux de corruption et de faibles niveaux d'investissement et de croissance. De hauts niveaux de corruption ne sont pas incompatibles avec de hauts niveaux de croissance économique, comme les économies « tigres » le montrent, mais le monde économique croit que si ces États avaient été en mesure de réduire leurs niveaux de corruption, leurs taux de croissance auraient été encore plus élevés.

Inversement, dans une vaste économie dynamique et robuste, les coûts économiques de hauts niveaux de corruption sont minimes, et dans une économie fragile, déséquilibrée et stagnante, les coûts économiques de hauts niveaux de corruption sont insupportables.

Qu'un pays soit développé ou en développement, la corruption mine l'efficacité des marchés et la concurrence des producteurs et des fournisseurs. Lorsque le commerce international souffre de corruption, cela nuit aux entreprises locales et encourage les gouvernements à s'approvisionner outremer. La corruption permet aux importateurs d'éviter les frais de douane et les taxes d'importation, entraînant l'érosion de la concurrence des entreprises internes.

## 3. Les conséquences sociales

Du point de vue social, la corruption cultive une gamme de comportements, d'attitudes et de croyances. La corruption divise et contribue grandement aux inégalités sociales et aux conflits. Cette division peut être soit latérale, soit verticale. Lorsqu'elle est **latérale**, elle sépare les pauvres des riches, les observateurs des joueurs. Elle encourage les pauvres à voir le gouvernement comme un prédateur et un oppresseur plutôt qu'un facilitateur et leur sentiment d'impuissance et

d'exclusion est renforcé. Lorsqu'elle est **verticale**, la corruption contribue à diviser les ethnies et les collectivités et occasionne des sentiments de rivalité et de jalousie.

De hauts niveaux de corruption peuvent aussi favoriser une culture de suspicion et de méfiance. Dans les cas extrêmes, la cohésion sociale se détériore, car il devient de plus en plus difficile de persuader les gens de travailler ensemble pour le bien commun étant donné que la corruption encourage et récompense l'égoïsme et dénigre les gestes collectifs.

Du point de vue pratique, la corruption peut détourner des ressources de programmes sociaux entraînant plusieurs conséquences négatives, notamment :

- À mesure que les dépenses en éducation diminuent, le niveau d'alphabétisme diminue aussi.
- À mesure que les dépenses en santé diminuent, l'incidence des maladies augmente.
- Les pauvres sont de plus en plus marginalisés et leur sentiment d'exclusion sociale est renforcé.
- Parmi les plus pauvres, les femmes seront particulièrement touchées et ne pourront développer leurs capacités et participer pleinement à la société.

### ÉLÉMENTS CLÉS

- La corruption consiste à abuser d'une charge publique à son avantage personnel ou à l'avantage d'un particulier ou d'un groupe auquel on doit allégeance.
- La corruption est un jeu qui se joue à deux entre le secteur public et le secteur privé.
- La corruption tend à fleurir particulièrement lorsque la gouvernance est faible et que les institutions de reddition de comptes (les parlements) sont marginalisées.
- La corruption comporte un élément transnational important, allant de l'introduction de manœuvres frauduleuses durant l'ère coloniale au « nouveau colonialisme » encouragé par les intérêts des entreprises transnationales, l'indifférence des pays industrialisés et les actions et l'inaction des institutions financières internationales.
- La corruption mine la bonne gouvernance, altère la politique, ce qui entraîne un appauvrissement des services publics et des infrastructures, une diminution des dépenses en santé et en éducation, et une concurrence budgétaire grave.
- Le coût de la corruption pèse lourdement sur le milieu économique et nuit à la répartition des ressources humaines et économiques d'un pays. Elle décourage les investissements étrangers.
- La corruption endémique crée une « culture de corruption » qui mine la confiance du public envers les institutions de l'État.



## Chapitre 3 : Combattre la corruption – L'importance d'une approche à plusieurs volets

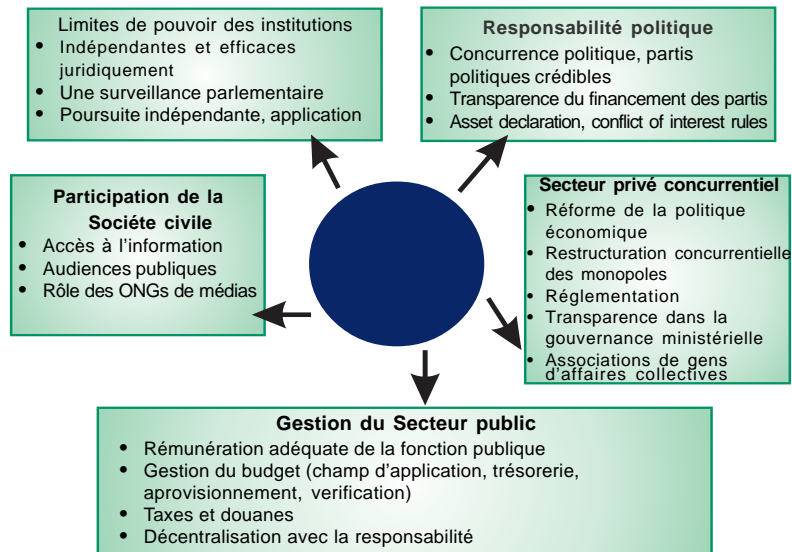
La lutte contre la corruption exige une stratégie à plusieurs volets qui combine une réforme de l'administration publique et de la gestion financière avec des programmes examinant les vastes relations structurelles, y compris l'organisation interne du régime politique, le lien entre l'État et le parlement, ainsi que le lien entre l'État et la société civile. La Banque mondiale a élaboré une stratégie à plusieurs volets édictée sur cinq éléments clés du contrôle de la corruption. Ces éléments sont fondés sur une évaluation nationale qui permet de mieux comprendre les mécanismes derrière l'incidence, les causes et les conséquences de la corruption et donne des outils qui favorisent des changements en fournissant aux décideurs et aux citoyens des renseignements objectifs. Le succès de la stratégie repose en la capacité des parlementaires de jouer un rôle central dans la demande de réformes efficaces.

Développer les relations structurelles illustrées à la figure 2 vise à améliorer la capacité de l'État et la gestion du secteur public, à renforcer la responsabilité politique, à habiliter la société civile, et à accroître la concurrence économique. Examinons chacun en détail.

### 1. Les limites de pouvoir des institutions

La conception institutionnelle de l'État peut être un important mécanisme de lutte contre la corruption. Il est particulièrement important de fixer des limites institutionnelles efficaces au sein de l'État qui peuvent être respectées en divisant les pouvoirs et en recoupant les responsabilités de surveillance entre les institutions. Pour atteindre cet objectif, il faut :

Figure 2 : Stratégie anticorruption à plusieurs volets



**Une réforme judiciaire :** Toute stratégie de lutte contre la corruption a besoin d'un système judiciaire sur lequel elle peut compter si elle veut apporter de vrais changements. Le défi consiste donc à faire un ménage du système judiciaire afin de chasser toute trace de corruption et d'en faire un outil efficace de lutte contre la corruption. Un système judiciaire indépendant, compétent et propre est essentiel dans toute stratégie de lutte contre la corruption. Les mêmes règles d'indépendance, de compétence et d'intégrité s'appliquent aux autres joueurs du système judiciaire, comme les greffiers, les enquêteurs, les procureurs et les procureurs généraux.

**Une législation anticorruption :** Les lois anticorruption servent à dissuader les manœuvres frauduleuses, à poursuivre les fautifs et à rétablir le sens de la justice qui est devenu une denrée rare dans les pays où la corruption a pris des proportions endémiques. Une législation qui facilite la transition vers une société libre de corruption comporte une loi sur la liberté d'information permettant aux citoyens de demander la

divulgaration de renseignements concernant des activités du gouvernement, une loi sur la protection des dénonciateurs en vue d'encourager les gens à signaler les cas de corruption, ainsi que des lois sur les conflits d'intérêt, les approvisionnements et le financement des partis. Des règles sur le blanchiment d'argent peuvent également contribuer à freiner les manœuvres frauduleuses.

**Des institutions de contrôle :** Des organisations chargées d'effectuer des vérifications peuvent également jouer un rôle important. Pour qu'elles soient pleinement efficaces, les institutions supérieures de contrôle doivent être soutenues par des comités parlementaires qui examinent leurs rapports et y donnent suite rapidement. Mettre en place plusieurs professionnels solides, indépendants et crédibles au sein du système judiciaire et de la police de l'État contribue à leur efficacité.

**Une surveillance parlementaire :** Les parlements jouent un rôle crucial en ce qui concerne la surveillance des actions de l'exécutif du gouvernement et par conséquent aident à diminuer la corruption. Leur pouvoir repose sur le fait qu'ils peuvent obliger les institutions à rendre des comptes, représentent le peuple au niveau le plus élevé du gouvernement et exercent des pouvoirs législatifs dont ils peuvent se servir pour demander des lois anticorruption efficaces. Toutefois, leur efficacité dépend de leur volonté, de leur capacité et de leur pouvoir au sein de la structure politique du pays. L'Institut de la Banque mondiale dirige des ateliers et des cours de formation à l'intention des parlementaires sur la lutte contre la corruption. Cette initiative a mené à la création de réseaux régionaux de parlementaires, tels que le Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC), les parlementaires de l'Amérique latine contre la corruption (LAPAC), les parlementaires de l'Asie du Nord-Est contre la corruption (NEAPAC), les parlementaires pour le contrôle parlementaire (section de la Russie), qui font tous partie de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC).

## 2. La responsabilité politique

La responsabilité politique fait référence aux contraintes imposées aux agents publics en matière de comportement par les institutions autorisées à appliquer des sanctions. Plus la responsabilité politique est élevée, plus les coûts sont élevés pour un agent public qui prend une décision à son avantage personnel aux dépens de l'intérêt public. Cette mesure a un effet dissuasif et freine les manœuvres frauduleuses. La responsabilité du secteur public repose avant tout sur l'efficacité des sanctions et la capacité des institutions obligées de rendre des comptes (un organe législatif actif, un système judiciaire indépendant, une société civile dynamique) pour surveiller les actions, les décisions et les intérêts privés des agents publics. Prendre les mesures nécessaires pour réformer les pratiques et procédures parlementaires peut aussi contribuer à une meilleure reddition de comptes et transparence, diminuant par conséquent les niveaux de corruption.

## 3. Le secteur privé concurrentiel

La mesure dans laquelle l'élite influe sur les décisions de l'État, ou « capture l'État » peut limiter la mise en œuvre d'un secteur privé transparent, honnête et juste et par conséquent nuire au développement économique général. La transparence en matière de formulation et de mise en œuvre des politiques économiques est cruciale pour lutter contre la corruption, surtout dans les domaines de la privatisation et de la réglementation. Améliorer la concurrence, en diminuant les barrières tarifaires, exiger une restructuration concurrentielle et clarifier les structures d'appartenance sont des éléments importants pour créer un secteur privé dynamique libre de corruption. Une restructuration concurrentielle des entreprises avant la privatisation au cas par cas peut diminuer les possibilités de corruption, bien que des obstacles politiques puissent entraver ce processus. Toute une gamme de réformes de la gouvernance ministérielle s'avèrent également efficaces pour freiner les incitatifs et les occasions de corruption, notamment, la divulgation publique de l'actionnariat, des pénalités élevées dans les cas de transactions d'initiés et d'opérations pyramidales, la nomination de

gens de l'extérieur au conseil d'administration, et l'implantation de vérifications indépendantes des comptes financiers à intervalles réguliers et dont les résultats sont publiés.

## 4. La gestion du secteur public

Cette stratégie consiste à réformer la gestion interne des ressources publiques et de l'administration en vue de diminuer les possibilités et les incitatifs à la corruption. Une réforme de la gestion du secteur public exige les éléments suivants :

**Méritocratie dans la fonction publique :** La première étape pour modifier la gestion du secteur public consiste à éliminer le favoritisme en instituant des *systèmes méritocratiques* pour les nominations, les promotions et les évaluations de rendement et, lorsque cela est possible, à mettre sur pied un organe de surveillance indépendant de la fonction publique. Parallèlement, il sera important d'augmenter les salaires en fonction des compétences et des responsabilités et de normaliser les avantages considérables qui fournissent un terrain propice au pouvoir discrétionnaire et à la corruption.

**Transparence dans la gestion du budget :** Cet objectif peut être atteint en diminuant le détournement des ressources dans des comptes hors budget qui, habituellement, manquent de surveillance et de transparence. Les réformes en vue de favoriser une responsabilisation et un contrôle accru des dépenses budgétaires nécessitent une comptabilité et une vérification robustes, ainsi qu'un processus budgétaire solide. Des approvisionnements transparents et concurrentiels sont essentiels pour empêcher la corruption de faire gonfler les dépenses publiques.

**Transparence des taxes et douanes :** Les réformes visant à simplifier les politiques fiscales et d'éliminer les exemptions discrétionnaires contribuent à la transparence, tout comme un personnel professionnel, la standardisation des formulaires et des procédures ainsi que des systèmes transparents, comme l'utilisation

d'analyses de risques informatisées aux frontières. Il est important d'éliminer les rencontres personnelles entre les contribuables et les agents publics et de faire en sorte que les systèmes d'exploitation et de gestion soient efficaces et faciles à contrôler, notamment en effectuant périodiquement des sondages auprès des contribuables.

**Réformes des services de prestation sectoriels :** Diminuer les opérations hors caisse y compris les opérations de troc et les arriérés peut aussi réduire les activités de maximisation de la rente, étant donné que les échanges hors caisse à des taux artificiellement gonflés sont une méthode courante pour réaliser des gains privés.

**Décentralisation :** Celle-ci peut, en principe, rendre l'État plus attentif aux besoins de la population et améliorer la prestation des services, bien que trop souvent, si elle se fait à la hâte, elle peut accroître la corruption. La réforme devrait être axée sur la création d'une capacité régionale ou locale en gestion financière et vérification, avant ou pendant le processus de décentralisation.

## 5. La participation de la société civile

À titre d'intéressés par la bonne gouvernance, les organisations de la société civile – les groupes de citoyens, les organismes non gouvernementaux, les syndicats, les associations de gens d'affaires, les groupes de réflexion, le milieu universitaire, les organismes religieux, et les médias – peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption. En contribuant à l'augmentation de la sensibilisation, en exerçant des pressions sur les gouvernements, en collaborant avec des organismes internationaux en faveur de changements et en travaillant avec divers secteurs pour mettre en œuvre des réformes novatrices en matière de lutte contre la corruption, la société civile peut occasionner des changements. La société civile peut atteindre des objectifs en sensibilisant la population et en assurant la promotion de plans d'action pour combattre la corruption en surveillant la fiche de rendement sur les actions du gouvernement (voir la boîte 3). L'organisme Pro-Poor Services (prestation de services auprès des pauvres) est un exemple d'un organisme de la société civile sensibilisant les décisionnaires et les

citoyens à l'aide d'une approche habilitante ayant contribué à diminuer la corruption.

### Participation de la société civile : Rapport sur les fiches de rendement de Bangalore

Inspiré par une pratique du secteur privé voulant que l'on réalise des sondages sur la satisfaction de la clientèle, un petit groupe de gens de Bangalore, en Inde, préoccupé par la détérioration des normes de la ville en ce qui concerne les services publics, a commencé à recueillir les commentaires des utilisateurs en 1993. Ils ont réuni leurs perceptions sur la qualité, l'efficacité et le caractère adéquat des divers services et ont créé une « fiche de rendement » où le rendement de tous les grands fournisseurs de services de la ville était évalué. Les résultats étaient présentés selon une mesure quantitative de satisfaction et les niveaux perçus de corruption. À la suite d'une couverture dans les médias, ces résultats ont mobilisé non seulement le soutien des citoyens et du gouvernement en vue d'une réforme, mais aussi ont incité les organismes mêmes à répondre de manière positive aux appels des citoyens pour une amélioration des services. Environ 480 ménages provenaient d'un bassin de groupes de gens à revenu moyen et à revenu supérieur et près de 330 ménages représentaient les bidonvilliers. Les pointages extrêmes indiquaient quel pourcentage de gens étaient complètement insatisfaits ou entièrement satisfaits de certains fournisseurs de services. Après la diffusion des résultats, le centre des affaires publiques a décidé de présenter d'abord des mini-fiches de rendement à quatre des principaux fournisseurs de services (téléphone, eau, électricité et municipalité) pour obtenir leur réaction initiale. La direction des organismes a par la suite répondu aux questions des citoyens lors d'assemblées publiques concernant les étapes proposées pour améliorer la qualité, l'efficacité et le caractère adéquat des services. **Résultats :** Les fiches de rendement ont indiqué qu'il y avait un lien direct entre la petite corruption et l'inefficacité des fournisseurs de services qui ont des procédures non transparentes et dont les agents ont des pouvoirs de décision arbitraires. Elles ont forcé les

### Participation de la société civile : Rapport sur les fiches de rendement de Bangalore (Suite)

Participation de la société civile : Rapport sur les fiches de rendement de Bangalore organismes publics apathiques à écouter et réagir aux préoccupations des citoyens. Bien qu'aucune amélioration majeure de la qualité des services n'ait été enregistrée entre 1994 and 1999, des huit organismes figurant dans la fiche de rendement de 1993, quatre ont fait des efforts en vue de satisfaire le public. L'organisme ayant obtenu la plus mauvaise cote – la Bangalore Development Authority (BDA) – a revu ses systèmes internes de prestation des services, donné de la formation au personnel subalterne, et de concert avec la Bangalore Municipal Corporation, a commencé à animer un forum mixte d'organismes non gouvernementaux et d'organismes publics dans le but d'effectuer des consultations afin de résoudre les problèmes de haute priorité tels que la gestion des déchets. La sensibilisation du public au sujet de la prestation des services et de la corruption s'est considérablement accrue à la suite de la couverture importante des résultats du rapport dans les médias grand public. Les groupes de la société civile se rendent compte de plus en plus que les pressions qu'ils exercent collectivement ont suffisamment de pouvoir pour susciter des changements. Plutôt que de demeurer des gens passifs recevant de mauvais services, la fiche de rendement a, par exemple, inspiré la mise sur pied d'une initiative unique, Swabhimana, un forum citoyens-État, à Bangalore, pour améliorer la qualité de la vie en ville en trouvant des solutions novatrices à de vieux problèmes.

### ÉLÉMENTS CLÉS

- Combattre la corruption exige une stratégie à plusieurs volets qui combine un examen des vastes relations structurelles à une réforme de l'administration publique et de la gestion financière.
- Cinq éléments clés de corruption ont été identifiés dans l'approche à plusieurs volets de la Banque mondiale, à savoir les limites de pouvoir des institutions, la responsabilité politique, un secteur privé concurrentiel, la gestion du secteur public et la participation de la société civile.
- Les parlementaires jouent un rôle essentiel dans la demande de mise en œuvre de réformes anticorruption.

## Chapitre 4 : Parlements et la formation d'une coalition : outils et méthodes pour une solution

Il est capital que les parlements et les parlementaires établissent des attentes d'intégrité en matière de gouvernance, fassent en sorte que les gouvernements rendent compte de leurs actes, et donnent l'exemple dans leurs activités personnelles. Les parlementaires, les agents publics, les médias, le milieu universitaire, le secteur privé et les organismes internationaux jouent tous un rôle important dans le renforcement de la volonté politique de combattre la corruption. Le présent chapitre décrit ce que les parlementaires peuvent faire et les outils auxquels ils peuvent avoir recours pour lutter contre la corruption.

### Créer une volonté politique

La volonté politique est « (traduction) l'intention véritable de joueurs de s'attaquer aux causes ou aux effets perçus de la corruption à un niveau systémique ». La nature de la corruption est telle qu'elle peut être combinée à d'autres problèmes et miner la volonté politique nécessaire pour la combattre. Là où la corruption est surtout endémique, la volonté politique est souvent à son plus faible et éparpillée. La volonté politique considère qu'un régime de gouvernance sain est essentiel au bien-être national. Le concept suppose aussi que les principaux leaders reconnaissent le besoin de travailler ensemble de manière constructive.

Une volonté politique contre la corruption est une condition nécessaire pour que la stratégie à plusieurs volets soit efficace. Inversement, la durabilité d'une stratégie à plusieurs volets est minée lorsque la volonté politique est faible. Il est inutile de proposer des réformes à moins qu'elles ne soient appuyées par un engagement politique solide. La présence de réformateurs des plus déterminés dans des postes de haute direction n'apportera rien si ceux-ci ne sont pas soutenus ou manquent d'espace pour agir.

Sans volonté politique, les défenseurs de la lutte contre la corruption attaqueront toujours le système de l'extérieur, comptant sur des appels incapables de générer le soutien nécessaire pour la combattre. En outre, les efforts déployés en vue de créer une volonté politique doivent assurer la transparence et la reddition de comptes, de peur que les mouvements réformistes et leurs tenants servent de couverture à un abus continu de pouvoir.

Même lorsqu'il existe une volonté politique de contrôler la corruption, les défenseurs de la lutte contre la corruption sont encore confrontés à des obstacles majeurs lorsqu'ils tentent d'apporter des modifications efficaces. Il peut y avoir un manque d'autorité morale pour appliquer les lois et punir les fautifs, et un certain cynisme de la part du public à l'égard de ceux qui exécutent la loi. Des promesses trop ambitieuses et des attentes irréalistes peuvent entraîner une diminution de la confiance et du soutien de la population.

Comment un parlement peut-il arriver à convaincre le gouvernement et les autres acteurs institutionnels qu'il faut lutter contre la corruption et avoir la volonté politique d'y arriver? Le processus devrait commencer avant qu'un parlementaire parvienne au parlement. Les déclarations publiques de contributions, de biens et de dépenses durant les campagnes électorales devraient être instituées et respectées. Quelques parlementaires ont également suggéré que des mesures soient mises en place pour veiller à ce que seuls ceux qui n'ont pas commis de délit de corruption ou qui n'ont pas de casier judiciaire puissent se présenter à une charge électorale<sup>9</sup>. Il demeure évident, toutefois, que les lois électorales doivent faire en sorte que les conflits d'intérêt soient évités et que la transparence soit améliorée dans le système électoral.

Une fois élus, les parlementaires doivent faire la preuve de leur engagement en veillant à leur propre intégrité et à celle du parlement. Ils doivent chercher à adopter des lois pour réformer les finances

<sup>9</sup> Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption. Atelier B, Le parlement en tant que première institution de surveillance, du 13 au 16 octobre 2002.

électorales. Ils doivent également établir des codes de conduite, rendre publiques leurs fortunes personnelles et établir des dispositions de suivi de manière à ce qu'on ne considère pas qu'ils utilisent leur position pour se livrer à des manœuvres frauduleuses. Leurs rémunérations doivent être connues et des lignes directrices sur les conflits d'intérêt doivent être mises en place. On pourrait en outre adopter des mécanismes comme celui du rappel, pour assurer une meilleure reddition de comptes.

La question de l'immunité parlementaire doit être réexaminée. Il ne faut pas que les parlementaires soient poursuivis en raison des déclarations qu'ils font dans les débats parlementaires et les réunions de comité. De fait, ce privilège est indispensable pour que les parlements puissent obliger les parlementaires à rendre des comptes. Récemment, un parlementaire iranien a affirmé que l'immunité parlementaire pourrait contribuer à renforcer la démocratie en protégeant les droits des parlementaires de s'élever contre des questions controversées<sup>10</sup>. En revanche, les parlementaires impliqués dans des activités criminelles doivent être passibles de poursuites, comme tout autre citoyen. Dans de nombreux pays toutefois, l'immunité parlementaire empêche les parlementaires d'être poursuivis et devient un avantage qui incite les criminels à entrer au parlement. Un pays d'Amérique latine tente de se débarrasser de ce qu'il a appelé « l'impunité parlementaire... la mère de tous les petits cadeaux »<sup>11</sup>. En somme, il est évident que l'immunité parlementaire qui va au-delà de protéger les parlementaires durant les débats n'est vraiment pas nécessaire et contribue tout au plus à la corruption.

## Représentation

Il importe de retenir que, pour un parlementaire, travailler pour sa circonscription ne s'apparente en rien à la corruption. Le pouvoir

<sup>10</sup> Nouvelles du Moyen-Orient en ligne. « Lawmaker Says Parliamentary Immunity Ensures Democracy ». le mardi 22 janvier 2002. En ligne à l'adresse [http://www.middleeastwire.com/iran/stories/20020122\\_7meno.shtml](http://www.middleeastwire.com/iran/stories/20020122_7meno.shtml).

<sup>11</sup> Brésil, septembre 2001. En ligne à l'adresse <http://www.brazil.com/polsep01.htm>

individuel d'un parlementaire dépend principalement de sa capacité à s'acquitter avec succès de sa fonction de représentant<sup>12</sup>. Il y a problème lorsque le parlementaire accepte un paiement illicite pour faire son travail. S'ils veulent combattre efficacement la corruption, les parlementaires doivent d'abord donner l'exemple.

Les parlementaires peuvent utiliser leur notoriété pour condamner les manœuvres frauduleuses, pour demander à la population d'appuyer la lutte contre la corruption, et pour enrayer les pratiques malhonnêtes dans leurs circonscriptions. Ils démontrent ainsi qu'ils travaillent pour

### Exemple : Dr. Sanjaasuren Oyun (Députée, Mongolie)

Jusqu'à récemment, Sanjaasuren Oyun était seulement connue comme la sœur de S. Zorig, un chef pré-démocratie très respecté de la Mongolie. Après le meurtre brutal et non résolu de son frère en octobre 1998, Oyun s'est présentée aux élections partielles en vue d'obtenir le siège parlementaire de la circonscription de Dornod.

Ce n'est que lorsqu'elle est entrée en politique que l'on a connu cette femme très instruite qui rapidement a gagné le respect de la population pour les contributions positives qu'elle a apportées à la politique mongole. Oyun a commencé par demander une politique plus propre, en vertu du bon vieux principe voulant que le bien du public ait préséance sur le bien personnel et afin d'avoir un gouvernement plus transparent et responsable et de prendre position contre la corruption. « Le meurtre de mon frère a choqué tout le pays. Les gens ont commencé à se poser la question suivante : « La politique en Mongolie est-elle devenue pourrie au point que l'on s'entretue? » Ma réponse a été que la seule façon d'en sortir est d'avoir une politique plus ouverte et propre », a déclaré Oyun.

leurs électeurs et pour les principes de la bonne gouvernance, au lieu de vouer une allégeance aveugle à leur parti ou faction.

Dans la mesure du possible, les parlementaires doivent travailler ensemble au-dessus des lignes de parti. Cela peut s'avérer difficile, car le problème de la corruption s'accompagne de pressions politiques. Néanmoins, faute d'une telle approche, le dossier risque de se politiser et d'être utilisé par les représentants du gouvernement et de l'opposition pour discréditer l'autre camp. La volonté politique est alors arrêté dans son élan, les efforts déployés pour lutter contre la corruption affaiblis et le cynisme du public augmente.

Les parlementaires doivent également nouer des alliances avec la société civile, partenaire indispensable pour convaincre les dirigeants politiques que les initiatives anticorruption sont nécessaires. Une alliance efficace est celle de Transparency International – Kenya (TI Kenya) et la section kényane du Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC Kenya). La relation entre l'organisme de la société civile et l'organisme de parlementaires a donné lieu à une série de conférences sur le leadership, des tables rondes, des publications et des activités de recherche entreprises conjointement par APNAC et TI-Kenya dans le but de faire de la corruption une question d'élection et de transition, et de promouvoir une réforme judiciaire et politique au Kenya afin de remédier au problème de la corruption. TI-Kenya a également animé des conférences sur le leadership à l'intention des parlementaires dans le cadre du projet d'assistance de l'APNAC en vue de discuter de la justice transitionnelle et des mécanismes pour s'occuper de délits de corruption antérieurs<sup>13</sup>.

Parallèlement, les organismes de la société civile et les parlementaires doivent s'associer avec des médias indépendants pour exhorter le gouvernement à coopérer avec les défenseurs de la réforme. En établissant des relations et en formant des coalitions, ces groupes

<sup>12</sup> Mahler, Gregory S. *Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach*, (1995), p.87.

<sup>13</sup> [www.tikenya.org](http://www.tikenya.org) pour en savoir davantage



peuvent mettre en commun leurs meilleures pratiques et les leçons apprises. Il est également essentiel de susciter l'engagement du public pour assurer la reddition de comptes. Une relation solide avec les électeurs et le public fera en sorte que non seulement les manœuvres frauduleuses seront signalées à l'attention des parlementaires, mais aussi que ces derniers devront rendre des comptes. En établissant un dialogue avec le public, le parlementaire peut s'assurer que ses électeurs sont au courant des actes du gouvernement et savent si celui-ci atteint ou non ses objectifs. En outre, à titre de représentants du peuple, les parlementaires acquièrent une légitimité lorsqu'ils représentent leur circonscription et l'ensemble de la population.

La société civile et les citoyens ont besoin d'un parlement et de parlementaires convaincus pour pouvoir jouer un rôle vital dans la réforme du gouvernement. Tous les parlementaires, sans égard à leur parti d'appartenance, doivent veiller à ce que les lois qu'ils adoptent respectent les libertés civiles. Les mesures législatives comme celles visant l'accès à l'information et la protection des dénonciateurs doivent également être appuyées. Au bout du compte, il incombe aux parlementaires de mettre au jour et de dénoncer la corruption, de sensibiliser le public, de veiller à ce que la société civile possède les outils pour être efficace et de travailler avec cette dernière pour assurer la transparence et la reddition de comptes.

### **La reddition de comptes**

Elle est, dit-on, un préalable essentiel pour prévenir les abus de pouvoir et pour faire en sorte que les détenteurs d'autorité travaillent à la réalisation d'objectifs nationaux largement acceptés, avec autant d'efficacité, d'efficacités, de probité et de prudence que possible. Le but de la reddition de comptes est d'informer les citoyens du « pourquoi » et du « comment » des processus et des choix politiques, de manière à ce qu'ils puissent juger les actions du gouvernement et y réagir.

Lorsqu'elle est efficace, la démocratie parlementaire demande que les leaders et les dirigeants rendent des comptes. Un gouvernement ouvert

et responsable est essentiel, puisque la corruption se développe dans le secret. Les parlements et les parlementaires doivent s'intéresser à la façon dont les lois sont élaborées, mises en œuvre et appliquées, car le secret s'accompagne d'une possibilité de corruption et de mauvaise administration. Pour assurer la reddition de comptes, il faut renforcer la capacité des parlements, avoir accès sans entraves à l'information gouvernementale et des comités efficaces de gestion du budget et des comptes publics.

Ci-dessous se trouvent plusieurs outils que les parlementaires peuvent utiliser pour augmenter leur capacité dans leur rôle de surveillance.

### **Les outils des parlements**

Pour lutter contre la corruption, les parlements ont à leur disposition toute une série d'outils, qui s'inscrivent dans le système de reddition de comptes en vertu duquel sont jugés le gouvernement et ses actes. L'aboutissement ultime du processus survient lorsque l'électorat, par son vote, appuie ou rejette un gouvernement.

Si un gouvernement devient corrompu et si les parlementaires réussissent à lui faire rendre des comptes, ce gouvernement devra en payer le prix, car il perdra des appuis et, au bout du compte, le pouvoir. La mise en place et le renforcement de partis politiques et de parlementaires éloquentes, qui se font concurrence à l'intérieur du parlement pour obtenir l'appui du public, sont peut-être une meilleure garantie contre la corruption que les lois, même les plus raffinées.

Lorsqu'ils cherchent à enrayer la corruption, les parlements doivent tenir compte de la taille et de l'ampleur des administrations publiques modernes. Les parlementaires doivent également considérer les problèmes de plus en plus complexes que la mondialisation implique pour les prises de décisions. La variété des politiques, leur évolution rapide et la multitude d'objectifs qu'elles visent à accomplir alourdissent ces difficultés fondamentales. Une reddition de comptes idéale supposerait que les détenteurs du pouvoir précisent quels sont

les objectifs des initiatives, les normes de rendement, les résultats obtenus au regard des attentes, les leçons qui ont été tirées et la façon dont elles ont été appliquées. Dans la pratique, il est rarement possible d'être aussi précis et méthodique. Les parlements doivent donc faire en sorte qu'il existe des freins et contrepoids automatiques et encourager les citoyens à être attentifs. Les parlementaires doivent aussi améliorer et faciliter leur propre accès à l'information, par le truchement de services d'information et de recherche parlementaire fiables, de relations avec des organismes de la société civile et avec les médias afin de mieux comprendre les problèmes d'actualité les plus complexes.

La reddition de comptes diffère toutefois du contrôle direct. Un bon système de vérification, ajouté à un parlement actif et attentif, favorise davantage la bonne reddition de comptes qu'une multitude de contrôles et de règlements directs. Les parlementaires doivent chercher à établir des systèmes prévoyant la divulgation des objectifs et des résultats des programmes et faire en sorte que le système financier comporte des fonctions efficaces de budgétisation, de gestion et de responsabilisation.

Cela suppose un cadre législatif qui définit les intentions du gouvernement et qui réglemente les pouvoirs et l'autorité de l'exécutif. Il suppose également de prévoir des comités forts et actifs, notamment des comités chargés des finances et des comités de supervision semblables, qui soient habilités à examiner attentivement les ententes conclues avec les institutions financières internationales, à surveiller l'application des lois anticorruption par l'exécutif et à veiller à ce que la mise en oeuvre de politiques comme celles concernant la privatisation se fasse dans la transparence, sans délai et de façon efficace. Les comités doivent avoir des pouvoirs d'enquête leur permettant d'accéder aux comptes et aux documents du gouvernement, de manière à ce que des comptes soient rendus sur les dépenses du gouvernement et sur l'administration des programmes et services. Les réunions des comités doivent être accessibles au public et aux médias et faire l'objet d'une diffusion aussi large que possible et les

parlements doivent faire en sorte que les gouvernements réagissent et donnent suite à leurs recommandations.

Les organismes de surveillance (institutions supérieures de contrôle des finances publiques et protecteurs du citoyen) complètent et renforcent le travail des comités parlementaires. Ces institutions indépendantes relèvent des parlements et ceux-ci se doivent d'établir des relations de collaboration avec elles. Faute de tels organismes de vérification ou de lutte contre la corruption, les parlementaires risquent d'être incapables d'enquêter correctement sur les finances des gouvernements. De même, les conclusions des organismes anticorruption risquent d'engendrer une réaction moindre de la part des gouvernements en l'absence d'une couverture médiatique et d'un examen parlementaire. Pour assurer l'efficacité des institutions de vérification, les parlementaires doivent exercer un suivi réel en examinant les rapports sur les dépenses et les programmes gouvernementaux. Ils doivent également demander à ces institutions d'examiner les situations où l'on soupçonne l'existence de corruption ou de mauvaise administration.

On assiste à l'apparition d'une variété de comités parlementaires qui veillent à faire rendre des comptes aux gouvernements. Par exemple, un certain nombre de parlements africains ont créé des « comités des promesses », chargés de forcer les ministres à rendre compte des assurances qu'ils ont données au parlement. Ce genre de comités peut être utile pour faire la lumière sur diverses malversations. Le système de comités doit être utilisé pour exercer une surveillance sur l'administration des ministères. Les comités parlementaires qui examinent les rapports et en assurent le suivi doivent également appuyer les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

À titre d'exemple, les comités des finances doivent veiller à ce que les gouvernements présentent, en temps opportun, des budgets annuels complets, lesquels doivent faire état notamment des sommes que l'on compte dépenser dans chaque ministère et pour chaque programme et rendre compte des montants déjà recueillis et dépensés. À défaut de

tels budgets, on laisse la corruption et la mauvaise administration se perpétuer dans les ministères.

### **Le parlement et le processus budgétaire**

Les budgets, lorsqu'ils sont efficaces, sont un moyen pour l'exécutif de déterminer ce qu'il doit réellement donner aux citoyens et la façon d'en payer les frais – en tenant compte de ses obligations législatives, de ses politiques, de ses promesses politiques et de sa situation financière. Les parlements doivent autoriser les fonds et leur affectation/application et, en général, le faire annuellement. Ainsi, l'engagement parlementaire dans le processus budgétaire peut être utilisé pour faire en sorte :

- qu'il est éclairé sur toutes les sources de financement et sur leur ordre de grandeur prévu, sur ce que chaque programme ou activité permettra de produire et à quel coût;
- que l'information est reçue sans délai sur les ressources réunies, sur ce qui a réellement été dépensé et sur ce qui a été réalisé;
- qu'il y ait discipline en n'accordant qu'une approbation annuelle pour la plupart des programmes, en établissant des organismes de supervision spécialisés – comme des vérificateurs – pour examiner si l'information fournie par l'exécutif est exacte;
- que des comités et des pratiques de supervision internes sont en place pour assurer que les parlementaires et le public comprennent l'information, peuvent vérifier que les résultats atteints sont réels et peuvent faire des analyses pour vérifier si les fonds ont été gaspillés par inefficacité ou par corruption.

Outre les mesures évoquées plus haut, les parlementaires doivent se servir des délibérations (périodes des questions, déclarations des députés, allocutions) pour mettre au jour les cas de corruption, assurer

la reddition de comptes du gouvernement et mettre l'accent sur la nécessité d'une réforme. C'est là un moyen d'affermir la détermination des responsables politiques et du public en général. Le parlement doit également adopter des lois qui prévoient des politiques d'achat ouvertes et transparentes, qui permettent de radier les firmes corrompues des registres professionnels, d'intégrer des mesures de lutte contre la corruption dans le cadre constitutionnel, qui autorisent la confiscation des avoirs obtenus par des moyens corrompus.

Les parlementaires doivent également s'associer à des collègues qui partagent leurs vues, à des organisations non gouvernementales et à des organisations intergouvernementales de l'étranger, pour échanger des renseignements et promouvoir une réforme sur la scène internationale et intergouvernementale. Pour cela, ils peuvent exhorter leurs gouvernements à signer des conventions – comme la Convention des Nations Unies contre la corruption - et des traités internationaux de lutte contre la corruption. Les réseaux parlementaires régionaux et mondiaux, comme le RPsBM et la GOPAC, peuvent constituer une bonne stratégie pour lutter contre la corruption à l'échelle mondiale. L'élaboration des réseaux parlementaires fera l'objet d'une discussion plus détaillée dans le prochain chapitre.

Les parlements doivent appliquer les principes de bonne gouvernance, à savoir la reddition de comptes et la transparence, aux institutions internationales qui exercent des activités dans leurs pays. Ils doivent insister pour en savoir davantage sur les négociations entre les institutions financières internationales et le pouvoir exécutif – notamment débattre des subventions et des prêts au parlement – et surveiller de plus près le processus d'attribution des subventions et des prêts. Certains parlements sont même allés jusqu'à restreindre la capacité de l'exécutif d'emprunter sans l'approbation du parlement.

### **Planifier l'action parlementaire**

Lorsqu'ils sont aux prises avec un problème grave, les parlementaires sont souvent tentés de « faire quelque chose » avant même d'avoir bien

étudié le problème. Cela peut entraîner des échecs, des retards et de la frustration parmi les parlementaires qui souhaitent une réforme et les citoyens qui les appuient. Comme il a été mentionné au chapitre trois du présent manuel, une stratégie visant à faire échec à la corruption doit comprendre un diagnostic complet de l'incidence, des causes et des conséquences de la corruption à un niveau national. La planification parlementaire est un moyen d'obtenir un diagnostic exact de l'expérience qu'ont les pays de la corruption.

En effet, la planification parlementaire assure un cadre aux décisions prises par le parlement. Elle assure une bonne orientation et élimine la nécessité de revenir en arrière sans arrêt. L'élaboration d'un plan d'action parlementaire doit comporter les étapes suivantes :

- Une analyse approfondie du problème.
- La détermination des acteurs qui ont des chances d'exercer une influence.
- La constitution d'une équipe d'alliés et de spécialistes – au parlement et avec des partenaires externes également.
- La définition des objectifs et des buts visés.
- L'évaluation des ressources disponibles (temps, personnes, argent).
- La conversion du plan en un projet gérable, compte tenu des ressources disponibles.
- L'évaluation des résultats.
- L'élaboration de recommandations provisoires auxquelles le gouvernement devra réagir.

Les parlementaires constateront à quel point les plans d'action sont utiles dans leurs travaux aux comités. Ces derniers sont une occasion pour les parlementaires d'acquérir des connaissances détaillées sur un sujet en particulier, d'influencer le gouvernement au pouvoir et de servir les intérêts politiques de leur circonscription. Les comités doivent chercher à se doter de plans précis qui recevront l'appui de tous les

partis. De plus, pour bien collaborer avec la société civile, ils doivent tenir des audiences publiques et obtenir la plus large participation et le plus grand nombre de témoignages possible. Il importe qu'ils communiquent régulièrement avec le gouvernement. Le leadership est essentiel à leur efficacité et ils doivent être présidés par des personnes capables de susciter la coopération et l'efficacité d'une manière non partisane dans la mesure du possible. Après tout, ils doivent établir des consensus, se fixer des objectifs élevés, mais avancer à petits pas.

### Quelques mesures à prendre

Plusieurs organisations internationales en sont arrivées à la conclusion que la meilleure stratégie des parlementaires pour bâtir l'intégrité consistait à rechercher un ensemble équilibré d'initiatives législatives, financières, de supervision et de représentation. Dans l'optique de la section précédente, les parlementaires doivent intégrer ces mesures dans un plan d'ensemble pour atteindre les meilleurs résultats :

#### Cadre législatif :

Essentiellement, l'ensemble de base du droit :

- **Code criminel** : Il permettrait de dégager les activités qui seraient considérées comme criminelles et pour lesquelles les tribunaux serviraient de plate-forme de responsabilisation;
- **Cadre de contrôle pour l'utilisation des fonds publics** et l'autorité au sein de l'exécutif;
- **Cadre de contrôle de la fonction publique** en ce qui concerne l'engagement, la rémunération et la gestion de la fonction publique;
- **Législation pour la création de programmes et de services** pour mettre en place l'autorité requise mais aussi, pour limiter cette autorité à ce qui est nécessaire pour assurer la bonne intendance des ressources publiques;
- **Loi électorale**, comme le financement de la campagne;

- **Législation sur la transparence**, y compris la production de rapports, l'accès à l'information et la création d'organismes de reddition de comptes horizontaux.

### Cadre de contrôle financier :

- **Les forums sur la politique économique** peuvent simplifier les règles et règlements, éliminer les monopoles, réduire l'autorité discrétionnaire des fonctionnaires et accroître la transparence des processus et des institutions publiques.<sup>14</sup> Les réformes pourraient comprendre la déréglementation, la simplification du traitement fiscal, la stabilité macroéconomique et la démonopolisation. Ce sont des stratégies efficaces pour combattre les manœuvres frauduleuses.
- **Cadre de contrôle financier pour la reddition de comptes au parlement** et au public (il peut s'insérer dans la législation ou dans des articles au Règlement du parlement) précisant comment l'autorité parlementaire sera exercée pour l'ensemble de l'imposition, des frais et des dépenses et comment l'exécutif rendra compte au parlement de l'utilisation des fonds.
- **Budgets annuels** (ou une autre période fixée), y compris les recettes et les dépenses totales, les dépenses pour chaque programme – et en outre, une explication suffisante des dépenses conformément aux instruments financiers et aux résultats à atteindre, qui peut être compris par les parlementaires et expliquée au public.
- **Production sans délai de rapports publics** sur les dépenses réelles et sur les résultats.
- Création d'**organismes de supervision « verticaux »** appropriés y compris les ISC.
- **Exclusion des législateurs** (autres que ceux du ministère) d'exercer des pouvoirs exécutifs relatifs à la gestion financière ou de programme.

<sup>14</sup> [Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997](#). (2000). Washington, D.C., World Bank

### Cadre de supervision :

- **Questionnement de l'exécutif** à la Chambre ou dans les salles de réunions des comités par les parlementaires;
- **Examen en comité des politiques, programmes et activités** où des témoins de l'exécutif peuvent être appelés, où des sanctions s'appliquent pour outrage ou parjure et où il est obligatoire que ces questions soient traitées ouvertement en plénière;
- **Examen attentif de la réglementation** en comité pour veiller à ce que la législation secondaire soit conforme aux lois du parlement;
- Réception et examen attentif des rapports de rendement (sur les finances et les résultats);
- Réception et **examen des rapports de vérification**.

### Cadre de représentation (leadership) :

- Établir un consensus et les **attentes du public relativement à ce en quoi consiste un comportement acceptable** pour les représentants élus et les fonctionnaires nommés;
- Agir de façons qui soient conformes avec ces attentes;
- Faire en sorte que les **plaintes des citoyens** sur l'utilisation de l'autorité et des ressources du parlement soient connues de l'exécutif et suivre la réaction de l'exécutif;
- Rendre visibles les **points de vue minoritaires** (y compris les rapports minoritaires des comités);
- Limiter le **privilège** parlementaire;
- Adopter des pratiques transparentes sur le **financement** des partis et **des élections**;
- S'assurer que les **pratiques de concertation** ne nuisent pas au fonctionnement du parlement.

## Renforcement de la capacité parlementaire :

- Indépendance par rapport à l'administration parlementaire exécutive;
- Ressources adéquates pour soutenir le parlement et les parlementaires dans tous leurs rôles.

### ÉLÉMENTS CLÉS

- Les parlements doivent lutter contre la corruption en donnant avant tout le bon exemple. Ils doivent offrir des modèles de comportement qui assurent l'intégrité du parlement.
- Les parlementaires doivent convaincre les chefs de leurs partis de la nécessité d'une réforme. Ils doivent aussi collaborer entre eux, au-dessus des lignes de parti.
- Les parlementaires peuvent aider à éduquer le public sur les rouages du gouvernement et ce faisant, exiger que le gouvernement rende des comptes. Cela augmente leur légitimité personnelle et la légitimité du parlement;
- Les parlements, la société civile et les médias doivent travailler ensemble contre la corruption et exiger que les gouvernements rendent des comptes.
- Les parlements peuvent apporter une contribution majeure aux efforts de lutte contre la corruption en exerçant leurs fonctions de reddition de comptes, notamment par le truchement du cycle budgétaire et de leur travail en comité.
- Les parlements et les institutions suprêmes de vérification, comme les vérificateurs généraux, doivent collaborer ensemble contre la corruption. Ils doivent assurer un suivi efficace, de sorte que leur travail produise des résultats concrets.
- Les parlements doivent chercher à mettre en place un système budgétaire faisant en sorte que le gouvernement dispose de comptes suffisants pour ses dépenses et ses résultats.
- Les parlementaires doivent s'associer à des collègues qui partagent leur avis, à des organisations non gouvernementales et à des organisations intergouvernementales, pour s'attaquer à la dimension transnationale de la corruption.

## Chapter 5 : Constituer des réseaux parlementaires efficaces

La corruption n'est plus une question purement nationale et elle ne l'a peut-être jamais été. Dans le contexte mondial d'aujourd'hui, la corruption n'est pas confinée à l'intérieur des frontières nationales – elle s'étend sur les régions et la planète. Reconnaissant ce fait, de nombreuses organisations internationales mettent en place des programmes et des conventions pour traiter la nature internationale de la corruption, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).<sup>15</sup>

De nos jours, l'information et les outils nécessaires pour permettre à la corruption de s'infiltrer dans les transactions commerciales internationales et dans les activités de blanchiment d'argent ne se trouvent souvent que dans la coopération régionale et internationale. Ainsi, il est plus nécessaire que jamais d'échanger de l'information et de coopérer entre les frontières et la capacité de fonctionner en réseau est également devenue plus importante – particulièrement pour les parlementaires.

Dans ce chapitre, les diverses typologies de réseautage et d'échange d'information disponibles seront examinées, y compris celles des réseaux visant particulièrement les parlementaires et leurs besoins. Le chapitre se terminera par un examen des leçons apprises pour bâtir des réseaux parlementaires efficaces. Deux exemples de réseaux parlementaires seront examinés : l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) et le Réseau parlementaire sur la Banque mondiale (RPsBM).

---

<sup>15</sup> Il est déclaré dans le préambule de la Convention des Nations Unies contre la corruption que « la corruption n'est plus une affaire locale mais un phénomène transnational qui frappe toutes les sociétés et toutes les économies, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour la prévenir et la juguler. »

## Formes évolutives de réseautage et d'échange de connaissances

Pour comprendre les réseaux parlementaires, il faut les situer dans le discours actuel relativement au réseautage. Le nombre de réseaux a augmenté ces dernières années, tout comme le nombre de façons de les décrire. Il y a des réseaux du savoir, des réseaux d'échange de pratiques, des réseaux de politique publique mondiaux, des réseaux de défense d'intérêt et des réseaux parlementaires, pour n'en nommer que quelques-uns.

L'Institut international du développement durable définit les **réseaux** comme suit : Un ensemble de personnes ou d'organismes, habituellement répartis dans plusieurs endroits géographiques distincts, reliés par une technologie des communications appropriée.<sup>16</sup> Les **réseaux du savoir** par contre sont un groupe d'institutions spécialisées travaillant ensemble à un centre d'intérêt mutuel – en renforçant la capacité de recherche et de communications les unes des autres, en échangeant des bases de connaissances et en élaborant des solutions qui répondent aux besoins des décideurs cibles aux niveaux national et international.<sup>17</sup>

Les **réseaux d'échange de pratiques** sont des groupes de gens qui partagent une préoccupation, un ensemble de problèmes ou une passion sur un sujet et qui approfondissent leurs connaissances et leur expertise dans ce domaine en entrant fréquemment en relation.<sup>18</sup> La participation est facultative et les relations ne sont pas structurées. Le leadership provient en général de l'intérieur et plutôt que d'être nommé. Les réseaux d'échange de pratiques complètent les structures existantes en favorisant la collaboration, l'échange d'information et l'échange des pratiques exemplaires sans égard aux barrières de temps, de distance et de hiérarchies organisationnelles.

<sup>16</sup> [www.iisd.org/issd/research](http://www.iisd.org/issd/research)

<sup>17</sup> Heather Creech, 2001. *Strategic Intentions: Principles for Sustainable Development Knowledge Networks*, p. 15.

<sup>18</sup> Vicky Carpio, Tam. 2002 *Assessing the Value of Communities of Practice: Summary of Findings*, p. 1.

Les **réseaux de politique publique mondiaux** créent un discours public transnational relativement aux questions de politique qui nécessitent une approche mondiale.<sup>19</sup> Dans bien des cas, les réseaux qui exercent des fonctions autres que la défense des intérêts débutent d'une façon semblable, c'est-à-dire en plaçant les questions en évidence à l'ordre du jour mondial, avant de passer aux autres phases du cycle politique. Les liens transnationaux qui sont établis durant le processus de défense des intérêts aideront vraisemblablement ces réseaux à mesure qu'ils se dirigent vers la mise en oeuvre des solutions politiques.

Enfin, les **réseaux de défense des intérêts** sont des groupes de personnes ou des organisations ou les deux qui travaillent ensemble et qui ont comme but commun de changer les politiques, les lois ou les programmes pour un enjeu particulier qu'ils défendent.

La différence entre ces types de réseaux se situe au niveau de leur composition et de leur but ultime. Les réseaux du savoir ont tendance à déterminer les groupes ou les institutions qui les composent, tandis que les communautés d'échange de pratiques et les réseaux de défense des intérêts sont plus ouverts dans le sens où ils accueillent autant les particuliers que les organisations. En ce qui concerne le but ultime, les réseaux du savoir et les réseaux de politique publique mondiaux cherchent à trouver et à échanger des solutions entre leurs membres, tandis que les réseaux d'échange de pratiques et les réseaux de défense des intérêts se préoccupent davantage du processus de partager l'information plutôt que de viser un résultat en particulier. Ils ont en commun toutefois leur intérêt à échanger leurs connaissances et leur expertise et ils croient que l'effort collectif est plus puissant que l'effort individuel.

Ceci étant posé, comment pouvons-nous définir les réseaux parlementaires? Peut-on les considérer comme un des types de réseaux qui viennent d'être décrits ou font-ils partie d'une catégorie à part?

<sup>19</sup> Jan Martin Witte, Wolfgang H. Reinicke et Thorsten Benner. 2000. *Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks*. *International Politics and Society*.



La meilleure façon de décrire la plupart des réseaux parlementaires, c'est de les placer dans la catégorie des **réseaux de politique publique mondiaux**, quoiqu'il s'agisse d'un réseau puissant. En général, ils sont transnationaux et sont axés sur une question de politique commune qui exige une approche mondiale (p. ex. la corruption, comme dans le cas de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption). Les membres cherchent à placer les enjeux à l'ordre du jour mondial et à mettre en commun l'information et les connaissances dans le but de chercher et de mettre en oeuvre des solutions politiques.

### Pourquoi des réseaux parlementaires?

Les réseaux parlementaires puisent dans une ressource riche – les parlementaires – qui sont en position d'accéder aux centres de pouvoir et d'influence d'autres nations, tandis que les organisations de la société civile ne le peuvent pas.<sup>20</sup> Ces réseaux servent souvent de plate-forme aux parlementaires pour intervenir dans des enjeux desquels ils ont été écartés, c'est-à-dire les initiatives contre la corruption, les rouages de l'OMC et l'aide internationale. Puisqu'ils sont élus, les parlementaires ont une autorité morale et une légitimité qui leur donne du poids dans leurs interventions et leur participation.<sup>21</sup>

Dilys Cossey, gestionnaire de la Fédération internationale pour le planning familial – projet parlementaire du réseau européen, prétend que les parlementaires sont des communicateurs efficaces qui ont la capacité d'attirer la publicité. Leurs opinions sont recherchées activement et par conséquent, si les parlementaires de diverses régions ou pays sont à la même page, l'incidence est plus grande que l'opinion d'un seul représentant élu.<sup>22</sup>

En somme, la création d'un réseau auquel participent des parlementaires peut présenter plusieurs avantages, notamment :

- la création d'une valeur commune dans le groupe – en arriver à de nouvelles idées grâce à l'interaction entre des perspectives et des approches différentes;
- la facilitation du changement dans les politiques et les pratiques;
- le renforcement des capacités pour tous les membres.<sup>23</sup>

Du point de vue des décideurs, les réseaux parlementaires leur permettent d'entrer en relation avec leurs pairs et de simplifier la recherche de renseignements et d'avis fiables. Pour les personnes qui sont spécialisées dans un certain domaine de la politique publique, cela leur donne une occasion d'intensifier ou d'élargir davantage leur participation internationale dans ce domaine.<sup>24</sup> Puisque les lignes de parti et la nécessité à court terme de remporter l'élection peuvent empêcher la tenue d'un véritable débat et d'un examen réel des questions mondiales à long terme dans un parlement national, les réseaux peuvent représenter une occasion d'explorer des questions plus en détail sur une période de temps prolongée. Toutefois, au coeur de ces réseaux, des gens travaillent ensemble.

L'examen en réseau d'une question comme la corruption présente l'avantage supplémentaire de donner aux participants une voix mondiale et régionale. Une telle voix, conjuguée à l'association de collègues aux vues similaires d'autres pays, peut être particulièrement rassurante dans la lutte souvent solitaire contre la corruption dans des pays où un exécutif corrompu domine le parlement. Les parlementaires peuvent éventuellement emprunter des idées d'autres pays et éviter les pièges dans lesquels d'autres sont tombés grâce à l'échange d'information et des leçons apprises avec leurs pairs.

Les associations parlementaires comme l'Union interparlementaire (UIP), l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) et La Francophonie sont actives depuis de nombreuses années et elles

<sup>20</sup> Sénateur Raynell Andreychuck et Marlène Jennings, députée. *Globalization and Governance: Contemplating the Global Village* (décembre 2003), p. 14

<sup>21</sup> Parlement du Canada, *Colloque sur la diplomatie parlementaire*, le 29 avril 2002

<sup>22</sup> Dilys Cossey. *Advocacy with Parliamentarians in Europe*, Choices (Vol. 28, No. 1) 2000.

<sup>23</sup> [www.iisd.org/networks/](http://www.iisd.org/networks/)

<sup>24</sup> Andreychuck et Jennings, p.16.

donnent aux parlementaires l'occasion de rassembler des questions d'intérêt commun et d'en discuter. Au fil des ans, ces associations traditionnelles ont apporté une aide technique importante à de nombreux jeunes parlements, par exemple en envoyant le personnel parlementaire d'expérience aider les législatures plus nouvelles à organiser leurs services de soutien législatif.

Toutefois, dans la plupart des cas, le réseautage se fait sur une base institutionnelle, c'est-à-dire que les membres sont sélectionnés pour représenter leur parlement national. Une répercussion clé de cette approche, c'est que le chef politique du parlement ou les chefs de parti sélectionnent vraiment en bout de ligne les membres pour participer aux réunions interparlementaires. Cela tend à réduire la continuité et l'engagement de la part des participants. De plus, cela peut être interprété comme une récompense pour d'autres services rendus, de sorte que l'objectif du processus de sélection peut souvent être autre chose que l'objet politique du réseau.<sup>25</sup> Par exemple, lorsque le leadership parlementaire est dominé par un exécutif corrompu, un tel processus de sélection des représentants dans un réseau de lutte contre la corruption peut avoir pour effet de miner l'objet du réseau.

Le danger d'un processus de sélection dominé par l'exécutif et ses conséquences sur un réseau sont plus grands dans le cas des réseaux à objet unique. Et ce sont les réseaux à objet unique ou « spécialisés » qui voient le jour présentement pour compléter les réseaux polyvalents mieux connus sous le nom d'UIP. Voici des exemples de tels réseaux :

#### **Parlementaires pour une action mondiale (PAM)**

([www.pgaction.org](http://www.pgaction.org)),

**Réseau parlementaire sur la Banque mondiale (RPsBM)** ([www.pnowb.org](http://www.pnowb.org)), **Forum parlementaire pour le NEPAD** (<http://www.parlanepad.org/an/About.htm>) et **Réseau parlementaire pour le désarmement nucléaire (PNND)** (<http://www.gsinsitute.org/>)

<sup>25</sup> Martin Ulrich. 2004. Effective interparliamentary Networks: Observations and Examples.

[pnnd/](http://www.pnnd/)). La participation à des réseaux axés sur une politique est le plus manifestement efficace si elle inclut les parlementaires qui sont intéressés et engagés à l'égard du point central de la politique. Lorsque la continuité de la participation des membres est importante, notamment lorsque des questions de politique sont examinées ou qu'un programme actif de travail est poursuivi, des membres individuels sont simplement plus efficaces. Toutefois, ces organisations peuvent souffrir d'une forme de discontinuité différente à la suite d'une élection. L'établissement de sections dans divers pays et régions peut atténuer un tel risque.

#### **Premier exemple : Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC)**

La GOPAC est un réseau axé sur le but unique de combattre et de prévenir la corruption en renforçant l'intégrité de la gestion publique. Composée de parlements, de parlementaires et d'anciens parlementaires de pays du monde entier, la GOPAC est un réseau qui vise à donner de l'information, des outils et une formation pertinente à ses membres et s'efforce de soutenir et de conseiller ses membres dans leurs initiatives personnelles de lutte contre la corruption. Établie à Ottawa à une conférence mondiale qui s'est tenue au Parlement du Canada en 2002, la GOPAC est gérée par un conseil d'administration et un bureau représentatifs sur le plan international.

Le secrétariat mondial de la GOPAC est situé à Ottawa. Le Canada sert de point de contact international et chacune des sections régionales est également représentée par son propre secrétariat. Les sections nationales de la GOPAC travaillent avec les régions et le secrétariat mondial à améliorer l'intégrité au parlement. Les sections de la GOPAC se trouvent dans toutes les régions du monde.

Sur le plan conceptuel, la GOPAC croit que son travail s'articule sur trois concepts fondamentaux : le soutien des pairs, l'éducation et les résultats fondés sur les objectifs. Au cours des deux dernières années, le travail de la GOPAC, de ses sections régionales et nationales et de ses

membres a laissé des marques importantes dans le monde entier dans ces trois domaines :

- **Soutien des pairs** : les membres de la GOPAC ont travaillé ensemble, par l'entremise de leurs sections régionales et nationales ou du secrétariat mondial, à échanger de l'information et les leçons apprises et à soutenir leurs collègues du monde entier. Les membres se sont rendus fréquemment à l'extérieur de leur pays pour appuyer de nouvelles sections à l'étranger – notamment dans le cas du voyage de la section de l'Amérique latine en Afrique et le voyage du président du Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC) dans d'autres nations africaines – pour encourager leurs collègues à établir leurs propres réseaux contre la corruption.
- La GOPAC a soutenu efficacement ses collègues face à un exécutif fort, comme dans le cas d'une parlementaire du Mozambique, qui a reçu un soutien sous forme d'amitié et d'échange d'information de la part de ses collègues du Mexique.
- **Apprentissage commun** : l'échange des leçons apprises et des pratiques exemplaires parmi les membres et le grand public a également été un centre d'intérêt de l'organisation. Le secrétariat de la GOPAC vise à tenir les canaux de communication ouverts en échangeant de l'information dans le site Web de la GOPAC (j), dans le manuel du parlementaire et dans le CD ROM de la GOPAC (élaboré de concert avec l'Institut de la Banque mondiale), dans le bulletin de la GOPAC, ainsi que dans des rapports d'événement, des rapports et de la documentation. Tous les outils d'information sont à la disposition des membres de la GOPAC et des sections de la GOPAC et ils ont été distribués aux parlementaires et à des organisations de la société civile, notamment Transparency International. En outre, tous les outils d'information ont été examinés et approuvés par le conseil d'administration de la GOPAC pour assurer leur pertinence pour un public parlementaire.

La majorité de l'information produite par la GOPAC vise l'éducation et la formation en ce qui a trait aux questions relatives à la bonne gestion publique et à la lutte contre la corruption. Le but ultime consiste à parfaire l'expertise de ses membres dans une diversité de domaines relatifs aux questions de bonne gestion publique et à renforcer leur capacité de chercher des solutions de façon efficace.

- **Résultats** : Bien qu'elle ne compte que deux ans d'existence, la GOPAC a produit des résultats préliminaires<sup>26</sup> en donnant une légitimité aux réformateurs (il en est question ci-après), établissant ainsi des relations avec des organisations aux vues similaires, ce qui s'ajoute à l'apprentissage commun décrit ci-dessus.

Les membres de la GOPAC au Kenya, avant l'élection de 2003, étaient principalement des membres de l'opposition travaillant contre le régime Moi corrompu. Les résultats de l'élection générale de 2003 pour les membres de l'APNAC ont été à certains égards liés à la légitimité et au respect que les citoyens ont eu pour l'organisation. Parmi les 21 membres initiaux de la section APNAC-Kenya, huit ont été nommés au cabinet du nouveau gouvernement – y compris le président actuel, l'Honorable Musakari Kombo qui est actuellement ministre du gouvernement local et sous-ministre de l'environnement – et un membre a remporté le prix Nobel de la paix – Wangari Maathai.

La GOPAC et ses sections ont également établi de solides relations avec d'autres organisations aux vues similaires. Les sections de l'Australie, du Kenya, du Moyen-Orient/Afrique du Nord et du Sud asiatique ont fondé leurs secrétariats au sein des bureaux locaux de Transparency International. Dans le cas de la section de l'Amérique latine, une entente de coopération a été signée avec l'Organisation des États américains (OEA) pour travailler ensemble à des activités

<sup>26</sup> Ces résultats s'ajoutent à l'augmentation incessante du nombre des membres dans toutes les régions du monde et à la création de nouvelles sections régionales/nationales

anticorruption dans la région et la section a également reçu l'appui du Parlato Latino sous forme de superficie de bureau et de ressources humaines.

En plus des relations déjà mentionnées, l'organisation a établi des relations avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'International Compliance Association, le Latin American Financial Intelligence Council, l'Association parlementaire du Commonwealth, GRECO, le Pacte de stabilité, la Fondation Westminster et l'Association internationale entreprise et parlement (AIEP).

### Réseaux parlementaires efficaces : l'expérience de la GOPAC

Depuis sa création, la GOPAC a élargi son domaine de connaissances relativement au réseautage entre parlementaires, dont une bonne part sont présentées dans la section « Leçons apprises » qui suit. La majorité des leçons apprises par la GOPAC se situent dans le domaine des partenariats avec des parlementaires individuels fondés sur les divers emplacements géographiques, parlant diverses langues et faisant partie de diverses cultures et structures politiques. Comme l'ont indiqué Heather Creech et Terri Willard dans leur ouvrage, 98 p. 100 du travail dans les réseaux se situe dans la gestion des relations.<sup>27</sup>

La GOPAC a constaté que l'organisation avait profité de son centre d'intérêt unique, qui est néanmoins universel, autour duquel elle peut coordonner ses membres et ses activités. L'universalité de l'expérience de la corruption a, dans un sens, créé un langage commun entre les membres de la GOPAC, ce qui leur a permis de se rapprocher malgré leurs différences.

Les autres « leçons apprises » par la GOPAC sont les suivantes : la nécessité d'une information cohérente et concise pour les membres qui fait en sorte que ces derniers sont engagés et qu'ils ont un sens

<sup>27</sup> Heather Creech et Terri Willard. 2001. *Strategic Intentions: Managing Knowledge Networks for Sustainable Development*. p. 2

d'appartenance quant au plan d'action, à la haute valeur des communications électroniques qui ne peuvent être améliorées que par des rencontres face à face périodiques, à des structures de production de rapports compréhensibles et accessibles et à des ressources pour mettre en oeuvre tout ce qui précède.

### Deuxième exemple : Réseau parlementaire sur la Banque mondiale

Le Réseau parlementaire sur la Banque mondiale (RPsBM) a été créé dans le but d'engager les parlementaires du monde entier dans le débat mondial sur l'établissement et l'augmentation de l'influence que les parlementaires exercent relativement aux questions de coopération en matière de développement. Le RPsBM compte plus de 400 membres provenant de 90 pays membres de la Banque mondiale; toutefois, ils représentent leur point de vue et celui de leurs électeurs et non pas celui de leur parlement, de leur gouvernement ou de leur pays. Légèrement indépendant de la Banque mondiale, le RPsBM est une organisation non partisane sans but lucratif constituée selon le droit français.

La mission du RPsBM suit les principes directeurs relativement à l'obligation de rendre compte, l'engagement, la formation de réseaux, les partenariats et l'évaluation périodique :

- **Obligation de rendre compte** : promouvoir un dialogue direct entre les parlementaires et les établissements de développement multilatéraux afin de parvenir à une plus grande transparence en matière de politiques et de pratiques et d'accroître la responsabilité collective;
- **Engagement** : fournir aux membres du RPsBM un cadre propice aux parlementaires pour plaider la cause des problèmes de développement international;
- **Formation de réseaux** : promouvoir la collaboration, le dialogue hâtif et l'échange d'information entre parlementaires sur les principaux problèmes touchant les grandes questions en matière de

développement international, de finances et d'élimination de la pauvreté;

- **Partenariats** : prendre des initiatives permettant de promouvoir la coopération et les partenariats entre les parlementaires et les décideurs, les milieux universitaires, le secteur privé et les organisations non gouvernementales relativement aux questions de développement;
- **Évaluation périodique** : favoriser la mise au point de mécanismes et l'adoption de pratiques en vue d'un contrôle véritablement démocratique de l'aide au développement dans toutes ses phases.

Le RPsBM s'adonne à plusieurs activités aux niveaux international et national. Au moins une fois l'an, le Réseau organise une conférence internationale d'importance, tandis que ses sections régionales (Afrique orientale, Inde et Moyen-Orient) font progresser la mission du RPsBM pour accroître la reddition de comptes et la transparence en matière de développement international, tout en maintenant leurs propres plans d'action régionaux sensibles.

Le RPsBM facilite également les visites sur le terrain des parlementaires des pays donateurs pour se rendre compte des projets en cours dans les pays en développement. En même temps, le Réseau organise la visite de parlementaires des pays en développement aux parlements de pays dont les traditions démocratiques sont bien établies. L'organisation s'engage dans des consultations avec la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales sur leurs projets, programmes et activités de recherche respectifs. Enfin, ses membres participent aux groupes de travail (comme le Comité VIH/sida, le Parliamentarians Implementation Watch sur les objectifs de développement pour le millénaire (ODM) et un Groupe de travail sur le commerce).

### Leçons apprises

En nous fondant sur l'étude d'autres réseaux, sur les expériences des membres fondateurs de la GOPAC et du RPsBM et sur la recherche

effectuée par l'institut international du développement durable ([www.isd.org](http://www.isd.org)), nous constatons neuf principes directeurs relativement aux réseaux parlementaires. Ce sont :

#### Réseaux parlementaires efficaces : l'expérience du RPsBM

par Bert Koenders, député, Pays-Bas et  
président du RPsBM

Le Réseau parlementaire sur la Banque mondiale a été créé pour accroître le rôle des parlementaires dans le processus du développement économique. Nous continuons à croire que le succès de la participation ne sera possible que si l'expansion de la société civile s'accompagne d'une renaissance ou d'une habilitation équivalente des institutions représentatives et principalement du parlement.

Pour faire progresser ce plan d'action, un petit groupe de députés de divers pays se sont réunis autour de l'idée de créer un réseau pragmatique informel qui pourrait inviter les parlementaires à traiter les questions relatives au développement. Concrètement, nous nous avons commencé à mettre en place une forme d'examen parlementaire de la façon dont fonctionne la Banque mondiale et de plus en plus, le Fonds monétaire international. Enfin, nous étions convaincus que ce Réseau créerait le nouveau type de plate-forme de dialogue pour les parlementaires entre eux et entre les parlementaires et le milieu du développement. Il existe deux éléments clés à tirer de l'expérience du RPsBM jusqu'à présent :

- Le premier est l'importance des partenariats efficaces pour bâtir la reddition de comptes collective des institutions financières internationales. Les groupes de députés peuvent de plus en plus jouer un rôle en ce qui concerne les politiques de la Banque mondiale et du FMI aux niveaux national, régional et mondial, renforçant ainsi leur capacité de traiter avec les gouvernements et les autres institutions dans un système de gestion publique mondial. Par

### Réseaux parlementaires efficaces : l'expérience du RPsBM (Suite)

L'entremise de nos sections locales, les députés ont entrepris un dialogue d'une manière transparente et indépendante avec les bureaux locaux et régionaux de la Banque mondiale, examinant de façon critique les programmes au niveau où ils comptent le plus. En outre, nous avons établi avec le temps des relations semblables avec le FMI, le Fonds mondial et d'autres joueurs importants du domaine du développement.

- Le deuxième élément consiste à cibler des résultats concrets et pragmatiques. Bien que le RPsBM ait pris de l'expansion, il reste une véritable organisation de réseau. Plutôt que de reproduire le travail des grandes assemblées parlementaires, nous avons tenté de compléter ce travail en mettant l'accent sur un plan d'action ciblé en matière de développement par le truchement de programmes pragmatiques. Par exemple, le RPsBM a organisé des groupes de travail sur des questions précises comme le commerce et le VIH/sida, qui ont permis aux parlementaires et aux praticiens de discuter ensemble des questions d'actualité et de chercher à déterminer où la voix parlementaire peut avoir le plus d'effet. Nous avons également tenté de tenir la discussion au niveau approprié, en partie par l'intermédiaire de nos sections régionales du Moyen-Orient, du Japon, de l'Afrique orientale et de l'Inde.

Depuis quatre ans, nous avons bâti un réseau d'environ 800 députés dans cent dix pays. Les programmes que nous avons lancés ont été efficaces parce qu'ils ont permis de faire progresser notre plan d'action tout en offrant à nos membres des occasions concrètes de bâtir leur capacité de s'engager sur ces questions. Grâce aux partenariats et à une approche concrète, nous espérons avoir été utiles.

1. **Centre d'intérêt** : En approfondissant l'échange d'information et l'analyse dans un domaine, les parlementaires sont en mesure d'exercer plus d'influence que s'ils échangent de façon superficielle sur plusieurs sujets. Un réseau ciblé qui s'engage à démontrer des résultats attirera vraisemblablement des membres qui se consacrent à l'action et aux résultats.
2. **Leadership** : Pour établir des réseaux efficaces, il importe qu'une seule personne soit en mesure d'attirer une équipe de base représentative pour lui donner une orientation et engager un réseau solide de parlementaires. Le leadership est la capacité d'articuler une vision largement partagée tout en permettant aux collègues d'agir efficacement dans le sens de cette vision d'une façon qui engage tous les membres. Sans leadership, un réseau s'éteindra probablement après quelques échanges initiaux.
3. **Résultats** : Bien que les délibérations intéressantes et la formulation de résolutions bien articulées soient des activités satisfaisantes pour les réseaux, la production concrète de résultats pratiques – qui influencent le bien-être des gens – est le plus grand motivateur.
4. **Accès au soutien approprié** : Les réseaux de parlementaires peuvent plus facilement produire des résultats concrets s'ils ont accès à un secrétariat efficace et à des services spécialisés. Les services spécialisés sont nécessaires pour faire en sorte que le leadership politique soit éclairé par l'expertise dans la substance de la politique. Les services de secrétariat sont ceux qui assurent l'efficacité des délibérations et de la prise de décision d'une part et l'efficacité de la mise en oeuvre d'autre part. Les techniques de gestion organisationnelles sont également essentielles pour bâtir et maintenir les réseaux, puisque ces derniers ont besoin d'une structure, de plans de travail, d'échéanciers et de produits livrables.<sup>28</sup>
5. **Alliances** : Il est probable que les objectifs de tout réseau parlementaire pragmatique compléteront bien les objectifs d'autres

organisations. La formation d'alliances avec de telles organisations permet d'optimiser les ressources et surtout, d'élargir les possibilités.

6. **Délibérations électroniques** : Bien que les délibérations à l'aide de la technologie de l'information n'ait pas remplacé la nécessité des délibérations face à face, elles peuvent devenir un complément essentiel et faire gagner du temps et économiser sur le coût des déplacements. L'utilisation de la technologie de l'information réduit également le temps et les coûts de l'accès aux ressources dans le cadre de l'élaboration des plans, des produits écrits et des déclarations.
7. **L'Institut international du développement durable** rappelle ce qui suit lorsque l'on se sert de la technologie de communication en direct pour les communications et les délibérations : des calendriers à plus long terme lorsque l'on fonctionne dans une langue que ne maîtrisent peut-être pas tous les participants, tenir compte des congés et des saisons régionaux et utiliser la téléconférence pour enrichir l'information de façon à maintenir des relations plus fortes au centre du réseau.<sup>29</sup>
8. **Ressources** : Les ressources qui proviennent de sources diversifiées réduisent le risque de devenir un agent des intérêts d'une autre organisation. Le financement viable permet à une organisation de consacrer moins de ressources à la recherche de financement. Par ailleurs, la recherche de financement peut aider à assurer la réaction aux intérêts contemporains.
9. **Continuité** : Les réseaux parlementaires sont particulièrement vulnérables compte tenu de la carrière en général de courte durée des représentants élus. Chacun des facteurs précédents peuvent contribuer à la continuité. La clarté du centre d'intérêt (et des résultats), les partenaires engagés, la quantité des bailleurs de fonds,

l'accès au secrétariat et au personnel professionnel et l'accès à la technologie et son utilisation font en sorte que le réseau qui ne cesse d'accueillir de nouveaux participants.

<sup>29</sup> Terri Willard. Helping Knowledge Networks Work. 2001.

## Annexe un : Le Bureau contre la corruption du Malawi (The Anti-Corruption Bureau in Malawi)

**Présenté par Louis Chimango, député, Malawi, ce cas illustre comment la motivation des parlementaires contre la corruption ne peut pas être efficace si ces derniers ne tiennent pas compte des autres joueurs et ne collaborent pas avec eux.**

La corruption est l'ennemi du développement. Lorsque la fraude et la corruption ne sont pas mises en échec adéquatement, les efforts de développement sont vains. Le Bureau contre la corruption du Malawi<sup>30</sup> est le principal joueur dans le processus de lutte contre la corruption. Le Bureau a lancé une initiative, un programme unique visant à promouvoir les réformes au Malawi. Ce faisant, le Bureau tend la main à plusieurs institutions publiques et privées clés.

### **Une structure de reddition de comptes...**

Pour s'attaquer efficacement au problème de corruption et de fraude dans nos institutions publiques, le Bureau fait valoir activement la nécessité d'établir une structure de reddition de comptes au sein des institutions. Le Bureau croit que la lutte à la corruption et à la fraude doit être « intégrée » dans TOUTES les institutions publiques et dans les programmes qui visent à venir en aide aux pauvres (de la même façon qu'un tel accent a été placé sur les programmes sur VIH/sida et sur les sexes). Au niveau individuel, le Bureau s'assure que tous les superviseurs font ce qui suit :

---

<sup>28</sup> Ibid. p. 23.

<sup>30</sup> Le Bureau tient son autorité de la *Corrupt Practices Act* qui a été promulguée par le Parlement en 1995.



- Définir clairement leurs responsabilités afin d'éviter le recouplement des responsabilités entre les gestionnaires.
- Définir l'étendue des responsabilités qu'ils peuvent superviser et desquelles ils peuvent assurer la direction efficacement.
- Définir clairement les responsabilités de chaque employé, de sorte que chacun sache et comprenne la portée de son poste et l'interconnexion entre son poste et celui des autres employés et les autres postes dans l'organisation.
- Définir clairement la responsabilité et le niveau hiérarchique de chaque poste, de façon à donner une latitude aux employés pour prendre des décisions sur des questions qui relèvent de leur compétence.
- Établir un système de communication qui permet une circulation des directives, de l'information et des connaissances du haut au bas et du bas au haut de l'échelle.
- Établir un système permettant de vérifier si l'information transmise vers le haut ou vers le bas et latéralement est à jour.
- Discuter avec le personnel et l'éduquer sur les mesures de contrôle externes et s'assurer que les consignes, lois et politiques du gouvernement sont suivies;
- Examiner et mettre à jour continuellement les consignes opérationnelles et les lignes directrices pour en assurer la pertinence;

#### **Au niveau collectif, le Bureau fait valoir activement la nécessité :**

- d'établir des **codes de conduite** qui font en sorte que le travail est valable;
- de respecter des **normes de rendement**;
- de mettre en place un **code de leadership** et de le respecter;

- de promouvoir une culture **fondée sur les valeurs** dans la fonction publique;
- de viser l'**excellence**;
- de viser la reddition de comptes.
- Le Bureau croit que la promotion et l'atteinte de ce niveau de reddition de comptes :
  - fait en sorte qu'un gestionnaire rend compte des gestes et des omissions de ses subalternes;
  - fait en sorte que le gestionnaire mesure son rendement et celui de ses subalternes par rapport aux buts et objectifs de l'organisation;
  - aide à établir les plans nécessaires pour atteindre les buts et les objectifs. En établissant des *mesures de contrôle* et des *normes* de reddition de comptes, le gestionnaire s'assure que chaque employé travaille à pleine capacité et participe au processus décisionnel aboutissant à l'atteinte des buts et des objectifs;
  - aide à reconnaître tôt les problèmes potentiels;
  - aide la gestion à maintenir le contrôle des ressources – à la fois humaines et matérielles;
  - aide à déterminer rapidement le bon et le mauvais travail à tous les niveaux;
  - aide à instaurer un sens d'autodiscipline chez les employés;
  - permet d'examiner sans délai les politiques, les procédures et les méthodes de travail de l'organisation;
  - et surtout, **CONTRIBUE À FAIRE ÉCHEC AU CRIME.**

#### **Éléments organisationnels avec lesquels les gestionnaires doivent composer...**

Le Bureau, par le truchement des processus de consultation et d'éducation, démontre qu'il y a des questions que les gestionnaires et les superviseurs doivent traiter. Ce sont :

- Une législation non appliquée et non applicable : Une institution peut avoir des règles et règlements qui sont tellement désuets qu'ils ne sont plus pertinents. Il se peut que les ressources humaines manquent pour appliquer les règles, de sorte que les jeunes cadres les interprètent à leur guise;
- Les politiques désuètes ou les politiques inadéquates ou obscures : Lorsque personne n'est certain de la politique d'une institution, cela donne la latitude au personnel d'interpréter les situations à leur gré, souvent avec une intention criminelle;
- Consigne inadéquate ou excessive : Les consignes inadéquates accordent un pouvoir discrétionnaire au personnel qui n'a pas ce qu'il faut pour son niveau décisionnel, tandis que des consignes excessives étouffent l'initiative et ainsi causent des retards, ce qui engendre des occasions de commettre un crime;
- Procédures inutiles : À mesure que les situations évoluent, certaines pratiques et procédures deviennent redondantes. Cela cause des retards et donne l'occasion aux personnes corrompues d'en profiter en « accélérant les choses »;
- Supervision inadéquate : S'il y a peu de supervision pour permettre de savoir si les consignes et les procédures sont bien suivies, même les meilleures politiques peuvent être inutiles;
- Publicité insuffisante : L'ignorance est un terrain fertile pour la corruption et la publicité insuffisante relativement aux politiques et aux procédures d'une institution est une cause importante de corruption et de crime.

Le Bureau contre la corruption a établi un programme d'ateliers sur la reddition de comptes des gestionnaires (**Programme of Managerial Accountability Workshops (MAWS)**) dont la singularité et l'innovation attirent les institutions de la fonction publique et du secteur privé. Ces ateliers préconisent la bonne gestion d'entreprise. Ils se tiennent chaque mois et sur une période de près de trois ans, un total

de 36 ateliers se tiendront, auxquels participeront des institutions clés, y compris le parlement.

Le Bureau contre la corruption est un joueur clé dans la lutte contre la corruption et par conséquent, il contribue énormément à réduire la pauvreté au Malawi. Les gens ont tort de croire que la *Corrupt Practice Act* est un incontournable pour réussir. Le Bureau ne peut pas lutter seul contre la corruption; il doit être appuyé par une large coalition d'autres organismes clés et de particuliers qui peuvent et veulent articuler l'ensemble du processus en détail. Le Bureau contre la corruption veut être le fer de lance du processus; toutefois, le succès est fonction de l'intervention d'une pleine gamme d'intervenants. Ce processus comprend bien sûr la participation de la société civile et des médias.

## **Annexe deux : APNAC-Kenya : les coalitions : les mérites de combattre la corruption collectivement**

**Les efforts de lutte contre la corruption ne sont pas toujours reçus avec enthousiasme et zèle, que ce soit de la part des promoteurs ou des récipiendaires. Toutefois, lorsqu'un groupe représentant une tranche variée de personnes se réunit pour s'attaquer avec enthousiasme à la question de la corruption, un optimisme nouveau peut se déclencher. Cela est arrivé au Kenya en 2001. Cet article présente les succès de la Coalition contre la corruption du Kenya (Kenya Anti-Corruption Coalition (KACC)).**

La Coalition contre la corruption du Kenya s'est réunie pour la première fois au cours de la Dixième conférence internationale de lutte contre la corruption (IACC) de 2001 qui s'est tenue à Prague (République tchèque). Transparency International-Kenya (TI-Kenya) a cherché à faciliter la participation d'une tranche regroupant plusieurs secteurs à l'IACC et à élaborer et présenter à Prague une stratégie commune de lutte contre la corruption pour le Kenya.

TI-Kenya a réuni une délégation de 33 Kenyans. De ce nombre, 10 faisaient partie du gouvernement, qu'ils représentaient de façon officielle – il s'agissait de l'Honorable procureur général, du chef de l'unité de lutte contre la corruption de la police, du directeur du ministère public et des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et de l'administration du revenu du Kenya. Sept parlementaires qui étaient membres du Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC-Kenya) étaient également

présents à la conférence. Ce groupe était en grande partie composé de membres de l'ancien comité parlementaire spécial de lutte contre la corruption (Parliamentary Select Committee on Anti-Corruption).

Les délégués kenyans qui ont assisté à la Dixième conférence internationale de lutte contre la corruption ont résolu de constituer une Coalition contre la corruption du Kenya (**Kenyan Anti-Corruption Coalition**) dans le but de faire progresser un plan d'action contre la corruption de façon plus concrète à leur retour au Kenya.

La seule critique que l'on pourrait faire relativement aux efforts de lutte contre la corruption est peut-être que par le passé, ils ont été unilatéraux et polarisés. Ils ont été unilatéraux dans le sens où le processus de créer des institutions de lutte contre la corruption relevait d'une décision de l'exécutif – habituellement en réaction aux critiques à son égard et cette façon de faire a été perçue comme une tolérance à la corruption. Ils ont été polarisés dans le sens où la confrontation et les accusations de mauvaise volonté étaient habituellement le contexte qui a donné lieu à la fondation de ces institutions et qui en régit le fonctionnement. Il n'est donc pas surprenant que personne n'ait été étonné que l'administration contre la corruption du Kenya (Kenya Anti-Corruption Authority) ait déjà été déclarée anticonstitutionnelle par le passé.

Après l'administration contre la corruption du Kenya ait été jugée inconstitutionnelle en décembre 2000, tout portait à croire que le Kenya était retourné à la case départ et que ce pays avait perdu tout le terrain gagné de peine et de misère au cours des quelque trois dernières années de lutte contre la corruption. La situation a empiré lorsque le président a fait personnellement un appel au vote en faveur d'une modification constitutionnelle très critiquée visant à « enchâsser » l'administration contre la corruption du Kenya. La modification constitutionnelle qui nécessitait cent quarante-cinq membres n'a pas été adoptée faute de soutien suffisant. Une fois encore, le Kenya semblait être de retour à la case départ.

Après la défaite de la modification constitutionnelle, l'Honorable procureur général s'est montré à la hauteur de la situation en déclarant ses portes ouvertes à la critique et au dialogue constructifs pour faire progresser le processus. La Coalition contre la corruption du Kenya, dirigée par le Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC-Kenya) et facilité par Transparency International-Kenya, n'a pas laissé passer cette occasion.

Dans une forte manifestation d'engagement et de volonté de débloquer l'impasse législative, les députés de l'opposition et du parti au pouvoir se sont réunis sous les auspices d'APNAC-Kenya pour établir une position sur la législation proposée.

La Coalition s'est retroussé les manches et avec l'aide d'experts-conseils, a conçu une législation qui représentait la position minimale soutenable si le gouvernement adoptait les recommandations proposées. Le procureur général a alors ouvert ses portes et a mis son spécialiste expatrié à la disposition des spécialistes juridiques de la Coalition. La forme finale de la législation proposée pour établir une nouvelle commission de lutte contre la corruption du Kenya a reçu l'aval de la Coalition et a été le produit d'un engagement long, fastidieux et très fructueux avec le procureur général.

Il ne faisait nul doute qu'un chapitre sans précédent et très bienvenu s'était ouvert dans la lutte contre la corruption, dirigée par la Coalition contre la corruption du Kenya et incluant l'Honorable procureur général. Le changement de paradigme en matière d'engagement continue d'être nourri, appuyée et, dans la mesure du possible, appliquée à d'autres initiatives législatives. La Coalition poursuit sa lutte...

## Bibliographie

- Andreychuck, Raynell et Marlene Jennings. Globalization and Governance: Contemplating the Global Village. Ottawa : La Bibliothèque du Parlement, 2003.
- The Anti-Corruption Bureau of Malawi. Corrupt Practices Act. Parliament of Malawi, 1995.
- Brazzil. Septembre 2001. Adresse électronique : <http://www.Brazzil.com/polsep01.htm>
- Cossey, Dilys. « Advocacy with Parliamentarians in Europe. » Choices. Vol 28, N° 1 (2000).
- Creech, Heather. Strategic Intentions: Principles for Sustainable Development knowledge Networks. Winnipeg : Institut international du développement durable, 2001.
- Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption.
- « Annexe 2: Atelier B : Le parlement et son rôle de surveillance ». Conférence mondiale des parlementaires contre la corruption. Ottawa : Centre parlementaire, 2002
- Institut international du développement durable. Adresse électronique : [www.iisd.org/networks/research](http://www.iisd.org/networks/research)
- Middle East News Online. « Lawmaker Says Parliamentary Immunity Ensures Democracy ». Mardi, 22 janvier 2002. Adresse électronique : [http://www.milldeeastwire.com/iran/stories/20020122\\_7\\_meno.shtml](http://www.milldeeastwire.com/iran/stories/20020122_7_meno.shtml).
- Parlement du Canada. Colloque sur la diplomatie parlementaire. Ottawa : 29 avril 2002. Adresse électronique : <http://www.parl.gc.ca/information/InterParl/Associations/Francophonie/April2002/Report-e/Foreword-e.htm> - voir page 13. Il est écrit Apr. 29, 20021?

---

Transparency International. Global Corruption Report 2004. Londres : Pluto Press, 2004.

Transparency International Kenya. Adresse électronique : [www.tikenya.org](http://www.tikenya.org)

Ulrich, Martin. Effective Interparliamentary Networks : Observations and Examples. Ottawa : Centre parlementaire, 2004.

Convention des Nations Unies contre la corruption. Adresse électronique : [http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html)

Willard, Terri. Helping Knowledge Networks Work. Winnipeg : Institut international du développement durable, 2001.

Witte, Jan Martin, Wolfgang H. Reinicke et Thorsten Benner. « Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks ». International Politics and Society. 2/2000. Adresse électronique : [http://www.fes.de/IPG/ipg2\\_2000/artwitte.html](http://www.fes.de/IPG/ipg2_2000/artwitte.html)

Banque mondiale. Helping Countries Combat Corruption: Progress at the World Bank Since 1997. Washington : La Banque mondiale, 2000.