

Mémoires sur le renforcement des capacités

DIFFUSER LES PRATIQUES EXEMPLAIRES ET LES LEÇONS APPRISES

UTILISER LES RÉSEAUX POUR RENFORCER LES CAPACITÉS Leçons tirées des réseaux parlementaires de lutte contre la corruption

Meaghan Campbell et Frederick C. Stapenhurst¹

Les réseaux régionaux, nationaux ou mondiaux de parlementaires s'avèrent des véhicules importants pour renforcer les capacités et accroître l'efficacité des parlements dans les pays en développement d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, notamment pour combattre la corruption et atténuer ses effets négatifs sur le développement économique et humain. Le présent mémoire sur le renforcement des capacités (RC) examine les activités de plusieurs de ces réseaux dans le monde aux niveaux individuel, régional et mondial qui améliorent la capacité des parlementaires de lutter contre la corruption dans leur pays.

L'une des leçons essentielles tirées du travail de l'Institut de la Banque mondiale (IBM) avec ses partenaires est la reconnaissance de l'importance des réseaux dans le renforcement des capacités et l'amélioration de l'efficacité des parlements et des parlementaires dans les pays en développement.

Cette leçon est un sous-produit des activités du programme des « colloques laurentiens » destinés aux parlementaires². Ce programme, qui est une initiative commune de l'IBM et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), a contribué à faciliter plusieurs rencontres de parlementaires, lesquelles ont mené à la création de réseaux régionaux, nationaux et mondiaux qui s'efforcent de faire connaître, de soutenir et de comprendre le rôle que les parlementaires peuvent jouer dans le domaine du développement. Des réseaux régionaux en Afrique, en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est ont vu le jour et un réseau mondial, l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), a été créée en octobre 2002. L'appartenance à un réseau régional confère l'affiliation au GOPAC.

En tant qu'outils de création et de renforcement des capacités, ces réseaux ont utilisé différentes méthodes pour atteindre leurs objectifs et ont ciblé toute une série de problèmes de capacités et d'enjeux institutionnels auxquels sont confrontés les parlementaires :

- Des participants africains ont décidé de s'attaquer à des problèmes régionaux et nationaux de corruption en formant le Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC). L'APNAC met

l'accent sur la coordination et le renforcement des capacités des parlementaires africains pour combattre la corruption et encourager la saine gestion publique et leur implication à cet égard.

- Des participants de l'Asie du Sud-Est ont d'abord décidé de créer le réseau Southeast Asian Parliamentarians Against Corruption (SEAPAC), qui a été un échec en raison d'un manque de ressources. Cependant, le groupe a ensuite formé un chapitre du GOPAC, qui a installé une nouvelle direction et qui soutient activement les parlementaires qui luttent contre la corruption dans leur pays.
- Des députés de l'Asie du Sud ont d'abord hésité à créer un réseau formel, mais ont tout de même tenu un colloque régional et sont maintenant en train de créer un chapitre du GOPAC dans leur région.

D'autres réseaux régionaux ont été créés ou sont en cours de création dans les Caraïbes, en Europe, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, dans les nouveaux États indépendants de l'ancienne Union soviétique, en Amérique du Nord, en Asie du Nord-Est et en Russie. Bien que ces réseaux régionaux en soient à différents stades de développement, ils réussissent de mieux en mieux à améliorer les capacités de leurs membres à apporter du changement à divers niveaux : individuel, régional, national et mondial.



Le renforcement des capacités (RC) au niveau des parlementaires

Au niveau des parlementaires comme tels, le GOPAC a été en mesure de proposer un modèle de code de conduite pour les députés de tous les pays (voir encadré 1). Les députés de l'Asie du Sud-Est ont également profité de versions traduites du *Handbook for Paliamentarians on Curbing Corruption* en langues locales. Des ateliers de suivi organisés en Thaïlande, au Cambodge et en Indonésie par l'IBM et le Centre parlementaire ont permis de renforcer davantage les capacités des parlementaires en leur donnant des renseignements, en leur permettant d'acquérir des compétences et de faire les contacts nécessaires pour combattre la corruption. Des députés ont été en mesure d'établir et de renforcer des relations avec des députés et des organisations de la société civile désireux d'apporter des réformes, comme le King Prajadhikok Institute, le Social Development Centre (Cambodge) et Corruption Watch en Indonésie.

Des députés d'Afrique ont également profité du manuel, qui a été traduit en français et en arabe. Des ateliers de suivi sous les auspices de l'APNAC ont eu lieu aux niveaux national (Éthiopie, Kenya, Tanzanie et Ouganda) et régional (Kenya, Nigéria et Tchad) pour accroître a) la capacité des parlementaires d'utiliser des instruments internationaux pour lutter contre la corruption, b) le rôle des institutions de surveillance et c) le rôle des parlementaires dans la lutte contre la corruption.

Encadré 1 Ébauche de code de conduite des députés (extraits)

Un député ne doit pas tenter d'obtenir des contrats du gouvernement pour une entreprise ou une organisation avec laquelle il est directement ou indirectement lié.

Un député ne doit pas indûment influencer les fonctionnaires d'un ministère dans une affaire où il a des intérêts financiers ou indirects.

Un député ne doit recevoir aucune rémunération sous quelque forme que ce soit pour tout travail qu'il souhaite faire ou se propose de faire d'une personne ou d'une organisation pour le compte de laquelle le travail doit être fait.

Un député ne doit prendre aucune mesure pour le compte de ses électeurs à partir de faits non fondés.

Un député ne doit pas écrire de lettres de recommandation ou parler à des représentants du gouvernement à propos d'emploi ou de contrat commercial pour aucune de ses relations.

Nota : À partir de cette ébauche de code, Rick Stapenhurst et Riccardo Pelizzo ont rédigé un document de travail de l'IBM sur les « Codes de conduite et l'éthique législative des parlementaires » qui a été récemment approuvé et adopté par l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption.

Des membres du GOPAC, soit par l'entremise de réseaux régionaux, de sections nationales ou du Secrétariat international, ont mis en œuvre un programme de *soutien par les pairs* pour diffuser les renseignements et les leçons apprises et appuyer leurs collègues dans le monde entier. Des membres sont prêts à se rendre à l'étranger pour aider

de nouvelles sections. Par exemple, des membres du chapitre de l'Amérique latine sont allés en Afrique et le président de l'APNAC est allé dans d'autres pays d'Afrique pour encourager des collègues à créer leurs propres réseaux de lutte contre la corruption. Le GOPAC a également soutenu des membres confrontés à une administration autoritaire. Par exemple, un parlementaire du Mozambique a reçu du soutien sous forme d'amitié et de mise en commun de renseignements de collègues du Mexique.

De plus, le GOPAC a organisé plusieurs ateliers et activités fructueuses pour des membres sur des préoccupations communes. En novembre 2003, un atelier sur la lutte au blanchiment d'argent a été organisé à Nairobi, au Kenya, pour des parlementaires de l'Afrique de l'Est, en partenariat avec le Programme de l'Afrique du Centre parlementaire et le Fonds monétaire international. Plus de 20 parlementaires de l'Afrique de l'Est qui y ont participé ont dit avoir acquis une plus grande compréhension de la nature et de l'importance de la lutte contre le blanchiment d'argent. À noter que des participants du Kenya se sont engagés à rédiger un projet de loi visant à lutter contre le blanchiment d'argent qui a été plus tard présenté au ministre des Finances de ce pays.

Le renforcement des capacités au niveau national

C'est au niveau national que le succès du réseau des parlementaires dans la lutte contre la corruption a été le plus évident. En Afrique, l'APNAC a créé des chapitres nationaux au Tchad, au Kenya, au Mali, au Niger, au Nigéria, au Sénégal, en Tanzanie, en Ouganda et au

Encadré 2 Succès du Réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC)

Depuis la création de l'APNAC, plusieurs de ses activités ont permis à des parlementaires de prendre des mesures concrètes pour arrêter la corruption et établir des liens entre eux et avec des organisations locales et internationales.

En ce qui concerne la législation. l'APNAC a été le plus utile au niveau national. Le chapitre national du Sénégal a joué un rôle déterminant en incitant l'Assemblée nationale à adopter plusieurs projets de loi, comme ceux de la lutte contre le blanchiment d'argent et de la Commission nationale de lutte contre la corruption, et un projet de loi exigeant que l'Assemblée nationale soit représentée au conseil de la Commission des travaux publics. Au Kenya, l'APNAC a également présenté un projet de loi visant à lutter contre le blanchiment d'argent. Le projet de loi contre la corruption et les crimes économiques (2001) reposait sur les recommandations de l'APNAC.

Sensibilisation. En Ouganda, l'APNAC a inscrit noir sur blanc les questions touchant la lutte contre la corruption dans le programme national en exerçant des pressions pour des changements législatifs, en alimentant un débat national et en sensibilisant le public à la télévision et à la radio et par des ateliers consultatifs avec des députés et la société civile. Des députés et l'exécutif du gouvernement ont également collaboré lors de la Semaine annuelle de lutte contre la corruption et dans le suivi des rapports du vérificateur général.

Mise en commun de l'information et soutien par les pairs. La direction de l'APNAC a représenté l'APNAC et le GOPAC à plusieurs rencontres internationales sur la lutte contre la corruption pour diffuser les leçons apprises et les pratiques exemplaires. Des représentants ont participé à des réunions annuelles de la Conférence internationale sur la lutte à la corruption, à des forums régionaux en Asie, à des réunions avec des experts étrangers de la lutte contre la corruption et à des réunions de fondation d'autres chapitres régionaux et nationaux du GOPAC.



Zimbabwe et est en train d'établir des chapitres au Rwanda, au Burkina Faso, en Gambie et en Afrique du Sud. L'APNAC et ses chapitres nationaux ont renforcé les relations entre les parlementaires et la société civile ainsi que la capacité des parlements à assumer leurs responsabilités, notamment pour les questions financières (voir encadré 2). Ailleurs, il y a des chapitres nationaux en Argentine, au Brésil, au Canada et en Corée.

L'APNAC a encore des défis à relever, dont la mobilisation des ressources pour maintenir l'élan donné ces dernières années et la faible participation des femmes aux activités de l'APNAC, que l'APNAC a reconnue. De plus, il est nécessaire de diffuser les connaissances de l'APNAC et ses travaux à d'autres que ses membres.

Avant l'élection de 2003, les membres du GOPAC au Kenya étaient pour la plupart des députés de l'opposition. Pour les membres de l'APNAC, les résultats de l'élection générale de 2003 étaient, d'une certaine façon, liés à la légitimité et au respect que l'ensemble des citoyens avaient pour l'organisation. Des 21 membres originaux du chapitre APNAC-Kenya du GOPAC, huit ont été nommés au cabinet du nouveau gouvernement, y compris le président actuel de l'organisation, l'honorable Muzikari Kombo, qui est le ministre du gouvernement local et sous-ministre de l'Environnement, et la récipiendaire du Prix Nobel de la paix, Wangari Maathai.

Le GOPAC et ses chapitres ont également établi de solides relations avec d'autres organisations qui partagent les mêmes idées. En Australie, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, en Asie du Sud et au Kenya, des chapitres du GOPAC ont fondé leurs secrétariats dans des bureaux locaux de Transparency International. Pour le chapitre de l'Amérique latine, un accord de coopération a été signé avec l'Organisation des États américains pour mener ensemble des activités de lutte contre la corruption dans la région.

Le renforcement des capacités au niveau régional

Les réseaux parlementaires ont également pris des mesures importantes au niveau régional pour renforcer les cadres institutionnels de lutte contre la corruption. La conférence panafricaine de l'APNAC « New Challenges in the Fight against Corruption » (novembre 2003) portait sur l'établissement d'une plus grande équité dans les systèmes électoraux et l'atteinte d'une plus grande liberté de l'information et de dissidence dans les sociétés. Une conférence régionale plus récente de l'Afrique de l'Ouest (mars 2004) portait sur l'acquisition de vues communes sur la création des capacités des chapitres nationaux de lutte contre la corruption et sur la détermination de la façon de créer des liens et de renforcer le réseautage entre les chapitres régionaux et avec des intervenants externes,

comme des parlements régionaux et des organisations de la société civile.

Une contribution régionale importante des réseaux de parlementaires est la mise en commun de l'information selon des façons qui pourraient être dénaturées au niveau individuel ou national. Le Secrétariat du GOPAC s'est efforcé de garder les voies de communication ouvertes en diffusant l'information sur le site Web du GOPAC (http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php), dans le manuel des parlementaires, le CD-ROM du GOPAC (élaboré en coopération avec l'IBM), le bulletin du GOPAC, ainsi que les rapports d'événements et autres documents. Tous ces outils d'information sont transmis aux membres et aux chapitres du GOPAC et distribués aux parlements et aux organisations de la société civile.

L'établissement de relations avec des organisations régionales et mondiales respectées et crédibles s'est également avéré essentiel pour renforcer les capacités des parlementaires. Le GOPAC, par exemple, a été en mesure de créer des liens étroits avec le PNUD, l'International Compliance Association, le Latin American Financial Intelligence Council, l'Association parlementaire du Commonwealth, le Groupe d'États européens contre la corruption (GRECO), le pacte de stabilité européen, la Westminster Foundation et l'International Association of Business and Parliament. Ces liens ont permis au GOPAC de tenir plusieurs réunions de renforcement des capacités avec des parlementaires, d'élaborer un programme de formation en lutte contre le blanchiment d'argent pour les parlementaires et d'approfondir les recherches sur les parlementaires et la corruption.

Le renforcement des capacités au niveau mondial

Le second colloque laurentien (juillet 1999) a fait prendre conscience des questions de corruption de portée mondiale, y compris la nécessité d'accroître la transparence des opérations bancaires internationales et la responsabilisation des institutions financières internationales et des organismes donateurs à l'égard des parlements. Entre autres activités dignes de mention, signalons la demande des députés désireux d'obtenir davantage d'information sur les opérations de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international et des propositions visant à établir un réseau international de comités des comptes publics parlementaires et un mécanisme mondial de divulgation des comptes bancaires pour permettre de mieux enquêter sur la corruption à l'échelle mondiale.

Les participants au colloque se sont dit d'avis que les parlements devaient appliquer des principes de saine gestion publique, comme la responsabilisation et la transparence, aux institutions financières internationales qui mènent des activités dans leurs pays, et vice versa. Ils



ont proposé d'élaborer des mécanismes efficaces de dialogues pour les parlements et d'obliger les institutions financières internationales (IFI) à communiquer plus efficacement. Les participants ont souligné que les comités parlementaires devraient transmettre leurs rapports et études aux IFI et les parlements devraient s'assurer que leurs propres procédures leur permettent d'examiner les propositions d'aide internationale et de prêts. (De nombreux parlements disposent du pouvoir constitutionnel d'examiner et d'approuver les prêts étrangers contractés par le gouvernement, mais n'ont pas établi de règles, de procédures et d'outils pour pouvoir le faire efficacement). Les participants ont également recommandé que les IFI contribuent à renforcer les capacités parlementaires de supervision des opérations financières du gouvernement, que les comités parlementaires et les IFI se réunissent régulièrement et que les IFI créent des unités spéciales de relations parlementaires.

Dans tous ces domaines, des progrès importants ont été réalisés : un nombre faible mais croissant de subventions, de prêts et de crédits bancaires appuient le renforcement de la supervision parlementaire³, et le propre programme de renforcement des capacités parlementaires de l'IBM s'est également développé. De nombreux directeurs nationaux et employés de la Banque mondiale se réunissent maintenant régulièrement avec des parlementaires chevronnés dans le cadre des discussions des SAP et des CSLP sur les questions macro-économiques et budgétaires. Au niveau de l'organisation, la création du Réseau parlementaire sur la Banque mondiale permet un dialogue continu entre les députés et la haute direction de la Banque mondiale sur un large éventail de questions de portée internationale.

Conclusion

Au départ, les colloques laurentiens ont servi à engager les parlementaires du monde entier dans la lutte contre la corruption et ses effets négatifs sur le développement économique et humain. Outre qu'ils ont permis d'accumuler et de diffuser l'expérience des parlementaires dans la lutte contre la corruption, les colloques ont produit un résultat beaucoup plus important, les réseaux actifs de parlementaires qui réussissent à renforcer la capacité des députés à jouer un rôle de supervision et à combattre la corruption, notamment en fournissant un soutien par les pairs et une protection politique aux personnes qui se dressent contre la corruption, en exerçant des pressions sur les personnes qui la soutiennent et la tolèrent et en diffusant les leçons apprises et les pratiques exemplaires.

En 2003, le GOPAC a dit appuyer la Convention des Nations Unies contre la corruption lors de la cérémonie de signature à Merida, au Mexique, et a offert le soutien de ses membres au succès de la mise en œuvre des dispositions de la Convention. Le GOPAC s'est engagé à

faire participer ses membres à la préparation d'information, d'outils et de soutien pour réduire la corruption et ses effets négatifs. De plus, le GOPAC s'efforce de surveiller et de documenter les résultats obtenus dans la réduction de la corruption et de les faire connaître au public. Après seulement deux ans d'existence, le GOPAC a livré des résultats préliminaires sous la forme de légitimité pour les réformateurs, d'établissement de relations avec des organisations qui partagent les mêmes idées et d'apprentissage partagé.

Pairs évaluateurs : M. Mozammal Hoque, expert principal en gestion financière, et Najma Siddiqi, coordonnateur des connaissances et de l'apprentissage.

Notes en fin de texte

1. Meaghan Campbell est gestionnaire de programme au GOPAC et Frederick C. Staphenurst est spécialiste principal en gestion du secteur public.

2. Le programme des colloques laurentiens, le navire amiral de la collaboration IBM-ACDI, est un programme mixte élaboré par le Centre parlementaire et l'IBM pour aider les parlementaires à traiter de questions contemporaines cruciales dans un cadre de saine gestion publique qui met l'accent sur des principes de responsabilisation, de participation et d'ouverture.

3. De tels prêts et crédits sont élaborés et mis en œuvre, entre autres, pour le Ghana, la Guinée, le Kenya, la Malawi, le Mexique, le Nigéria, le Pakistan, le Sri Lanka et la Tanzanie.



À propos de l'Institut de la Banque mondiale (IBM) : Mobiliser le pouvoir de la connaissance pour faire disparaître la pauvreté dans le monde

L'IBM aide les gens, les institutions et les pays à diagnostiquer des problèmes qui maintiennent les communautés dans la pauvreté, à faire des choix éclairés pour résoudre ces problèmes et à transmettre ce qu'ils apprennent à d'autres. Par des méthodes d'apprentissage traditionnelles et à distance, l'IBM et ses partenaires dans de nombreux pays offrent des choix qui reposent sur la connaissance aux décideurs, aux experts techniques, aux dirigeants d'entreprises, aux leaders communautaires et aux intervenants de la société civile, en encourageant l'acquisition de compétences en analyse et en réseautage pour les aider à prendre de bonnes décisions, à préparer des politiques et des programmes socio-économiques efficaces et à exploiter le potentiel de productivité de leurs sociétés.

Personnes-ressources de l'IBM :

Mark Nelson : agent principal des opérations

Tél. : (202) 458-8041, Courriel : mnelson@worldbank.org

Wema J. Kategile : analyste des opérations

Tél. : (202) 473-7811, Courriel : wkategile@worldbank.org

Visitez notre site Web pour de plus amples renseignements et téléchargez les copies électroniques de tous les mémoires sur le renforcement des capacités à <http://www.worldbank.org/capacity>

