

AMÉLIORER LA RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE DANS LE MONDE

MANUEL SUR LE CONTRÔLE
PARLEMENTAIRE À L'INTENTION
DES LÉGISLATEURS

NOVEMBRE 2013



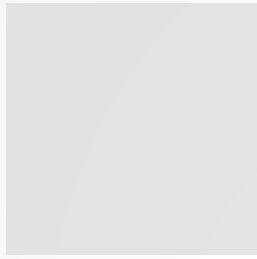


TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Évolution de la responsabilité – Implications pour le contrôle parlementaire	3
Responsabilité et forme de gouvernement	7
Cadre d'examen des outils de contrôle et des facteurs contextuels	11
En résumé	25
Élaboration d'une approche dynamique	31
Bibliographie	33

1

INTRODUCTION

Le présent manuel résume les conclusions et les implications des études récentes sur le contrôle de l'exécutif par le pouvoir législatif dans les pays à régime présidentiel. Il met également à jour et passe en revue les bonnes pratiques en vigueur dans les systèmes parlementaires. Les résultats complets de recherche et leurs implications se trouvent dans l'ouvrage intitulé Government Accountability and Legislative Oversight de Riccardo Pelizzo et Frederick Staphenurst, qui a été parrainé par la GOPAC et l'Institut de la Banque mondiale et publié en 2013 par Routledge.

L'importance du contrôle parlementaire et son impact sur la corruption sont prouvés. La réduction de la corruption ouvre la voie à un meilleur développement économique et au relèvement du niveau de vie (voir l'encadré 1). Le contrôle parlementaire dépend des outils de contrôle, des conditions propices et du contexte sociopolitique dans lequel évolue le corps législatif.

Ce manuel est structuré comme suit :

Il présente d'abord la manière dont le contrôle parlementaire contribue à réduire la corruption en mettant en évidence l'importance des outils de contrôle, des conditions propices et des facteurs contextuels. Il examine ensuite le lien entre la responsabilité et le type de gouvernement, et note que ce qui fonctionne – et pourquoi – est différent selon qu'il s'agit d'un régime parlementaire, semi-présidentiel ou présidentiel.

Un cadre est ensuite présenté qui examine les outils de contrôle, les conditions propices et les facteurs contextuels. Une distinction est établie entre les outils internes (comités permanents, séance de questions, censure, etc.), les mécanismes externes de contrôle (Médiateur de la République, institutions supérieures de contrôle, etc.), les conditions propices (bibliothèque de l'Assemblée législative et personnel de recherche, etc.) et les facteurs contextuels (forme de gouvernement, partis politiques et système électoral, etc.).

ENCADRÉ 1 : CORRUPTION ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Des études ont établi que la corruption a un impact négatif considérable sur la croissance économique. L'examen par Mauro (1997) de plus de 100 pays donne une estimation quantitative de cet impact. L'auteur a constaté que si un pays donné améliorerait sa note en matière de corruption de 2,38 points sur une échelle de dix points, la croissance annuelle de son PIB par habitant augmenterait de plus d'un demi-point de pourcentage (Mauro, 1997, p. 91). Cela signifie, par exemple, que si un pays comme le Yémen avait pu ramener la corruption en 2001 à des niveaux comparables à ceux de la Jordanie ou d'Oman, son PIB par habitant en 2021 aurait été plus élevé de plus de 45 % (2 105 dollars au lieu de 1 360 dollars).

Dans un ouvrage à paraître, Staphenurst, Pelizzo et Jacobs constatent que la perception de la corruption *diminue* à mesure que le nombre d'outils de contrôle augmente et que la forme de gouvernement se rapproche davantage du régime parlementaire.

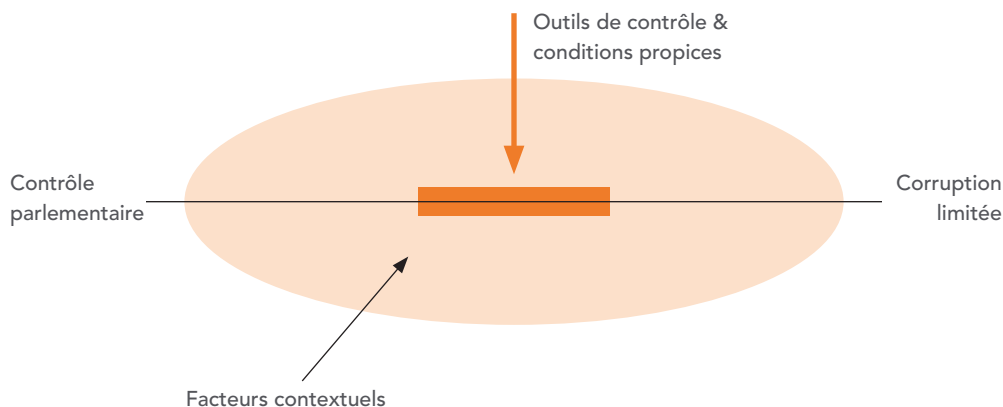
Contrôle parlementaire et corruption

Un facteur important dans la détermination du niveau de corruption d'un pays est sa forme de gouvernement – régime présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire. Dans les systèmes parlementaires, le chef du gouvernement n'est pas le chef de l'État, les électeurs votent lors des scrutins législatifs et le parti ou la coalition qui remporte la majorité des sièges au parlement a le droit de former le gouvernement (pouvoir exécutif). Dans ce type de système, l'exécutif reste en fonction tant qu'il bénéficie du soutien (la confiance) de la majorité des parlementaires. Dans les systèmes présidentiels, le chef de l'État (le président) est également le chef du gouvernement et est élu par les électeurs pour une durée déterminée. Dans ce type de système, le corps législatif est également élu pour une durée déterminée, il ne peut pas être dissout par le pouvoir exécutif et n'a pas non plus le pouvoir de révoquer l'exécutif. Dans les systèmes semi-présidentiels, le pouvoir exécutif est partagé par le président et le premier ministre. Le président est élu directement par les électeurs, tandis que le premier ministre est le chef du parti majoritaire au parlement et reste en fonction tant qu'il jouit de la confiance des députés.

Certains experts font valoir que le régime présidentiel est le plus problématique. Il serait le plus susceptible de connaître une rupture de l'ordre constitutionnel et des niveaux élevés de corruption. Des études supplémentaires sur ces questions et sur des sujets connexes révèlent au contraire que les niveaux de corruption les plus élevés sont observés dans les pays à régime semi-présidentiel (Pelizzo et Staphenurst, 2012).

L'Institut de la Banque mondiale (WBI) et l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) ont récemment relevé que c'est un *processus d'élaboration des politiques* qui détermine la relation entre le contrôle parlementaire et la corruption. Le contrôle parlementaire comprend les outils de contrôle que le parlement adopte ainsi que les conditions propices et le contexte sociopolitique. Le résultat escompté de la formulation des politiques est la réduction de la corruption et l'intrant en est le contrôle parlementaire. Cette notion est présentée dans le diagramme 1.

Diagramme 1 : Explication du lien entre le contrôle parlementaire et la corruption



2

ÉVOLUTION DE LA RESPONSABILITÉ – IMPLICATIONS POUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

La *responsabilité* existe entre un individu ou une institution et les actes qu'ils posent. Ces actes sont contrôlés par une tierce personne ou institution.

La responsabilité comporte deux étapes : *l'obligation de s'expliquer* et *l'application de la loi*. *L'obligation de s'expliquer* fait référence à l'obligation de répondre à des questions en relation à des décisions prises. *L'application de la loi* désigne le pouvoir discrétionnaire de sanctionner les institutions ou les individus responsables de l'acte. L'obligation de s'expliquer sans application de la loi et la non-application des sanctions diluent de manière considérable la responsabilité.

Il existe trois types de responsabilité : horizontale, verticale et diagonale. Un aspect de la responsabilité diagonale est la responsabilité sociale¹. Les experts ne s'accordent pas sur la définition de la responsabilité en raison de la diversité des contextes politiques. Cette partie aborde la question de la responsabilité dans diverses formes de gouvernement.

Perception actuelle du concept de responsabilité

La responsabilité comprend quatre composantes (voir le diagramme 2) :

1. La responsabilité horizontale

Les abus des organismes publics et du pouvoir exécutif sont contrôlés par des institutions publiques comme le parlement et les organismes de lutte contre la corruption.

2. La responsabilité verticale

Moyen par lequel les citoyens, les médias de masse et la société civile obligent les fonctionnaires à s'acquitter efficacement de leurs obligations.

3. La responsabilité diagonale

Les citoyens œuvrent directement au sein d'institutions assurant la responsabilité horizontale. L'efficacité réduite du rôle de surveillance de la société civile peut être améliorée en cassant le monopole des institutions publiques chargées du contrôle de l'action de l'exécutif.

4. La responsabilité sociale

La responsabilité est assurée par l'engagement civique. (Voir encadré 2).

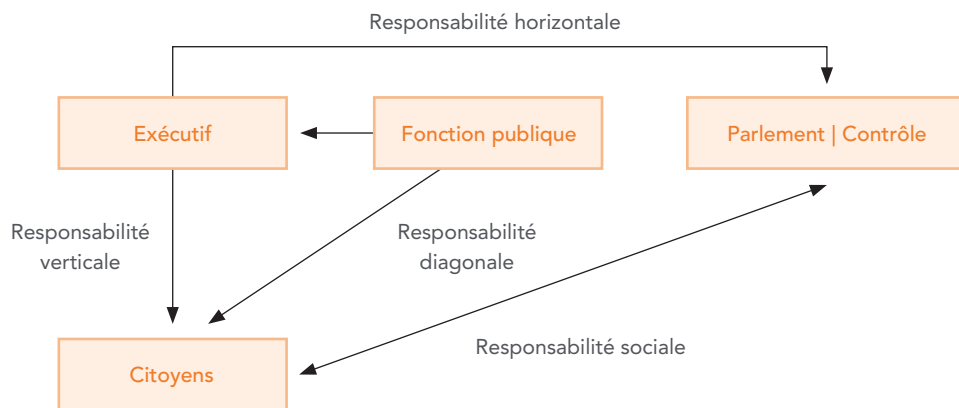
Quelle que soit la forme de gouvernement ou de responsabilité, le corps législatif joue un rôle crucial dans la promotion de la responsabilité des instances publiques.

Une typologie de la responsabilité est élaborée dans le présent manuel. Elle reconnaît les différents mécanismes de contrôle parlementaire dans les notions de responsabilité horizontale, verticale et diagonale, et ces mécanismes sont ensuite

¹ Ces quatre types émanent de courants de pensée différents, et très peu a été fait pour synthétiser les différents concepts. En outre, il existe des définitions contradictoires de chaque type de responsabilité, ce qui donne lieu à une littérature confuse et décousue sur le sujet et à des difficultés d'application des concepts de responsabilité en matière de gouvernance pratique. L'une des raisons de cette confusion tient au fait que la notion de responsabilité s'entend différemment dans des concepts politiques différents.

classés en fonction de la capacité d'application de la loi/des sanctions (voir le tableau 1). Cette typologie peut aider les organes législatifs de diverses manières. Premièrement, elle leur permet de s'atteler à l'amélioration du contrôle en mettant l'accent sur les mécanismes dans lesquels eux-mêmes disposent d'une grande capacité d'application de la loi/des sanctions (à l'instar des comités législatifs, des auditions parlementaires et des interpellations) ou sur ceux qu'ils peuvent eux-mêmes mettre en place (notamment les lois sur la liberté d'information). Deuxièmement, dans les cas où d'autres organes et organisations disposent de capacités élevées d'application de la loi/des sanctions, les organes législatifs peuvent potentiellement tirer un meilleur parti au plan du contrôle que s'ils devaient concentrer leurs efforts à élaborer ou à améliorer les mécanismes à faible capacité d'application de la loi/des sanctions (comme les groupes d'experts indépendants et le Médiateur de la République).

Diagramme 2 : Conceptions actuelles de la responsabilité



ENCADRÉ 2 : RESPONSABILITÉ SOCIALE

Les initiatives de responsabilité sociale sont aussi variées et différentes que les processus d'élaboration participative du budget, les lois sur les procédures administratives, les audits sociaux et les fiches d'évaluation des citoyens, qui font tous participer les citoyens à la surveillance et au contrôle de l'action publique. Elles peuvent être opposées aux initiatives ou aux entités gouvernementales, comme les conseils consultatifs de citoyens, qui remplissent des fonctions publiques.

Le Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement (2010a) a souligné que – quelle que soit la forme de gouvernement – l'accent mis récemment sur la responsabilité sociale a peut-être affecté la responsabilité de l'État, et appelle instamment au renforcement des « passerelles » entre les citoyens et l'État. Le Centre for the Future State par exemple a souligné que l'appui apporté à un seul ensemble d'acteurs œuvrant en faveur de la responsabilité (comme les OSC) n'est pas particulièrement efficace. Il conviendrait plutôt de contribuer à la création d'alliances élargies qui rassemblent une série d'acteurs ayant des intérêts communs en matière de réforme et qui transcendent les clivages public-privé.

En Ouganda, par exemple, le programme Linkages de l'USAID vise à renforcer les liens au sein du parlement et entre le parlement d'une part et certaines collectivités locales et des OSC d'autre part, ainsi qu'à développer leurs capacités en vue d'améliorer la prestation de services et renforcer l'éthique de responsabilité (Tempo et Hudson, 2010). Ce programme apporte un appui aux commissions parlementaires et au cabinet fantôme et promeut également la sensibilisation par l'organisation de forums sur l'action publique et par le financement de l'organisation par des OSC de conférences budgétaires locales en vue de renforcer la participation des citoyens au processus budgétaire.

Tableau 1 : Typologie de la responsabilité avec des exemples illustratifs

	Responsabilité au sein de l'appareil étatique (horizontale)	Responsabilité en dehors de l'appareil étatique (verticale)	Responsabilité en dehors de l'appareil étatique (diagonale)	Responsabilité en dehors de l'appareil étatique (sociale)
Capacité élevée d'application de la loi/des sanctions	Institutions supérieures de contrôle Commissions parlementaires Interpellations Tribunaux Organismes chargés de l'application de la loi	Élections Codes de déontologie Organes nationaux/internationaux chargés de l'établissement de normes Agences d'accréditation Référendums	Auditions parlementaires Conseils d'examen admin.	Loi d'intérêt public Lois sur la liberté d'information
Faible capacité d'application de la loi/des sanctions	Questions/séance de questions Médiateur de la République Conseils consultatifs Comités interministériels Groupes d'experts indépendants « Lois de transparence »	Recherches sur les politiques Enquêtes sur la prestation de services Journalisme d'investigation		Chartes des citoyens Comités citoyens de surveillance Institutions de surveillance de la société civile

Cette typologie présente les caractéristiques suivantes :

1. La société civile dispose de capacités réduites pour faire appliquer la loi et les sanctions.
2. Les mécanismes et les institutions de responsabilisation les plus forts relèvent de l'État.
3. Les citoyens, les groupes de citoyens et les institutions de responsabilisation sont liés par des mécanismes de responsabilité sociale (et diagonale).

Les facteurs suivants sont essentiels pour que la société civile et les institutions publiques puissent jouer un rôle efficace :

1. Qualité de la démocratie et espace politique pour l'exercice du contrôle parlementaire de la liberté d'expression et d'information.
2. Capacité de participation des citoyens, de la société civile et des institutions de responsabilisation.

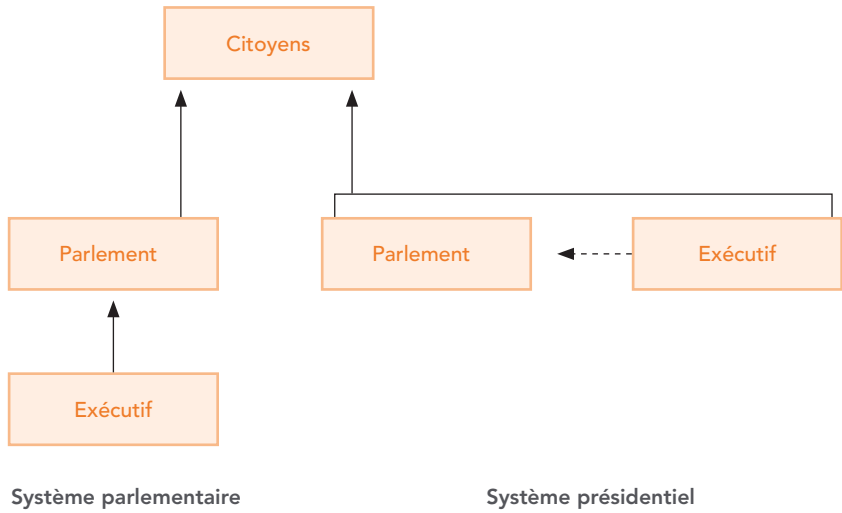
Cette section s'appuie sur les chapitres 1 et 2 de l'ouvrage intitulé [Government Accountability and Legislative Oversight](#) de Riccardo Pelizzo et Frederick Stapenhurst.

3

RESPONSABILITÉ ET FORME DE GOUVERNEMENT

Le diagramme 3 présente la différence entre la responsabilité du gouvernement dans les systèmes présidentiels et parlementaires.

Diagramme 3 : Responsabilité du gouvernement dans les systèmes parlementaire et présidentiel



Le système parlementaire se caractérise par la fusion de l'exécutif et du législatif. Le chef du gouvernement, le premier ministre ou le chancelier, et les membres du gouvernement siègent au parlement et dépendent de sa confiance. L'équipe gouvernementale reste au pouvoir tant qu'elle a le soutien de la majorité du parlement (voir le diagramme 4).

Les systèmes présidentiels se caractérisent par la séparation des pouvoirs. Le Président et les membres du gouvernement ne peuvent pas être des parlementaires et n'ont pas besoin de la confiance de ces derniers. Le parlement et le gouvernement sont comptables de leurs actions devant le public (voir le diagramme 5).

Les systèmes semi-présidentiels sont des systèmes hybrides dans lesquels on retrouve les caractéristiques des systèmes parlementaires et présidentiels (voir le diagramme 6).

Tous les parlements, quel qu'en soit le type, élaborent différents outils de contrôle pour répondre aux défis que constituent l'*obligation de s'expliquer* et l'*application de la loi*. L'obligation de s'expliquer est assurée par des outils législatifs tels que les comités de surveillance, la séance de questions lors des sessions parlementaires et l'examen/approbation de certaines nominations à des postes de responsabilité. L'application de la loi s'exerce à l'aide d'outils tels que la motion de confiance, la motion de censure, la procédure de destitution et l'élection/la sélection des ministres. L'adoption de ces outils dépend de la forme de gouvernement.

Dans les systèmes parlementaires comme au Royaume-Uni, le parlement tient le gouvernement responsable grâce à la *motion de défiance*, qui lorsqu'elle est adoptée, entraîne la démission du gouvernement. Les membres du gouvernement sont des parlementaires élus qui conservent leurs sièges tout au long de leur mandat en tant que ministres. Ils sont donc en définitive comptables de leurs actions devant les électeurs. Durant la séance de questions et les interpellations, les parlementaires questionnent le gouvernement sur ses actions et exigent quotidiennement des réponses. La nomination des ministres et des hauts fonctionnaires ne fait normalement pas l'objet d'un examen par le parlement, bien que les nominations de hauts fonctionnaires puissent parfois être soumises à un examen. Des commissions existent, mais sont faibles – du moins habituellement –, à l'exception notable de la commission des finances.

Dans les régimes présidentiels, comme aux États-Unis, le gouvernement n'est pas exposé à la *motion de défiance*. La branche exécutive du gouvernement ne peut pas être dissoute par cette motion. En outre, les membres du gouvernement sont choisis par le président et ne peuvent pas être des parlementaires. Toutefois, le choix des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires est soumis à l'examen et à la ratification du Sénat. Le président ne peut être destitué que s'il (ou elle) a violé la constitution ou enfreint la loi. Cette destitution passe par un vote de la Chambre des représentants et un jugement prononcé par le Sénat. La séance de questions n'existe pas dans le système présidentiel. Les commissions sont plus fortes en raison de la disponibilité des ressources et d'un meilleur accès à l'information.

Dans les pays à régime semi-présidentiel, comme la France, la relation entre l'exécutif et le législatif présente quelques similitudes avec les systèmes parlementaire et présidentiel. Le président ne peut être démis de ses fonctions par un vote de défiance, alors que le premier ministre peut être démis de ses fonctions et remplacé par le président s'il existe des raisons de croire que le premier ministre ne jouit plus de la confiance du parlement.

La disponibilité, la variété et la subtilité des outils de contrôle ont un effet considérable sur l'efficacité des mécanismes permettant de rendre des comptes. Une approximation générale des principaux outils de contrôle utilisés par les assemblées législatives dans différents systèmes est présentée dans le tableau 2 ; ces outils sont examinés plus en détail dans la partie suivante.

Diagramme 4 : Régime parlementaire

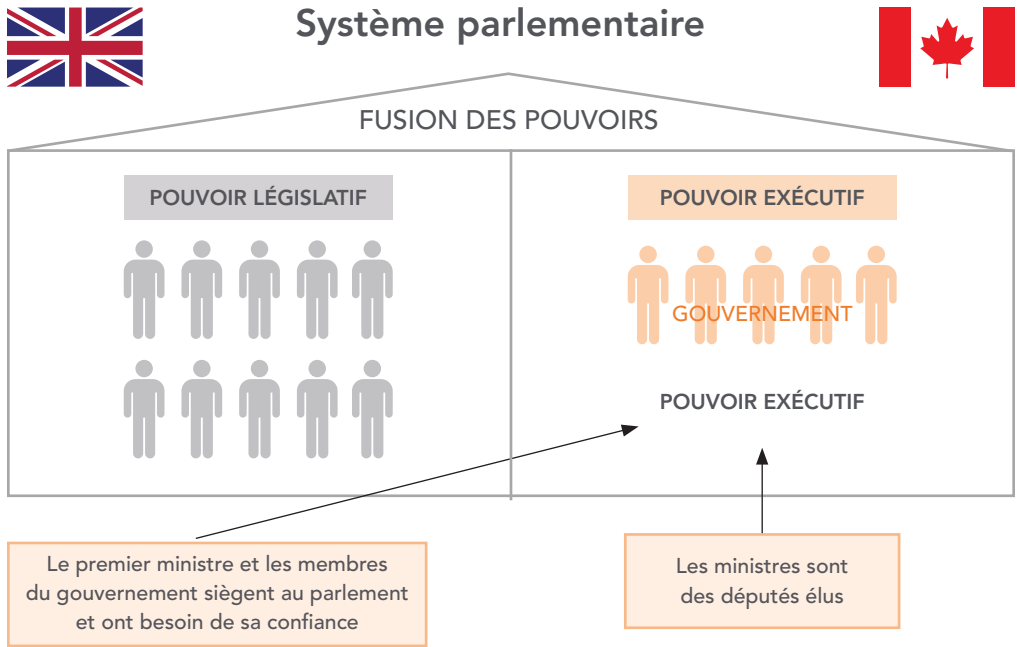


Diagramme 5 : Régime présidentiel

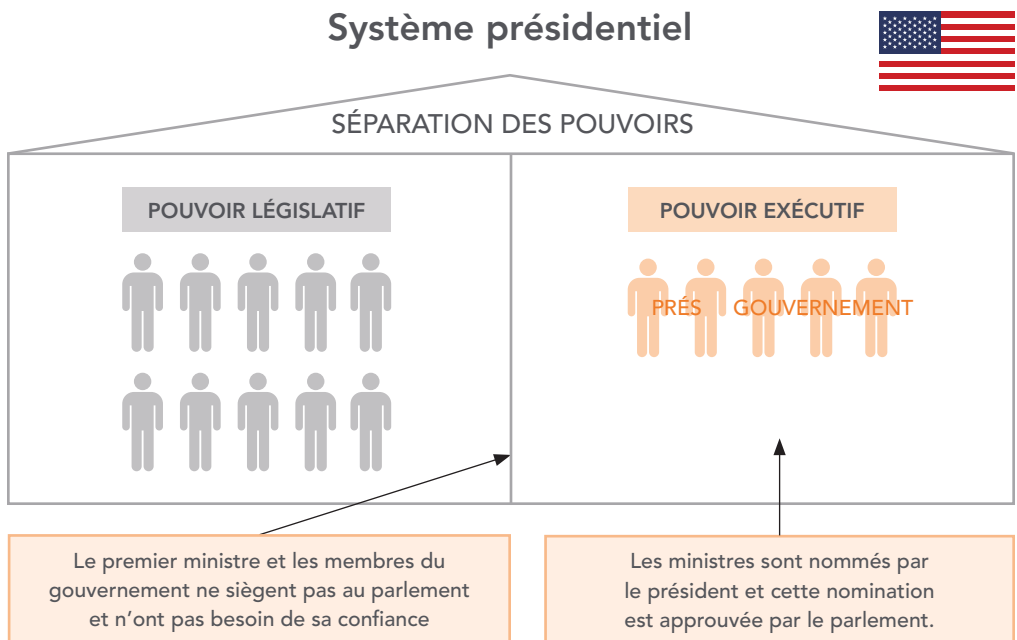


Diagramme 6 : Régime semi-présidentiel

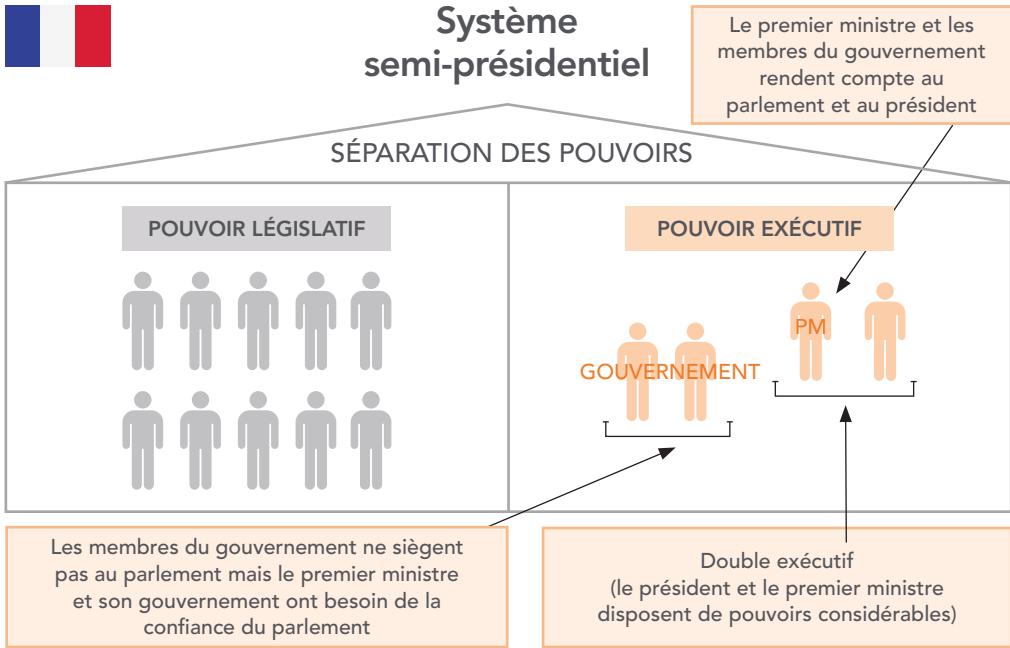


Tableau 2 : Présentation des outils de responsabilisation

	Système parlementaire	Système présidentiel	Système semi-présidentiel
Questions & interpellations	✓	-	✓
Commissions	✓ (sont généralement faibles, exception faite de la commission des finances)	✓ (sont généralement fortes)	✓
Commissions spéciales	✓	✓	✓
Médiateur de la République	✓	✓	✓
Institutions supérieures de contrôle	✓	✓	✓
Votes de défiance	✓	-	-
Procédure de destitution	-	✓	-
Mode de sélection des membres du gouvernement	Élection	Ratification	-
Examen des nominations	-	✓	-

Source : Dubrow (2001)

Pour en savoir plus, consulter le chapitre 1 de [Government Accountability and Legislative Oversight](#) (Riccardo Pelizzo et Frederick Stapenhurst).

4

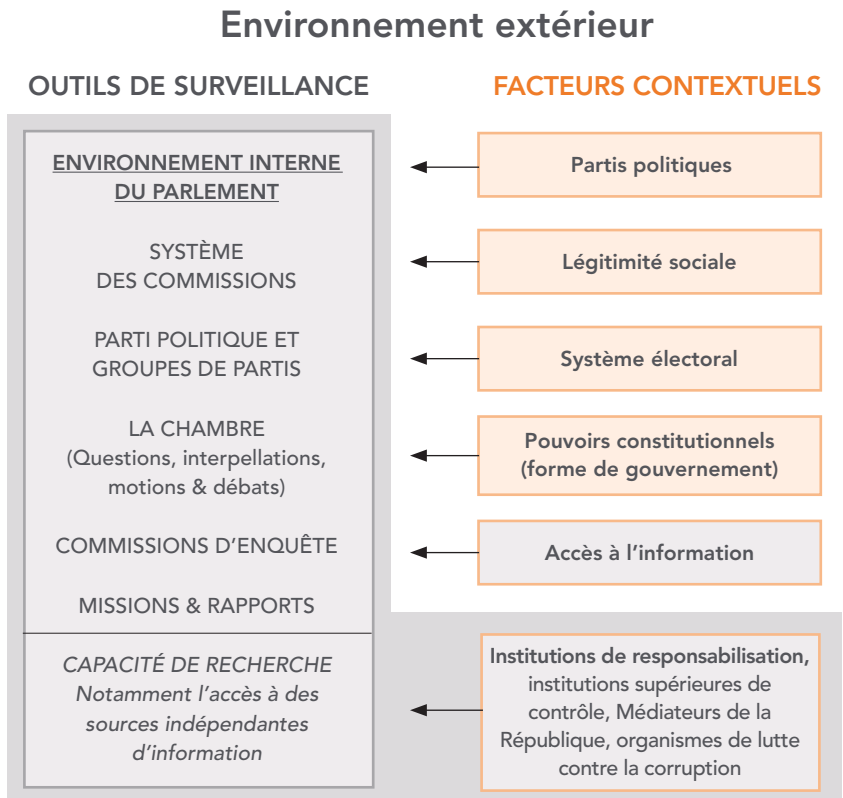
CADRE D'EXAMEN DES OUTILS DE CONTRÔLE ET DES FACTEURS CONTEXTUELS

Dans le cadre du contrôle parlementaire aux États-Unis, Ogul (1976) a suggéré sept « facteurs d'opportunité » qui favorisent ou limitent les possibilités de contrôle. Ce sont : l'autorité juridique ou l'obligation légale, un personnel adéquat, l'importance de l'examen de la politique faisant l'objet du contrôle, le système de commissions parlementaires et son statut au sein du parlement, la portée du contrôle compte tenu des relations entre l'exécutif et le législatif, l'influence des partis politiques et les priorités de chaque parlementaire. Le diagramme 6 présente un cadre qui prend en compte ces variables. On observe que les outils de contrôle, encadré de mauve sur le diagramme, peuvent être internes à l'organisation du parlement (commissions, enquêtes, etc.) ou externes (Médiateur de la République, institution supérieure de contrôle). Les facteurs contextuels et les conditions propices constituent également l'environnement extérieur d'un parlement. Les experts ne s'accordent pas sur les facteurs qui sont importants.

Outils internes de contrôle

Les principaux types d'outils de contrôle sont décrits dans cette partie.

Diagramme 7 : Facteurs favorisant le contrôle parlementaire : Cadre élargi



Questions au gouvernement.

La séance de questions est l'outil de contrôle le plus répandu que l'on retrouve dans les systèmes parlementaires et semi-présidentiels, mais pas dans les systèmes présidentiels. Les questions peuvent être posées oralement ou par écrit. Les questions écrites ne sont pas débattues au parlement et les réponses sont fournies par écrit. Lors de cette séance, des questions orales sont posées au gouvernement. En outre, des questions peuvent être considérées comme « urgentes », nécessitant une réponse rapide du gouvernement.

Interpellations

Les interpellations sont utilisées pour obtenir des informations de l'exécutif. Elles diffèrent de la séance de questions à plusieurs égards, notamment :

1. Les règles permettent à un parlementaire de soumettre des questions, mais pas d'introduire des interpellations. Les interpellations doivent être introduites soit par le groupe parlementaire d'un parti soit par un nombre minimum défini de parlementaires.
2. Durant la séance de questions, l'exécutif est interrogé par un parlementaire sur des faits tels que l'exactitude des informations reçues par le gouvernement lors de la prise d'une décision, la disposition du gouvernement à communiquer cette information au parlement et sa disposition à entreprendre ou à envisager d'entreprendre une quelconque action dans ce sens. Dans l'interpellation, l'objectif n'est pas seulement d'établir les faits, mais également d'obtenir des informations sur les raisons et les motivations ayant conduit à une décision particulière du gouvernement.
3. Contrairement à la séance de questions, des interpellations peuvent provoquer une crise gouvernementale et des motions de censure.

Motions

Les parlements ont recours à deux types de motions :

1. **Les motions à débattre** – Elles sont utilisées pour examiner la mise en œuvre des politiques et activités gouvernementales.
2. **Les motions de censure** – On y a recours pour censurer le gouvernement dans son ensemble ou son chef. Elles peuvent avoir plusieurs conséquences. Dans certains pays à régime présidentiel, comme le Burundi, elles sont utilisées uniquement pour la forme sans aucune conséquence sur le fond. Dans d'autres pays comme le Libéria, elles peuvent conduire au limogeage du chef du gouvernement.

Commissions

Les commissions sont l'une des caractéristiques les plus distinctives de l'organisation des assemblées législatives à travers le monde. Elles peuvent varier en taille et en nombre, mais elles aident invariablement les parlements dans l'exercice de leurs fonctions législatives et de travail de contrôle. Il existe deux types de commissions :

1. **Les commissions permanentes** – Elles fonctionnent pendant toute la durée de la législature.
2. **Les commissions d'enquête/ad hoc** – Elles sont mises en place pour une durée spécifique et/ou pour examiner une question particulière.

La taille, le nombre et la nature (c.-à-d., permanente, ad hoc ou d'enquête) des commissions représentent les dimensions qui constituent et caractérisent un système de commissions.

La différence essentielle entre les commissions permanentes et les commissions ad hoc porte sur leur durée. L'autre différence repose sur la manière dont elles sont constituées. Les commissions permanentes sont prévues soit par la constitution soit par le règlement du parlement. Les commissions ad hoc/d'enquête sont créées par le parlement.

La commission de contrôle spécialisée la plus populaire est la commission des finances – qui examine les dépenses publiques et s'assure que les responsables publics rendent compte de leur gestion. Naguère, on ne les trouvait que dans les pays de tradition institutionnelle britannique (Commonwealth plus Irlande), mais depuis lors, plusieurs pays hors Commonwealth et/ou fonctionnant avec des régimes présidentiels (par exemple, le Nigéria, le Libéria, les Seychelles, le Bhoutan, les États fédérés de Micronésie) l'ont adoptée.

Les auditions sont les outils de contrôle les plus utilisés par les commissions. Celles-ci ont le pouvoir de convoquer des ministres et de hauts fonctionnaires, ainsi que d'autres témoins si nécessaire, afin de recueillir des informations sur l'activité gouvernementale et la mise en œuvre des politiques publiques, et d'exiger que le gouvernement rende des comptes.

Commissions spéciales d'enquête

De nombreuses assemblées législatives ont mis en place des commissions (et sous-commissions) d'enquête pour mener des investigations spécifiques sur des questions particulièrement saillantes. Ces commissions ne sont pas permanentes. Elles sont dissoutes une fois qu'elles ont accompli la tâche pour laquelle elles ont été créées ou parce que leur mandat a expiré.

Missions et rapports

Dans plusieurs pays (par exemple, le Bénin, le Burundi, le Congo, Djibouti et l'Indonésie), les parlementaires peuvent effectuer des missions d'enquête afin de recueillir des informations nécessaires sur l'efficacité et l'efficacé de la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Dans de nombreux autres pays (notamment Chypre, Djibouti et la Corée du Sud), des dispositions spécifiques obligent l'exécutif à présenter des rapports réguliers au parlement à propos de la mise en œuvre de ses politiques et programmes. Ces rapports peuvent faire l'objet de débats en plénière.

Outils internes de contrôle dans les systèmes présidentiels

La variation de l'adoption d'outils internes de contrôle entre les assemblées législatives des pays à régime présidentiel est présentée dans le tableau 3. Les parlements disposent d'une gamme variée d'outils internes de contrôle. La Namibie dispose des neuf outils de contrôle. Les auditions de commissions parlementaires sont utilisées dans 22 des 24 pays étudiés, les questions orales ou écrites dans 21 des 24 pays, les commissions d'enquête dans 20 pays et les questions urgentes dans 19 pays. En revanche, les missions ne sont utilisées que dans neuf des 24 pays, les motions à débattre dans 12 pays, les rapports dans 15 pays et les motions de censure dans 14 pays.

Tableau 3 : Outils internes de contrôle dans les systèmes présidentiels

Pays	Questions orales & écrites	Questions urgentes	Interpellations	Motion à débattre
Argentine	O	N	O	N
Bénin	O	O	O	O
Burundi	O	N	O	O
Chili	O	O	O	N
Chypre	O	O	N	N
Congo	O	O	O	O
Corée	O	O	O	N
Costa Rica	O	O	O	O
Côte d'Ivoire	O	O	N	N
Djibouti	O	O	O	N
Géorgie	O	O	O	O
Îles Marshall	O	O	N	O
Indonésie	O	O	O	N
Libéria	O	O	N	O
Moldova	O	O	O	N
Namibie	O	O	O	O
Nicaragua	N	*	O	N
Paraguay	N	N	O	O
Philippines	O	O	O	N
Seychelles	O	O	N	O
Sri Lanka	O	O	N	O
Tadjikistan	N	O	N	N
Tunisie	O	O	O	N
Uruguay	O	N	O	O

Tableau 3 : Outils internes de contrôle dans les systèmes présidentiels (suite)

Pays	Motion de censure	Audition en comm.	Comm. d'enquête	Missions	Rapports
Argentine	O	O	O	N	O
Bénin	N	O	O	O	N
Burundi	O	O	O	O	N
Chili	O	O	N	N	O
Chypre	N	O	O	N	O
Congo	N	O	O	O	O
Corée	N	O	O	N	O
Costa Rica	O	O	O	N	O
Côte d'Ivoire	N	N	O	N	N
Djibouti	N	O	O	O	O
Géorgie	O	O	O	N	O
Îles Marshall	O	O	O	N	O
Indonésie	N	O	O	O	N
Libéria	O	O	O	O	O
Moldova	O	O	N	N	O
Namibie	O	O	O	O	O
Nicaragua	N	O	O	N	O
Paraguay	O	O	O	N	O
Philippines	N	O	O	N	N
Seychelles	O	O	O	N	N
Sri Lanka	O	O	O	N	N
Tadjikistan	N	N	N	N	N
Tunisie	O	O	N	O	N
Uruguay	O	O	O	O	O

N.B : O indique que le parlement dispose d'un tel outil de contrôle, N indique le contraire, tandis que l'astérisque (*) signifie que des informations sur l'existence/l'absence de cet outil de contrôle n'ont pas été communiquées.

Pour en savoir plus, consulter le chapitre 3 de *Government Accountability and Legislative Oversight* (Riccardo Pelizzo et Frederick Stapenhurst).

Outils externes de contrôle

Des institutions de responsabilisation extraparlimentaires sont créées afin « de renforcer l'obligation du gouvernement de rendre des comptes, fonctionnant en dehors [du parlement] et du processus politique exprimée par le biais du [parlement] » (Evans 1991, page 1). Leur création est paradoxalement « largement motivée par les insuffisances perçues du [parlement] comme mécanisme de promotion de la redevabilité ». Bien qu'il existe d'autres mécanismes, la littérature dans le domaine distingue trois institutions principales² : les institutions supérieures de contrôle, les organismes de lutte contre la corruption et le Médiateur de la République.

Institutions supérieures de contrôle (ISC)

Les audits financiers et juridiques (conformité) et souvent les audits des résultats (« optimisation ») des recettes et des dépenses publiques sont réalisés par des ISC.

La relation entre les parlements et les ISC est souvent symbiotique : le parlement dépend de l'ISC pour la communication en temps opportun d'informations fiables. L'ISC dépend du parlement qui lui offre une tribune pour présenter et débattre des résultats des audits et recommander des mesures correctives. Dans de nombreux pays, la constitution dispose que les responsables des ISC sont nommés par le parlement et lui rendent compte. Souvent, le parlement approuve également le budget de l'ISC. Cela garantit son indépendance.

Il existe globalement trois modèles d'ISC : le modèle de Westminster (également connu comme modèle anglo-saxon ou parlementaire), le modèle collégial ou du conseil et le modèle judiciaire ou napoléonien (Stapenhurst et Titsworth, 2001). On peut retrouver les trois types de modèles d'audit dans des pays à régime présidentiel. Dans les pays de tradition Westminster, qu'ils soient à régime parlementaire, semi-présidentiel ou présidentiel, l'ISC collabore étroitement avec une commission parlementaire dédiée (par exemple, la commission des finances, la commission de vérification des dépenses publiques, la commission budgétaire ou des finances) ou une sous-commission et peut même fournir à la commission une assistance technique spéciale. Selon des études, les niveaux de corruption perçus sont significativement plus élevés dans les pays appliquant le modèle judiciaire ou napoléonien (Blume et Voight, 2007; à paraître).

Organismes de lutte contre la corruption

Les organismes de lutte contre la corruption sont répandus dans le monde, en particulier dans les pays à régime semi-présidentiel et présidentiel. Il existe quatre modèles :

1. Le *modèle universel*, qui combine des fonctions d'investigation, de prévention et de communication.
2. Le *modèle d'enquête*, qui se caractérise par une commission d'enquête centralisée et de petite taille.
3. Le *modèle pluri-institutionnel*, qui comprend plusieurs bureaux logés dans des ministères et qui sont distincts les uns des autres, mais forment ensemble un réseau permettant de lutter contre la corruption.
4. Le *modèle parlementaire*, qui renvoie aux organismes anticorruption relevant directement du parlement et ne dépendant pas des pouvoirs exécutif et judiciaire.

² La crise financière a incité plusieurs pays européens à envisager la possibilité d'adopter des « conseils fiscaux », organismes composés de spécialistes disposant d'une expertise technique, à qui l'on devrait confier la tâche de procéder à un contrôle à la fois ex ante et ex post des questions fiscales et budgétaires. Certains de ces « conseils fiscaux » ont déjà été créés (Belgique, Allemagne, Royaume-Uni). Alors que tous sont censés être indépendants de l'exécutif et du pouvoir législatif, quelques « conseils fiscaux » devraient appuyer l'exercice du contrôle parlementaire tandis que d'autres sont destinés à aider l'exécutif.

Les résultats des organismes de lutte contre la corruption sont généralement décevants. Ces organismes sont souvent « utilisés » par les autorités pour protéger leur pouvoir et/ou harceler des dirigeants de l'opposition. Des analyses croisées entre pays de l'efficacité de ces organismes à lutter contre la corruption n'ont pas été effectuées. L'on peut cependant supposer qu'ils sont plus efficaces lorsqu'ils sont indépendants et libres de toute ingérence politique. En dépit de leurs résultats très peu probants, les organismes de lutte contre la corruption sont de plus en plus populaires.

Médiateur de la République

Initialement créé en Suède en 1809, l'Ombudsman (équivalent du Médiateur de la République dans certains pays francophones ou du commissaire parlementaire anglais) représente les intérêts du public en enquêtant et en traitant les plaintes déposées par les citoyens contre les autorités publiques. Certains Médiateurs de la République sont également mandatés pour assurer la protection des droits de l'homme et la médiation entre les citoyens et les pouvoirs publics tandis que d'autres – comme en Papouasie Nouvelle-Guinée, en Ouganda et en Namibie – ont clairement pour mission de lutter contre la corruption.

Dans certains pays (la Belgique, notamment), le Médiateur de la République peut, à la demande du parlement, enquêter sur le fonctionnement d'une administration particulière. La dynamique en faveur du contrôle parlementaire est renforcée par les activités du Médiateur de la République, qui veille à ce que les résultats de ses investigations soient largement diffusés auprès des médias et du grand public.

Les décisions du Médiateur de la République sont pour la plupart non contraignantes et leurs pouvoirs sont limités à la médiation et à la conciliation, aux conseils, aux recommandations et à des blâmes. Dans très peu de pays (Finlande et Suède par exemple), le Médiateur peut engager des poursuites pénales.

Les Médiateurs de la République sont désignés différemment selon les pays et il existe des différences considérables entre eux. Certaines de ces différences portent sur la forme institutionnelle, le mode de nomination, la durée et le renouvellement du mandat, la mission, le niveau des ressources à sa disposition et sa capacité à sanctionner les auteurs d'infractions.

Outils externes de contrôle dans les systèmes présidentiels

Le tableau 4 montre qu'une grande majorité de pays à régime présidentiel disposent de tous les trois outils externes de contrôle, cinq ne disposent que de deux des trois outils, tandis qu'un seul pays (les Îles Marshall) n'a qu'un seul outil à sa disposition.

On trouve des ISC dans les 24 pays couverts par notre étude. Les organismes de lutte contre la corruption existent dans 21 pays (87,5 %) et le Médiateur de la République dans 20 pays (86,9 %), seul le Libéria ne dispose pas de Médiateur de la République. Le nombre moyen d'outils externes de contrôle est d'environ 2,8 sur 3³.

³ Ce résultat indique une nette différence entre les outils internes et externes de contrôle. Le nombre d'outils internes de contrôle sur lesquels des informations ont été recueillies étant beaucoup plus élevé que le nombre d'outils externes de contrôle sur lesquels des renseignements ont été sollicités, il n'est pas surprenant qu'en termes absolus, le nombre moyen d'outils internes de contrôle dont dispose un parlement soit considérablement plus élevé que le nombre moyen d'outils externes de contrôle. La situation devient toutefois très différente si au lieu de considérer les valeurs absolues, nous tenons plutôt compte des valeurs relatives – le nombre moyen d'outils divisé par le nombre total d'outils susceptibles d'être adoptés. Nous constaterions ainsi qu'en termes relatifs, dans un système présidentiel, la capacité externe dépasse la capacité interne. En fait, la capacité interne s'élève en moyenne à 6,2/9, ce qui équivaut à 68,8 %, alors que la capacité externe se situe en moyenne autour de 2,73/3, soit 91,2 %.

Tableau 4 : Outils externes de contrôle dans les systèmes présidentiels

Pays	Institutions supérieures de contrôle	Organismes de lutte contre la corruption	Médiateur de la République
Argentine	O	O	O
Bénin	O	O	O
Burundi	O	O	N
Chili	O	N	O
Chypre	O	O	O
Congo	O	O	O
Corée	O	O	N
Costa Rica	O	O	O
Côte d'Ivoire	O	O	O
Djibouti	O	O	O
Géorgie	O	O	O
Îles Marshall	O	N	N
Indonésie	O	O	O
Libéria	O	O	*
Moldova	O	O	O
Namibie	O	O	O
Nicaragua	O	O	O
Paraguay	O	O	O
Philippines	O	O	O
Seychelles	O	N	O
Sri Lanka	O	O	O
Tadjikistan	O	O	O
Tunisie	O	O	O
Uruguay	O	O	O

N.B. : O indique que le parlement dispose d'un tel outil de contrôle, N indique le contraire, tandis que l'astérisque (*) signifie que des informations sur l'existence/absence de cet outil de contrôle n'ont pas été communiquées.

Pour en savoir plus, consulter le chapitre 4 de *Government Accountability and Legislative Oversight* (Riccardo Pelizzo et Frederick Staphenurst).

Quelle importance ?

Selon des études, les assemblées législatives dans les systèmes parlementaires de pays démocratiques et riches sont mieux outillées que celles des pays moins démocratiques, à revenu intermédiaire et faible de régime présidentiel et semi-présidentiel. Le nombre d'outils que les parlements peuvent avoir à superviser, les activités et les dépenses de l'exécutif n'ont pas beaucoup d'importance. Il est encore plus important d'avoir un environnement extérieur favorable, des conditions propices qui renforcent le contrôle, et *le désir, la volonté politique et la détermination des parlements* à avoir recours aux outils disponibles. Penchons-nous à présent sur ces questions.

Conditions propices

Nous examinons les conditions propices de travail en matière d'information et la capacité de recherche des parlementaires, tout en accordant une attention particulière aux systèmes d'information financière.

Information

L'information est très importante pour le fonctionnement des parlements démocratiques. Le besoin d'information est probablement encore plus accentué dans les pays en voie de démocratisation (et en développement), où « les informations fondamentales, relatives aux politiques publiques sont souvent du ressort exclusif de l'exécutif/du gouvernement » (Loewenberg et Patterson, 1979, p. 164). Dans ces pays, le pouvoir législatif a besoin d'informations libres (de l'influence de l'exécutif) et fiables pour comprendre les choix, les décisions et les politiques du gouvernement ; pour déterminer s'ils sont utiles ou non et, dans la négative, les critiquer et proposer d'autres politiques. Sans surprise, l'incapacité des parlements à demander des comptes aux gouvernements pour leurs actions, notamment, en ce qui concerne l'élaboration du budget et l'affectation des ressources qui en résulte, illustre souvent l'absence d'informations indépendantes – du contrôle de l'exécutif – des parlements ou leur incapacité à traiter l'information disponible. Si les seules informations dont dispose le parlement sont fournies par le pouvoir exécutif ou par l'un de ses organes, si le parlement ne dispose d'aucune information, ou s'il ne comprend les informations disponibles, alors il ne peut remettre en question, sur le fond, les choix, décisions et actions du gouvernement⁴.

Les informations et les connaissances dont ont besoin les parlementaires et les parlements afin de s'acquitter convenablement de leurs attributions et fonctions sont fournies par des institutions extérieures et internes au parlement. Les sources externes d'information sont variées ; l'une des plus importantes en matière de contrôle est celle que constituent les rapports de routine produits par les systèmes d'information de gestion (SIG) publics (voir l'encadré 3).

Les principales institutions internes comprennent les bibliothèques parlementaires et les instituts législatifs. Ces deux types d'institution diffèrent l'un de l'autre à plusieurs égards : les bibliothèques parlementaires font toujours partie des parlements, alors que les instituts peuvent être établis à l'intérieur ou l'extérieur du parlement. Deuxièmement, contrairement aux bibliothèques parlementaires dont les responsables ont toujours la charge de mener des recherches au nom de l'institution parlementaire et de lui fournir les informations dont il a besoin, les instituts peuvent avoir une capacité de recherche très limitée et peuvent ne pas être des sources officielles d'information. Enfin, des analyses empiriques ont révélé que, s'il est généralement rare pour des bibliothèques parlementaires de communiquer des formations aux parlementaires, la mission de certains instituts législatifs est précisément celle-là.

Les bibliothèques parlementaires remplissent plusieurs fonctions – elles sont le lieu où sont conservés des ouvrages, elles offrent un service de référence qui consiste à fouiller des données factuelles, des sources et les documents bibliographiques disponibles, elles mettent à disposition des exemplaires

⁴ Ce point est bien reconnu dans la littérature du domaine. Loewenberg et Patterson ont noté, à cet égard, que « la disponibilité de sources d'informations indépendantes des organismes publics améliore la capacité du parlement à exercer de l'influence sur l'exécutif », voir Gerhard Loewenberg et Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures*, op. cit., p. 164.

d'articles spécifiques et fournissent un service de coupures d'articles pertinents de la presse, et « presque tous les parlements disposent de bibliothèques pour les aider à obtenir et à utiliser des informations lors de leurs délibérations » (Robinson, 1998, p. 815).

ENCADRÉ 3 : SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE (SIGIF)

Généralement, le SIGIF désigne l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les opérations financières en vue d'éclairer les décisions relatives à la gestion et au budget, et de soutenir les responsabilités fiduciaires et l'établissement de rapports et des états financiers.

Dans le domaine public, le SIGIF renvoie plus particulièrement à l'informatisation du processus de gestion des finances publiques, de la préparation et de l'exécution du budget à l'établissement des comptes et des rapports à l'aide d'un système intégré de gestion financière des ministères de tutelle, des organismes consommateurs de budget et d'autres opérations du secteur public.

Pour promouvoir la transparence et réduire la corruption, les parlements peuvent avoir accès à un mécanisme intégré leur permettant d'obtenir des informations relatives au budget, aux recettes, au contrôle des dépenses, à la dette, à la gestion des ressources, aux ressources humaines, aux salaires, à la comptabilité, aux états financiers et à l'audit des services centraux ou même des collectivités locales et d'autres organismes du secteur public et semi-public et d'autres opérations. L'élément principal qui assure l'intégration au sein d'un tel système est l'existence d'une plateforme unique, commune et fiable de base de données (ou une série de bases de données interconnectées) vers et à partir de laquelle circulent toutes les données à caractère financier.

L'intégration est la clé du succès du SIGIF. En un mot, l'intégration signifie que le système présente les caractéristiques de base suivantes :

1. Classification standard des données pour l'enregistrement des activités financières ;
2. Contrôle interne des données, du traitement des transactions et des rapports ; et
3. Existence de processus communs pour des transactions similaires et disponibilité d'un système conçu pour éliminer la duplication inutile de données.

Un SIGIF conserve, organise et facilite l'accès à l'information financière. Non seulement ce système stocke toutes les informations financières relatives aux dépenses des années actuelles et passées, mais il conserve également les budgets approuvés pour ces années, les renseignements détaillés sur les entrées et sorties de fonds, ainsi que les stocks d'actifs financiers (par ex., matériel, terrains et bâtiments) et le passif (dette).

En enregistrant des informations dans un système intégré qui applique des valeurs communes, les utilisateurs du SIGIF peuvent accéder au système et en extraire les informations spécifiques dont ils ont besoin pour mener à bien différentes fonctions et tâches.

Toutes sortes de rapports peuvent être produits : bilans, sources et utilisations des fonds, rapports de coûts, retour sur investissement, échéancier des créances et des dettes, projections de flux de trésorerie, écarts budgétaires, et tous types de rapports sur le rendement.

La fonction de contrôle du parlement sera renforcée parce que ces informations peuvent être utilisées par le secrétariat du comité de suivi pour évaluer les résultats par rapport aux budgets et plans, gérer les soldes de trésorerie, suivre l'état des dettes et des créances, surveiller l'utilisation des immobilisations, surveiller la performance de directions ou unités spécifiques.

Pour en savoir plus, consulter le chapitre 5 de [Government Accountability and Legislative Oversight](#) (Riccardo Pelizzo et Frederick Stapenhurst).

Facteurs contextuels

Les facteurs contextuels englobent le type de gouvernement, le système électoral, les partis politiques, la légitimité sociale, la culture politique, la structure administrative, les acteurs et mécènes externes et les groupes d'intérêt⁵. Nous avons examiné la forme de gouvernement plus haut. À présent nous passons en revue les autres facteurs.

Le système électoral

Le système électoral est important pour ce qui est de l'organisation et de la nature des élections. La juxtaposition de la forme de gouvernement et du système électoral est un facteur décisif dans la fonction de contrôle du parlement. Par exemple, les systèmes présidentiels couplés à des systèmes de scrutin majoritaire uninominal, comme ceux des États-Unis, ont tendance à produire deux partis respectivement soudés et relativement forts, et donc la possibilité d'un contrôle plus étroit, alors que les systèmes parlementaires avec représentation proportionnelle ont tendance à produire des gouvernements de coalition multipartite et des possibilités de contrôle plus rigoureux. Le système présidentiel et la représentation proportionnelle, qui caractérisent de nombreux systèmes politiques en Amérique latine conduisent non seulement à une impasse, mais également à une situation où les présidents doivent négocier avec des partis désorganisés et fragmentés⁶. Le régime parlementaire avec scrutin majoritaire uninominal, comme celui du Royaume-Uni aboutit généralement à la domination de l'exécutif. Cet argument est présenté dans le diagramme 8.

Les partis politiques

Le contrôle parlementaire se déroule dans un contexte politique plus large. Toutefois, la dynamique des partis politiques semble plus fluide que les dispositions constitutionnelles ou les systèmes électoraux. Les partis politiques font partie des institutions de médiation entre les autorités et les citoyens et le contrôle de l'action gouvernementale est assuré dans une certaine mesure par la lutte pour le pouvoir et la concurrence entre les partis politiques.

La coopération entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition est un élément important d'une gouvernance constructive et efficace, en particulier quand il s'agit du contrôle de l'exécutif. Certains font valoir que les parlementaires ont la responsabilité de placer le bien-être du pays au-dessus des intérêts particuliers des partis lorsqu'ils exercent leur fonction de contrôle, sans tenir compte de leur appartenance à un parti donné.

⁵ Il est difficile d'établir une distinction claire entre certains des facteurs contextuels et des variables internes au parlement (par ex., les partis politiques fonctionnent à l'extérieur comme à l'intérieur du parlement), alors que d'autres variables se chevauchent et les experts peuvent utiliser différents noms pour désigner des variables similaires.

⁶ Dans le même temps, les systèmes parlementaires combinés à un scrutin proportionnel de liste peuvent également réduire la fonction de contrôle comme « lorsque les carrières parlementaires des députés dépendent de leur présence sur la liste de leur parti, la dernière chose qu'ils feraient est de se lancer dans des activités qui remettent en question les politiques et les actions du gouvernement dirigé par leur propre parti » (Bach cité dans National Democratic Institute, 2000, p. 20). Dans le même ordre d'idées, Gerring et Thacker (2004) démontrent que les pays à régime parlementaire ayant adopté la représentation proportionnelle affichent généralement de faibles niveaux de corruption, les gouvernements issus du scrutin étant généralement affaiblis en raison de petites majorités obtenues lors du vote et/ou de la formation de coalition de partis politiques. Ces auteurs laissent entendre que ces deux caractéristiques renforcent la capacité de contrôle d'un parlement.

L'on pense également que deux variables, qui peuvent être appliquées de manière plus générale au contrôle parlementaire déterminent l'équilibre du pouvoir des partis politiques dans le cadre duquel les parlements exercent leur fonction de contrôle :

1. **La majorité dont disposent les partis politiques** : une majorité stable dont disposent des partis politiques au sein des parlements permet de prévoir les résultats des votes. Cela est également vrai pour un système à deux partis où, en particulier dans les systèmes parlementaires, un parti majoritaire discipliné et soudé peut peser sur le parlement. Bien que potentiellement plus stables, ces deux premières caractéristiques peuvent limiter la fonction de contrôle du parlement. Inversement, des gouvernements de coalition, ou un système dans lequel plusieurs partis cohabitent peuvent déboucher sur un contrôle accru. Dans le même temps, un système de partis très fragmenté peut gêner le fonctionnement des parlements, les empêchant de prendre des décisions, et les partis de l'opposition peuvent essayer de sévères critiques s'ils sont perçus comme faisant simplement de l'obstruction.
2. **La cohésion des partis**. La deuxième variable est la cohésion (au sein) des partis, puisque la majorité dont jouit un parti ne garantit l'issue des votes dans la chambre que lorsqu'elle s'accompagne d'une discipline de parti rigoureuse. La cohésion du parti « implique le vote selon les consignes du parti, même si le résultat ne correspond pas entièrement aux préférences personnelles du parlementaire ». Lorsque la cohésion est forte au sein du parti, les parlementaires du parti au pouvoir disposent de moins de marge de manœuvre pour exercer un contrôle objectif.

Diagramme 8 : Régimes présidentiel et parlementaire et systèmes électoraux

	Scrutin uninominal majoritaire à un tour	Représentation proportionnelle
Système présidentiel	Contrôle rigoureux	Contrôle faible
Système parlementaire	Contrôle faible	Contrôle rigoureux

La légitimité sociale

Selon Wang (2005, p. 6), « le degré de légitimité sociale atteint par le parlement est le reflet de sa solidité et de sa position vis-à-vis de l'exécutif. Par ailleurs, la légitimité sociale couplée à l'influence exercée sur le processus d'élaboration des politiques fournit une indication du positionnement futur d'un parlement dans le système politique ». Le taux de participation aux élections, la couverture médiatique (et la question de savoir si le public suit cette couverture, par exemple, la question de savoir si les sessions parlementaires sont diffusées à la télévision ou à la radio) et les sondages d'opinion fournissent des éléments d'appréciation de la perception des parlements par le public. Les principales questions à se poser sont les suivantes : « Dans quelle mesure [le public] soutient-il le parlement ? Celui-ci est-il respecté et bénéficie-t-il de la confiance ? Le parlement est-il considéré comme une simple chambre d'enregistrement des décisions ou est-il censé avoir la capacité d'exercer de l'influence sur l'exécutif ? Les parlementaires sont-ils considérés comme égoïstes et corrompus ou comme compétents et travailleurs ? »

Le niveau de démocratisation

Freedom House publie un indice annuel de la liberté pour tous les pays du monde. Cet indice est considéré par de nombreux spécialistes des sciences sociales comme un indicateur indirect de la démocratie. Des études montrent que plus un pays est démocratique, plus grand est le nombre d'outils de contrôle dont dispose le parlement, et plus un pays est démocratique, plus importantes sont les possibilités de contrôle parlementaire et plus bas est son niveau de corruption.

Facteurs contextuels et conditions propices dans les systèmes présidentiels

L'aide qu'apportent les bibliothèques parlementaires aux députés varie d'un pays à l'autre. Ces différences n'indiquent pas que les parlements en question sont de régime parlementaire, semi-présidentiel ou présidentiel, mais reflètent plutôt pour la plupart des différences dans les ressources disponibles telles que le volume de la collection, le nombre d'acquisitions annuelles, le nombre de périodiques, le nombre de journaux, la taille du personnel et la taille du personnel de recherche. Le tableau 5 indique qu'il existe des différences considérables dans chacune des variables étudiées. Le volume de la collection varie de 50 à 2 millions d'ouvrages, le nombre d'acquisitions d'un minimum de 10 à un maximum de 85 000, le nombre de périodiques de 1 à 14 350, le nombre de journaux de 0 à 823, le nombre d'employés de 1 à 900, alors que la taille du personnel de recherche varie d'un minimum de 0 (zéro) à un maximum de 53.

Selon notre analyse, le volume de la collection, le nombre d'acquisitions annuelles, le nombre de périodiques, le nombre de journaux et la taille du personnel sont des éléments importants, mais qui sont faiblement liés à l'efficacité du contrôle parlementaire, alors qu'il existe une corrélation forte et positive entre le nombre d'agents de recherche et l'efficacité du contrôle parlementaire⁷. En d'autres termes, la capacité de recherche est un facteur déterminant de l'efficacité du contrôle ; en effet, ce facteur seul a un impact plus grand sur l'efficacité du contrôle que les capacités de contrôle interne et externe réunies.

⁷ Dans les deux corrélations, cependant, le coefficient n'est pas significatif ; cela peut être dû à la petite taille de l'échantillon, car nous n'avons pas collecté autant de données sur le personnel de recherche que nous l'avons fait sur d'autres aspects relatifs à la capacité de contrôle.

Tableau 5 : Conditions propices dans les pays à régime présidentiel

	Année de création	Volume de la collection (nombre d'ouvrages)	Nombre d'acquisitions annuelles	Nombre de périodiques	Nombre de quotidiens	Effectifs (nombre de membres du personnel)	Personnel de recherche
Argentine	1856	2 000 000	2 100	8 700	7	900	N/D
Bénin	1993	900	N/D	50	5	1	N/D
Burundi	1995	50	50	12	15	2	1
Chili	1883	1 500 000	41 100	1890	30	145	53
Chypre	1960	11400	300	20	13	1	0
Congo	1993	15 200	N/D	33	4	15	2
Corée, Rép. de	1952	1 170 000	85 000	14 350	823	276	23
Costa Rica	1953	33 500	1 200	600		23	3
Côte d'Ivoire	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Djibouti	1977	2 000	40		2	5	2
Géorgie	1994	5 000		200	126	3	
Îles Marshall	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Indonésie	1946	150 000	3 000	17	21	18	
Libéria	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Moldova	1978	11 400	60	112	N/D	N/D	N/D
Namibie	1990	2 000	500		5	2	1
Nicaragua	1980	28 000	300	150	8	10	N/D
Paraguay	1992	2 000	30	1	0	2	N/D
Philippines	1987	40 726	1 566	167	22	35	6
Seychelles	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Sri Lanka	1927	33 000	400	35	30	14	2
Tadjikistan	N/D	400	10	5	5	1	N/D
Tunisie	1956	10 000	150	55	25	7	N/D
Uruguay	1928	250 000	5 000	2 500	16	146	N/D

Source : Pelizzo et Stapenhurst (2013)

Pour en savoir plus, consulter le chapitre 5 de [Government Accountability and Legislative Oversight](#) (Riccardo Pelizzo et Frederick Stapenhurst).

5

EN RÉSUMÉ

Ni les outils internes ou externes de contrôle ni les conditions propices ni les facteurs contextuels n'expliquent à eux seuls les niveaux de corruption. Au contraire, la différence dans la fonction de contrôle parlementaire s'explique par la combinaison de tous les trois ensembles de variables.

Un outil unique de mesure du niveau de contrôle est l'« indice Staphenurst-Pelizzo du contrôle parlementaire » ou SPILO. Cet outil utilise un cadre qui considère le contrôle parlementaire comme un processus, où ledit contrôle est considéré comme un instrument d'intervention avec un objectif précis qui est d'améliorer la responsabilité et réduire la corruption.

Reconnaissant que c'est la *combinaison* d'outils de contrôle interne et externe, les conditions favorables et les facteurs contextuels qui explique le mieux le contrôle parlementaire, nous présentons plus bas un cadre de contrôle parlementaire (voir le diagramme 8).

Au cœur du diagramme se trouvent les outils de contrôle parlementaire et les facteurs contextuels. Il existe un lien bidirectionnel entre ces variables. Les facteurs contextuels influent sur le nombre d'outils de contrôle parlementaire dont dispose un parlement. Il y a lieu de croire que le nombre élevé d'outils de contrôle parlementaire utilisés par des parlements dans les systèmes parlementaires peut être une indication de la faiblesse relative des facteurs contextuels dans de tels systèmes, par rapport aux systèmes présidentiels (Staphenurst, 2011).

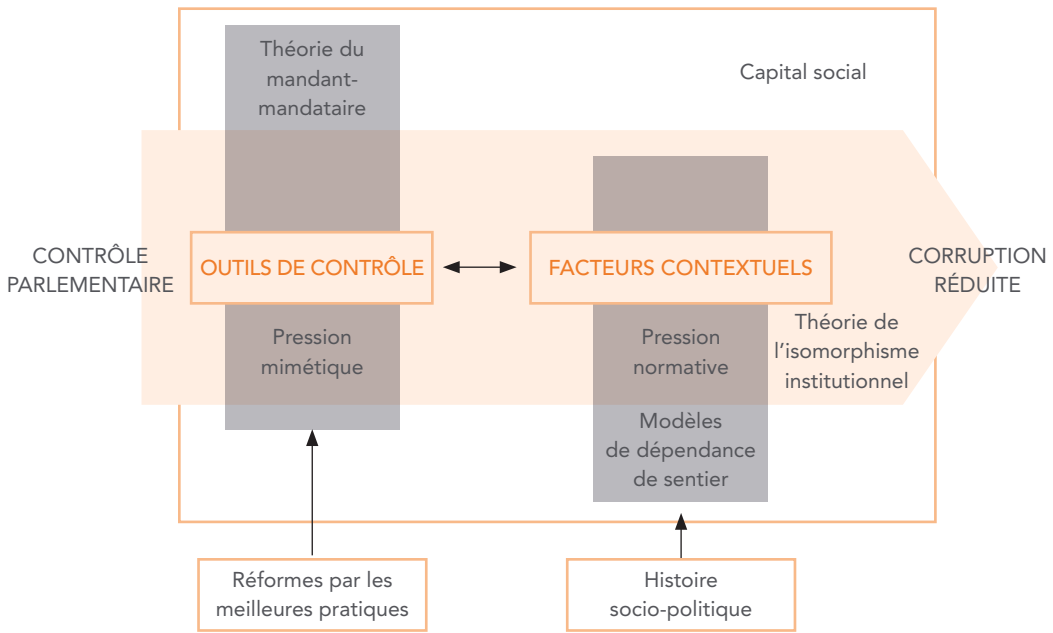
Le cadre laisse penser en outre que les facteurs contextuels sont davantage déterminés par l'histoire sociopolitique d'un pays que par les modèles internationaux associés aux meilleures pratiques internationales. Ici, l'idée des modèles associés aux archétypes et à la dépendance à l'égard du parcours historique du pays est importante. Par exemple, les anciennes colonies britanniques sont généralement dotées d'un régime parlementaire, un système électoral majoritaire, tandis que les anciennes colonies françaises se caractérisent par un régime semi-présidentiel et un système électoral à représentation proportionnelle et les anciennes colonies espagnoles en Amérique latine appliquent des systèmes présidentiels avec représentation proportionnelle. Le cadre reconnaît également l'importance du capital social – la confiance du public dans le parlement, qui agit comme la colle qui aide à maintenir le cadre en place.

Une question clé persiste cependant – comment ce cadre conceptuel peut-il être mis en application, de façon à être d'une importance pratique pour les parlements et les organisations d'appui aux institutions parlementaires ?

Mise en application du cadre : L'indice Staphenurst-Pelizzo du contrôle parlementaire (Indice SPILO)

La présence d'un grand nombre d'outils de contrôle parlementaire est insuffisante en soi pour garantir que les activités de contrôle sont menées efficacement ; les parlementaires peuvent ne pas utiliser les outils de contrôle mis à leur disposition ou peuvent les utiliser de façon plutôt inefficace. Comme nous l'avons démontré, les facteurs contextuels sont essentiels pour déterminer si oui ou non les activités de contrôle sont effectuées efficacement, comment elles sont menées et dans quelle mesure.

Diagramme 9 : Cadre conceptuel synthétisé



Se fondant sur des données concernant le niveau de démocratie et les contraintes pesant sur le pouvoir exécutif de Polity IV⁸, sur des informations relatives au contrôle provenant d'une enquête menée par l'Union interparlementaire et l'Institut de la Banque mondiale et sur une étude conduite par Miller, Pelizzo et Staphenurst (2004) au sujet de la taille du personnel des parlements et des bibliothèques parlementaires, nous avons imaginé un indice de contrôle parlementaire. Nous avons ensuite utilisé cet indice pour étudier la relation entre le contrôle parlementaire, tel que mesuré par l'indice SPILO (qui combine deux composantes, à savoir la capacité de contrôle et le contexte) et l'efficacité dudit contrôle.

Nous mesurons la capacité de contrôle parlementaire sur la base de sept dimensions, à savoir la présence/absence de questions parlementaires, de commissions spécialisées de contrôle, de commissions d'enquête, d'un Médiateur de la République et si ce dernier est nommé par le parlement ou non, ainsi que la capacité de l'institution parlementaire à destituer l'exécutif, et la taille du personnel du parlement. En combinant les scores obtenus pour ces variables, nous déterminons un indice de la capacité de contrôle interne, dont le score varie de 0 (absence de capacité) à 1,00 (capacité maximale) ; ces résultats sont présentés au tableau 6.

⁸ Polity IV fournit, chaque année, une évaluation de l'état de la démocratie et des contraintes pesant sur le pouvoir exécutif – un indicateur du contrôle parlementaire – pour chaque pays dans le monde.

Tableau 6 : Indice de la capacité de contrôle

Pays	Questions	Destitution	Commissions spécialisées	Commissions d'enquête	Médiateurs	Médiateurs nommés par le parlement	Personnel	Indice
Argentine	1	1	1	1	1	1	2	1,00
Bénin	1	1	1	1	1	0	0	0,63
Burundi	1	1	*	1	0	0	0	0,38
Chili	1	1	1	0	1	0	2	0,75
Chypre	1	1	1	1	1	0,5	0	0,69
Congo	1	0	1	1	1	0	1	0,63
Corée	1	1	0	1	0	0	2	0,63
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	0,88
Côte d'Ivoire	1	0	*	1	1	0	*	-
Djibouti	1	1	1	1	1	0	0	0,63
Géorgie	1	1	1	1	1	1	0	0,75
Îles Marshall	1	0	1	1	0	0	*	-
Indonésie	1	1	1	1	1	1	1	0,88
Libéria	1	1	1	1	0	0	*	-
Moldova	1	1	*	0	1	1	*	-
Namibie	1	1	1	1	1	0	0	0,63
Nicaragua	0	1	1	1	1	0	0	0,50
Paraguay	0	1	1	1	1	1	0	0,63
Philippines	1	1	1	1	1	0	1	0,75
Seychelles	1	1	1	1	1	0	*	-
Sri Lanka	1	1	1	1	1	0	1	0,75
Tadjikistan	0	1	1	0	1	0,5	0	0,44
Tunisie	1	0	1	0	1	0	0	0,38
Uruguay	1	1	1	1	1	1	2	1,00

Légende * = données non disponibles

Comme nous l'avons indiqué, la capacité globale de contrôle parlementaire désigne à la fois la capacité interne et les conditions contextuelles. Une des conditions contextuelles les plus importantes est le niveau ou la qualité de la démocratie – certes le fait de disposer d'une certaine capacité de contrôle de l'exécutif peut influencer sur l'efficacité de l'activité de contrôle, mais il est clair que s'il n'existe pas une réelle volonté politique d'utiliser cette capacité de contrôle à bon escient, le contrôle à proprement parler ne sera jamais effectué efficacement. Ainsi, afin de déterminer le rôle du contexte dans l'efficacité du contrôle parlementaire et évaluer l'impact causal que la qualité de la démocratie peut avoir sur l'efficacité du contrôle, nous calculons l'indice SPILO en multipliant l'indice de la capacité de contrôle (ICC) par le score obtenu dans le cadre de Polity 2 (état de la démocratie). Ainsi :

$$\text{SPILO} = \text{ICC} * \text{Polity 2}$$

En recourant à l'indice SPILO, l'Uruguay obtient la note suivante :

$$\text{SPILO} = \frac{1+1+1+1+1+2}{8} * 10 = 10$$

En d'autres termes, le parlement uruguayen dispose de la plus grande capacité de contrôle parmi les 24 pays de notre étude. Il affiche le score le plus élevé en termes d'ICC et en termes de conditions contextuelles et, par conséquent, présente l'indice SPILO le plus élevé. Cela signifie également que dans la mesure où l'efficacité du contrôle parlementaire est fonction ou résulte de la capacité de contrôle parlementaire, le parlement uruguayen devrait assurer un contrôle plus efficace de l'exécutif que les parlements présentant un indice SPILO inférieur.

En effectuant ce calcul pour tous les pays pris en compte, nous obtenons les résultats présentés dans le tableau 7. L'efficacité du contrôle parlementaire varie énormément selon les pays. L'Argentine, le Chili et le Costa Rica affichent les niveaux de contrôle les plus élevés et les plus stricts alors que le Congo, le Tadjikistan et la Tunisie présentent les scores les plus faibles.

Tableau 7 : ICC, score de Polity 2 et SPILO

Pays	ICC	Polity 2	Indice SPILO
Argentine	1	8	8,00
Bénin	0,63	7	4,38
Burundi	0,38	6	2,25
Chili	0,75	10	7,50
Chypre	0,688	10	6,88
Congo	0,63	-4	-2,50
Corée	0,63	8	5,00
Costa Rica	0,875	10	8,75
Côte d'Ivoire	*	*	*
Djibouti	0,625	2	1,25
Géorgie	0,75	6	4,50
Îles Marshall	*	*	*
Indonésie	0,88	8	7,00
Libéria	*	6	*

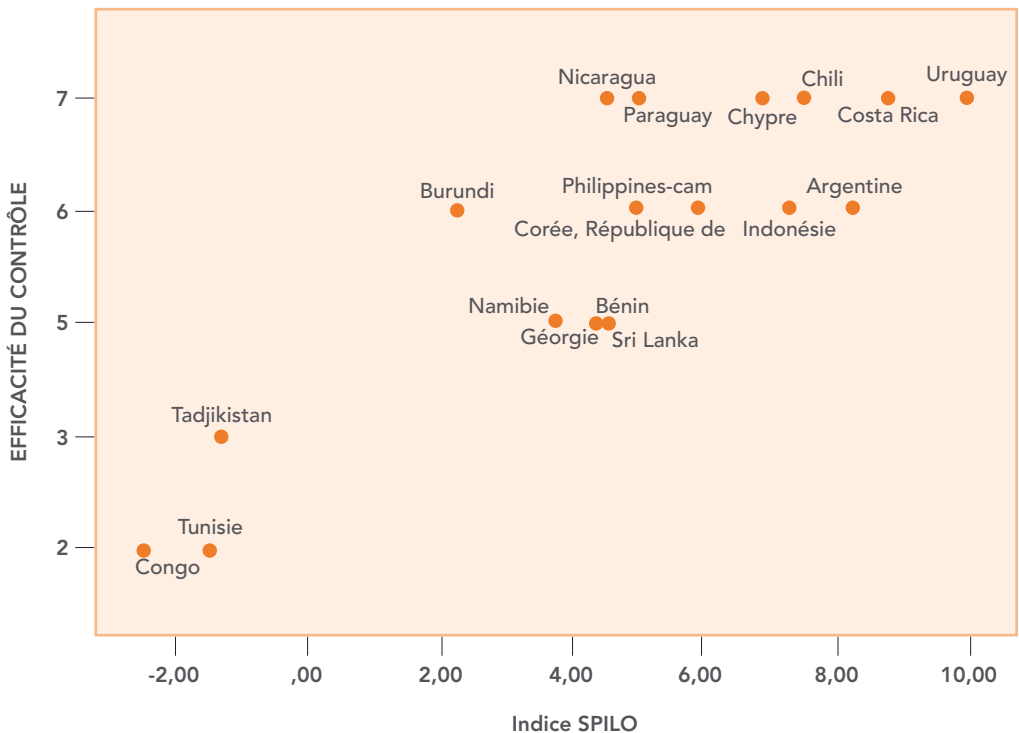
Tableau 7 : ICC, score de Polity 2 et SPILO (suite)

Pays	ICC	Polity 2	Indice SPILO
Moldova	*	8	*
Namibie	0,63	6	3,75
Nicaragua	0,5	9	4,50
Paraguay	0,63	8	5,00
Philippines	0,75	8	6,00
Seychelles	*	*	*
Sri Lanka	0,75	6	4,50
Tadjikistan	0,44	-3	-1,31
Tunisie	0,38	-4	-1,50
Uruguay	1	10	10,0

Légende * indique des valeurs manquantes

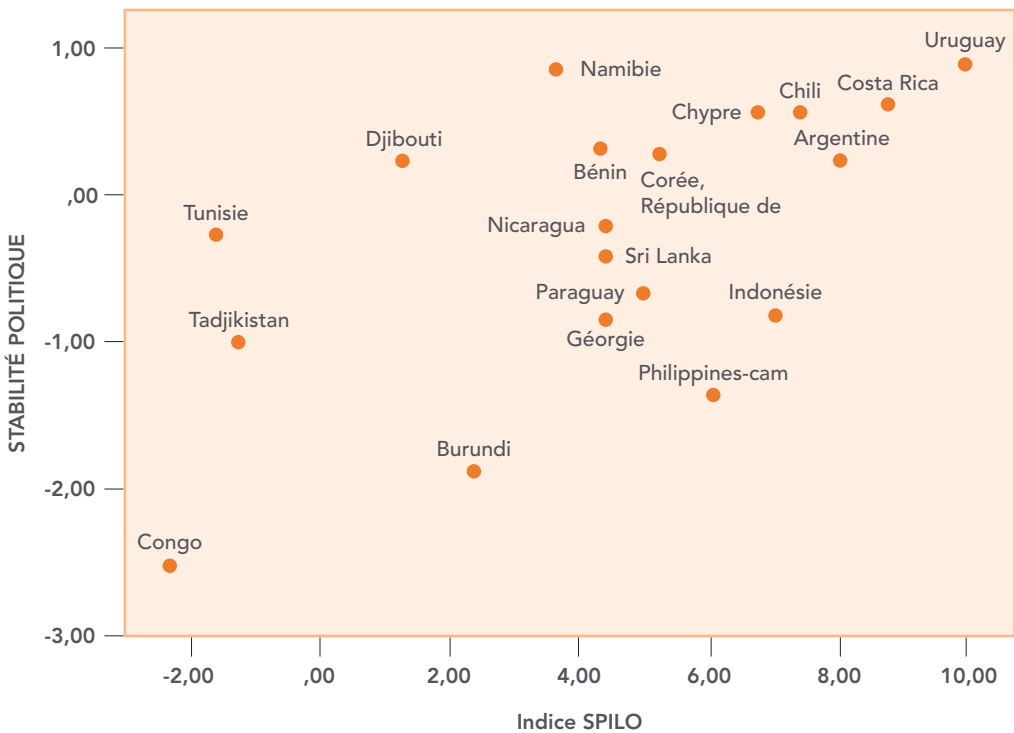
L'indice SPILO est d'une grande valeur en tant qu'outil de diagnostic et a des incidences plus grandes sur l'action des pouvoirs publics. Premièrement, il prédit presque parfaitement l'efficacité avec laquelle un parlement exerce sa fonction de contrôle (voir la figure 1). Ainsi, l'enseignement pratique à tirer est le suivant : dans le but d'accroître l'efficacité du contrôle (dont l'importance n'est plus à démontrer dans la lutte contre la corruption), la capacité de contrôle des parlements (telle que mesurée par l'indice SPILO) doit être augmentée.

Figure 1 : Indice SPILO et efficacité du contrôle



Le deuxième enseignement est que l'indice SPILO est un facteur prédictif majeur de la stabilité des États. Dans les pays où les parlements sont dotés d'une plus grande capacité de contrôle (telle que mesurée par l'indice SPILO) et remplissent efficacement leurs missions de contrôle, les politiques, l'élaboration des politiques et le système politique dans son ensemble bénéficient de niveaux élevés de légitimité et de stabilité. Selon les données présentées dans la figure 2, un indice SPILO élevé signifie davantage de stabilité politique, une légitimité accrue et moins de violence. Par conséquent, afin de stabiliser et de consolider un système politique, la capacité de contrôle (indice SPILO) des parlements doit être renforcée.

Figure 2 : Indice SPILO et stabilité politique



En guise de troisième enseignement, nous observons que les parlements présentant un indice SPILO élevé sont plus efficaces dans la lutte contre la corruption. Les données présentées dans la figure 3 indiquent que la capacité du parlement à lutter contre la corruption augmente à mesure que l'indice SPILO progresse. Par conséquent, le renforcement de la capacité de contrôle parlementaire (telle que mesurée par l'indice SPILO) est essentiel dans la lutte contre la corruption.

Pour en savoir plus, consulter le chapitre 6 de [Government Accountability and Legislative Oversight](#) (Riccardo Pelizzo et Frederick Staphenurst).

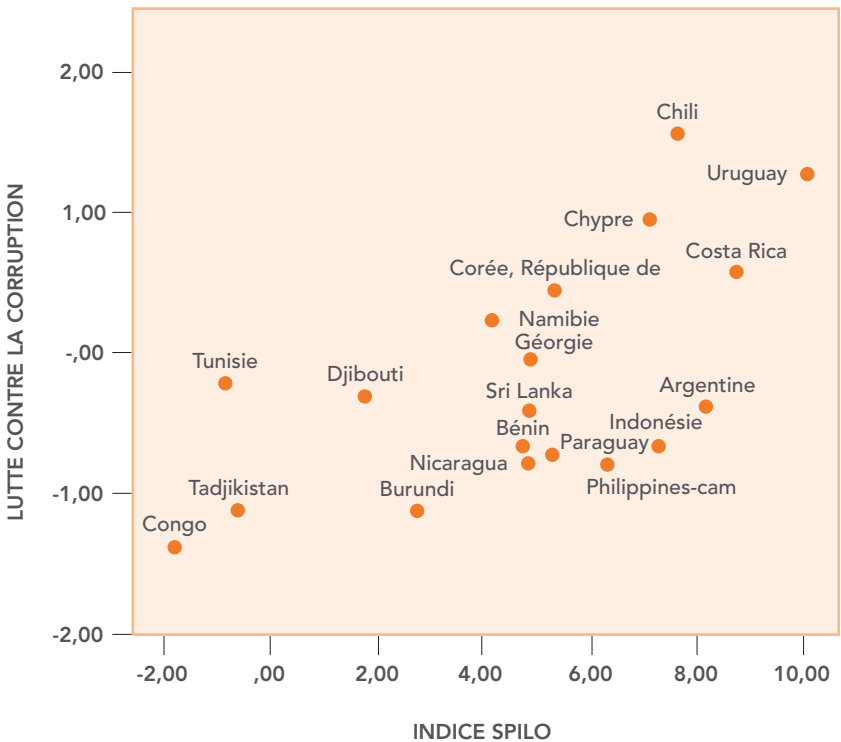
6

ÉLABORATION D'UNE APPROCHE DYNAMIQUE

Il reste une dernière étape. Selon des résultats d'un voyage d'études organisé par la GOPAC et l'Institut de la Banque mondiale au Parlement européen réuni à Bruxelles en 2012, le contrôle parlementaire est réalisé efficacement lorsque les contrôleurs (parlementaires, commissions parlementaires, parlements) ont un intérêt à contrôler efficacement l'action de l'exécutif. En d'autres termes, un parlement se lance efficacement dans une activité de contrôle de l'exécutif lorsqu'il s'attend raisonnablement à tirer un avantage (matériel, symbolique ou autre) de l'un ou de plusieurs des résultats du processus.

À certains moments cependant, un parlement peut ne pas avoir la volonté politique de contrôler l'exécutif, il peut se faire remarquer plus pour ses agissements en chambre d'enregistrement que pour sa détermination à exiger des comptes au gouvernement pour ses actions. Dans ces cas, les parlementaires se gardent de s'acquitter de manière efficace de leurs obligations de contrôle. Ils ne veulent pas contrôler efficacement l'exécutif parce qu'ils pensent avoir davantage intérêt, individuellement et collectivement, à être inefficaces qu'à être des contrôleurs efficaces.

Figure 3 : Indice SPILO et lutte contre la corruption

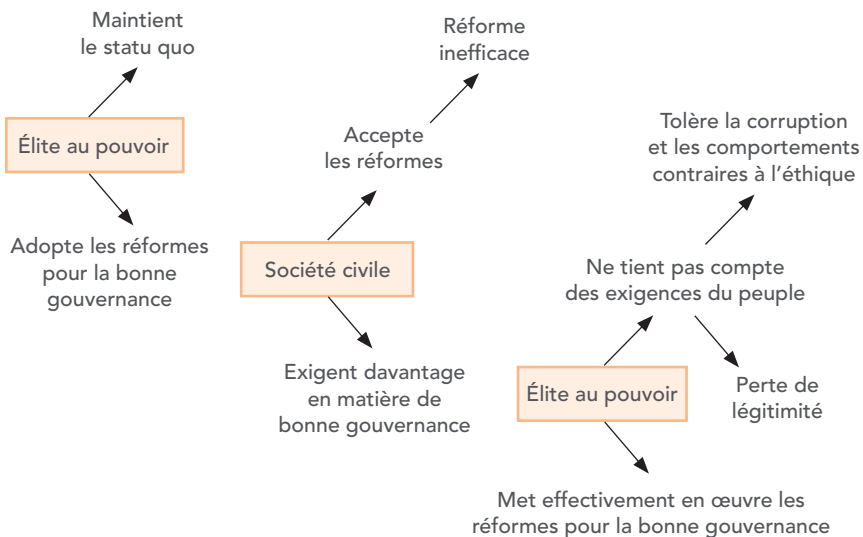


En d'autres termes, la présence/l'absence de volonté politique illustrera la structure des mesures incitatives proposées aux parlementaires. Si la structure des incitations change, un parlement qui naguère évitait d'assumer ses fonctions de contrôle peut trouver de nombreuses incitations à exercer un contrôle efficace de l'exécutif. Mais comment peut-on modifier la structure des incitations ?

Dès que les électeurs commencent à exiger que les responsables publics rendent compte de leurs actions, la structure des incitations change et il devient plus gratifiant pour les parlementaires d'assurer un contrôle efficace et de superviser l'action gouvernementale. Cela signifie qu'il suffit que des électeurs demandent des comptes à leurs dirigeants pour que les activités de contrôle soient réalisées efficacement par le parlement. S'il existe une demande des électeurs pour plus de redevabilité, alors les parlementaires tireront des avantages certains à introduire des procédures pour demander des comptes.

Si le peuple exige la bonne gouvernance, alors il y aura une partie du corps électoral qui récompensera les parlementaires qui exercent leur devoir de contrôle pour assurer une gouvernance responsable ; lorsque cela se produit, il est alors dans l'intérêt des parlementaires d'effectuer le contrôle. En l'absence d'une telle demande, ou lorsque les électeurs sont satisfaits d'un simulacre de contrôle au lieu d'une réelle responsabilisation de l'exécutif, les parlementaires ne verraient pas l'intérêt d'assurer un contrôle efficace (voir le diagramme 9).

Diagramme 10 : Modèle stratégique d'interaction



Tout effort visant à accroître l'efficacité des activités de contrôle et à promouvoir la responsabilité comporte donc deux étapes : donner aux parlements les outils de contrôle de l'action du pouvoir exécutif et les inciter à les utiliser.

Pour en savoir plus, consulter le chapitre 7 de [Government Accountability and Legislative Oversight](#) (Riccardo Pelizzo et Frederick Staphenurst).

BIBLIOGRAPHIE

- Blume, L. & Voight S, 2007. *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous: A Cross Country Assessment ICER Working Papers 03-2007*.
- OCDE. Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement, 2010. "Review of Donor Practices in Strengthening Domestic Accountability", OCDE Paris.
- Dubrow, Geoff, 2001. "Systems of Governance and Parliamentary Accountability" in *Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarians Handbook*, Washington et Ottawa: Institut de la Banque mondiale et Centre parlementaire.
- Evans, H, 1999. *Parliament and Extra-Parliamentary Accountability Institutions*, exposé présenté lors du symposium sur la responsabilité au sein du Gouvernement australien organisé par le National Council of the Institute of Public Administration, Brisbane, Australie.
- Mauro, P, 1997. The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross Country Analysis, in: K.A. Ellio (ed.) *Corruption and the Global Economy*, pp. 83–107 (Washington: Institute for International Economics).
- Lowenberg, G. & Patterson, S, 1979. *Comparing Legislatures* (Boston, MA: Little Brown).
- Miller, R., Pelizzo, R., & Staphenurst, R, 2004. Parliamentary Libraries, Institutes and Offices: The Sources of Parliamentary Information. *Document de travail No 37238 de l'Institut de la Banque mondiale*.
- National Democratic Institute, 2000. Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relation, *Legislative Research Series*, Paper Nr. 6 (Washington).
- Ogul, M. S, 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision* (Pittsburg, PA: University of Pittsburgh Press).
- Pelizzo, Riccardo et Rick Staphenurst, 2011. *Legislative Oversight Tools*. Oxford: Routledge.
- Robinson, W, 1998. Parliamentary Libraries, Information and the Legislative Process, in: G. Kurian (ed.) *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, pp. 815–829. (Montreal: IPSA).
- Staphenurst, Frederick (Rick), 2011. *Presidentialism and Parliamentarianism Revisited*. Thèse de doctorat non publiée. Université nationale d'Australie.
- Staphenurst, Rick, R. Pelizzo, et K. Jacobs, 2003. *Following the Money*. Londres : Pluto Press.
- Staphenurst, R. & Titsworth, J, 2001. Features and Functions of Supreme Audit Institutions, *Prem Notes 59* (Washington : Banque mondiale)
- Tsekpo, Anthony et Alan Hudson, 2009. "Parliamentary Strengthening and the Paris Principles". Document de travail : Institut de développement d'outre-mer et Centre parlementaire.
- Wang, V, 2005. The Accountability Function of Parliament in New Democracies; Tanzanian Perspectives. *Document de travail de l'Institut Christer Michelsen 2005 :2* (Bergen, Norvège).

Organisation mondiale des parlementaires
Contre la corruption (GOPAC)

Suite 904, 255 Albert Street
Ottawa, Ontario, K1P 6A9

Téléphone : 613-366-3164
Télécopie : 613-421-7061
Courriel : info@gopacnetwork.org