



GLOBAL ORGANIZATION OF PARLIAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION  
ORGANIZATION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PARLAMENTARIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

## **DESCRIPTION CONCEPTUELLE DE LA LUTTE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION**

Tilla McAnthony, Rick Stapenhurst et Martin Ulrich

## DESCRIPTION CONCEPTUELLE DE LA LUTTE DES PARLEMENTAIRES CONTRE LA CORRUPTION

Du 13 au 16 octobre 2002, des parlementaires<sup>1</sup> de partout dans le monde se sont réunis dans la salle de la Chambre des communes du Canada et ils ont convenu qu'il existait un besoin de créer l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC). À cette occasion, la corruption a été décrite comme la plus grande menace à la réalisation de l'idéal démocratique d'autonomie gouvernementale par les corps de représentants périodiquement choisis au cours d'élections libres par les citoyens admis au suffrage. Bien plus, ils estimaient qu'elle minait le développement économique, violait la justice sociale et détruisait la confiance dans les institutions gouvernementales. Si de nombreux commentateurs ont vu juste, elle empire et se répand davantage dans de nombreux pays. Aucun pays ne semble à l'abri, mais certains d'entre eux sont atteints moins que les autres et quelques-uns ont réduit avec succès la fréquence et les conséquences des cas de corruption. La corruption est donc un lourd fardeau économique et social pour les citoyens. Dans un pays où les institutions démocratiques fonctionnent, les citoyens s'attendent à ce que leurs parlementaires, élus pour établir le cadre législatif et superviser son application, les aident à réduire ce fardeau. Cela ne signifie pas que des institutions parlementaires peu dynamiques ou inactives sont la cause de la corruption. Ses causes sont nombreuses et complexes. Cela signifie plutôt que le Parlement joue un rôle essentiel de direction. De plus, dans les systèmes où l'exécutif n'est pas directement élu, c'est l'instrument le plus utile dont les citoyens disposent pour influencer l'exécutif, là où sont utilisées la plupart des pratiques de corruption. Jusqu'à maintenant, les efforts internationaux pour réduire la corruption ont surtout visé l'organe exécutif du gouvernement et le processus électoral. C'est justement ce qu'il convenait de faire. Mais les activités des parlementaires, des partis politiques et des institutions parlementaires sont aussi des facteurs majeurs à considérer. Le présent exposé décrit l'aide que le Parlement et les parlementaires peuvent fournir, mais il faut garder ces autres institutions à l'esprit. Les structures gouvernementales (par exemple, le système de gouvernement britannique et le système présidentiel) contribuent à déterminer comment les parlementaires peuvent le mieux lutter contre la corruption, mais il est probable que ce ne sont pas des facteurs décisifs. Les attentes du public au sujet du rôle de l'État et l'évolution politique de chaque pays sont probablement des facteurs plus déterminants de la corruption régnante. Le défi consiste à adapter les instruments et à les inclure dans une stratégie cohérente dans des pays particuliers. Pour ce faire, il faut comprendre à fond la situation de chacun d'eux et les enseignements pratiques tirés des autres administrations<sup>2</sup>.

### 1. Les rôles des parlements et des parlementaires

Les activités des parlements et des parlementaires sont très différentes, mais un consensus raisonnable a été établi dans les ouvrages spécialisés selon lequel elles correspondent aux quatre rôles suivants : a) le *rôle législatif* qui comprend la capacité de réglementer les activités sociales, politiques et économiques et de confier au gouvernement le pouvoir d'appliquer ces règles; b) le *contrôle financier* qui comprend le pouvoir de l'exécutif de percevoir les impôts et les autres revenus, de les dépenser à des fins précises, de comptabiliser les dépenses et de rendre des rapports sur les dépenses et les réalisations; c) la *surveillance* qui comprend les activités parlementaires dont le but est de rendre les activités du gouvernement transparentes pour les électeurs et tenir l'exécutif responsable envers le public; d) la *représentation* qui comprend les fonctions plus abstraites visant à assurer que les sujets de préoccupation des citoyens à l'égard du gouvernement sont pris en compte, relie les parlementaires aux citoyens et au secteur municipal en énonçant clairement les raisons d'intérêt public,

---

<sup>1</sup> Le terme générique parlementaire comprend les divers termes utilisés pour désigner les représentants élus aux corps législatifs.

<sup>2</sup> L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), soutenue par l'Institut de la Banque Mondiale, est en voie de mettre à jour *Controlling corruption: a parliamentarian's handbook*.

et aide à légitimer les activités du gouvernement en assurant que les opinions de la population sont officiellement exprimées au Parlement pour qu'il confie un mandat au gouvernement à leur sujet et les finance.

### ***Le rôle législatif :***

Parmi les quatre rôles énumérés, il est probable que le rôle législatif est le mieux compris et le plus similaire dans les diverses administrations. Les corps législatifs, limités seulement par leur constitution, ont le pouvoir d'adopter toute loi. Ils peuvent adopter des lois pour interdire ce qu'ils considèrent comme des comportements inacceptables des citoyens, des entreprises et d'autres organismes, ils peuvent prévoir une surveillance et l'imposition de pénalités. De plus, ils peuvent se concentrer sur l'intégrité dans l'exercice du pouvoir (ce qui correspond à une perspective plus large que la lutte contre la corruption) en prévoyant des mesures pour inciter le secteur privé à avoir des comportements acceptables, l'établissement de régimes pour assurer la gestion financière et celle de la fonction publique, la transparence et la responsabilisation du secteur gouvernemental. Dans la mesure où l'adoption de meilleures lois peut résoudre les problèmes, les législatures – si elles reflètent bien les intérêts des citoyens et ne sont pas dominées par d'autres forces – peuvent offrir les solutions. Mais selon la façon d'adopter les lois et la crédibilité du processus électoral, les lois peuvent être considérées comme plus ou moins légitimes. Même lorsque les lois sont considérées comme légitimes, le respect de la primauté du droit peut être bas dans certaines administrations. De plus, des dispositions législatives pertinentes peuvent ne pas être adoptées, lorsque le public et les législateurs ne sont pas conscients des coûts et des avantages liés à leur adoption. Enfin, l'exécutif peut exercer des pressions sur la législature – ou sur un nombre suffisant de législateurs – pour empêcher qu'une loi soit adoptée.

### ***Le contrôle financier :***

À l'occasion, le contrôle financier est inclus dans le rôle législatif, car comme dans le cas des lois, il donne le pouvoir à l'exécutif. Mais il oblige également l'exécutif à n'imposer et à ne dépenser que de certaines façons et il a pour but d'assurer la gestion rigoureuse des fonds, l'établissement de rapports précis et une stricte transparence. L'intégrité financière est à ce point primordiale pour lutter contre la corruption qu'il est utile de concentrer directement son attention sur le rôle des parlements dans la gestion financière.

Habituellement, les constitutions exigent que le Parlement accorde son approbation avant que l'exécutif puisse percevoir des impôts, imputer des frais et dépenser les fonds publics. Le « pouvoir financier » suppose que les parlementaires peuvent exprimer leurs opinions sur les façons de percevoir les fonds et les sommes à percevoir, leur affectation, les résultats à obtenir, ce qui est effectivement dépensé et réalisé. Ces pouvoirs sont majeurs, mais même dans les démocraties évoluées, les parlementaires se plaignent de leur perte d'influence en matière financière et budgétaire. Habituellement, une énorme somme est perçue, l'exécutif possède l'expertise et les renseignements relatifs à son affectation, des instruments financiers extrêmement complexes sont utilisés et des pressions irrésistibles sont exercées pour simplifier afin de faire face à des crises. De plus dans certains pays, les finances sont une source de tellement de tension que la gestion financière se réduit à la gestion des mouvements de trésorerie. Pour tous ces motifs, les parlementaires s'efforcent de comprendre en quoi consistent l'affectation et l'utilisation des ressources gouvernementales, d'exercer une influence sur leur utilisation et d'informer leurs électeurs sur les questions financières et les sujets de préoccupation. Néanmoins, un régime de contrôle financier du Parlement et une procédure de gestion par la fonction publique assurent en grande partie l'intégrité dans l'exercice du pouvoir. Pour être efficaces, les pratiques du Parlement doivent assurer que celui-ci peut appliquer son attention et comprendre adéquatement, établir rigoureusement le calendrier afin de réduire la fréquence des crises qui provoquent des exceptions dans l'administration, reçoit le soutien d'experts techniques et accroît la transparence pour le public. Certaines administrations ont également établi une stricte séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif pour assurer l'intégrité de la surveillance financière du Parlement. Enfin, pour compléter le cycle de responsabilisation, la communication de l'information financière au Parlement est requise. Les éléments clés sont au nombre de trois. Premièrement, une délégation de pouvoir rigoureuse et transparente

est requise pour verser les fonds alloués par le Parlement. Deuxièmement, il doit y avoir des normes strictes d'évaluation des dépenses, de leur engagement et des résultats obtenus grâce à elles – concernant les pouvoirs accordés et les engagements pris, lorsque des pouvoirs ont été accordés. Troisièmement, il faut établir des rapports et transmettre l'information au public.

### ***La surveillance :***

Les pratiques de surveillance du Parlement varient considérablement, notamment dans les administrations qui semblent avoir des structures de surveillance similaires. Mais on estime généralement qu'elles comprennent le travail des mandataires du Parlement (comme les vérificateurs et les ombudsmans), l'établissement obligatoire de rapports par l'exécutif sur certaines opérations et le rendement, le pouvoir d'interroger directement les ministres en public sur les opérations de leur ministère, l'étude du rendement des ministères et des programmes (habituellement en comité) en appelant des personnes à témoigner, en demandant le dépôt de documents et tout cela de façon transparente. Dans certaines administrations, le Parlement a le pouvoir d'examiner et d'approuver les nominations de certains fonctionnaires; c'est une fonction spéciale de surveillance. À mesure que les gouvernements ont pris de l'expansion, par suite de la mondialisation et de la déconcentration des pouvoirs, et que la gamme des instruments financiers s'est enrichie, le besoin de l'expertise de professionnels et de ressources a entraîné la création d'organismes spécialisés d'enquête et de responsabilisation du Parlement dans de nombreuses administrations.

Les organismes les mieux connus sont les institutions supérieures de contrôle (ISC). Leur mandat varie beaucoup dans les différents systèmes de gouvernement, mais tous semblent examiner les rapports financiers du gouvernement et formuler des commentaires après avoir déterminé si les ressources ont été affectées conformément à l'autorisation du Parlement. D'autres institutions, qui s'occupent des dispositions législatives sur les violations des droits de la personne, des difficultés des citoyens à obtenir des services publics et de la lutte contre la corruption, soutiennent maintenant le Parlement dans son rôle de surveillance. Habituellement, le Parlement conserve les pouvoirs effectifs de redressement et de responsabilisation de l'exécutif envers le public. Mais il y a un besoin croissant d'organismes spécialisés de soutien qui disposent de ressources adéquates et sont indépendants de l'exécutif.

Dans les différentes administrations, la nature et l'équilibre des liens de ces organismes avec le Parlement, le ministre des Finances et la fonction publique varient considérablement. L'instrument le plus important de surveillance peut être les questions posées à l'exécutif à l'assemblée législative ou dans ses comités. Mais pour que cela soit efficace, les médias doivent être indépendants et attentifs et les élections doivent être libres et équitables. Les ministres sont peut-être tenus de répondre, mais ils ne répondent pas toujours aux questions posées. Néanmoins, lorsque les médias sont indépendants, ce comportement attire l'attention des médias et du public qui peuvent être de puissants instruments de surveillance. L'examen détaillé de la politique et des programmes gouvernementaux par les comités qui ont le pouvoir d'appeler les ministres et les fonctionnaires à comparaître devant eux peut être une occasion d'exposer des pratiques de corruption au grand jour. Des citoyens intéressés peuvent améliorer ces mécanismes en signalant aux parlementaires des cas d'administration publique inacceptables. Il est également important que les comités disposent de ressources adéquates en personnel. Ensemble, ces trois approches à l'égard de la surveillance – les organismes spécialisés, les questions posées publiquement et l'examen en comité – peuvent être un antidote puissant à la corruption. Leur efficacité dépend de la mesure dans laquelle le soutien d'employés professionnels et de médias indépendants assurent que le public est bien renseigné sur ce qui se passe – en définitive sous son « autorité ». Mais lorsqu'un exécutif corrompu domine le Parlement lui-même, ces pouvoirs théoriques de surveillance n'existent sans doute pas en pratique. Comme le pouvoir législatif et le contrôle financier, ce pouvoir n'est donc qu'une partie de la panoplie parlementaire.

## ***La représentation :***

Il s'agit d'une combinaison de délibérations publiques et de recherche d'un consensus au Parlement, et de l'intérêt actif des citoyens pour la politique gouvernementale. Le rôle de la représentation est peut-être moins concret que les autres rôles du Parlement, mais c'est un important instrument de celui-ci pour assurer l'intégrité dans l'exercice du pouvoir. Il peut avoir l'effet de donner aux citoyens le pouvoir de rejeter les pratiques de corruption et d'exposer au grand jour les politiciens et les fonctionnaires dont les activités sont corrompues. De cette façon, les parlementaires peuvent aider à établir des normes publiques sur des comportements acceptables. Le processus électoral peut être considéré comme une partie du rôle de représentation ou ne pas l'être. Quoiqu'il en soit, c'est un moyen majeur pour faire respecter l'intégrité, à un point tel qu'on estime qu'il représente équitablement les électeurs. Dans les différentes administrations, les façons d'élire les représentants sont très diverses; elles vont de systèmes de représentation intégralement proportionnelle à l'élection d'un seul représentant par district à la majorité simple. Des différences sont également attribuables au rôle des partis politiques, aux pratiques relatives au financement des élections et à la mesure dans laquelle l'exécutif est perçu comme dominant le Parlement.

Les partis politiques ont une importance croissante. Ils ne se décrivent peut-être pas comme intéressés à l'intégrité, mais leurs approches à l'égard du financement des élections, de la participation des citoyens entre les élections et du développement économique peuvent refléter un vif intérêt pour l'intégrité dans l'exercice du pouvoir. Au cours des deux derniers siècles, on a constaté que les partis politiques ont évolué pour aider les citoyens à comprendre différentes positions politiques et établir un consensus sur des questions de politique. Mais à mesure que leur influence s'est accrue, les partis politiques ont acquis un pouvoir administratif et ils peuvent donc être des agents de corruption, particulièrement lorsqu'ils ont peu de comptes à rendre aux électeurs. De plus, les partis politiques peuvent être un facteur déterminant du rendement du Parlement. Les pratiques parlementaires et les services de soutien, quelle que soit l'appartenance politique des parlementaires, peuvent avoir des effets sur leur capacité de jouer un premier rôle dans la lutte contre la corruption. Lorsque des fonds publics sont versés aux députés pour tenir un bureau dans leur district électoral et faciliter leurs déplacements afin de maintenir régulièrement des contacts personnels, cet aspect de la représentation est susceptible d'être plus efficace. Il peut également être important de disposer de ressources pour mener des recherches et obtenir les services de spécialistes. Ce sont tous des moyens qui permettent aux parlementaires de mener des enquêtes sur des agissements et d'inciter les citoyens à s'intéresser aux affaires publiques.

Une représentation efficace aide à renseigner le public sur la fréquence des cas de corruption et leurs conséquences pour chacun, à obtenir un redressement dans certains cas, à établir effectivement des normes publiques et à susciter les attentes du public. Ce peut être un moyen de se renseigner sur les mesures prises par d'autres personnes relativement à des pratiques de corruption et leurs résultats. Dans certains cas, cela peut susciter une attente de changement, ce qui est souvent une étape cruciale.

## **2. Les rôles variables du Parlement**

Lorsque les parlements ont la possibilité de prendre des mesures, ils disposent d'un ensemble d'outils. Évidemment, les outils les plus utiles dans une administration ne le sont probablement pas dans d'autres. Fréquemment, on se demande si ces différences peuvent s'expliquer par les différents systèmes législatifs en place. La présente section comprend une description des principales alternatives et des conséquences de leur choix sur l'utilisation des instruments.

Les systèmes démocratiques sont souvent répartis en trois groupes : les *systèmes de gouvernement britannique*, les *systèmes présidentiels* et les *systèmes mixtes*. Le système présidentiel met l'accent sur la séparation des pouvoirs de la législature et de l'exécutif et les membres des deux organes sont élus directement. Le système de gouvernement britannique met l'accent sur la responsabilisation de l'exécutif envers le Parlement et seuls les

députés sont élus directement. L'exécutif ne conserve le pouvoir que s'il a la confiance du Parlement. D'autres systèmes, que nous décrivons comme mixtes, combinent des aspects de la séparation des pouvoirs et de la responsabilisation et ils ont habituellement un chef élu de l'exécutif.

En général, ces grandes structures n'ont pas d'effets sur le rôle législatif, mais un président élu peut avoir un droit de veto sur l'adoption des lois. De même, les différences entre les systèmes ne semblent pas avoir d'effets sur les rôles financier ou de représentation des parlements. Ces observations ne signifient pas du tout que tous les parlements sont égaux à cet égard, mais plutôt que les questions de structure ne sont pas des facteurs importants qui expliquent les différences.

### ***Le système de gouvernement britannique :***

La caractéristique distinctive d'un système de gouvernement britannique est le choix de l'exécutif par le Parlement, qui doit avoir confiance dans l'exécutif pour que ce dernier continue à exercer le pouvoir. La présence des ministres au Parlement augmente le nombre d'occasions d'exiger qu'ils rendent des comptes. Cela se fait en posant des questions, en votant périodiquement sur des motions de « censure » et au moyen de l'examen en comité.

#### *Les questions :*

Les questions des simples députés sont considérées comme un excellent moyen d'obtenir des renseignements sur la gestion financière du gouvernement, de signaler et peut-être de résoudre les griefs qui leur ont été exposés. Les questions peuvent être écrites ou orales et elles portent principalement sur les opérations financières ou le caractère adéquat de tout le système de gestion financière. L'exécutif est tenu d'y répondre et si les réponses semblent imprécises ou omettent de l'information importante, les députés peuvent le signaler à leurs collègues et au public. Si les médias sont actifs et indépendants, les questions posées par les députés dans les systèmes de gouvernement britannique peuvent exercer des pressions additionnelles sur l'exécutif pour qu'il mette en place des régimes intègres et efficaces et mette un terme aux actes préjudiciables de fonctionnaires, de ministres et de membres du personnel politique des ministres ou des partis.

#### *Les motions de censure :*

Le vote d'une majorité de députés en faveur d'une motion de ce type provoque la défaite de l'exécutif. Cette dernière peut entraîner la formation d'un exécutif de rechange composé de députés à la Chambre ou de nouvelles élections. C'est l'outil ultime de contrôle parlementaire dans les systèmes de gouvernement britannique. Il peut être utilisé pour tout motif, comme le caractère corrompu de l'administration ou une différence de politique. Lorsqu'un événement aussi dramatique risque de se produire, cela donne souvent lieu au renvoi du ministre qui semble blâmable ou la cause du problème.

#### *Les comités :*

Les comités parlementaires ont habituellement des pouvoirs étendus d'enquête, notamment celui d'enjoindre des témoins de comparaître devant eux et d'exiger le dépôt de documents. Lorsque leur personnel comprend des spécialistes ou qu'ils ont le soutien d'un haut fonctionnaire du Parlement, comme le vérificateur général, et que les médias couvrent leurs activités, ils peuvent effectivement mettre un terme à un comportement inacceptable et demander que des mesures correctives soient prises. Ils peuvent également déterminer les changements systémiques qui réduiraient la possibilité d'un comportement inacceptable dans l'avenir. Manifestement, le système de gouvernement britannique donne des pouvoirs étendus au Parlement. Le principal facteur qui peut réduire leur efficacité potentielle en exerçant la surveillance est l'importance croissante des partis politiques. Dans les parlements où le gouvernement dispose d'une majorité, la motion de censure ne semble plus être un

instrument pour obliger le gouvernement à rendre des comptes. Mais elle peut toujours causer des embarras considérables. Toutefois, ces embarras dépendent dans une large mesure de l'indépendance des médias. Ces deux facteurs peuvent réduire les avantages apparents de la responsabilisation pour les parlementaires dans un système de gouvernement britannique.

### ***Le système présidentiel :***

La caractéristique distinctive d'un système présidentiel est les élections conjointes des membres de l'organe parlementaire et d'un ou de plusieurs membres de l'exécutif. Dans ce système, l'exécutif a tendance à avoir un mandat de durée déterminée et on cherche à y établir la séparation et l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le Congrès.

#### *L'équilibre des pouvoirs :*

Les pratiques de corruption ont tendance à être utilisées lorsque les pouvoirs sont accumulés sans qu'il y ait responsabilisation compensatoire et adéquate. L'équilibre des pouvoirs entre les organes exécutif et législatif risque moins d'entraîner l'accumulation de pouvoirs que dans un système de gouvernement britannique. L'inclusion de deux organes législatifs, dont les membres sont habituellement élus selon des règles différentes, réduit encore davantage l'accumulation des pouvoirs. Contrairement au système de gouvernement britannique, ce système comporte moins de risques que le chef du gouvernement soit remplacé.

#### *Les implications relatives aux questions :*

Dans un système présidentiel, il n'y a pas de période quotidienne de questions posées à l'exécutif au Parlement. Cela réduit les possibilités d'exposer des agissements au grand jour et d'exiger la reddition de comptes de façon continue. D'autre part, le chef de l'exécutif ne contrôle pas de près les activités du Congrès et il est donc moins probable qu'il dirige aussi effectivement son parti. De plus, le Congrès peut interroger des membres de l'exécutif qui comparaissent devant ses comités. Par exemple, les questions posées par les membres des comités du Congrès américain peuvent être pressantes. Dans un système présidentiel, le Congrès semble avoir moins de pouvoirs qu'un parlement modelé sur celui de Westminster en ce qui concerne sa capacité de poser des questions et d'exposer les agissements de l'exécutif, mais sa plus grande indépendance à l'égard de l'exécutif peut plus que compenser cette faiblesse apparente. La limitation de l'accumulation des pouvoirs du chef de l'exécutif est un avantage évident sous la perspective du contrôle de la corruption. Mais dans les deux cas, il est important que les médias soient indépendants et attentifs.

### ***Les systèmes mixtes :***

La variété des systèmes mixtes est extraordinaire. En un sens, ce groupe peut être caractérisé comme « les autres systèmes ». D'autre part, par suite de l'importance croissante des partis politiques, tous les systèmes peuvent être décrits comme « mixtes », car les partis transcendent les organes législatif et exécutif. Il est donc difficile, sinon impossible, de déterminer les tendances générales en matière de points forts et de points faibles, en ce qui concerne la responsabilisation démocratique et le risque de corruption. La création de systèmes mixtes indique à quel point les options possibles sont variées. Il y a manifestement des risques de corruption dans tous les systèmes. Dans la plupart d'entre eux et dans le milieu qui convient, le corps législatif peut jouer un rôle actif pour lutter contre la corruption. La nature du système joue un rôle en déterminant les instruments à utiliser et les domaines qui requièrent une attention particulière. Par exemple, la possibilité d'accumulation de pouvoirs est grande dans un système de gouvernement britannique et il faut s'assurer que ces pouvoirs ne dépassent pas la capacité de responsabilisation du Parlement. De même, à cause de la possibilité d'une responsabilisation moindre dans un système présidentiel, il faut s'assurer que les comités disposent de ressources et de mandats adéquats pour tenir l'exécutif responsable. Dans le reste du présent exposé, les activités ne sont pas décrites

comme plus ou moins adaptées à la nature du corps administratif. La vaste gamme de systèmes et la grande souplesse dont il est possible de faire preuve dans chacun d'eux semblent indiquer que tous les instruments peuvent être utiles dans tous les parlements, que ce soit dans un système présidentiel, un système de gouvernement britannique ou la myriade des autres systèmes.

### **3. La nature, les causes et les réactions<sup>3</sup>**

La définition la plus simple de la corruption est l'abus du pouvoir gouvernemental pour obtenir des avantages personnels. La corruption a tendance à exister lorsque le pouvoir politique est très centralisé et n'est pas soumis à une obligation compensatoire de rendre des comptes au public, que l'altération de la politique gouvernementale et de la structure de réglementation permet d'exercer un pouvoir administratif discrétionnaire et que l'intérêt de particuliers coïncide avec l'intérêt de membres du gouvernement. Le pouvoir peut être très réel ou simplement celui de donner accès à des renseignements importants ou de fixer les priorités sur l'accès aux services publics. Il y a toute une gamme de pratiques de corruption; elles vont de la corruption sur une petite échelle, lorsque le versement d'un pot-de-vin est exigé avant que des bureaucrates prennent des mesures normales, à une corruption sur une grande échelle, lorsque des sommes considérables sont versées en échange de certains droits ou de certains privilèges ou d'un traitement de faveur.

#### ***La nature de la corruption :***

La corruption est employée dans les domaines politique, économique et administratif, dans les secteurs privé et public partout dans le monde. Le processus de base consiste à permettre à des groupes non représentatifs de monopoliser les ressources nationales à l'avantage de leurs membres plutôt que de l'ensemble des citoyens. Lorsque la corruption est répandue dans la société, il y a des échanges malhonnêtes horizontalement et verticalement et création de réseaux qui deviennent informellement institutionnalisés. Ils ont leurs propres règles et leurs propres obligations qui créent des liens basés sur les relations interpersonnelles à l'extérieur des relations publiques et officielles. Ces réseaux relient des protecteurs puissants et bien placés et des clients moins puissants pour favoriser leurs intérêts mutuels. Les situations de ce type ont tendance à être reliées à trois facteurs : le contrôle de l'État par des élites dominantes; l'importance croissante de la bureaucratie gouvernementale; une obligation peu pressante de rendre des comptes à la population.

#### ***Le contrôle de l'État par des élites dominantes :***

L'accumulation de pouvoirs gouvernementaux entre les mains d'une élite dominante est une importante cause de corruption. La participation étendue du gouvernement aux activités économiques et la réglementation de la vie publique par un petit groupe de personnes créent un immense champ de pratiques de corruption, mais seuls ceux qui sont reliés au régime en place peuvent en profiter. Le caractère central du pouvoir est relié à la suprématie de l'État sur les activités associatives. La concentration du pouvoir de l'État entre les mains de quelques élites explique en partie la crise de la fonction gouvernementale dans les pays en voie de développement dans les années 1980 et 1990.

#### ***L'expansion de la bureaucratie gouvernementale :***

L'expansion de la bureaucratie gouvernementale qui exerce inévitablement des pouvoirs discrétionnaires considérables augmente les possibilités d'adoption de pratiques de corruption. Une bureaucratie gouvernementale importante peut représenter un défi impossible, même dans les pays où il y a beaucoup de

---

<sup>3</sup> La présente section est directement tirée d'un exposé de Tilla MCANTONY. *The Taxonomy of Corruption*, Institut de la Banque Mondiale, Washington (D.C.), 2003. Cette publication donne accès aux éléments de preuve fournis dans la présente section.

transparence et un régime de responsabilisation raisonnable. Lorsque de nombreux bureaucrates sont chroniquement mal rémunérés et que dans leur milieu, on accepte de leur faire un paiement informel pour avoir accès à des services, ce milieu sera particulièrement propice à l'utilisation de pratiques de corruption.

#### *L'absence de transparence et de responsabilisation :*

L'absence de transparence et de responsabilisation basée sur la primauté du droit et les valeurs démocratiques des agents publics est une cause majeure de corruption. Lorsqu'un environnement n'est pas marqué par l'ouverture dans les opérations gouvernementales, que les institutions ne sont pas indépendantes, que les parlementaires n'exercent pas une surveillance rigoureuse et que les médias ne prêtent pas attention, les politiciens et les fonctionnaires qui contrôlent l'accès aux avantages offerts au public ont tendance à exiger le versement de frais des particuliers qui cherchent à les obtenir. Lorsqu'il n'y a pas de transparence, les fonctionnaires tentés d'utiliser leur poste pour faire des profits personnels courent peu de risques. Les particuliers devront peut-être faire des paiements illégaux pour obtenir ce à quoi ils devraient avoir droit sans verser de pot-de-vin. De plus, les particuliers sont plus susceptibles d'offrir un pot-de-vin pour obtenir l'accès à un service ou un traitement de faveur, lorsqu'il y a peu de risques d'être exposés au grand jour et d'être tenus de rendre des comptes et que ce comportement est jugé acceptable dans leur société.

#### *Une stratégie de lutte contre la corruption :*

L'Institut de la Banque Mondiale a élaboré une stratégie gouvernementale en plusieurs volets pour réduire la corruption et elle porte principalement sur l'importance de l'exercice du pouvoir démocratique. Cet exercice du pouvoir fournit des mécanismes institutionnels et procéduraux pour représenter les intérêts, arbitrer les différends, établir des freins et des contrepoids et négocier des politiques pour réduire la corruption. Les institutions démocratiques sont plus susceptibles de permettre qu'un consensus se dégage sur des programmes de lutte contre la corruption et elles augmentent la légitimité des réformes de l'exercice du pouvoir. Les instruments suivants utilisés au cours d'un projet pilote par l'Institut de la Banque Mondiale sont des moyens majeurs pour réduire les pratiques de corruption.

#### *La réforme des politiques économiques :*

L'accent est mis sur la réforme des politiques qui simplifie les lois et les règlements, élimine les monopoles, réduit le pouvoir discrétionnaire des agents publics et augmente la transparence dans les institutions et les processus gouvernementaux. Cette réforme comprend la déréglementation, la simplification du traitement des déclarations de revenus, la stabilité macroéconomique et la démonopolisation, efficaces pour lutter contre les pratiques de corruption.

#### *La réforme de l'administration et de la fonction publique :*

La réforme s'applique aux structures gouvernementales, aux politiques d'emploi et de rémunération, requises pour inciter à promouvoir des comportements honnêtes et responsables. Elle met l'accent sur des programmes de décentralisation active du secteur public auxquels tous participent.

#### *L'amélioration de la gestion financière et des dépenses gouvernementales :*

L'accroissement efficient, responsable et transparent des recettes, l'établissement du budget, la comptabilisation, la gestion des dépenses et les processus de vérification sont essentiels pour que le gouvernement soit efficace. Les législatures, la publication de reportages dans les médias et la participation active des citoyens aux affaires publiques peuvent obliger le gouvernement à se montrer responsable.

*Le renforcement de la surveillance du public et des autres mécanismes externes de responsabilisation :*

Les organismes de surveillance du Parlement, la société civile et les organismes non gouvernementaux peuvent assurer une surveillance efficace et la responsabilisation du gouvernement.

*L'accroissement de la disponibilité des données pour surveiller le rendement du gouvernement :*

Cela peut être réalisé en utilisant les moyens technologiques pour diffuser l'information sur les dépenses publiques et les achats gouvernementaux, les décisions des tribunaux, les activités de réglementation et les données sur la prestation des services, ce qui peut favoriser la surveillance externe et améliorer la responsabilisation et le rendement. À cet égard, la réforme du droit et des tribunaux est particulièrement importante pour donner à ces derniers l'indépendance et l'efficacité requises afin de rendre des décisions sur des élites corrompues.

#### **4. La prise de décisions personnelles**

Une grande partie des ouvrages spécialisés sur la lutte contre la corruption portent sur une stratégie d'accroissement des coûts et de réduction des profits découlant des activités corrompues. Évidemment, c'est un fondement essentiel d'un programme de lutte contre la corruption et de respect de l'intégrité et des mesures devraient dissuader d'avoir des comportements non souhaitables. Mais une approche visant principalement à réduire les comportements non souhaitables en les rendant illégaux peut être coûteuse, si elle exige beaucoup de surveillance pour être efficace. De plus, une procédure judiciaire élaborée peut être requise pour protéger les droits civils et exercer un contrôle afin d'empêcher les recours abusifs des accusateurs et des personnes chargées de la surveillance. Comme c'est souvent le cas dans la réglementation en matière économique et sociale, un équilibre des facteurs incitatifs – notamment des « carottes » et des « bâtons » – semble le moyen le plus efficace. La conformité du public aux règlements est plus probable, lorsque ce dernier et les parties intéressées ont participé à leur élaboration, comprennent ce pour quoi les règlements sont importants et sont au courant des coûts sociaux de la non-conformité. Si cette expérience peut se traduire dans certaines administrations par l'adoption de normes relatives à l'intégrité dans l'exercice du pouvoir ou de codes de déontologie, ce seront entre les mains des gouvernements et des parlementaires des instruments additionnels pour assurer la réussite de la lutte contre la corruption sans que les coûts soient élevés pour le gouvernement. Une approche plus positive à cet égard consisterait peut-être à reconnaître l'importance des valeurs autres que l'intérêt personnel étroit. On s'attend peut-être à ce que les gens fassent référence à ces valeurs « supérieures » dans des pays où la faim et la survie ne sont pas des sujets de préoccupation quotidiens, mais il est évident qu'on ne se réfère pas à ces valeurs seulement dans une région ou un pays.

L'analyse de la corruption et de sa réduction est principalement basée sur une perception étroite de l'intérêt personnel. Mais les gens se réfèrent souvent à d'autres valeurs en prenant des décisions personnelles – comme l'équité, la légitimité ou l'intérêt de la collectivité. Cette perspective comporte deux implications relatives à l'atteinte des objectifs de la lutte contre la corruption : a) les programmes de lutte contre la corruption doivent tirer avantage des valeurs auxquelles se réfèrent la société et l'exécutif pour réduire le coût des initiatives de lutte contre la corruption; b) il faut prendre en considération la possibilité de promouvoir ces valeurs au moyen d'interventions publiques. Dans son rôle de représentation, le Parlement peut jouer un rôle particulièrement important dans des formes « souples » de contrôle de la corruption à cause de sa légitimité, du fait qu'il représente toute la population. De plus, les parlements sont manifestement considérés comme ayant la responsabilité d'inciter le public à dégager clairement des consensus sur des questions majeures. Si un code de conduite est élaboré au cours d'un débat public réfléchi par un organisme généralement considéré comme légitime, ses effets peuvent dépasser ceux d'un simple décret.

Le Parlement peut aussi jouer un rôle considérable en informant le public. Il est probable que les comportements entachés de corruption du gouvernement sont plus répandus parce que leurs auteurs ne voient souvent pas directement ceux qui subissent un préjudice – il n’y a pas de victimes évidentes. Manifestement, la corruption cause un préjudice à de nombreuses personnes et les parlementaires sont bien placés pour les désigner et expliquer la mesure dans laquelle elles ont subi un préjudice. Le Parlement peut également inciter l’exécutif à renseigner les fonctionnaires et à leur procurer une formation sur les coûts de la corruption pour la population, les comportements qui provoquent ces coûts et les coûts qu’entraîne le fait d’être pris et reconnu coupable. Ces « contrôles souples » sont particulièrement reliés à l’idée de leadership.

Mais ce n’est pas seulement une question de prendre des décisions et d’assurer une direction; il faut se montrer convaincant, écouter, réfléchir et bien se conduire. John Tait et son groupe d’étude ont déterminé la mesure dans laquelle les fonctionnaires canadiens se réfèrent à des valeurs; d’après eux, un bon comportement ne s’étudie pas abstraitement, mais c’est plutôt le comportement de personnes et de collectivités dans leur vie de tous les jours. Une collectivité se réfère à des valeurs quand elle y croit et constate que d’autres personnes s’y réfèrent tous les jours en posant des gestes concrets et symboliques. Cette opinion est exprimée dans une étude menée pour soutenir l’élaboration d’un code de conduite pour les fonctionnaires canadiens. Le groupe d’étude a conclu que la façon la plus efficace d’élaborer un code est de tenir un « dialogue franc » plutôt qu’en l’imposant. S’il est imposé avant que les dirigeants montrent qu’ils s’y conforment par leur comportement, il aura probablement des effets limités. Dans la mesure où cette dynamique existe ailleurs, les parlements peuvent être particulièrement pertinents. Leur structure est la meilleure pour assurer le leadership et tenir un dialogue franc avec les citoyens.

La présente section ne contient pas d’arguments contre les lois, la surveillance et la primauté du droit. Elle propose plutôt la possibilité de compléter ces instruments par une combinaison de leadership et de développement culturel. De nombreux motifs expliquent le comportement des gens. C’est se limiter inutilement que de chercher à susciter un comportement en se basant seulement sur les dispositions législatives et les pénalités. Mais l’utilisation de contrôles souples dépend sans doute du contexte. Dans une société où les lois sont relativement peu nombreuses et appliquées rigoureusement, l’ajout d’une loi additionnelle est sans doute plus efficace que dans une société où les lois sont nombreuses et appliquées peu rigoureusement. Dans une société où il y a une grande disparité entre les discours et la réalité, les textes de loi ont moins de valeur. La création d’une culture de l’intégrité est une activité sociale, ce sont des personnes qui la créent et elle ne peut pas leur être imposée. En tant que représentants élus, les parlementaires ont un rôle fondamental à jouer à cet égard.

## **5. Le cadre d’action des parlementaires**

Tout comme la Banque Mondiale, Transparency International et d’autres organismes ont conclu que pour les parlementaires, la meilleure approche pour aider à faire respecter l’intégrité dans l’exercice du pouvoir est au moyen d’un ensemble équilibré de mesures législatives, financières, de surveillance et de représentation. La combinaison d’instruments qui convient reflétera chaque situation particulière. Comme l’indique ce qui précède, il semble que les parlementaires disposent de toute une panoplie d’outils. Mais en pratique, le nombre d’options est limité. Dans la plupart des parlements, l’autorité exécutive joue un rôle dominant et les pratiques de corruption procurent peut-être des avantages substantiels à ses membres. L’utilisation de certains outils exige que le Parlement dispose de ressources abondantes qui ne sont peut-être pas disponibles. D’autres outils requièrent peut-être que les médias soient actifs et indépendants, ce qui peut ne pas être le cas. Un exposé théorique comme celui-ci ne peut qu’énumérer certaines options. Voici donc une liste des mesures décrites dans celui-ci.

### ***Le cadre législatif :***

Un cadre législatif – essentiellement les lois fondamentales – pour faire respecter l’intégrité dans la gestion gouvernementale doit porter sur les aspects des comportements malhonnêtes considérés comme des actes

criminels par tous les citoyens et toutes les entreprises, les aspects des comportements gouvernementaux qui inspirent essentiellement la confiance du public et ceux qui ont trait aux pratiques électorales et comptables du gouvernement.

- Le *Code criminel* définit les actes criminels au sujet desquels les tribunaux peuvent obliger à rendre des comptes (un code de conduite inclus ci-dessous décrit les comportements non illégaux, mais jugés inacceptables chez des représentants élus et des fonctionnaires);
- Des *politiques économiques* qui simplifient la réglementation du secteur privé, réduisent les pouvoirs des monopoles et encouragent la transparence dans la gestion comptable du secteur privé;
- Un *cadre de contrôle de l'utilisation des fonds publics* et du pouvoir de l'exécutif;
- Un *cadre de contrôle* de l'embauche, de la rémunération et de la gestion de *la fonction publique*;
- Des *dispositions législatives relatives à la création des programmes et des ministères* pour confier les pouvoirs requis, mais également limiter les pouvoirs à ceux nécessaires pour assurer la bonne administration des ressources publiques;
- Des dispositions législatives *pour lutter contre le blanchiment d'argent*;
- Une *loi électorale* qui contient notamment des dispositions sur le financement des campagnes;
- Des *dispositions législatives sur la transparence*, notamment sur l'établissement de rapports, l'accès à l'information et la création d'*organismes responsables de la reddition horizontale de comptes*.

### ***Le cadre de contrôle financier :***

- Un *cadre* de contrôle financier *relatif à la reddition de comptes au Parlement* et au public (il peut s'agir de dispositions législatives ou de dispositions du Règlement du Parlement) qui précise comment le Parlement accorde les pouvoirs en matière d'imposition, de droits et de dépenses et comment l'exécutif doit rendre des comptes sur leur utilisation au Parlement;
- Des *budgets annuels* (ou relatifs à une autre période de base) qui portent sur l'ensemble des revenus et des dépenses et les dépenses relatives à chaque programme et contiennent des explications suffisantes sur les dépenses relativement aux instruments financiers utilisés, aux produits d'extrait et aux résultats à atteindre pour que les parlementaires et le public puissent les comprendre;
- La *présentation de rapports* opportuns sur les véritables dépenses et les véritables résultats;
- La création d'*organismes* compétents *de surveillance « horizontale »*, notamment d'institutions supérieures de contrôle (ISC);
- L'*interdiction faite aux législateurs* (autres que les ministres) de posséder des pouvoirs d'exécution relatifs à la gestion financière et des programmes.

### ***Le cadre de surveillance :***

- Les *questions* posées publiquement et officiellement *aux membres de l'exécutif* par les parlementaires en Chambre et dans les salles de réunion des comités en prévoyant que des pénalités seront imposées aux personnes reconnues coupables d'outrage et de parjure;
- L'*examen des politiques, des programmes et des opérations* par les comités qui peuvent appeler des membres de l'exécutif à témoigner et imposer publiquement en séance plénière des pénalités aux personnes reconnues coupables d'outrage et de parjure;
- L'*examen de la réglementation* par les comités pour s'assurer que toutes les mesures législatives subordonnées sont compatibles avec les lois adoptées par le Parlement;
- La présentation et l'étude des *rapports sur le rendement financier* et les résultats obtenus;
- La présentation et l'*examen des rapports de vérification*.

### ***Le cadre de représentation (relatif au leadership) :***

- La réalisation d'un consensus et la **détermination des attentes du public** sur les comportements acceptables des représentants élus et des fonctionnaires nommés;
- Les **comportements compatibles avec ces attentes**;
- La mise au courant de l'exécutif au sujet des **plaintes déposées par les citoyens** sur l'utilisation des ressources et des pouvoirs accordés par le Parlement et contrôler les réactions de l'exécutif;
- La mise au courant au sujet des **opinions des minorités** (notamment des rapports minoritaires des comités);
- Les limites du **privilège** parlementaire;
- Les pratiques en matière de **financement des partis** et des **élections**;
- Les **pratiques relatives à la recherche d'un consensus** à l'intérieur des partis qui ne minent pas le fonctionnement du Parlement.

### ***Le renforcement des capacités du Parlement :***

- La gestion des activités du Parlement – notamment de celles des hauts fonctionnaires du Parlement – indépendante de l'exécutif;
- Des ressources adéquates pour permettre au Parlement et aux parlementaires de jouer tous leurs rôles.

En plus du travail accompli dans leur pays et au Parlement, les parlementaires participent de plus en plus à des activités avec leurs collègues d'autres pays. Cela reflète probablement la mondialisation florissante, mais résulte aussi des possibilités offertes par Internet. Ce peut être considéré comme une extension et une amélioration de leur rôle de représentation, suffisamment distinctes pour être considérées séparément. Il existe une longue tradition de relations bilatérales et multilatérales entre des organisations interparlementaires et des groupes d'amitié. Mais ces groupes sont de plus en plus considérés comme d'importants instruments de relations diplomatiques, d'acquisition de connaissances et de compréhension mutuelle accrue. Outre leur valeur sur le plan diplomatique, ils sont en voie de devenir de plus en plus importants pour les parlementaires afin de jouer leur rôle au Parlement et inciter les citoyens à s'intéresser aux affaires publiques.

## **6. Conclusion**

Les pratiques de corruption dans l'exercice du pouvoir, décrites lors de la conférence qui a marqué la fondation de la GOPAC, sont un très grave problème. Heureusement, elles attirent l'attention du public dans de nombreuses régions du monde. Un consensus est en voie de se dégager selon lequel le Parlement doit se joindre à l'exécutif de chaque pays pour jouer un rôle actif en luttant avec succès contre la corruption. En comparaison de l'attention donnée à la lutte de l'exécutif contre la corruption, relativement peu d'attention a été accordée à l'échelle internationale aux rôles des parlements et des parlementaires. La GOPAC cherche à aider à corriger ce déséquilibre. Ainsi que le montre le présent exposé, les parlementaires disposent de toute une panoplie d'outils lorsque leur environnement politique et administratif leur permet de les utiliser et les incite à jouer certains rôles et qu'ils possèdent les connaissances et les compétences requises pour profiter des occasions. La GOPAC étudie les possibilités d'apporter son aide dans ces deux domaines. La GOPAC s'intéresse principalement à l'élaboration d'outils pratiques et d'une formation pour les parlementaires. Pour aider à assurer leur caractère pratique, ils sont tous élaborés pendant la création des chapitres régionaux. En plus d'offrir des outils et une formation, la GOPAC cherche à instaurer la confiance que donne la sécurité en leur offrant de devenir membres de réseaux régionaux et mondiaux de représentants élus dont les vues sont similaires aux leurs. Mais le défi le plus stimulant pourrait être la création du contexte politique et administratif propice au renforcement de l'intégrité dans l'exercice du pouvoir. La GOPAC cherche à atteindre ce but en exprimant les vues des parlementaires et en formant des alliances avec d'autres organisations mondiales et régionales dont les objectifs sont complémentaires. Par exemple, elle dirige les efforts de soutien des parlementaires à l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption et aux nombreuses initiatives de lutte contre le recyclage de

l'argent des organisations internationales. Les parlementaires qui travaillent avec leurs collègues et des experts peuvent innover. Mais il faut avoir un objectif, disposer d'une organisation qui s'est engagée à apprendre et à fournir des résultats et obtenir l'engagement des membres.