

27 avril 2004 / 3 juin 2004

## Éthique et responsabilité des parlementaires Code de conduite pour le Parlement

H.V. Ross Robertson, député

Député de Manukau-Est  
Président adjoint de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande

Communication présentée à :

Parliamentarians for Global Action  
Pologne / Washington

« Je rejette l'idée cynique que la politique est inévitablement, voire généralement, un sale métier. »

Richard Nixon (1973)

« La plupart des lois sont le résultat de compromis, de pots-de-vin et de pressions. C'est pour cette raison que Bismarck les comparait à des saucisses : il vaut mieux ne pas voir comment elles sont fabriquées. »

*The Economist*, 22 février 2003

L'attachement et la participation aux institutions démocratiques traversent une crise universelle. Mes 16 ans d'expérience comme représentant élu, mes 10 ans de travail pour l'organisme Parliamentarians for Global Action, mon point de vue de président adjoint de la Chambre des représentants et le fait que j'ai édicté un code de conduite m'amènent à penser que Bismarck avait tort. La population doit jouer un rôle dans l'examen et la concrétisation des valeurs qui donnent une valeur ajoutée. Je présente la raison d'être, le contenu général et les possibilités du code de conduite produit par mes soins dans le cadre d'un programme visant à rétablir la confiance entre les dirigeants et les dirigés. Les codes de conduite sont seulement l'amorce d'un dialogue permanent entre nous tous et avec nos communautés en vue d'améliorer notre qualité de vie.

C'est un privilège pour moi de présenter cette communication à l'heure où nous nous penchons sur les moyens à prendre pour resserrer l'écart entre les dirigeants et les dirigés dans les démocraties de la planète. La méfiance et le désenchantement envers la démocratie sont des sentiments répandus et insidieux; ils enclenchent le cercle vicieux du cynisme, qui prend la forme à l'échelle mondiale d'un faible taux de participation des citoyens aux élections et aux processus politiques et d'une basse cote de confiance accordée aux hommes et aux femmes politiques.

La grande utilité de notre séminaire est qu'il nous permet d'examiner ensemble les questions que nous nous posons et d'élargir notre compréhension de la nature

humaine. Notre conception de la nature humaine s'apparente-t-elle plutôt à celle de Machiavel ou à celle du mahatma Gandhi? Souscrivons-nous à l'interprétation erronée d'Adam Smith en ce qui concerne la planification de nos économies – « égoïsme et rareté » – ou, pour être plus réalistes, aux concepts de « communauté et abondance »? Quelle est notre philosophie du leadership? Les réponses données à toutes ces questions nous apporteront des points de vue très différents sur le trajet à suivre.

Quels moyens prenons-nous pour communiquer notre vision et nos valeurs à notre électorat? Quelle est notre relation avec les médias? En général, les médias partagent avec nous les basses cotes d'estime du public et vendent une bonne part de leur publicité sur notre dos. Nous devons combler le déficit démocratique : nous sommes confrontés maintenant à la perspective de voir les démocraties mises en pièces parce que nous n'entretenons pas une relation franche avec nos électeurs et nos écosystèmes.

L'honnêteté, c'est la droiture envers soi-même et l'intégrité de sa personne. Le modèle d'intégrité individuelle que je préconise est le *ware*, c'est-à-dire la maison, des Maoris. L'architecture conjugue les dimensions spirituelle (service), affective (courage), intellectuelle (communication) et physique (réalité).

L'honnêteté, c'est la droiture envers sa famille et sa communauté et le maintien de l'intégrité de la famille et de la communauté, qui signifie littéralement « ensemble, nous servons »; c'est la droiture envers d'autres groupes ethniques, car, comme le dit un adage sanscrit : « Marchez ensemble, parlez ensemble, ô peuples de la Terre, alors et alors seulement vous connaîtrez la paix. »

Cette philosophie concorde aussi avec le mot gravé sur la masse du Parlement de l'Écosse : Intégrité. Aujourd'hui, nous sommes unis dans notre détermination de renforcer l'intégrité de la relation entre les parlementaires et la population.

Depuis des siècles, les philosophes nous disent que nous voyons le monde tel que nous sommes et non tel qu'il est. Selon les anciens Tibétains, si je te lance une pierre, je m'en lance trois. Cela nous amène aux quatre piliers du développement du leadership : connais-toi toi-même, connais ton époque, connais ton équipe (ta communauté) et trouve des défis pleins de grandeur. Si nous agissons en conséquence, nous obtiendrons des résultats positifs.

La Nouvelle-Zélande a été à l'avant-garde de la démocratie parlementaire sous de nombreux aspects : un document de fond qui énonce les droits et les responsabilités des colonisateurs et des indigènes; un réseau de parcs nationaux; l'État-providence; l'affranchissement des femmes; la réforme du droit du travail; le statut de membre fondateur des Nations Unies; l'expérimentation actuelle d'indicateurs de performance sociale pour vérifier l'efficacité des politiques; la libéralisation rapide de l'économie, au point où nous sommes passés d'un régime très protégé en 1984 à l'une des économies les plus libérales et les plus ouvertes en 1987.

Un de mes anciens collègues du Parlement, Mike Moore, a joué un rôle de premier plan dans la promotion de la liberté et de l'équité pour le commerce

international en tant que directeur général de l'OMC. Un autre, Don McKinnon, est actuellement secrétaire général du Commonwealth.

En arrivant au pouvoir en 1999, le gouvernement travailliste dont je fais partie a affirmé, dans sa déclaration d'ouverture au Parlement, qu'il s'emploierait à améliorer l'attachement et la participation aux processus politiques. En même temps que les élections, il y a eu un référendum qui a fait ressortir le mécontentement populaire vis-à-vis des parlementaires : la population a voté massivement pour la réduction de près de 20 % du nombre de parlementaires.

En 1957, l'encyclopédie *Richards Topical*, produite à New York, présentait la Nouvelle-Zélande comme le pays le mieux gouverné du monde, un modèle à suivre pour le reste de la planète. À cette époque, 25 % des citoyens inscrits à la liste électorale étaient membres d'un parti politique; de nos jours, ce pourcentage est tombé à 2,5 %. Nagel et coll. (1998) ont signalé que 33 % des électeurs faisaient confiance aux dirigeants politiques en 1975, contre 4 % en 1992; en ce qui concerne l'efficacité politique sur un barème de six points, 39 % se classaient en haut de l'échelle et il n'y avait personne en bas de l'échelle en 1963 alors qu'en 1990, 13 % se classaient en haut et 39 % en bas. La participation des citoyens aux élections est passée de 86 % en 1984 à 76 % en 1990. En 2002, les abstentions se situaient au deuxième rang après les votes pour le gouvernement.

Tout cela s'inscrit dans une tendance universelle au mécontentement vis-à-vis des élus, d'où la volonté de nos collègues de suivre ce sage conseil : « J'ai constaté un problème et j'ai pensé que quelqu'un devait réagir, puis j'ai réalisé : *je SUIS quelqu'un.* »

Les appels officiels lancés de toutes parts pour améliorer grandement la théorie et la pratique du leadership rivalisent avec le découragement ressenti face au leadership existant. Nye et coll. (1997), de la Kennedy School of Governance de l'Université Harvard, ont publié une série d'articles provocateurs intitulés « Pourquoi les gens ne font pas confiance au gouvernement ». Leurs collègues, Putnam et coll. (2000), signalent un déclin presque universel de la confiance dans les politiciens au sein des démocraties trilatérales. Ils indiquent aussi que, sur 14 pays étudiés, 11 avaient connu un déclin marqué de la confiance envers le Parlement. Des baisses semblables ont été constatées pour les forces armées, la police, le système judiciaire et la fonction publique. La participation aux élections législatives nationales a diminué dans 16 pays sur 18.

Harlan Cleveland, ancien membre du cabinet Kennedy, dans son récent livre (2002), et Sergei Karaganov (2000), conseiller principal de Vladimir Poutine, dénoncent le sentiment général que nous vivons dans un monde « où personne n'est maître de la situation ». Dans une petite économie (PIB = 100 milliards \$US) telle que la Nouvelle-Zélande, nous sommes sensibles aux influences internationales, comme la dépréciation de 28 % du dollar américain par rapport à notre monnaie sur une période d'un an. Les enjeux mondiaux importants sur lesquels les assemblées législatives locales semblent ne pas avoir de prise viennent renforcer la désaffection à l'égard des élus.

Les élections présidentielles américaines attirent généralement 50 % des personnes habiles à voter, et des études montrent que le gagnant est toujours celui

qui a dépensé le plus d'argent. L'issue de ces élections a des répercussions cruciales pour les 5,75 milliards d'habitants de la planète qui ne sont pas des citoyens américains, et ils méritent mieux.

Beaucoup de tentatives ont été faites pour améliorer la situation : Vicente Fox, quand il était gouverneur de Guadalajara en 1996, a dit d'un ton railleur (au Forum sur l'état du monde) : « Les gouvernements de la planète soit n'ont pas notre confiance, soit ne la méritent pas. » Il s'est employé à faire un meilleur travail en triant sur le volet ses collaborateurs afin d'accroître la crédibilité du gouvernement, mais a fini par être fortement critiqué. À mi-chemin de son mandat, « il a peu de résultats à son actif » (*The Economist*, 6 décembre 2003, p. 38).

Andreas Pastrana, internationaliste charismatique, s'est porté candidat à la présidence de la Colombie en décriant les « politiciens qui vivent dans un monde de mensonges » et en disant qu'il fallait garder la ligne droite avec « des connaissances et une intégrité morale de premier ordre ». Se faisant l'écho de M. Fox, il a déclaré que « nous devons choisir les meilleures personnes » et qu'il y avait sept marches à monter dans l'échelle morale pour « promouvoir le respect mutuel, la compréhension, le courage et l'amour ». Il a rempli un seul mandat avant de s'exiler en Espagne de sa propre initiative.

Afrique du Sud : (aujourd'hui, le 27 avril, c'est la fête nationale de la nation Rainbow) Le premier bulletin parlementaire (volume 1, numéro 1, 12 août 1996) du gouvernement du Congrès national africain a annoncé la promulgation d'un code de conduite devant servir à faciliter l'abolition de l'apartheid. Il visait à améliorer les attitudes à l'égard des parlementaires et le comportement des parlementaires. Cet enthousiasme semble être tombé. Aujourd'hui, la moitié seulement des sept millions de citoyens qui ont le droit de vote se sont inscrits à la liste électorale en vue des élections prochaines.

Australie : Dans sa recommandation en faveur d'un code de conduite (14 septembre 1998), Andrew Brien a écrit : L'indice de confiance n'a jamais été aussi bas; les politiciens ont une faible cote d'honnêteté et d'éthique : seuls les vendeurs de voitures ont une cote plus basse. « Vendeurs de voitures » est l'épithète utilisée par Hans Blix pour désigner MM. Bush et Blair dans le dossier de l'Iraq.

D'autres observateurs (p. ex. le dirigeant d'entreprise et ancien haut fonctionnaire de longue date John Menadue, de l'Australie) condamnent la banalisation de la politique et le nivelage par le bas du discours politique au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie. La défaite subie au référendum national sur la transformation du régime australien en république est probablement due au fait que le chef d'État serait choisi par les politiciens mêmes, ce qui risquerait d'ajouter un autre degré de corruption. Les membres du parti travailliste australien ont vu leur nombre dégringoler : ils étaient 300 000 en 1945, contre 19 000 aujourd'hui.

Malgré nos meilleures intentions, les efforts que nous déployons pour améliorer la perception de notre efficacité peuvent être cruellement mis à mal. Les révélations de l'ancien leader à la Chambre de la Grande-Bretagne, Robin Cook, nous font du

tort à tous. Elles s'ajoutent à l'échec de la campagne de John Major pour le retour aux valeurs fondamentales ainsi qu'aux évaluations d'intervieweurs chevronnés qui ont l'impression que tous les politiciens recourent à la tromperie.

Devant un enjeu aussi complexe, j'ai mené des recherches et produit un code de conduite modeste qui énonce des règles de comportement simples à la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande. Je veux que l'on voie les gens de ma profession comme des modèles à suivre qui dirigent par l'exemple, et non par des bobards, des peurs ou de fausses promesses. Je privilégie la courtoisie et le respect élémentaires tout en encourageant le jeu des débats politiques qui est vital dans n'importe quelle assemblée législative, avant-garde féconde de la création et de l'analyse d'idées.

Il s'agit d'un début modeste, et le code est à caractère énonciatif plutôt qu'obligatoire. Les principes directeurs sont l'altruisme, l'intégrité, la responsabilité, l'honnêteté et le leadership. Nous essayons dans un premier temps d'améliorer la perception que le public se fait de l'assemblée délibérante, l'enceinte de la Chambre la plus ouverte au public, pour montrer que nos actes sont un symbole d'intégrité.

En commençant de façon modérée, plutôt que péremptoire, nous faisons valoir que la plupart des parlementaires sont laborieux et honnêtes. L'avenir du système parlementaire est entre leurs mains et nous voulons un document que ces mains-là pourront façonner en harmonie avec la communauté. Comme Lao Tse nous l'a rappelé : « Avec les meilleurs dirigeants, les citoyens diront : nous l'avons fait nous-mêmes. »