

Note : Le présent document constitue des notes personnelles dont le contenu peut différer des propos effectivement tenus et ne se saurait engager officiellement le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD).

Principaux éléments pour une intervention lors de l'atelier GOPAC "Global Task Force on the UNCAC" (11 mars 2011)

Mesdames, Messieurs, Honorables parlementaires,

Permettez-moi tout d'abord d'excuser mon collègue Kevin Deveaux, qui devait intervenir au cours de cet atelier mais a été retenu par d'autres obligations liées aux événements en cours dans la région arabe. N'étant pas moi-même spécialiste des questions de lutte contre la corruption, mais plutôt de développement parlementaire, je vous donnerai donc des indications sur l'approche générale que privilégie le PNUD dans ce domaine, et ses initiatives les plus récentes.

« La corruption est un mal insidieux dont les effets sont aussi multiples que délétères. Elle sape la démocratie et l'état de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité. Le mal court dans de nombreux pays, grands et petits, riches et pauvres, mais c'est dans les pays en développement qu'il est le plus destructeur. ». Par ces mots, prononcés en 2004, le Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan rappelait non seulement les graves conséquences des phénomènes de corruption à travers le monde, mais aussi leur impact dévastateur sur le développement des pays les plus pauvres. On estime que la corruption absorbe chaque année plus de 5 % de la richesse mondiale, divertissant ainsi des ressources dont auraient du bénéficier les populations les plus démunies, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation. On comprend que ce constat conduise tout naturellement le Programme des Nations Unies (PNUD) à faire de la lutte contre la corruption l'une des priorités permanentes de ses actions en faveur de la gouvernance démocratique et du développement à travers le monde. Le PNUD accorde aussi une grande importance au renforcement des moyens et du poids politique des parlements démocratiques, car c'est aux représentants du peuple qu'il incombe de contrôler et surveiller l'action des gouvernements, en les obligeant à rendre compte de leurs engagements, notamment en matière budgétaire. Les programmes de développement parlementaire dont le PNUD dispose dans plus de 60 pays à travers le

monde sont l'un des témoignages les plus évidents de notre engagement auprès des parlements. Il est donc tout naturel que le PNUD accorde un intérêt particulier aux actions conduites conjointement par les parlementaires et anciens parlementaires, au niveau international, pour lutter contre la corruption, dans le cadre de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), créée en 2002.

La programmation du GOPAC se répartit, au niveau mondial, entre cinq groupes de travail de parlementaires, et le PNUD, en tant que programme des Nations Unies, a logiquement concentré son soutien sur le groupe de travail consacré à la Convention des Nations Unies contre la Corruption, dont les activités sont conduites par le Docteur Naser J. Al Sane. En effet, cette convention a pu, entrer en vigueur dès décembre 2000 et est aujourd'hui ratifiée par près de 150 Etats, ce dont on ne peut que se réjouir, mais il est essentiel de traduire en actions concrètes les principes qu'elle énonce, et d'en évaluer l'impact. La conférence des États parties à la Convention, en novembre 2009, a institué un mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la Convention, alors que de premières évaluations avaient été conduites en Indonésie, au Kenya et au Bangladesh les années précédentes.

En complément des procédures internationales d'évaluation déjà instituées, le rôle des parlementaires est irremplaçable, parce que les informations centralisées par l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (UNODC) transitent formellement par les exécutifs et ne permettent pas toujours de prendre à témoin les opinions publiques. Vous, parlementaires et anciens parlementaires, êtes les mieux placés pour faire « remonter » l'information du terrain et assurer la liaison tant avec les gouvernements que les populations. Le siège du PNUD avait donc déjà été associé, au mois de mars 2009 à Bratislava, à la première réunion du groupe de travail du GOPAC sur la mise en œuvre de cette Convention. À la suite de la réunion à Bangkok, en février 2010, de la communauté des praticiens contre la corruption dans la région Asie-Pacifique, le PNUD a aussi publié, en octobre 2010, la note d'orientation sur l'auto-évaluation de la mise en œuvre de la Convention, qui est le fruit du travail de nombreuses équipes et programmes du PNUD, en partenariat notamment avec l'UNODC et l'Agence allemande de coopération (GTZ).

Le PNUD considère, d'une manière générale, que l'approche la plus efficace pour combattre la corruption consiste à mettre l'accent sur la prévention, par le renforcement des capacités de contrôle des parlements, la promotion de réformes administratives favorables à la transparence, ainsi que la mobilisation et la participation de la société civile. Toutes ces activités sont soutenues par le PNUD dans le cadre du Programme mondial contre la corruption et pour l'efficacité du développement (PACDE).

Les organes spécialisés de lutte contre la corruption, dont la nature varie selon les pays, jouent évidemment un rôle indispensable, qu'il s'agisse de commissions ou d'autorités administratives indépendantes, chargées notamment de centraliser et d'analyser l'information, d'émettre des avis et propositions, voire de sanctionner certaines infractions. Toutefois, l'action de ces organes a souvent été critiquée pour diverses raisons (manque de compétence, d'indépendance ou de volonté politique dans certains cas) et ils doivent absolument être placés à l'abri des pressions. En effet, ils peuvent eux-mêmes être menacés par la corruption : ils doivent donc être indépendants et leur action doit être complétée par une mobilisation des parlementaires. Le centre régional du PNUD à Bratislava a développé une méthodologie pour évaluer les performances de ces organes de lutte contre la corruption, et cette méthodologie a déjà été mise en œuvre avec succès au Monténégro, au Kosovo, en Moldavie et en Turquie.

Gardons toujours à l'esprit, toutefois, que l'implication des parlementaires dans la lutte contre la corruption ne peut avoir d'impact substantiel que si elle est combinée avec l'exercice de réelles prérogatives en matière de supervision de l'action gouvernementale et, tout particulièrement, de contrôle budgétaire. En effet, des parlementaires bien informés des mesures susceptibles de mieux prévenir la corruption, par exemple en matière de marchés publics, peuvent rester impuissants s'ils n'ont pas le droit ou la capacité technique, dans leur assemblée, d'amender la législation correspondante, ou de questionner en détail les ministères sur l'utilisation effective du budget voté par le Parlement.

Lors de la réunion du groupe de travail à Bratislava au mois de mars 2009, les parlementaires avaient souhaité que soit développé un outil d'auto-évaluation pour donner plus de force et de visibilité à leur action contre la corruption. Il s'agissait bien sûr d'évaluer la mise en œuvre de la Convention, mais aussi de peser sur l'élaboration des politiques

nationales et de construire des coalitions impliquant la société civile et les experts. Une première version de cet outil d'auto-évaluation, mis au point par le PNUD en étroite concertation avec le GOPAC et l'UNODC, a été validée, les 19 et 20 janvier derniers à Dakar, lors de l'Assemblée générale du Réseau parlementaire africain contre la corruption (APNAC) consacrée au rôle des parlementaires dans le combat contre la corruption dans la vie politique. Les parlementaires ont été très intéressés et, en Afrique de l'Ouest, les bureaux pays du PNUD au Liberia, au Burkina Faso, au Mali et au Tchad ont déjà indiqué qu'ils souhaiteraient s'impliquer dans le pilotage de cet outil. Cet outil vous sera présenté dimanche après-midi lors d'une réunion complémentaire, qui sera spécifiquement consacrée à ce kit et à laquelle le PNUD vous invite à participer, car l'opinion des parlementaires sur cet outil est essentielle pour l'améliorer encore, avant qu'il ne soit vraiment finalisé. D'ores et déjà, vous pouvez profiter de cet atelier pour nous dire comment cet outil peut être utilisé par les Parlements pour mettre en œuvre plus efficacement la Convention.

Je vous rappelle que cet outil a vocation à être utilisé par les parlementaires en coopération avec la société civile et les experts, pour améliorer la performance du parlement, mais aussi pour stimuler sa coopération avec le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire sur les questions de corruption. Il ne s'agit ni de classer les parlements pour comparer leurs performances, ni de recueillir l'opinion des parlementaires sur l'action de leur gouvernement, mais seulement de donner un cadre pour identifier les lacunes et les possibilités d'amélioration dans l'action du Parlement lui-même pour lutter plus efficacement contre la corruption. Les questions de cet outil portent sur quatre grands domaines : l'implication des parlementaires dans la planification et le contrôle de la lutte contre la corruption, l'étendue de leur pouvoir et de leur expertise en matière budgétaire, l'établissement de codes de bonne conduite et de règles éthiques pour les services publics et le Parlement lui-même, et enfin la transparence, passant par l'accès des citoyens à l'information, l'association de la société civile aux travaux parlementaires et la régulation des activités des groupes de pression (lobbying).

Aujourd'hui, cet atelier doit être pour vous l'occasion de nous indiquer où en est la mise en œuvre de la Convention dans vos pays respectifs, et de nous préciser la nature de votre rôle dans ce domaine et dans la lutte contre la corruption. Nous aimerions connaître

vos suggestions pour que les parlementaires puissent davantage s'impliquer dans ce domaine et utiliser l'outil d'auto-évaluation.

Alors que des groupes de travail régionaux ont été organisés en Amérique latine, en Afrique de l'Ouest et en Asie du Sud-Est, pensez-vous que nous pourrions faire de même dans d'autres régions du monde ?

Enfin, nous sommes à l'écoute de vos suggestions sur les moyens d'impliquer davantage les agences internationales et les bailleurs de fonds dans le renforcement des capacités des parlements.

Pour conclure et avant de vous céder la parole pour recueillir vos avis et propositions, je voudrais souligner que les équipes du PNUD, par leurs conseils et leurs publications, se tiennent à vos côtés, au niveau mondial (le siège du PNUD), au niveau régional (les centres régionaux) et au niveau national (bureaux pays du PNUD, auxquels vous devez vous adresser). Il s'agit à la fois pour nous d'améliorer les outils de lutte contre la corruption eux-mêmes et de renforcer structurellement les capacités de vos assemblées en matière de législation, de contrôle, de représentation, d'organisation administrative ou encore de communication.