



Parliamentary Centre
Le Centre parlementaire

Cours de lutte contre la corruption pour les députés et les membres de la société civile
27 juin – 1^{er} juillet 2005
Rapport

1. Introduction : Des députés et des représentants d'organisations de la société civile de l'Afrique orientale et australe se sont retrouvés à Arusha (Tanzanie) à un moment d'espoir pour la région. À la veille du sommet G8 qui devait annuler des milliards de dettes des pays africains, les principaux participants étaient déterminés à tout faire pour que tout dividende soit affecté de façon responsable, en tenant compte des priorités des citoyens et des groupes qu'ils représentent. Ces derniers attendent des résultats, mais, comme l'a souligné le titre d'un article du *Globe and Mail*, lorsqu'il s'agit de la corruption, l'attitude dominante qu'ils ont adoptée se qualifie plus de « *wait-and-see* ».

2. Contexte : Ce cours a été conçu comme une activité du programme d'appui du Centre parlementaire au Réseau parlementaire africain contre la corruption (APNAC), un programme financé conjointement par l'ACDI et la DANIDA. Fruit du premier effort de collaboration entre le Centre parlementaire (CP) et le *Eastern and Southern African Management Institute* (ESAMI), qui a accueilli la formation et hébergé les participants, le cours était élaboré pour aider les participants à :

- a. comprendre la complexité de la corruption et ses causes;
- b. comprendre les outils nécessaires aux réformes liées à la lutte contre la corruption;
- c. développer des projets pilotes sur la réforme anti-corruption;
- d. acquérir des compétences en contrôle de la lutte contre la corruption;
- e. traduire la théorie en pratique grâce à des visites sur le terrain.

Les participants étaient venus du Kenya, de l'Ouganda, du Rwanda, de la Zambie et du Zimbabwe (se reporter à l'annexe). Le format consistait surtout en conférences présentées par des professeurs du ESAMI, en exposés par des participants choisis, en séances de questions et réponses et en deux visites sur le terrain. Les thèmes abordés pendant le cours d'une semaine ont compris :

- La corruption : ses causes et ses conséquences
- La Convention de l'UA contre la corruption
- Les réformes anti-corruption
- La gouvernance politique et les réformes économiques
- Le gouvernement d'entreprise
- Les réformes anti-corruption et pour l'égalité entre les sexes

- Mécanismes organisationnels et institutionnels de promotion de la responsabilité
- Institutions de surveillance
- Parlement et réforme de la fonction publique
- Rôle des organisations de la société civile dans la bonne gouvernance
- Lien entre le Parlement et les organisations de la société civile

3. Description et revue critique : La semaine peut être mieux examinée en cinq sections : la première journée et demie, A, était riche en conférences et pauvre en discussions; une autre section au second jour et demi, B, pendant laquelle les participants se sont lancés avec enthousiasme dans les discussions; une courte section, C, sur les rapports entre le parlement et les organisations de la société civile; une section plus longue, D, sur des visites de terrain; et une dernière courte section, E, relative aux projets pilotes.

A. M. G.A.W. Kachali, un consultant malawien auprès du ESAMI qui a déjà collaboré avec les comités des comptes publics, a présenté le premier séminaire du cours. Avec un style et une expression convaincante, il a parlé avec un mélange de charme et fond auquel les honorables députés soit en droit de s'attendre, même si c'était la première fois qu'il s'adressait à un tel public. Il a fait une distinction ontologique claire entre les citoyens et les fonctionnaires; il a appelé les premiers « propriétaires » et les derniers « gardiens ». Dans des situations de corruption dans le domaine public, il a souligné les structures, les systèmes et les contrôles politiques destinés à prévenir, détecter et corriger les activités de corruption. C'est le rôle du député et du membre de l'OSC d'évaluer ces contrôles continuellement pour s'assurer de faire observer efficacement la règle de droit et prévoir l'établissement de la transparence, l'ouverture et la responsabilité.

Il y a eu des échanges entre les députés et les membres des OCS sur le défi de la nationalisation de la Convention de l'UA contre la corruption, avec l'hon. qui a mis l'accent sur la nature complexe de leurs rôles respectifs. L'hon. Okioma a indiqué aux participants que le Parlement panafricain a adopté une résolution appelant tous les députés à adhérer aux sections de l'APNAC de leurs pays respectifs.

Le directeur général du ESAMI, M. Mwape, a présenté les premiers deux séminaires le mardi. Il a expliqué les « facteurs essentiels » et situé le sujet dans le contexte des économies en voie de développement qui doivent créer des richesses.

La qualité des interventions des participants s'est accrue le mercredi. D'abord, presque tout le monde a participé à des débats informatifs sur les axes de responsabilité entre l'Exécutif et la bureaucratie. La manière dont les députés, surtout, ont saisi le fossé entre la théorie et la pratique ressemblait à ce qu'un séminaire de niveau maîtrise dans l'administration publique doit être.

Deuxièmement, M. Kachali a encore animé un échange efficace, celui-là sur le rôle de surveillance des comités. L'hon. Lubinda s'est plaint que les comités de surveillance pourraient être plus efficaces si le temps écoulé entre les rapports de l'Auditeur général

n'était pas si long. Il a également suggéré que le processus de nomination des comités soit réformé pour être plus ouvert, une proposition à laquelle beaucoup ont adhéré.

Un dernier échange à mentionner s'est arrêté sur le rôle de l'ombudsman et sur la manière dont les plaintes qui lui sont soumises sont filtrées à travers des députés. L'hon. Sibetta a expliqué que même si les députés transmettaient des plaintes, par exemple, les plaintes d'un employé contre un organisme parapublic, ils étaient frustrés que les rapports de l'ombudsman continue d'aller à l'exécutif avant d'être présentés au Parlement. En outre, le Président de la Zambie se réserve le droit de commander une enquête et de mettre un terme à une autre. **L'honorable Ruzindana a admis que des réformes sont requises en Zambie et en Tanzanie pour que les protecteurs du citoyen jouent un rôle plus fort et plus indépendant dans les enquêtes sur la corruption.**

C. Rarement, le manque de confiance mutuel qui a émergé à l'occasion au cours des entretiens entre les députés et les groupes de la société civile n'est apparu à Arusha. Ms. Shana et Muriuki et l'hon. Kinobe ont respectivement fait des exposés et d'autres ont apporté leurs contributions aux discussions sur les rapports entre la société civile et le parlement. De plus en plus, les deux secteurs ont entrepris un dialogue dans les audiences publiques, les réunions de comité et au niveau des circonscriptions. Les groupes de la société civile ont collaboré avec les services de recherche parlementaires et suggéré des endroits à auditer en fonction de leurs évaluations de la prestation de service. Les liens spécifiques entre l'APNAC et Transparence internationale (TI) au Kenya, au Zimbabwe et ailleurs, où les bureaux de TI agissent en secrétariats des sections, ont été salués. En Ouganda, la Coalition anti-corruption de l'Ouganda a été essentielle dans le succès de la semaine nationale de lutte contre la corruption. **Les participants zambiens et zimbabwéens ont exprimé leur intérêt à poursuivre ces activités et ont demandé à ce que l'hon. Ruzindana tente de coordonner les choses de sorte à encourager les sections à organiser des activités simultanées à l'occasion de la Semaine contre la corruption. (Une autre suggestion qui a fait l'unanimité était que les sections de l'APNAC normalisent leurs directives sur comment dialoguer avec les députés défaits).**

D. Deux visites de terrain distinctes ont eu lieu, l'une le Jeudi dans une mine de Tanzanite One (T-1) et la seconde le vendredi dans une plantation de canne à sucre, TPC Ltd. La séance de discussion qui s'est tenue entre les visites était excellente. La rétroaction des participants était exhaustive, critique et a démontré une capacité de synthèse qui a relié ce qu'ils ont vu à des activités passées et donné des perspectives pour des actions futures. L'hon. Ruzindana avait distribué aux participants des exemplaires du rapport sur la RSE du Centre parlementaire avant la visite et a mentionné le fait que les normes des pays vers lesquels les horticulteurs kenyans exportent étaient plus déterminantes dans la réalisation de progrès que l'organisme de réglementation du Kenya. L'hon. Madzimore a subtilement dévié l'attention sur la définition de la RSE en l'appelant un moyen d'habiliter les gens à tirer profit des initiatives privées. L'hon. Okioma du Kenya a informé les participants qu'il s'était exprimé au Parlement sur les lésions qu'il avait lui-même observées sur les ouvrières des fermes horticoles qui utilisent des pesticides, avait laissé entendre que les inspecteurs du ministère chargé de vérifier les niveaux de toxicité

dans le lac avait été corrompus à l'occasion et avait recommandé qu'eux, à titre de législateurs, élaborent des meilleurs lois pour assurer le respect des codes de pratique.

Avant de futures visites de contrôle, l'hon. Lubinda a proposé, les députés devant discuter d'une stratégie, de décider de nommer l'un d'entre eux pour vérifier certains éléments. L'hon. Sabetta a pensé, par exemple, que les comptes apurés et les rapports d'inspection aurait besoin d'être étudiés. **En attendant, M. Shana a recommandé que l'APNAC et TI entreprennent une recherche préliminaire et comparative sur la RSE et soumette un rapport qui mette explicitement en lumière les rapports entre la RSE et les activités de lutte contre la corruption. La proposition a été appuyée par l'hon. Lubinda, qui a ajouté qu'il devrait être décidé que chaque section de l'APNAC s'engage à respecter les recommandations approuvées du Dialogue de Naivasha et de présenter un rapport à APNAC Afrique dans six mois environ. L'hon. Ruzindana a résumé les points d'action principaux : premièrement, les futures visites devraient être fondés sur des points de référence afin de centrer les discussions; deuxièmement, des enquêtes de base devraient être conduites par des universitaires avec le soutien de l'APNAC; troisièmement, les députés présents devraient identifier des secteurs dans leurs parlements où les questions de RSE peuvent être résolus et les OSC devraient s'approprier les problèmes de RSE; et finalement, les participants devraient noter que le dixième principe du Pacte mondial a été ajouté à la suite de la Convention des Nations unies contre la corruption.**

E. Les sections nationales se sont informées mutuellement sur l'avancement de la planification de leurs projets pilotes.

- **Zambie** : APNAC Zambie a mis au point un plan de travail comprend des rapports avec TI, d'autres intervenants et les médias d'information. Elle aura besoin d'un délai supplémentaire, cependant, à cause de contraintes de temps liées à la révision constitutionnelle et aux manoeuvres électorales pour le suffrage de l'année prochaine.
- **Rwanda** : Un comité intérimaire a présenté un programme et un budget qui seront soumis à l'approbation des parlementaires. Ils distribueront l'information sur la Convention de l'UA et rassembleront du soutien pour des lois nationales contre la corruption.
- **Ouganda** : Un protocole d'entente a été signé par APNAC-Ouganda et TI-Ouganda, une structure de travail cohérente a été complétée et des fonds se trouvent déjà dans le compte de la section. Ils mèneront des activités de sensibilisation à la Convention de l'UA. Un atelier sur le financement des partis politiques est prévu pour le 18 juillet; des messages seront bientôt diffusés à la radio et à la télévision.
- **Zimbabwe** : Un comité a conçu un plan de travail lors d'une retraite de stratégie qui donne un aperçu des activités bipartisans pour collecter des fonds et rassembler de l'appui pour la Convention de l'UA dans des caucus respectifs qui devraient aboutir en une motion sur la ratification. La section lancera également une tournée dans les provinces pour présenter l'APNAC.

4. Évaluation et leçons apprises : Les résultats attendus de cette activité spécifique ont inclus :

- a. une plus grande compréhension de la complexité de la corruption et des causes,
- b. une plus grande compréhension des outils nécessaires à la réforme anti-corruption,
- c. des plans pour des projets pilotes sur la réforme anti-corruption,
- d. de meilleures compétences de contrôle de la lutte contre la corruption, et
- e. de meilleures capacités à traduire la théorie de la RSE en pratique.

Les points suivants sont pertinents à l'évaluation de ces résultats :

- 15 participants sur 16 qui ont rempli les formulaires d'évaluation ont dit que leurs attentes ont été satisfaites et que le cours a été très pertinent à leurs situations professionnelles respectives. Tous étaient d'accord pour dire que le programme sera utile à leurs collègues. Onze ont trouvé le programme généralement très satisfaisant, trois, adéquat et deux, excellent.
- Plus utiles pour les besoins de l'évaluation que ces statistiques, toutefois, sont certains des commentaires faits par les députés et supportés par les observations de l'agent de programme dans la section précédente. En général, elles laissent transparaître que tandis que le résultat (a) a certainement été atteint, les résultats (b) à (e) ont été pour la plupart, mais pas complètement, atteints. Bien que les mécanismes institutionnels, comme outils de lutte contre la corruption étaient présents, il n'a pas toujours été évident comment les députés pouvaient précisément mieux travailler avec eux. Davantage d'attention aurait pu être portée, par exemple, comme l'a fait remarqué un député, sur le rôle des Auditeurs généraux dans la mise en évidence des pratiques de corruption. Bien que les présidents de section ont présenté des plans pour des projets pilotes, peu d'effort a été fait pour ré-entamer un dialogue avec les représentants de la société civile présents pour fournir de la rétro-information sur les domaines de partenariat stratégique en vue de renforcer la participation de la population. Également, le partage des expériences dans le contrôle de la corruption a été excellent, au moins deux participants ont admis ne pas avoir acquis plus en termes de compétences pratiques en contrôle additionnelles. *Le développement des compétences aurait pu être renforcé par l'inclusion de méthodes interactives comme des études de cas ou des scénarios de jeu de rôle.* Enfin, même si les participants ont montré très clairement des signes d'acquisition de connaissances dans les débats qui ont suivi la visite sur le terrain, beaucoup ont été d'avis que *les visites auraient pu être plus pédagogiques avec davantage de préparation et de discussions élaborées.*
- Les conclusions au niveau du résultat devraient être plus apparentes suite à la répétition de ce programme de formation (modifié) en Afrique occidentale et centrale.

6. Conclusions : Il y a trois domaines évidents dans lesquels cette activité a été un succès. D'abord, les outils de formation conçus par le ESAMI étaient pour la plupart de bonne qualité. Le séminaire sur la Gouvernance aurait pu être supprimé du programme et

d'autres, notamment sur le Gouvernement d'entreprise et sur l'Égalité entre les sexes nécessite du peaufinage afin de réduire les historiques et de mettre en évidence les liens avec la lutte contre la corruption dès le départ et plus clairement. Mais l'essence même du programme peut être reconduit, avec l'ajout d'exemples provenant des sous-région et avec certaines mesures de confiance. Ensuite, la formation a démontré en pratique ce qui s'est beaucoup répété lors de la Conférence de la FIM 2005 : les députés et les représentants des groupes de la société civile peuvent travailler (et apprendre) ensemble avec un minimum de heurts et l'échange de perspectives peut se révéler mutuellement enrichissant. Troisièmement, l'activité ne laisse aucun doute sur le fait que la RSE a été complètement intégrée dans le mandat de l'APNAC et avec enthousiasme, avec la nationalisation de plusieurs points d'action qui renforce les conclusions du Dialogue stratégique au niveau du résultat. Les leçons apprises, identifiées plus haut en italique, nous rappèlent que de bons outils de formation ne valent pas grand chose en l'absence de formats et de techniques de prise en charge qui fonctionnent, qui rendent clairs les concepts et enseignent efficacement des compétences, qui respectent le temps et l'intelligence des participants et qui apprécient les contributions qu'ils peuvent faire à l'apprentissage lorsqu'ils exploitent bien les questions présentées.

*Le Centre parlementaire
juillet 2005*

Liste des participants :

Kenya : G.G. Kariuki, député; Christine Mango, députée; Samson Okioma, députés; Jack Muriuki, TI Kenya

Rwanda : Bernadette Makarutabana, députée – Vice-présidente, APNAC-Rwanda; Mike Rugema, député; Paul Kananura, TI Rwanda

Ouganda: Augustine Ruzindana, députée – Présidente, APNAC; Sarah Nyombi, députée – Présidente, APNAC-Ouganda; James Kinobe, député; Beatrice Rwakimari, députée; Paul Onapa, TI Uganda

Zambie : Crispin Sibetta, député – Président, APNAC-Zambie; Catherine Namugala, députée – Vice-présidente; Given Lubinda, député; Andrew Ntewewe, Réseau des jeunes africains contre la corruption; Elsie Simpamba, secrétaire, APNAC

Zimbabwe : Willias Madzimure, député – Président, APNAC-Zimbabwe; Daniel Ncube, député – Vice-président; Nomalanga Khumalo, députée; Goodwill Shana, TI Zimbabwe