

## L'élaboration des politiques anti-corruption dans la pratique: Quelles implications pour la mise en œuvre de l'Article 5 de la CNUCC ?

Pour endiguer la corruption rampante dont ils pâtissent, de nombreux gouvernements ont choisi d'adopter des stratégies nationales générales de lutte contre la corruption, avec des résultats cependant mitigés. Cette note soutient que les Etats Parties devraient adopter une vision stratégique lorsqu'ils appliquent l'Article 5 de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC), qui stipule qu'ils doivent « élaborer et appliquer ou poursuivre des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées ». Ils affirment également que les politiques anti-corruption peuvent suivre des méthodes très différentes et ne sont aucunement limitées aux stratégies anti-corruption explicites.

### Des politiques anti-corruption coordonnées: la voie vers la mise en œuvre de la CNUCC

La Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) est reconnue comme un cadre de référence en matière de lutte contre la corruption, unique parce qu'elle est basée sur la compréhension commune d'Etats Parties très divers. La CNUCC amène certes de nouvelles opportunités et fournit des orientations aux politiques nationales et aux mesures anti-corruption; mais elle suppose également des défis considérables à surmonter, comme par exemple la tentation d'entreprendre trop de mesures contre la corruption à la fois.

Les approches anti-corruption nationales, de même que la mise en œuvre de la CNUCC, pourront s'inspirer de l'Article 5 (1) de la CNUCC, qui stipule que « *chaque Etat Partie élabore et applique ou poursuit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité* ».

Cet Article illustre la conviction des Etats Parties, qui considèrent que les mesures prises contre la corruption doivent s'inscrire dans des politiques coordonnées plutôt que d'être exécutées selon des procédures ad hoc ou de manière isolée. Il admet également que les approches retenues contre la corruption ne peuvent se réduire aux seules solutions technocratiques, mais reconnaît de fait la nature intrinsèquement politique de la lutte contre la corruption. L'Article 5 renforce l'esprit de la Convention, qui consiste à prévenir et à combattre la corruption non pas comme une fin en soi, mais afin de promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques. Les cadres politiques anti-corruption nationaux prévoient donc non seulement de créer des passerelles entre les activités de détection et de répression de la corruption mais aussi de les associer de façon cohérente à d'autres politiques et réformes devant per-



Anti-Corruption  
Resource  
Centre  
www.U4.no

Karen Hussmann  
[karen.hussmann@gmail.com](mailto:karen.hussmann@gmail.com)  
et  
Hannes Hechler, U4/CMI  
[hannes.hechler@cmi.no](mailto:hannes.hechler@cmi.no)  
Dossier disponible en ligne sur  
[www.U4.no/themes/uncac](http://www.U4.no/themes/uncac)

mettre de consolider les systèmes de gouvernance du pays. En tant que disposition primordiale de prévention, l'Article 5 se place dans une approche fondamentalement stratégique et constitue un portail vers l'application des dispositions de la CNUCC dans son ensemble.

Pour cette raison, U4 Anti-Corruption Resource Centre a considéré pertinent d'étudier l'expérience de différents pays en matière de politiques anti-corruption et d'analyser les leçons à en tirer. Les politiques anti-corruption peuvent adopter de nombreuses formes. Nous avons toutefois choisi de nous centrer sur l'expérience de six pays (Géorgie, Indonésie, Nicaragua, Pakistan, Tanzanie et Zambie) ayant entrepris de mener des politiques ou des stratégies nationales explicites contre la corruption.

Cette étude vise à détecter les moyens employés par ces pays pour gérer les défis que représentent la conception et l'application de politiques anti-corruption, à analyser ce que peuvent révéler ces expériences au regard des politiques publiques, et enfin à identifier les questions que les Etats Parties et les partenaires au développement devront prendre en compte pour élaborer des politiques contre la corruption à l'avenir (par «partenaires au développement», nous nous référons aux organisations d'aide au développement).

### Les obstacles à l'élaboration de politiques anti-corruption

L'élaboration des politiques anti-corruption ne suit pas un processus vraiment rationnel aux objectifs fixes, dans lequel les technocrates experts maîtrisent des résultats planifiés.

S'il en est ainsi pour toute politique publique, les politiques anti-corruption ont cela de particulièrement complexe qu'elles sont transversales aux différents secteurs et institutions qui composent le système de gouvernance d'un pays. En outre, elles peuvent se compléter, se renforcer ou se concurrencer entre elles, et sont généralement formulées par un grand nombre d'acteurs, dont les multiples objectifs politiques sont souvent opposés et relativement changeants.

Contrairement aux idées reçues, l'élaboration des politiques ne suit pas un modèle linéaire, et leur exécution ne consiste pas simplement à mettre en pratique les documents publiés par le gouvernement. Au contraire, ces processus constituent des interactions dynamiques constamment imprégnées des questions politiques ou de pouvoir qui influencent, voire dominent, les approches technocratiques. Les interactions entre les réformateurs et leurs opposants, qui craignent de voir leurs intérêts particuliers (illicites) et leur (accès au) pouvoir limités, ont donc des conséquences imprévues sur les objectifs visés et imposent que des ajustements et des mesures correctives soient pris tout au long du processus d'application des politiques.

Soulignons que les dispositions de la CNUCC sont souvent appliquées par le biais de séries de politiques transversales sous l'égide de différents ministères et autres services publics. Au cours du mandat de chaque gouvernement, ces orientations s'alternent dans le programme politique en fonction des priorités du moment, des dirigeants de l'institution responsable de leur mise en œuvre, et également des différents facteurs qui conditionnent le climat politique.

## Les différents politiques anti-corruption

Tous les pays du monde sont confrontés aux défis et aux risques associés au phénomène de la corruption. Toutefois, la manière dont celle-ci s'insinue et se répand dans une société et un système politique donnés varie très sensiblement, de la même façon que les méthodes employées par les gouvernements pour y remédier. Il est cependant possible d'identifier des caractéristiques communes parmi ces différentes approches:

Certains pays ont choisi de concevoir des stratégies nationales explicites très générales – et vont parfois jusqu'à élaborer des centaines de mesures administratives et juridiques – quand d'autres mènent des politiques plus sélectives centrées sur l'amélioration de l'intégrité, de l'éthique, de la transparence et de la responsabilité dans certains secteurs clés de l'administration publique, ou optent pour des mesures anti-corruption intégrées à des réformes plus larges du service public. C'est notamment souvent le cas au cours des premières étapes de reconstruction après-guerre. En outre, certains pays entreprennent des programmes législatifs pour la transparence et contre la corruption afin de pallier les faiblesses systémiques de leur structure juridique, et laissent les institutions existantes les mettre en œuvre. D'autres entreprennent de telles mesures législatives pour mieux satisfaire aux conditions de traités internationaux, et notamment aux critères d'accession à l'UE. Notons qu'il est délicat de délimiter clairement ces différentes approches, qui sont souvent combinées entre elles dans la pratique.

## L'expérience avec des stratégies nationales anti-corruption

Comme nous l'avons indiqué plus haut, U4 analyse de manière approfondie l'expérience de six pays en matière de stratégies anti-corruption nationales dans son rapport

«*L'élaboration des politiques anti-corruption dans la pratique*». S'il faut se garder d'en généraliser les conclusions, ces dernières peuvent toutefois s'avérer utiles pour d'autres pays ayant mené des expériences similaires.

Les conclusions du rapport indiquent que la plupart des pays étudiés tendent à répondre à la corruption en élaborant une politique ou une stratégie nationale très générale contre la corruption. Cette approche ne s'est néanmoins pas révélée très fructueuse, pour un certain nombre de raisons dont voici les plus importantes:

- **La dimension politique des mesures anti-corruption n'a pas été suffisamment prise en considération:** les hauts responsables qui ont conçu les stratégies anti-corruption n'ont en effet pas conservé une même volonté politique du début à la fin du cycle gouvernemental, pour ne pas mentionner l'absence de continuité entre deux gouvernements.
- **Les organisations chargées de l'application des politiques ne se sont pas approprié les stratégies:** les hauts dirigeants des ministères et services publics mandatés pour mettre en œuvre l'essentiel des mesures prévues par les politiques et stratégies anti-corruption n'ont pas participé de manière active à leur élaboration; il en a résulté des accords politiques fragiles et une adhésion insuffisante.
- **Les écarts persistent entre les approches générales et ciblées:** la plupart des stratégies anti-corruption n'avaient rien de stratégique. Elles n'ont fixé aucune priorité ni planifié aucun lancement dans les différents services, ce qui aurait pourtant permis d'effectuer des tests pilotes et de garder une certaine cohérence entre les capacités et les ressources disponibles;
- **Le service chargé de coordonner les politiques n'est pas investi de l'autorité nécessaire:** bien souvent, les services publics chargés d'assurer la coordination et le suivi des stratégies anti-corruption n'avaient ni l'autorité, ni le soutien politique ni les capacités, pour encourager ou astreindre de puissants ministères à appliquer les mesures retenues et à rendre des comptes sur les progrès réalisés.
- **Aucun conseil technique et aucun accompagnement continu ne sont assurés:** les services publics chargés d'appliquer les mesures anti-corruption n'avaient souvent pas les capacités nécessaires pour intégrer ces dernières à leurs activités quotidiennes, et les responsables de la lutte contre la corruption n'avaient souvent pas les capacités de remédier à cette situation.
- **Le suivi et l'évaluation ont été presque totalement ignorés:** les autoévaluations n'ont donné aucun résultat et aucun pays n'a prévu de faire effectuer une analyse extérieure des progrès – par exemple par le parlement, des instituts de recherche ou des universités.
- **Le manque d'information et de communication vis-à-vis des parties prenantes:** le manque d'information et de communication vis-à-vis des administrations chargées de l'application des politiques, des acteurs politiques, des médias et de la population a entravé tout débat politique suivi et n'a donc généré aucune pression politique qui fasse évoluer les politiques anti-corruption.
- **Le rôle des partenaires au développement s'est avéré problématique:** bien qu'ils leur aient apporté un soutien important, les partenaires au développement se sont

souvent montrés incapables d'aider les pays partenaires à remédier de façon créative aux problèmes cités plus haut. Il leur manque souvent l'expertise confirmée de terrain qui leur permettrait d'aider à identifier des voies alternatives et d'apporter des conseils appropriés.

Ces conclusions n'insinuent pas que les pays étudiés ne comptent sur aucun acteur sérieux, convaincu du besoin et de l'utilité des stratégies anti-corruption et activement engagé dans les efforts déployés contre la corruption. Elles nous indiquent plutôt que, dans leur état actuel, les stratégies anti-corruption dévient facilement de leur voie initiale et s'avèrent souvent bien trop ambitieuses et finalement ingérables. L'analyse de certains aspects fondamentaux de la conception des politiques nous permettra de mieux en comprendre les causes:

En ce qui concerne **l'appropriation nationale**, les politiques et stratégies anti-corruption sont à l'origine effectivement impulsées par une certaine volonté politique et poursuivent clairement des objectifs politiques. Toutefois, ces objectifs tendent à se focaliser sur le renforcement de la base de pouvoir du gouvernement et sur le maintien du statu quo. D'un autre côté, certains processus démocratiques officiels ont eu des effets positifs, en ce qu'ils ont permis à la population de revendiquer des politiques anti-corruption; l'inexistence de mécanismes qui permettraient une participation continue tout au long du cycle politique entrave toutefois l'efficacité de ces efforts anti-corruption.

Le **contenu** de la plupart des politiques et stratégies anti-corruption se concentre sur les normes et institutions mais a peu d'effets sur la performance de ces dernières en termes de contrôle de la corruption. L'incohérence notable entre la nature politique du problème et les solutions technocratiques qui y sont apportées risque fort de se solder par des interventions superficielles. De plus, les solutions retenues ne se basent pas sur un diagnostic adéquat des causes – quand diagnostic il y a. De plus, l'intégration des mesures anti-corruption à d'autres politiques et réformes centrales de gouvernance est certes mentionnée sur la papier, mais n'est pas réelle dans la pratique. Enfin, il ressort que les risques de corruption liés à l'aide au développement ne sont envisagés dans des stratégies anti-corruption nationale étudiés.

En termes d'**application**, de **coordination** et de **suivi**, il est particulièrement inquiétant de constater le peu d'attention politique et opérationnelle que reçoit cette phase cruciale du cycle politique. La direction et la surveillance se caractérisent souvent par une grande disparité entre les capacités institutionnelles et des objectifs trop ambitieux. De même, la façon dont les réformes indépendantes issues d'autoévaluations sont supposées fonctionner reste pour le moins obscure, d'autant plus que toutes les institutions, quelles qu'elles soient, tendent à être hostiles au changement. En plus, sans suivi ni évaluation participatifs réels, les politiques anti-corruption risquent fort de ne rester que des tigres de papier.

Il convient également de considérer le **rôle des traités anti-corruption internationaux**: s'ils ont fait office de catalyseurs des réformes juridiques, leur mise en œuvre a jusqu'à présent fait l'objet de trop peu d'attention, tant pour éviter l'altération des réglementations que cela provoquerait que pour les mettre en pratique de façon efficace.

## Quelles implications pour la mise en œuvre de la CNUCC?

Les conclusions du rapport concernant la mise en œuvre de la CNUCC seront utiles à de nombreux acteurs, parmi lesquels les gouvernements, les parlements, les organisa-

tions de la société civile, les médias et les partenaires au développement. Dans la présente note, nous avons cependant choisi de nous concentrer sur les Etats Parties éligibles à une assistance technique dans le cadre de la mise en œuvre de la CNUCC, ainsi que sur les bailleurs leur apportant l'assistance en question. De cette manière, U4 espère pouvoir contribuer à aligner davantage l'offre sur la demande d'assistance technique pour la mise en œuvre de la CNUCC.

## Réflexions à l'intention des Etats Parties

Tout d'abord, il est fondamental que les Etats Parties reconnaissent le besoin de trouver des accords politiques de haut niveau pour élaborer une vision stratégique de la lutte contre la corruption. La difficulté est ici de concevoir des politiques anti-corruption «stratégiques», et non pas une longue liste de vœux pieux. A cette fin, les Etats Parties doivent admettre qu'il n'existe pas de solution toute faite ou définitive, mais plutôt des questions pertinentes qu'ils doivent se poser avant d'élaborer leurs politiques, telles que:

- Est-il préférable de choisir une seule stratégie anti-corruption ou une approche alternative pour des politiques coordonnées, et quelles sont les conditions qui influencent ce choix?
- L'intégration aux politiques et réformes centrales du gouvernement représente-t-elle une alternative potentielle?
- Les approches sectorielles sont-elles une alternative? Dans ce cas, à quelles conditions, et doivent-elles venir compléter ou remplacer une approche nationale globale?
- Comment bien définir les priorités et planifier les politiques? Comment trouver un équilibre entre le lancement au niveau national et les tests pilotes?
- Le suivi des politiques et des réformes, s'il est entrepris dans une perspective de lutte contre la corruption, aiderait-il à renforcer la prévention de la corruption? Comment faire pour que les réformes du service public correspondent au mieux aux demandes (constructives) de la société civile, des entreprises et du milieu universitaire?
- Quelles dispositions institutionnelles de mise en œuvre et de coordination sont nécessaires pour l'approche retenue?
- Quel genre d'accord politique requiert la ou les options choisies? Comment pérenniser les politiques anti-corruption au-delà d'un mandat gouvernemental?

Indépendamment de la forme que peut prendre le cadre de politiques anti-corruption, les conclusions du rapport de U4 suggèrent que Etats Parties voudront peut-être envisager des buts et objectifs plus modestes, des modalités de mise en œuvre plus claires, un suivi et une définition concrète des priorités, en particulier quand certaines questions peuvent être réglées à court ou moyen terme (par exemple, les services fournis par l'Etat dans certains domaines clés).

Enfin, combattre la corruption par une approche directe n'est pas forcément la meilleure solution dans tous les contextes. Il est même possible qu'il soit parfois plus efficace de se concentrer sur des antidotes reconnus de la corruption, tels que la transparence et la responsabilité. Les Etats Parties doivent également définir s'ils souhaitent formuler une approche «négative», c'est-à-dire contre la corruption, ou une approche «positive», à savoir pour l'intégrité ou la transparence.

## Quelques suggestions sur l'assistance technique des partenaires au développement

Les partenaires au développement, de leur côté, doivent prendre certaines questions en compte lorsqu'ils décident d'aider les Etats Parties à appliquer la CNUCC et l'Article 5 en particulier:

- Avant toute chose, pour favoriser la bonne gouvernance, il conviendrait que les partenaires au développement utilisent et promeuvent la CNUCC comme une exigence internationale juridiquement et politiquement contraignante.
- Ils devraient reconnaître l'Article 5 comme un «portail» vers l'application de la CNUCC, mais non comme une obligation automatique de mettre en place une seule stratégie nationale contre la corruption. A cet effet, ils devraient aider les Etats Parties à identifier les différents options politiques coordonnés qui peuvent être instaurés et leur fournir des informations empiriques sur les avantages et les inconvénients de ces derniers.
- Les partenaires au développement doivent faire leur possible pour renforcer les liens entre les réformes anti-corruption et celles de gouvernance, ce qui implique également de dépasser les visions «cloisonnées» qui persistent dans certaines approches sectorielles particulières et parmi les experts des secteurs en question. Il est fondamental d'intégrer une dimension spécifique de lutte contre la corruption aux principales réformes, ainsi que de veiller à fournir aux spécialistes sectoriels une formation et un accompagnement continu sur la lutte contre la corruption.
- Dans les pays où ils interviennent, les partenaires au développement devraient promouvoir un dialogue ouvert et transparent entre les gouvernements, eux-mêmes, les parlements et les acteurs non-gouvernementaux.
- Ils devraient approfondir leurs connaissances et leur compréhension de la corruption, de ses formes, de ses manifestations et de sa dynamique, diffuser largement leurs résultats et veiller à ce qu'ils soient accessibles au public.
- Les partenaires au développement devraient s'employer davantage à encourager les acteurs gouvernementaux

et non gouvernementaux, tels que les parlements, les universités et les organisations de la société civile, à réaliser un suivi efficace et des évaluations des politiques anti-corruption. Cet effort inclut le renforcement des systèmes national de gestion de l'information. Il impliquerait également de soutenir la production de documentation non étatique de suivi et d'évaluation.

- Indépendamment des efforts de coordination réalisés par le siège de certaines organisations, et notamment par l'OCDE-CAD, les partenaires au développement devraient s'efforcer d'aligner les actions qu'ils entreprennent dans chaque pays sur les accords de l'OCDE-CAD en question, principalement en ce qui concerne la responsabilité mutuelle, la coordination des bailleurs, l'harmonisation de l'aide et surtout, leurs «Principes pour la Lutte contre la Corruption».
- Enfin, les partenaires au développement devraient reconsidérer leur réaction collective lorsque les gouvernements partenaires ne respectent pas les accords mutuels. Il est surtout impératif qu'ils règlent le dilemme souvent allégué d'avoir à choisir entre ne pas tolérer la fraude et poursuivre des «objectifs plus importants» tels que la réduction de la pauvreté, et il est d'ailleurs très certainement possible de trouver des approches pragmatiques «grises» plutôt qu'une seule solution «noire ou blanche».

## Conclusion

Pour conclure, soulignons que la mise en œuvre de l'Article 5 de la CNUCC ne saurait être entreprise selon une seule et même méthode dans tous les pays du monde. Des pays qui présentent des capacités institutionnelles et des contextes politiques et sociaux différents devront, et voudront probablement, choisir des modalités d'application distinctes. De plus, la tentation d'interpréter les «politiques anti-corruption efficaces et coordonnées» comme une seule stratégie anti-corruption peut certes être une solution, mais il en existe d'autres qui doivent être considérées. Enfin, les Etats Parties devraient envisager, avec le soutien des partenaires au développement si besoin est, de poursuivre leur travail contre la corruption selon des objectifs modestes et efficaces plutôt que d'après des promesses ambitieuses mais irréalisables. ■

## References

Hussmann, K. (ed.) (2007): U4 Report – Anti-Corruption Making in Practice: What can be learned for the implementation of Article 5 of UNCAC? [www.u4.no/themes/uncac](http://www.u4.no/themes/uncac)

Campos, J.E. & Pradhan, S. (2006), "The many faces of corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level," World Bank, Washington D.C., USA.

Doig, A., Watt, D. & Williams, R. (2005), "Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia," U4 Anti-Corruption Research Centre, Norway. [www.u4.no/themes/aacc](http://www.u4.no/themes/aacc)

Meagher, P. (2005), "Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality," The Journal of Policy Reform, Vol. 8, No.1, pp.69-103.

Michael, B. (2004), "The rapid rise of the anti-corruption industry," in Local Governance Brief, Spring 2004, Open Society Institute, Budapest, Hungary.

OECD-DAC (2007), "Principles for Donor Action in Anti-Corruption" [www.oecd.org/dataoecd/8/54/35901020.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/54/35901020.pdf)

OSI – Open Society Institute (2002), "Monitoring the EU accession process: corruption and anti-corruption policy," EU Accession Monitoring Programme, [www.eumap.org](http://www.eumap.org)

Shah, A. & Schachter, M. (2004), "Combating corruption: look before you leap," Finance & Development.

Smilov, D. (2006), "Anti-corruption commissions and agencies in South East Europe," ISCTE, Lisbon, Portugal.

Steves, F. & Rouso, A. (2003), "Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in business environments, 1999-2002," Working Paper No. 85, World Bank, Washington D.C., USA.

Tiri (2007) "Integrity in reconstruction project," [www.tiri.org](http://www.tiri.org)

U4 Brief (2007), "Rethinking governance to fight corruption," by Sue Unsworth, [www.u4.no/themes/private-sector](http://www.u4.no/themes/private-sector)

UNDP (2005), "Institutional arrangements to combat corruption – a comparative study," Regional Centre in Bangkok, Thailand.

Cet U4 Brief est disponible en ligne sur [www.U4.no/themes/uncac](http://www.U4.no/themes/uncac)