



L'élaboration des politiques anti-corruption dans la pratique :
Que peut-on apprendre en vue de la mise en œuvre de
l'Article 5 de la CNUCC?

Rapport de synthèse des études de cas de six pays :
Géorgie, Indonésie, Nicaragua, Pakistan, Tanzanie et Zambie

Karen Hussmann

U4 REPORT 1:2007 (1^{ère} PARTIE)

L'élaboration des politiques anti-corruption dans la pratique :

Que peut-on apprendre en vue de la mise en œuvre de l'Article 5 de la CNUCC ?

Rapport de synthèse des études de cas de six pays :
Géorgie, Indonésie, Nicaragua, Pakistan, Tanzanie et
Zambie

Karen Hussmann

U4 REPORT 1:2007 (1^{ère} PARTIE)

DECEMBRE



U4 Reports

No. 1:2007 (1^{ère} PARTIE) version française (décembre)

This series can be downloaded free of charge
from www.U4.no/document/publications.cfm
and hard copies can be ordered from:

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Chr. Michelsen Institute

P.O. Box 6033 Postterminalen,

N-5892 Bergen, Norway

Tel: + 47 55 57 40 00

Fax: + 47 55 57 41 66

E-mail: U4@U4.no

www.U4.no

U4 (www.U4.no) is a web-based resource centre for donor practitioners who wish to effectively address corruption challenges in their work. We offer focused research products, online and in-country training, a helpdesk service and a rich array of online resources. Our aim is to facilitate coordination among donor agencies and promote context-appropriate programming choices.

The centre is operated by the Chr. Michelsen Institute (CMI: www.cmi.no), a private social science research foundation working on issues of development and human rights, located in Bergen, Norway.

U4 Partner Agencies: DFID (UK), Norad (Norway), Sida (Sweden), GTZ (Germany), CIDA (Canada), MinBuZa (the Netherlands), and BTC (Belgium, from 2008).

All views expressed in this issue paper are those of the author(s), and do not necessarily reflect the opinions of the U4 Partner Agencies.

Copyright 2007 – U4 Anti-Corruption Resource Centre

Indexing terms

Corruption

Project number

28401

Project title

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Table des matières

REMERCIEMENTS	6
RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	7
1 INTRODUCTION AUX CADRES DE POLITIQUES ANTI-CORRUPTION	13
1.1 QU'APPELLE-T-ON POLITIQUES ANTI-CORRUPTION ?.....	15
1.2 IDENTIFICATION DES DIFFERENTS CADRES DE POLITIQUES ANTI-CORRUPTION	19
1.2.1 <i>Les documents de politiques anti-corruption explicites</i>	19
1.2.2 <i>Les programmes législatifs pour la transparence ou contre la corruption</i>	21
1.2.3 <i>Les approches anti-corruption ciblées sur la réforme de domaines clés</i>	22
1.2.4 <i>Les approches anti-corruption intégrées à la réforme du secteur public</i>	23
1.2.5 <i>Réformes ciblées et politiques anti-corruption implicites</i>	24
1.3 LES POLITIQUES ANTI-CORRUPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA CNUCC	25
2 L'ÉVOLUTION DES CADRES POLITIQUES ANTI-CORRUPTION	26
2.1 CONTEXTE ET POINTS COMMUNS DES PAYS ETUDIÉS	26
2.2 LA CONCEPTION DES DOCUMENTS DE POLITIQUES ANTI-CORRUPTION.....	29
2.2.1 <i>L'appropriation nationale</i>	30
2.2.2 <i>L'élaboration des politiques : processus et participation</i>	31
2.2.3 <i>Les connaissances et l'information</i>	32
2.2.4 <i>Contenu, définition des priorités et séquences des politiques</i>	33
2.2.5 <i>Les liens avec d'autres politiques et réformes gouvernementales</i>	35
2.3 LA MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES ET POLITIQUES ANTI-CORRUPTION	36
2.3.1 <i>La coordination – rôles et responsabilités</i>	36
2.3.2 <i>La communication</i>	37
2.3.3 <i>Les ressources</i>	37
2.4 LE SUIVI ET L'ÉVALUATION.....	38
2.5 LE RÔLE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES ANTI-CORRUPTION	38
3 LES CONCLUSIONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE DES SIX PAYS	40
4 QUESTIONS À CONSIDÉRER POUR ALLER PLUS LOIN DANS LE DÉBAT POLITIQUE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CNUCC.....	48
4.1 QUELLES SERONT DES POSSIBILITÉS POUR DES « POLITIQUES ANTI-CORRUPTION EFFICACES ET COORDONNÉES » ?	48
4.1.1 <i>Stratégie anti-corruption ou approche alternative pour des politiques coordonnées ?</i>	49
4.1.2 <i>L'incorporation aux politiques centrales – une perspective d'approche intégrée ?</i>	51
4.1.3 <i>Les approches sectorielles – compléments ou substituts des stratégies nationales ?</i>	51
4.1.4 <i>Comment définir les priorités et séquences de manière appropriée ?</i>	52
4.1.5 <i>Le suivi et l'évaluation des politiques et des réformes de gouvernance, effectués dans une optique de lutte contre la corruption, pourraient-ils aider à renforcer la prévention de la corruption ?</i>	53
4.1.6 <i>Quid des dispositions d'application et de coordination ?</i>	54
4.2 COMBATTRE LA CORRUPTION POUR COMBATTRE LA CORRUPTION – EST-CE BIEN LA BONNE MÉTHODE ?	54
4.3 CONCLUSIONS À L'USAGE DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT	55
BIBLIOGRAPHIE.....	59
5 ANNEXE – MÉTHODOLOGIE DES ÉTUDES DE CAS PAYS	62

Remerciements

Ce projet de recherche trouve son inspiration dans les débats qui ont eu lieu à l'occasion de la première Conférence des Etats Parties (CEP) sur la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) et sur l'assistance technique nécessaire à cette dernière. Attendu que l'une des priorités de U4 Anti-Corruption Resource Centre¹ est d'apporter des connaissances sur la CNUCC et de proposer un ensemble de bonnes pratiques pour sa mise en oeuvre, l'idée de cette étude a émergé au cours de la CEP qui a eu lieu en Jordanie en 2006, et les résultats en seront présentés officiellement lors de la prochaine CEP en Indonésie.

Nous souhaiterions ici remercier les agences partenaires de U4, non seulement pour les financements qu'elles ont accordés à cette étude, dont le principal mérite revient à Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), mais également pour leur précieux soutien lors de la préparation des études de cas des pays, pendant laquelle elles ont pu identifier des chercheurs locaux, établir des contacts et fournir informations et appui logistique lorsque c'était nécessaire.

La présente étude n'aurait pas produit les mêmes résultats sans l'énorme dévouement et les recherches approfondies des équipes de recherche de chaque pays : *Géorgie* - Jessica Schultz (Chr. Michelsen Institute - CMI) et Archil Abashidze (Université d'Etat Tbilisi I. Chavchavadze) ; *Indonésie* - Zora Ledergerber (Basel Institute on Governance) et Bivitri Susanti (Centre for Indonesian Law and Policy Studies) ; *Nicaragua* - Miguel Peñailillo et Angel Saldomando ; *Pakistan* - Jessica Schultz (CMI) ; *Tanzanie* - Karen Hussmann et Max Mmuya (Université de Dar es Salaam) ; et *Zambie* - Karen Hussmann et Davies Chikalanga (Université de Zambie). Nous remercions tout particulièrement les partenaires interviewés pour leur grande générosité et pour s'être montrés extrêmement disponibles et serviables en acceptant de nous faire part de leurs connaissances et de nous consacrer de leur temps. Enfin, les contributions désintéressées des pairs chargés de la révision de l'étude dans chaque pays ont été particulièrement utiles pour garantir l'exactitude des faits et la cohérence globale des études.

Nous aimerions aussi remercier chaleureusement le Comité Consultatif de cette étude, Greta Fenner (Basel Institute on Governance), Dedo Geinitz (GTZ), Robin Hodess (Transparency International), Patrick Keuleers (PNUD), Bo Rothstein (Université de Gothenburg) et Martin Tisne (TIRI), pour leur soutien dans la définition de la méthodologie des recherches, la sélection des pays dans lesquels les études de cas ont été menées et leur révision experte du rapport de synthèse. Nous sommes également très reconnaissants envers Noha El-Mikawy (PNUD), Alf Morten Jerve (CMI), Phil Matsheza (PNUD), Richard Messick (Banque mondiale), Roberto de Michele (BID), Andrew Preston (DfID) et Geir Sundet pour la générosité dont ils ont fait preuve en partageant leur grande expérience et leur temps pour commenter minutieusement l'ensemble de l'étude.

Enfin, nous adressons un grand et chaleureux merci à l'équipe de U4, particulièrement à Kirsty Cunningham, Hannes Hechler et Jessica Schultz, qui a toujours apporté un excellent soutien à toutes les étapes de l'étude et a fait preuve d'une grande flexibilité face aux imprévus.

¹ Les organisations partenaires de U4 sont l'Agence Canadienne de Développement International (CIDA – les abréviations reflètent les noms en anglais), le Ministère britannique du Développement International (DfID), la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, (GTZ – Coopération Technique Allemande), l'Agence Norvégienne pour la Coopération au Développement (Norad), l'Agence Suédoise pour la Coopération au Développement International (SIDA), et le Ministère hollandais des Affaires Etrangères.

Résumé Exécutif

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 offre une large couverture 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. Pour combattre le phénomène à multiples facettes qu'est la corruption, une des dispositions de l'Article 5 de la CNUCC prévoit 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...* »². L'Article 5, disposition fondamentale de prévention de la corruption, fait valoir une approche stratégique et constitue un portail vers la mise en oeuvre des dispositions de la CNUCC. Pour cette raison, U4 Anti-Corruption Resource Centre considère 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. La présente étude a toutefois choisi de se centrer sur l'expérience de six pays ayant entrepris de mener des politiques ou des stratégies nationales explicites contre la corruption. Cet accent a été choisi parce que dans la mesure où les Etats Parties cherchent à appliquer l'Article 5 de la CNUCC, cet angle d'approche est davantage susceptible d'entraîner leur adhésion.³

Cette étude a pour principal objectif de donner un aperçu des moyens employés par les pays pour gérer les défis que représentent la conception et la mise en oeuvre de politiques anti-corruption, d'analyser ce que ces expériences peuvent révéler et d'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.⁴ Le but est d'étudier de manière approfondie la façon dont six pays ont conçu leurs politiques ou stratégies anti-corruption, les catalyseurs et les forces motrices en présence, les critères utilisés pour sélectionner les réformes et en définir la priorité, la manière dont elles ont été appliquées, et enfin le rôle des partenaires au développement tout au long du processus. L'étude se base sur une solide analyse documentaire, sur des recherches empiriques menées par le biais d'études de cas approfondies en *Géorgie, en Indonésie, au Nicaragua, au Pakistan, en Tanzanie et en Zambie*, ainsi que sur l'analyse finale des leçons à retenir de cette expérience.⁵

Dans la **première partie**, nous décrivons le contexte de ce projet de recherche et les principales caractéristiques des politiques anti-corruption. De même, pour illustrer les différentes possibilités d'application de l'Article 5 de la CNUCC, nous expliquerons comment les politiques anti-

² „L'originale de la CNUCC en anglais ainsi que la traduction en espagnol parlent simplement des “politiques anti-corruption”, et ne donnent pas le qualificatif « de prévention ». Dans cette étude on s'adhère à l'original et entend que l'Article 5 requiert des politiques anti-corruption générales, autant pour les mesures de prévention comme pour celles de répression.

³ D'autres approches de l'application de l'Article 5 se dégageront au cours de cette analyse, qui seront analysées en détail dans le chapitre 4.1.

⁴ Le terme de « partenaires au développement » se réfère à toutes les organisations bilatérales et multilatérales qui apportent de l'aide au développement et de l'assistance technique à leurs pays partenaires.

⁵ Les études de cas pour chaque pays sont disponibles en anglais sur www.u4.no/themes/uncac

corruption se sont manifestées dans le monde. Par exemple, certains pays ont choisi de concevoir des stratégies nationales explicites et très générales, quand d'autres mènent des politiques plus sélectives centrées sur l'amélioration de l'intégrité, la transparence et la reddition de comptes dans certains secteurs clés de l'administration publique ou optent pour des mesures anti-corruption intégrées à des réformes plus larges du service public. En outre, certains pays ont entrepris des programmes législatifs pour la transparence et contre la corruption, alors que d'autres n'affichent aucune politique particulière contre la corruption mais en appliquent de manière implicite. Notons qu'il est parfois délicat de délimiter clairement ces différentes approches.

Dans la **deuxième partie**, nous présenterons les conclusions des études empiriques effectuées dans les six pays mentionnés plus haut. Nous y évaluerons dans quelle mesure les critères fondamentaux à la conception de politiques publiques efficaces, à savoir l'appropriation nationale, la participation des parties prenantes, la conception basée sur les connaissances, la définition de priorités, la coordination, le suivi et l'évaluation, sont pris en considération, et en examinerons les faiblesses. Comme les politiques anti-corruption sont interdépendantes d'autres politiques et réformes centrales du gouvernement, nous explorerons comment ces liens sont reflétés dans la pratique. Enfin, nous nous pencherons tout particulièrement sur le rôle des partenaires au développement tout au long du cycle des politiques anti-corruption.

- La troisième partie résume les leçons à tirer de l'expérience des six pays étudiés. Dans la plupart d'entre eux la réponse politique à la corruption qui est perçue comme répandue consiste en élaborant une politique ou une stratégie nationale générale contre la corruption. Cette approche ne s'est néanmoins pas révélée très fructueuse dans la plupart des pays, 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 ; la volonté politique à haut niveau qui a été à la base des stratégies anti-corruption n'a pas pu être conservée du début à la fin du cycle gouvernemental, pour ne pas mentionner l'absence de continuation entre deux gouvernements ;
- Les organisations chargées de la mise en oeuvre des politiques ne se sont pas approprié les stratégies : les hauts dirigeants des ministères et services publics mandatés pour mettre en oeuvre 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 holistiques et ciblées : la plupart des stratégies anti-corruption n'avaient rien de stratégique. Elles n'ont pas fixé des priorités ni des séquences pour le lancement dans les différents services, ce qui aurait pourtant permis d'effectuer des tests pilotes et de garder une certaine cohérence avec les capacités et les ressources disponibles ;
- Le service chargé de coordonner les politiques n'a pas 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 ;
- Conseil technique et accompagnement continu ne sont pas 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 services 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 pas donné des résultats et les pays n'a même pas prévu de faire effectuer des analyses extérieures des progrès – par exemple par le parlement, des instituts de recherche ou des universités ;

- Le manque d'information et de communication entre les administrations chargées de la mise en oeuvre des politiques, les acteurs politiques, les médias et la population entrave tout débat politique suivi et ne génère donc 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 aussi l'expertise de haut niveau sur le 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** des politiques et stratégies anti-corruption, elles 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 formels ont eu des effets positifs en ce qu'ils ont permis à la population de revendiquer des politiques anti-corruption, notamment par le biais des élections, des manifestations et des médias. Cependant, l'inexistence de mécanismes qui permettraient une participation continue tout au long du cycle politique entrave 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 des diagnostics adéquats des causes – quand diagnostic il y a. En outre, les études de cas réaffirment que l'approche punitif, si bien qu'elle soit politiquement intéressante, doit être accompagnée de la volonté de changer les systèmes et les comportements. 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 pas envisagés dans les stratégies anti-corruption nationales.

En termes de **mise en oeuvre**, 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. Le manque d'informations et de communication vis-à-vis des principales parties prenantes vient en plus ajouter en opacité à la situation. De même, la façon dont les réformes issues d'autoévaluations sont supposées fonctionner reste pour le moins obscure, d'autant plus que normalement les institutions partout dans le monde tendent à être résistantes au changement. Dernier point, mais non des moindres, 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 certains **facteurs internationaux**. Tout d'abord, nous l'avons déjà vu, le rôle des partenaires au développement s'est avéré ambivalent dans tous les pays étudiés, comme il l'est dans nombre d'autres domaines de l'aide au développement. Les traités anti-

corruption internationaux ont certes fait office de catalyseurs des réformes juridiques ; mais, jusqu'à présent, leur mise en œuvre a fait l'objet de trop peu d'attention, tant pour éviter l'altération des réglementations que cela provoquerait pour les mettre en pratique de façon efficace.

Dans la **quatrième partie**, nous examinerons les alternatives possibles pour la mise en œuvre de l'Article 5 de la CNUCC, c'est-à-dire, pour « des politiques anti-corruption efficaces et coordonnées ». D'un côté, nous proposerons dans ce chapitre quelques pistes de réflexion d'intérêt pour les Etats Parties qui envisagent de mettre en œuvre la CNUCC et plus particulièrement l'Article 5. D'un autre côté, nous présenterons quelques suggestions aux partenaires de développement qui souhaitent aider les Etats Parties dans la mise en œuvre de la Convention.

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 dans un pays donné. 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 unique ou une approche alternative de 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 viendraient-elles compléter ou remplacer une approche nationale globale ?
- Comment bien définir les priorités et séquences des politiques?
- 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 ?
- Quelles dispositions institutionnelles de mise en œuvre et de coordination sont nécessaires pour l'approche retenue ?

Indépendamment de la forme que peut prendre le cadre de politiques anti-corruption⁶, les Etats Parties voudront peut-être envisager des buts et objectifs plus modestes, des modalités de mise en œuvre plus solides - notamment par le biais d'accords de mise en œuvre plus clairs -, 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 reddition des comptes. 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.

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 :

⁶ Avec le terme « cadre de politiques anti-corruption » nous nous référons à une série de politiques anti-corruption qui ont émergés dans le contexte spécifique d'un pays donné et qui peuvent être considérées comme des politiques qui suivent une logique nationale plus générale ou comme une approche anti-corruption qui est dirigée par les autorités politiques nationales.

- 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.
- Deuxièmement, ils devraient reconnaître l'Article 5 comme un « portail » vers la mise en oeuvre 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 des différentes options de politiques coordonnées qui peuvent être instaurés et leur fournir des informations empiriques sur les avantages et les inconvénients de ces derniers.
- Troisièmement, 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'aider les gouvernements à introduire ou « intégrer » une dimension spécifique de lutte contre la corruption à leurs principales réformes, ainsi que de veiller à fournir aux spécialistes sectoriels une formation et un accompagnement continu sur la lutte contre la corruption.
- Quatrièmement, les partenaires au développement devraient promouvoir un dialogue ouvert et transparent entre les gouvernements, eux-mêmes, les parlements et les acteurs non-gouvernementaux afin d'évaluer les progrès réalisés.
- Cinquièmement, 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.
- Sixièmement, les partenaires au développement devraient s'employer davantage à encourager les parlements, universités et organisations de la société civile à réaliser un suivi et des évaluations extérieures efficaces des politiques anti-corruption, en même temps qu'ils devraient encourager les services publics à réaliser un suivi efficace interne. Cet effort rejoindrait la question peu attractive mais néanmoins pertinente du renforcement du système national de gestion de l'information. Il impliquerait également de soutenir la production de documentation non étatique de suivi et d'évaluation.
- Septièmement, indépendamment des progrès 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 coordination des bailleurs, l'harmonisation de l'aide et leurs « Principes pour l'action à mener par les donateurs dans le domaine de la lutte contre la corruption ».
- Enfin, les partenaires au développement devraient reconsidérer leur réaction collective lorsque les gouvernements partenaires ne respectent pas leurs engagements. 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 ».

En guise de conclusion, nous renouvellerons notre mise en garde contre l'application d'une seule et même approche pour la mise en oeuvre de l'Article 5 de la CNUCC 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 de lutte contre la 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.

1 Introduction aux cadres de politiques anti-corruption

La Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) reconnaît la corruption comme étant un phénomène aux multiples facettes qui résulte, entre autres, de systèmes de gouvernance faibles et d'institutions défaillantes entretenant entre eux de nombreuses interactions. L'Article 5 de la CNUCC stipule ce qui suit :

« 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. »⁷

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 formulées pour répondre à des problèmes systémiques particuliers. Il fait même valoir le domaine des politiques publiques, reconnaissant de fait la nature intrinsèquement politique de la lutte contre la corruption. L'approche stratégique mise en valeur par l'Article 5 devient plus évidente lorsque l'on poursuit la lecture jusqu'aux Articles suivants.

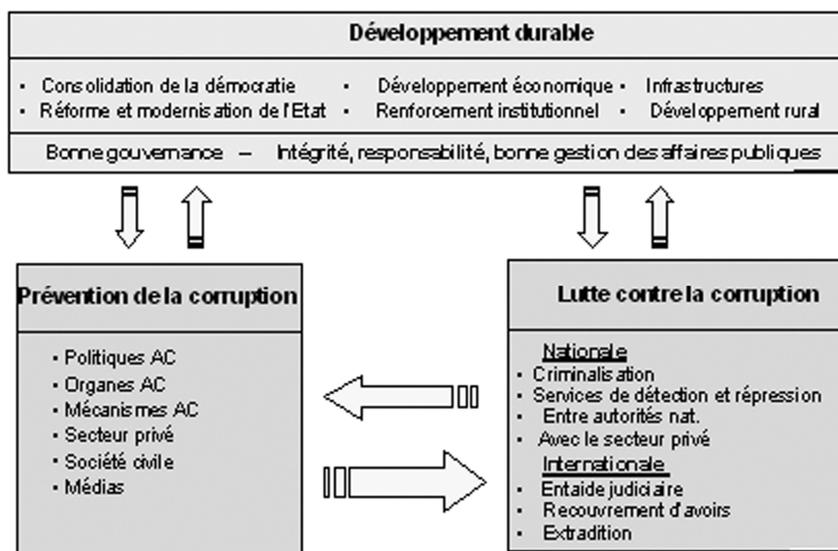
De plus, l'Article 5 renforce l'esprit de la Convention, qui consiste à prévenir et à combattre la corruption non pas comme une fin en soi, mais afin de promouvoir l'intégrité, la reddition des comptes et la bonne gestion des affaires publiques. Ces piliers de la bonne gouvernance sont, par essence, des conditions préalables fondamentales au développement durable (voir Schéma I).⁸ Les cadres des politiques anti-corruption nationaux⁹ 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 permettre de jeter les bases d'un développement durable

⁷ L'originale de la CNUCC en anglais ainsi que la traduction en espagnol parlent simplement des « politiques anti-corruption », et ne donnent pas le qualificatif « de prévention ». Dans cette étude on s'adhère à l'original et entend que l'Article 5 requiert des politiques anti-corruption générales, autant pour les mesures de prévention comme pour celles de répression. Aussi, bien que la traduction officielle de la CNUCC du terme « accountability » soit « responsabilité », cette étude a opté pour user le terme « reddition des comptes » quand on parle de « accountability » parce que ce terme paraît englober un concept plus global et plus adapté aux sujets de l'étude.

⁸ La Déclaration du Millénaire adoptée par les Nations Unies en 2000 établit qu'un de ses objectifs premiers est de « créer – aux niveaux tant national que mondial – un climat propice au développement [durable] et à l'élimination de la pauvreté » et stipule que « la réalisation de ces objectifs suppose, entre autres, une bonne gouvernance dans chaque pays... et sur le plan international... ». Résolution 55/2 adoptée le 8 septembre 2000 par l'Assemblée Générale.

⁹ Avec le terme « cadre de politiques anti-corruption » nous nous référons à une série de politiques anti-corruption qui ont émergés dans le contexte spécifique d'un pays donné et qui peuvent être considérées comme des politiques qui suivent une logique nationale plus générale ou comme une approche anti-corruption qui est dirigée para les autorités politiques nationales.

Schéma I – Interdépendance entre la prévention et la répression de la corruption comme piliers du développement durable



Source : Schéma adapté du document de travail de U4 « International Cooperation Workshop on Technical Assistance for the Implementation of UNCAC », Montevideo (Mai 2007).

Les politiques anti-corruption nationales peuvent prendre différentes formes : politiques anti-corruption explicites (qui trouvent souvent leur expression dans des stratégies anti-corruption ou d'autres politiques similaires), politiques transversales pour la transparence et/ou l'intégrité du secteur public, ou encore amalgame de réformes du secteur public, souvent considérées comme des approches anti-corruption implicites (voir chapitre 1.2).¹⁰ Il est difficile d'établir une distinction claire entre ces différentes options, qui ne sont pas incompatibles, et sont souvent combinées les unes avec les autres dans la réalité.

Afin d'aider les Etats Parties et les partenaires au développement à mettre en œuvre l'Article 5, nous analyserons dans cette étude l'expérience de six pays (Géorgie, Indonésie, Nicaragua, Pakistan, Tanzanie et Zambie) en matière de conception et d'exécution de l'une de ces options, à savoir les politiques et stratégies anti-corruption nationales explicites.¹¹ Nous étudierons

¹⁰ Ces réformes centrales du secteur public – souvent désignées par les partenaires au développement comme réformes de bonne gouvernance, sans plus de précisions sur la signification de « gouvernance » dans le contexte – couvrent souvent les domaines de la gestion des finances publiques et de la transparence financière, de la fonction publique, de la justice et de la décentralisation.

¹¹ Les termes employés pour désigner les approches anti-corruption nationales explicites varient selon les pays. Bien que le besoin de clarifier la notion soit reconnue, aux fins de cette étude, nous considérerons les politiques et stratégies anti-corruption comme des cadres de politiques nationales anti-corruption. L'objectif est d'étudier les dynamiques de l'élaboration des politiques, et non de déterminer si une politique est une politique ou une stratégie et vice-versa. Nous emploierons donc le terme de « politique ou stratégie anti-corruption explicite » pour désigner toute « stratégie anti-corruption » publiquement déclarée, tout « plan

l'évolution de ces cadres de politiques contre la corruption et identifierons les catalyseurs et forces motrices en jeu ainsi que les critères utilisés pour établir un ordre de priorité dans les réformes. Nous évaluerons également la mise en œuvre des politiques en question et le rôle des partenaires au développement (PD) tout au long du processus¹². Nous nous emploierons tout particulièrement à tirer des conclusions de l'expérience de ces pays vis-à-vis des éléments clés de politiques anti-corruption efficaces que sont par exemple l'appropriation, la participation des parties prenantes, la conception des politiques basée sur la connaissance, une approche holistique, la définition de priorités, ou encore de séquences de la mise en œuvre, la coordination et le suivi, ainsi que sur les éventuelles tensions qui peuvent exister entre ces éléments.¹³ L'approche méthodologique employée est résumée en Annexe I.

Nous avons choisi une telle approche car i) elle est souvent employée ; ii) les connaissances empiriques développées à partir de l'évolution et de la mise en œuvre de ces politiques sont très insuffisantes ; iii) les partenaires au développement – parmi lesquels les agences membres de U4 – s'emploient activement à promouvoir le genre de réformes de gouvernance et de lutte contre la corruption étudiées ici ; et iv) ces politiques et stratégies anti-corruption très générales, les Etats Parties les appliqueront sans doute avec d'autant plus de l'enthousiasme qu'ils cherchent à s'acquitter de leurs obligations vis-à-vis de l'Article 5 de la CNUCC.

La présente étude constitue une analyse approfondie des politiques et stratégies anti-corruption axées sur la prévention de la corruption, ainsi que des liens entre ces dernières et les réformes du secteur public et de gouvernance, tandis que la question de la répression de la corruption est abordée comme partie intégrante des cadres anti-corruption nationaux, bien souvent signe précurseur des politiques de prévention mises en place dans les pays étudiés. Si l'Article 5 de la CNUCC est intégré au Chapitre II concernant les mesures préventives, il n'en reste pas moins nécessaire d'élaborer des politiques efficaces et coordonnées qui permettent de mettre en œuvre des mesures à la fois préventives et punitives contre la corruption et créent les passerelles indispensables entre ces deux activités complémentaires de lutte contre la corruption.¹⁴ En ce sens, l'Article 5 est un portail vers la mise en œuvre des dispositions de la CNUCC dans son ensemble.

1.1 Qu'appelle-t-on politiques anti-corruption ?

Le sens de l'expression *politique publique* dépend du contexte dans lequel il est employé.¹⁵ Une des approches les plus efficaces, fréquemment citée, aborde les politiques publiques comme des processus et en souligne le caractère historique, désignant différentes phases au cours du processus : l'élaboration, la mise en œuvre et enfin l'évaluation des politiques (Turner & Hulme, 1997). Les politiques en question sont formulées par un grand nombre d'acteurs, dont les objectifs politiques

(d'action) anti-corruption », « plan/stratégie d'intégrité nationale » ou encore toute « politique anti-corruption » élaborée et menée par un gouvernement.

¹² Le terme de « partenaires au développement » se réfère à toutes les organisations bilatérales et multilatérales qui apportent de l'aide au développement et de l'assistance technique à leurs pays partenaires.

¹³ Ces éléments qui caractérisent une bonne politique proviennent pour la plupart de recommandations publiées par des organisations internationales telles que la Banque mondiale, l'ONUDC et le PNUD pour l'élaboration de politiques anti-corruption efficaces.

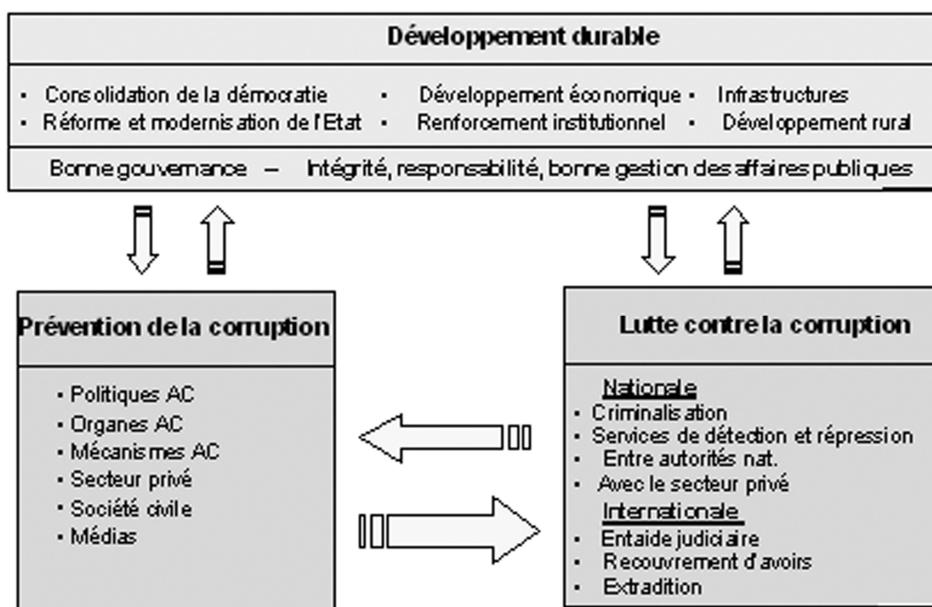
¹⁴ Voir le document de référence de U4 "International Cooperation Workshop on Technical Assistance for the Implementation of UNCAC", Montevideo (Mai 2007).

¹⁵ Birkland (2001) fait une synthèse des éléments communs des différentes définitions de la notion de *politique publique* : les politiques sont i) faites au nom du public, ii) créées ou lancées par le gouvernement, iii) interprétées et appliquées par des acteurs publics et privés, iv) ce que le gouvernement a l'intention de faire, et v) ce qu'il choisit de ne pas faire.

sont multiples, s'opposent souvent et changent parfois. L'une des caractéristiques les plus importantes des politiques publiques est que leur élaboration ne suit pas un processus vraiment rationnel aux objectifs fixes, dans lequel les technocrates experts maîtrisent des résultats planifiés. Au contraire, l'élaboration de politiques se résume souvent à « un pari incertain pour tenter d'influencer la probabilité de situations futures » (Turner & Hulme, 1977).

Les politiques anti-corruption sont transversales aux différents secteurs qui composent le système de gouvernance et les institutions d'un pays, et peuvent se compléter, se renforcer ou se concurrencer entre elles. Leur dynamique et leur force dépendent à la fois du contexte général de gouvernance, des changements de programmes politiques et enfin des capacités, de la volonté et du pouvoir des acteurs impliqués.¹⁶ Comme on peut le voir dans le schéma II, les politiques anti-corruption que le Chili a mises en œuvre au cours des dix dernières années en sont une bonne illustration.

Schéma II – Treize ans de politiques anti-corruption en Chili



Source : Miguel Peñailillo (2007) – Conférence Internationale sur la lutte Contre la corruption en Amérique latine

Soulignons que les dispositions de la CNUCC sont souvent appliquées par le biais de séries de politiques transversales (que ce soit sous forme de mesures législatives, de modernisation de l'Etat, d'audit gouvernemental ou de politique de probité, voir schéma II) sous l'égide de différents ministères, secrétariats d'Etat ou autres services publics. Au cours du mandat de chaque gouvernement, ces politiques varient en importance 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. L'expérience du Chili montre

¹⁶ « Peu de dirigeants politiques ont été capables de s'atteler à des réformes anti-corruption sur une longue période. » (Heilbrunn, 2002). De même, les politiques anti-corruption cycliques empêchent souvent d'assurer une continuité (Doig et al., 2005).

également que l'institutionnalisation des différentes politiques anti-corruption a permis à chacune d'entre elles de perdurer, dans une certaine mesure au moins, même en cas d'alternance politique. Pour que ces politiques soient réellement efficaces, il est indispensable de leur assurer une certaine continuité.

Il convient de noter qu'aux Etats-Unis et en Europe, les batailles et négociations que mènent les groupes d'intérêt politiques ciblent les phases de préparation et de conception des politiques, tandis que leur mise en œuvre suit les procédures institutionnelles.¹⁷ Dans les pays en développement, par contre, où les processus de prise de décision sont généralement plus fermés et les « structures d'intérêt collectif plus faibles », les groupes d'intérêt tendent davantage à exercer leur influence pendant la phase de mise en œuvre des politiques, au cours de laquelle « ceux qui défendent des intérêts particuliers sont les plus à même de participer » (Thomas & Grindle, 1990).¹⁸ La partie empirique de la présente étude vient confirmer cette hypothèse, et réaffirme l'idée que la phase de mise en œuvre, pendant laquelle les politiques et mesures juridiques ou administratives sont souvent dénaturées, doit faire l'objet d'une plus grande attention.

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, de même que les erreurs commises ne sont pas uniquement imputables au manque de volonté politique, de ressources ou de compréhension de la nature des problèmes. Au contraire, ces processus constituent des interactions dynamiques constamment imprégnées des questions politiques ou de pouvoir qui influencent, voire dominent, les approches technocratiques. Cela est particulièrement vrai dans le cas des politiques anti-corruption, qui influent sur l'accès au pouvoir politique et sur la distribution de ce dernier et réduisent les possibilités d'accumulation (illicite) de richesses, restreignant ainsi les pouvoirs des uns et des autres.¹⁹ Les interactions entre les réformateurs et leurs opposants ont donc des conséquences imprévues sur les objectifs visés et, comme le montre le schéma III, imposent que des ajustements et des mesures correctives soient pris tout au long du processus d'application des politiques.

Nous l'avons vu, une énergie considérable a été dépensée jusqu'à présent dans l'élaboration de conseils pratiques sur la composition des stratégies ou politiques anti-corruption et sur les méthodes à suivre pour les élaborer. Cependant, ces recommandations sont généralement normatives, et certains des principes de base sur lesquels elles étaient fondées ont récemment été remis en question.²⁰ En outre, le fait qu'il n'existe pas de diagnostics fiables et sérieux, adaptés aux

¹⁷ Lahera (2002) propose une approche intéressante pour distinguer les différentes phases de l'élaboration des politiques : i) la genèse, ou la présentation d'une question à l'ordre du jour, ii) la conception, ou la décision de ce qui sera entrepris ou pas, iii) la mise en œuvre, et iv) le suivi et l'évaluation.

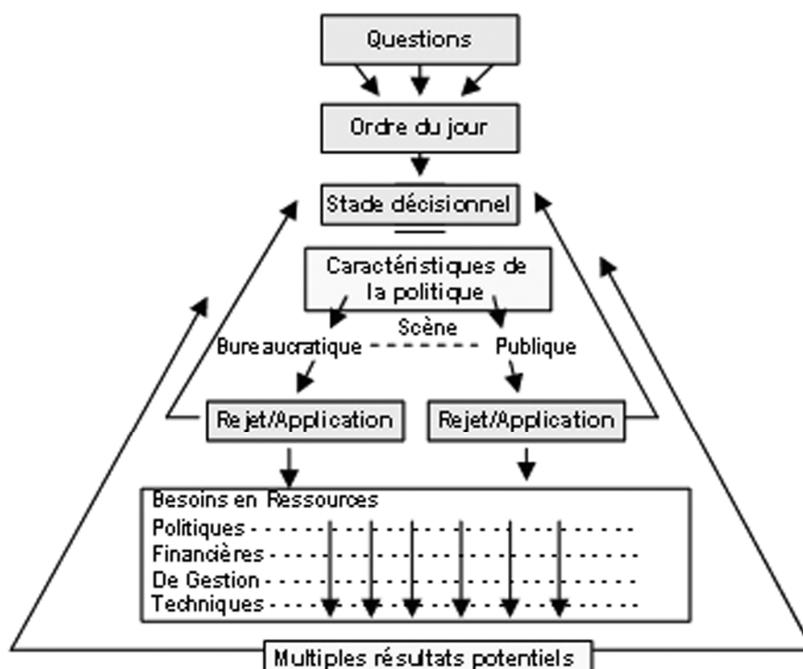
¹⁸ « Cette étape voit apparaître un grand nombre de demandes individuelles ou collectives, de nombreux intérêts sont représentés, et on observe l'émergence et la résolution de conflits. De même, la politique basée sur des factions, sur des attaches patron-client et d'autres formes affectives est très adaptée dans le cadre de demandes individualisées auprès de la bureaucratie pour l'allocation de ressources » (Thomas & Grindle, 1990).

¹⁹ La phrase suivante retranscrit très bien la relation entre la corruption et le pouvoir : « La corruption concerne la gouvernance et la gouvernance concerne l'exercice du pouvoir d'Etat... » (Schah & Schachter, 2004).

²⁰ Par exemple, Michael (2004) met en garde sur le fait que des recommandations telles que les stratégies intégrées et holistiques sont basées sur des suppositions et que leur fonctionnement n'a pas été prouvé dans la pratique. Haarhuis et Leeuw (2004) établissent « qu'aucune des hypothèses anti-corruption hiérarchisées ayant été identifiées n'est clairement soutenue par des preuves empiriques ». Shah et Schachter (2004) signalent que, dans un contexte de corruption répandue, soutenir les organisations anti-corruption ou réaliser des campagnes de sensibilisation du public n'aura que des effets limités. D'après eux, les efforts devraient plutôt se concentrer sur les caractéristiques plus larges qui sous-tendent l'environnement de gouvernance. Les

caractéristiques politiques, institutionnelles, culturelles et économiques de chaque pays, a été un obstacle majeur à l'élaboration de politiques qui auraient allié le meilleur de « la politique » au meilleur des « approches technocratiques ». Et les gouvernements et partenaires au développement ont accordé relativement peu d'attention à la phase pourtant fondamentale de mise en œuvre des politiques anti-corruption, bien que ce soit précisément au cours de cette étape que les acteurs politiques et économiques des pays institutionnellement faibles interviennent pour défendre des intérêts personnels ou collectifs.

Schéma III – Le modèle interactif de la mise en oeuvre des politiques



Source : Thomas, J. W. et Grindle, M.S. (1990) "After the decision: Implementing policy reforms in developing countries", *World Development*, vol. 18 (8).

Enfin, certaines des recommandations effectuées pour améliorer l'efficacité des politiques anti-corruption sont source de conflits latents. Poursuivre une approche holistique et générale peut par conséquent empêcher d'établir des priorités et de déterminer l'ordre des politiques. L'appropriation nationale peut se voir « kidnappée » par les élites nationales, qui peuvent être tentées de détourner les approches de lutte contre la corruption vers des domaines qui ne soient ni trop compromettants ni trop sensibles pour le pouvoir en place. Les initiatives nationales peuvent également s'avérer être non pas le résultat de l'appropriation du pays, mais le fruit de pressions internationales exercées en coulisses. Comme nous le verrons dans la partie empirique de la présente étude, si l'élaboration de politiques de qualité requiert la compréhension du contexte et des dynamiques politiques, ces

activités de sensibilisation du public ont également été critiquées en raison du fait qu'elles créent une atmosphère de cynisme ambiant. Et le recours à de larges alliances a également été remis en cause pour le manque de viabilité de ces dernières (Tisné & Smilov, 2004).

aspects ont pourtant été négligés en ce qui concerne l'élaboration des politiques anti-corruption (Turner & Hulme, 1997).

1.2 Identification des différents cadres de politiques anti-corruption

Depuis le milieu des années 90, un nombre incalculable d'initiatives anti-corruption ont vu le jour, tant au niveau national qu'international. Cette recrudescence s'explique en grande partie par le fait que la communauté internationale ait pris conscience des effets dévastateurs de la corruption sur le développement durable, sur la stabilité politique et, depuis 2001, sur la sécurité internationale. Mais les initiatives anti-corruption ont également été nourries par les protestations de la population de nombreux pays contre les impacts de la corruption sur la qualité de vie ainsi que par le nombre croissant de gouvernements se proclamant soi-disant contre la corruption.²¹

L'expérience a montré que tous les pays du monde étaient 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 donnée varie très sensiblement, dans la mesure où elle dépend d'un ensemble de facteurs historiques, politiques, économiques, sociaux et culturels. Pour les mêmes raisons, les méthodes employées par les gouvernements pour y remédier sont également très diverses. D'un point de vue général, cependant, il est possible d'identifier des caractéristiques communes parmi ces différentes approches.

Nous tenterons à présent d'identifier les grands types de cadres de politiques anti-corruption qui ont pu être mis en pratique jusqu'à présent.²² Plutôt que de fournir un classement exhaustif des initiatives existantes, nous nous emploierons à illustrer les différentes approches possibles de l'application de l'Article 5 en tant que portail vers la mise en oeuvre des dispositions de la CNUCC. Notons qu'il est difficile de délimiter clairement les différentes approches retenues.

1.2.1 Les documents de politiques anti-corruption explicites

Nombre de pays en développement ou en transition – dont ceux que nous étudierons ici – ont élaboré pléthore de documents de politiques contre la corruption²³ (souvent appelés stratégies anti-corruption). Ces derniers prévoient en général un grand nombre de mesures juridiques et

²¹ Depuis la fin des années 1990, les nouveaux gouvernements de nombreux pays sont parvenus au pouvoir sur de vastes programmes anti-corruption et notamment sur la promesse de mener des politiques de tolérance zéro. Les promesses des campagnes électorales se sont toutefois avérées difficiles à mettre en pratique dans nombre de ces pays.

²² Les cadres de politiques anti-corruption sont désignés de différentes façons. Pour les besoins de notre étude, nous ne considérerons que les initiatives gouvernementales nationales dont les objectifs déclarés sont de réduire / contrôler / prévenir la corruption dans le but d'améliorer la gestion des ressources publiques, conformément à l'Article 5 de la CNUCC.

²³ Les termes utilisés pour définir les documents de politiques anti-corruption explicites sont également très variés et incluent ceux de « politique anti-corruption », « stratégie anti-corruption », « plan d'action » et « plan d'intégrité nationale ». Nous regrouperons ces différents documents sous le nom de « documents de politiques anti-corruption », qui désignent les buts et objectifs des gouvernements dans la lutte contre la corruption, font partie des programmes politiques nationaux et indiquent les mesures que les gouvernements comptent prendre.

administratives, parfois même des centaines.²⁴ La conception de ces documents peut être précédée d'un diagnostic national, qui peut consister, par exemple, en une étude de base sur la corruption ou l'intégrité, une analyse du système national d'intégrité, ou un examen des dispositions institutionnelles nationales de lutte contre la corruption.²⁵ Mais leur élaboration peut aussi être le fruit du rassemblement délibéré d'intérêts et d'initiatives très divers, parfois dominés par les partenaires au développement, qui sont alors intégrés à un programme national.²⁶

Les responsabilités pour la mise en oeuvre de ces documents généraux sont distribuées de différentes manières, mais impliquent toujours une multitude de services publics. La plupart du temps, les ministères du gouvernement sont chargés de concevoir et de mettre en oeuvre leurs propres plans d'action. Coordination et suivi sont fondamentaux, et relèvent dans de nombreux pays de services spécialisés dans la lutte contre la corruption, comme c'est le cas au Pakistan et en Zambie. Cependant, ces derniers ont souvent peu d'influence politique et occupent un rang hiérarchique inférieur, ou au mieux, égal à celui des autres ministères, et sont donc limités dans l'exercice de leur autorité sur les autres services publics influents lesquels sont généralement chargés d'appliquer la plus grande partie des stratégies anti-corruption dans leur travail quotidien.

Dans certains cas, la mise en oeuvre et le suivi des programmes sont assurés par un mécanisme de coordination multiservices, qui peut prendre la forme d'un conseil ou d'une commission nationale pour l'intégrité, la transparence ou la lutte contre la corruption. Ces commissions ou conseils, pourtant composés de membres de haut niveau, semblent peu aptes, voire incapables d'assurer une coordination et un suivi continus de leurs politiques sur le long terme (PNUD, 2005). Une troisième option, employée notamment en Géorgie, consiste à assigner la responsabilité globale des stratégies à un ministère qui se charge de coordonner les réformes entreprises.

Les pays perçus comme très affectés par la corruption mettent souvent en oeuvre des politiques anti-corruption explicites, la plupart du temps très générales.²⁷ Officiellement, cette approche devrait permettre, par des solutions globales, de briser le cercle vicieux des différentes formes de corruption qui viennent se renforcer les unes les autres (Tisné & Smilov, 2004). Officieusement, les gouvernements et leurs partenaires de développement ont probablement besoin de montrer à leurs différents électeurs qu'ils sont actifs face aux problèmes de corruption (voir chapitres 2 et 3). Il semble toutefois que la démarche ne soit pas des plus appropriées, ni des plus réalisables, dans des Etats aux capacités limitées (cf. les études de cas individuelles de ce rapport).

²⁴ La Stratégie Anti-Corruption Nationale du Pakistan (2002), par exemple, stipule près de 400 mesures différentes, et le Plan Anti-Corruption albanais (2002) prévoit plus de 130 mesures dans cinq grands domaines.

²⁵ Par exemple, la Banque Mondiale a élaboré une étude en trois volets auprès des fonctionnaires, du secteur privé et de la société civile ; le PNUD et d'autres organisations se sont engagés dans des études sur l'intégrité ou sur les bases de référence, et Transparency International a mené de nombreuses études sur les systèmes nationaux d'intégrité.

²⁶ On peut par exemple citer l'alliance Ghana Anti-Corruption Coalition (GACC), qui a élaboré un Plan d'Action (2001) basé sur les mesures qu'elle pensait nécessaires. Le plan a finalement été adopté par la GACC et les bailleurs, qui y voyaient les mesures qu'ils souhaitaient mener. Cependant, les résultats de l'enquête anti-corruption n'étant pas encore disponibles (Asamoah, 2003), le Plan n'était basé sur aucun diagnostic.

²⁷ En Europe du Sud-ouest, la BERD a surnommé une modalité spécifique de stratégies anti-corruption globales « Programmes Anti-corruption de Portée Générale » (ou *Omnibus* en anglais). Ces derniers tendent à partager tout ou partie des éléments suivants : une loi anti-corruption ; une stratégie ou un programme anti-corruption national ; une commission ministérielle ; une unité spécialisée ou un organisme dédié à la corruption ; un plan d'action pour mettre le programme en oeuvre ; et un mécanisme de suivi (Smilov, 2006).

1.2.2 Les programmes législatifs pour la transparence ou contre la corruption

Les programmes législatifs pour la transparence, la probité, l'intégrité, ou contre la corruption constituent une autre forme de cadre politique anti-corruption. Lorsqu'ils les emploient, les pays renforcent la base juridique de leurs institutions afin de mieux prévenir la corruption, de même qu'ils améliorent, ou étendent, leur code pénal, ce qui leur permet d'engager des poursuites judiciaires contre différents types de corruption. Il semble toutefois que, selon les pays, ce genre d'approche soit motivé par des raisons et des dynamiques politiques très variées. Nous illustrerons ici brièvement trois d'entre elles :

i) Remédier à certaines faiblesses des institutions ou du système de gouvernance

Les points faibles d'un Etat face à la corruption sont souvent révélés par des scandales, par les rivalités politiques ou encore par les actions de plaidoyer des acteurs non gouvernementaux.²⁸ Lorsqu'ils identifient des faiblesses institutionnelles systémiques, les Etats amendent les lois en vigueur ou élaborent de nouvelles législations. De tels processus sont généralement longs, en particulier lorsque les mesures à prendre et les méthodes à employer ne font pas l'objet d'un consensus. Le financement des partis politiques et des campagnes, ainsi que le contrôle du lobbying, sont les questions controversées les plus problématiques.

Ce genre d'approche de la lutte contre la corruption est généralement observé dans les pays dont les institutions fonctionnent relativement bien et qui jouissent d'un bon niveau de gouvernance. Les initiatives de réforme y sont en grande partie impulsées par des acteurs nationaux, gouvernementaux ou non, qui peuvent s'appuyer sur des cadres internationaux pour faire pression sur leurs adversaires ; elles sont ensuite souvent réalisées par des institutions déjà en place. A titre d'exemple, citons le Programme pour la Transparence et la Probité, que le président chilien a lancé en 2006 en réponse à une série de scandales. Ce programme s'attaque à un certain nombre de causes sous-jacentes de la corruption connues de longue date, et s'inscrit dans le cadre de la CNUCC.²⁹

ii) Respecter des obligations juridiques en vue de l'adhésion à l'Union Européenne

L'adhésion à l'Union Européenne (UE) ne dépend pas seulement de réformes législatives dans les domaines de l'état de droit, du respect des droits de l'homme et de la gouvernance démocratique en général, mais aussi, dans une large mesure, de la mise en oeuvre de certaines mesures de lutte contre la corruption. Les incitations à l'adhésion à l'UE sont fortes, et les pays candidats ont entrepris assez rapidement d'appliquer des mesures législatives contre la corruption. Ainsi, par exemple, fin 2002, huit pays candidats sur dix avaient ratifié la Convention Pénale du Conseil de l'Europe contre la Corruption (CoE), alors que sur les quinze pays membres, seuls trois l'avaient reconnue (OSI, 2002). Certains pays candidats, comme l'Estonie, la Slovaquie ou la Pologne, étaient en outre les plus susceptibles des vingt-quatre pays en transition de réviser et d'amender des lois fondamentales pour la prévention de la corruption, telles que leurs lois respectives sur la fonction

²⁸ Dans de nombreux pays, les domaines concernés sont, entre autres, le financement des partis politiques et de leurs campagnes, les activités de lobbying, les nominations de fonctionnaires, les marchés publics et le manque de transparence et d'accès à l'information.

²⁹ Voir "Agenda de Probidad y Transparencia del Gobierno de Chile" (Novembre 2006) http://www.gobiernodechile.cl/agenda_transparencia/medidas.htm.

publique, la publication des comptes, les marchés publics, la liberté d'information, le financement des partis et le blanchiment d'argent (Steves & Rouso, 2003).³⁰

Cette approche reste largement motivée par des facteurs externes, et notamment par la pression politique de la Commission européenne. D'un autre côté, les pays candidats attendent beaucoup de leur adhésion à l'UE. On constate donc un mouvement endogène important. Toutefois, en l'absence de forts électorats locaux, et étant donné que les gouvernements des pays qui adhéreront à l'UE devront probablement rendre plus de comptes à la Commission qu'à leur propre population, il n'est pas certain que cette approche amène de réels changements.

iii) *Instaurer des lois anti-corruption en préalable à de plus grandes réformes*

Dans une première phase, certains pays en développement ont concentré les efforts qu'ils déployaient contre la corruption sur l'élaboration d'une loi anti-corruption souvent très complète. Ces lois tendent à englober à la fois la définition des différentes pratiques malhonnêtes, la réglementation de certaines mesures préventives et l'investigation sur les pratiques malhonnêtes, ainsi que, dans certains cas, la création d'un service public spécial, responsable de l'application de la loi. En parallèle, les pays élaborent parfois des programmes de mise en application de la loi, et même des programmes de développement institutionnel à l'usage des services publics anti-corruption eux-mêmes et/ou d'autres institutions gardiennes de l'intégrité nationale. C'est notamment le cas de certains pays d'Asie comme le Cambodge,³¹ le Laos,³² la Mongolie et, de façon moins perfectionnée, l'Afghanistan.

Cette approche pourrait certes faire figure de « brise-glace » dans les milieux où la corruption était jusqu'à présent un sujet « tabou » dans les débats publics, comme c'était le cas au Laos. Mais l'étape suivante annonce des défis considérables à surmonter, parmi lesquels la nécessité de lier les efforts consentis contre la corruption à des réformes plus larges de gouvernance, en particulier dans le domaine de la gestion du secteur public, la réglementation des activités économiques, et surtout la reddition des comptes des fonctionnaires et la réglementation des groupes d'intérêts (PNUD, 2006).

1.2.3 Les approches anti-corruption ciblées sur la réforme de domaines clés

Un certain nombre de pays ont choisi de cibler leurs politiques anti-corruption sur certains domaines d'action particuliers. Il semblerait que ces politiques ciblées reposent toutes sur la conviction que l'action concertée et déterminée dans un domaine particulier puisse entraîner des changements dans d'autres domaines.

³⁰ Certains pays du Sud-est de l'Europe tels que la Roumanie, la Bulgarie, la Serbie et le Monténégro ont entrepris l'application des Programmes de Portée Générale (*Omnibus*) de manière très active. Cet engagement s'explique par le haut niveau de corruption de ces pays, mais également par la pression exercée par le Pacte de Stabilité, entre autres, pour que les efforts anti-corruption soient rendus visibles (Stevens & Rouso, 2003).

³¹ Au Cambodge, la stratégie de mise en oeuvre de la Loi Anti-Corruption a fait l'objet de débats avant même que la loi ne soit adoptée. Cette approche a été approuvée par les partenaires au développement, qui espéraient qu'elle accélérerait la procédure d'adoption.

³² Notons qu'au Laos, les dispositions juridiques et institutionnelles contre la corruption sont le résultat d'efforts antérieurs de lutte contre la corruption. En effet, la Loi Anti-Corruption de 2005 est basée sur un décret anti-corruption de 1999, et le Service de Contre-Corruption nouvellement créé (2006) est né du fusionnement de l'Autorité d'Inspection d'Etat avec la Commission de Contrôle Central du Parti. Les initiatives précédentes avaient eu beaucoup de difficultés à obtenir des résultats, et le gouvernement attend des nouvelles dispositions institutionnelles qu'elles aident à faire évoluer les choses.

“*L’Approche pour l’Intégrité Publique*” (OSI, 2002) présente une forme de politique de prévention de la corruption ciblée, qui vise avant tout à renforcer le sens de la reddition des comptes publique et à instaurer une culture publique de valeurs communes et de normes éthiques, et part du principe que cela devrait inciter les fonctionnaires à faire preuve d’intégrité. La corruption est censée être mieux contrôlée si les fonctionnaires peuvent agir de manière plus ou moins autonome dans l’intérêt du bien public, dans la mesure où une profonde culture de l’éthique et de l’intégrité publique les immunise plus ou moins contre la tentation de commettre un méfait. Certains éléments de cette approche apparaissent dans la fonction publique polonaise (OSI, 2002), dans le Programme Présidentiel de Lutte contre la Corruption en Colombie (1999-2002) et enfin, à Porto Rico.

Plus récemment, certains pays ont commencé à employer des approches anti-corruption sectorielles, soit pour remplacer leurs stratégies anti-corruption plus générales, soit pour les compléter. Ces approches sectorielles ciblent soit les services publics considérés comme très vulnérables à la corruption (tels que les services fiscaux et douaniers), soit les secteurs fondamentaux pour la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire, comme ceux de la santé et de l’éducation. La Mongolie cible ainsi son secteur de la santé, et l’Afghanistan ses services fiscaux.

Enfin, on observe que certains pays, décidés à prendre des mesures fermes contre la corruption, ont adopté une autre approche ciblée, initialement répressive. Les services de lutte contre la corruption nouvellement créés à cet effet, hautement spécialisés, indépendants et dotés des ressources suffisantes, se sont consacrés à la recherche et à la poursuite judiciaire des individus corrompus. Conscients des limites de leur stratégie purement punitive, ces pays y ont rapidement introduit des éléments de l’approche pour l’intégrité publique mentionnée plus haut. Ce fut le cas de Hong Kong, de Singapour et de la Nouvelle-Galles du Sud en Australie. Ces approches s’avérant efficaces, elles ont fait l’objet de tentatives d’exportation à des pays en développement très touchés par la corruption, souvent avec l’aide ou la défense de la communauté internationale. Dans le meilleur des cas, les résultats s’y sont avérés mitigés (Heilbrunn, 2002 ; Meagher, 2005 ; Doig, 2005), en grande partie parce qu’il est délicat d’exporter un modèle et de l’adapter à un autre contexte national. Cette méthode doit donc être employée avec prudence, et semble mieux adaptée aux pays affichant de bons niveaux de gouvernance (Banque Mondiale, 2000 ; Michael, 2004).

1.2.4 Les approches anti-corruption intégrées à la réforme du secteur public

Certains pays ne poursuivent pas de politique ou programme significatif de lutte explicite contre la corruption. Dans certaines circonstances, en particulier lorsque la corruption est omniprésente à tous les niveaux et que les capacités de l’Etat sont diminuées, adopter une approche implicite ou intégrée, en réformant la base même des systèmes de gestion du secteur public (Banque Mondiale, 2000), peut s’avérer efficace pour s’attaquer aux différentes formes de pratiques malhonnêtes. Ces réformes sont également souvent désignées sous le nom de réformes de (bonne) gouvernance. Elles englobent généralement les secteurs de la gestion des finances publiques, la réforme de la fonction publique, la réforme du système judiciaire, la décentralisation, les procédures administratives et les marchés publics, ainsi que les procédures d’audit internes et externes. Leur principal objectif n’est pas de maîtriser la corruption en soi, mais plutôt d’améliorer l’efficacité, les capacités, la transparence et la reddition des comptes des systèmes administratifs, financiers et de contrôle du gouvernement. Par extension, ces réformes sont censées permettre de maîtriser la corruption – une hypothèse qui reste à vérifier.

Cette approche est également souvent employée dans les pays en conflit ou qui sortent d'un conflit, dans lesquels il est politiquement délicat de s'attaquer directement à la corruption.³³ Pour les raisons que nous avons déjà vues, elle est essentiellement promue par les partenaires au développement. En parallèle, certains gouvernements créent des services anti-corruption aux missions très larges (recherche, éducation à la lutte contre la corruption, prévention), auxquels ils apportent finalement très peu de soutien politique et technique – une façade qui ne leurre ni la population ni les agences internationales très longtemps. Comme on peut le voir ici, deux approches distinctes peuvent donc coexister, même en contradiction l'une avec l'autre, comme c'est le cas par exemple en République Démocratique du Congo et en Afghanistan.

Les pays qui adoptent cette approche doivent avant tout veiller à ce que i) les réformes principales de gouvernance intègrent une dimension anti-corruption stratégique qui permette de juguler les principaux risques de corruption et garantisse ainsi la réussite de ces réformes (en prévoyant, entre autre, d'intervenir contre les intérêts particuliers),³⁴ ii) l'existence de services publics anti-corruption souvent politisés ne consomme pas des ressources déjà limitées de manière improductive, ou ne génère pas le cynisme de la population vis-à-vis du travail effectué contre la corruption, et iii) les multiples acteurs impliqués (en particulier les partenaires au développement) partagent une même vision stratégique, afin de limiter les initiatives isolées et les répétitions.

1.2.5 Réformes ciblées et politiques anti-corruption implicites

Les pays développés partagent la caractéristique commune de ne pas poursuivre de politiques anti-corruption explicites, tous pour des raisons différentes. La plupart d'entre eux ont renforcé leurs institutions pour prévenir et contrôler la corruption tout au long de leur évolution politique et de leur développement, des décennies, voire des siècles durant.³⁵ La reddition des comptes, la transparence et l'intégrité publique dont peuvent se prévaloir les institutions de la plupart de ces pays aujourd'hui sont le résultat de politiques publiques menées sur le long terme. Les trois principes de reddition des comptes, transparence et intégrité faisant généralement office d'antidotes à la corruption, on peut en conclure que la majorité des pays développés emploient des politiques anti-corruption implicites.

Dans de nombreux pays, néanmoins, certains secteurs n'ont pas encore été « isolés » des pratiques malhonnêtes, ou y sont devenus plus vulnérables avec le temps, comme c'est le cas du financement des partis, de la réglementation des mouvements de fonctionnaires entre les services publics et le secteur privé³⁶ et des marchés publics. La débâcle d'Enron, aux Etats-Unis, en est un bon exemple ;

³³ Les mesures à prendre contre la corruption dans les pays en conflit ou sortant d'un conflit ont fait l'objet de nombreuses polémiques, en raison des risques de déstabilisation du pays et/ou de réactivation d'un violent conflit (PNUD, 2006 ; TIRI, 2007).

³⁴ Par exemple, en Afghanistan, les institutions permanentes de justice ont élaboré en 2005 une stratégie sur 10 ans appelée « *Justice pour Tous* » destinée à moderniser tout le secteur en profondeur. En Afghanistan, le secteur de la justice est perçu comme le secteur le plus corrompu du pays (Integrity Watch, 2007), les pratiques malhonnêtes étant omniprésentes dans la police, le système judiciaire, le Cabinet du Ministre de la Justice et le Ministère de la Justice. En dépit de ces problèmes graves et largement connus, la *Stratégie de Justice pour Tous* ne propose aucune mesure sur les moyens de gérer les points faibles face à la corruption et prévoit seulement des activités de formation éthique des professionnels du secteur judiciaire.

³⁵ Voir Dwivedi & Jabbara (2001), "Where corruption lives", pour un bref aperçu de l'évolution de la corruption et des réponses des gouvernements américain, canadien et français, entre autres.

³⁶ Le "revolving door", en anglais, désigne l'interface existant entre les secteurs public et privé concernant les transferts de fonctionnaires haut placés à de hauts postes du secteur privé dans des domaines proches de celui dans lequel ils exercent leur pouvoir de décision dans le public. Le « revolving door » se réfère également aux transferts du privé vers le public.

un organe de contrôle des auditeurs, le Public Company Accounting Oversight Committee, a d'ailleurs été créé pour pallier la faiblesse institutionnelle américaine sous-jacente.

Dans la plupart de ces pays, les revendications de réforme émanent généralement de la population, en réaction aux grands scandales, des acteurs non-gouvernementaux, par un travail actif de plaidoyer, ou des institutions politiques elles-mêmes. En outre, certaines initiatives internationales de lutte contre la corruption imposent également des réformes ciblées, comme celles qui dérivent des obligations de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption ou, plus récemment, de la CNUCC.

1.3 Les politiques anti-corruption et la mise en oeuvre de la CNUCC

Les différentes « typologies » que nous venons de décrire ne sont pas exhaustives, et toute interprétation de ces dernières doit être considérée avec précaution. Le type de cadre anti-corruption choisi dépend du contexte politique de chaque pays, de son histoire, de son environnement institutionnel, ainsi que de la solidité et du pouvoir relatifs des différents acteurs politiques, mais également de facteurs contextuels et de circonstances de pure coïncidence. L'élaboration de politiques anti-corruption doit par conséquent s'appuyer sur une bonne compréhension du contexte et des dynamiques politiques au niveau local.

La CNUCC offre un cadre de référence global pour la lutte contre la corruption et fournit de nouvelles perspectives pour l'orientation des politiques et des mesures anti-corruption au niveau national. Mais elle pose également de considérables nouveaux défis. La tentation d'entreprendre trop de mesures anti-corruption à la fois est grande, et l'énergie consacrée à amender ou à voter sans cesse de nouvelles lois conformes aux normes internationales les plus exigeantes risque de perturber la bonne application des lois déjà en vigueur (même si ces dernières ne respectent pas les normes les plus strictes). L'application de la CNUCC pourrait bien devenir une fin en soi au lieu de servir de vecteur au renforcement des systèmes de gouvernance, de la reddition des comptes et de l'intégrité publique.

Dans ce contexte, et pour pouvoir répondre à la demande anticipée de conseils politiques formulée par les gouvernements nationaux et par les partenaires internationaux de développement sur les méthodes d'application de l'Article 5 de la CNUCC qui leur permettraient de mieux mettre en œuvre la CNUCC dans son ensemble, nous analyserons les politiques et stratégies nationales mises en œuvre de façon explicite contre la corruption et tenterons de donner un aperçu de près de dix années d'expérience de six pays. Nous ne prétendons pas ici parvenir à une conclusion particulière. Cela serait impossible sur la base de six études de cas, et n'est de toute façon pas souhaitable, dans la mesure où la question n'appelle pas une approche « unique ». De même, rappelons que nous n'avons groupé les acteurs politiques en « gouvernement », « partenaires au développement » et « société civile » qu'à des fins de simplification de l'analyse, et que ces groupes ne se comportent pas en blocs monolithiques dans la réalité. En résumé, la présente étude vise à contribuer à un domaine encore relativement peu étudié et à alimenter le débat sur la mise en œuvre de la CNUCC.

2 L'évolution des cadres politiques anti-corruption

Le travail empirique de cette étude se base sur les études de cas réalisées en **Géorgie, en Indonésie, au Nicaragua, au Pakistan, en Tanzanie et en Zambie**.³⁷ Ces six pays ont été déterminés en fonction des critères suivants : i) l'existence d'une politique ou d'une stratégie nationale anti-corruption explicite, et ii) un soutien des partenaires internationaux de développement.³⁸

Les études de cas ont été élaborées à la fois d'après des entretiens qualitatifs menés auprès d'un large panel d'intervenants clés de chaque pays et par une étude documentaire des principaux documents politiques et de réforme et de diverses analyses politiques.³⁹ Les équipes, composées de deux chercheurs, l'un national et l'autre international, ont suivi la méthodologie décrite en Annexe I. Puisque ces études de cas constituent un projet de recherche indépendant, les études n'ont pas été partagées avec les gouvernements et les derniers ne les ont pas avalisées, bien que les auteurs se sont en grande partie basés sur les informations fournies par les acteurs gouvernementaux. Chacune d'entre elles a cependant été soumise à une « révision par les pairs » devant en assurer l'exactitude et la qualité globale.

2.1 Contexte et points communs des pays étudiés

Au cours des 15 dernières années, chacun des pays étudiés s'est doté d'un nouveau système politique et économique propre. La transition à l'économie de marché a généralement occupé le premier rang des réformes et a vu la stabilité macroéconomique se consolider notablement. D'un autre côté, la transition politique vers une démocratie multipartite est en cours, mais reste inachevée et dénote des faiblesses structurelles en matière de gouvernance politique. La concentration des pouvoirs sur l'exécutif (sauf en Indonésie et au Nicaragua, où des gouvernements minoritaires ont dû former de délicates coalitions) entrave souvent le contrôle mutuel que les trois pouvoirs doivent exercer entre eux. Naturellement, les différents exécutifs s'emploient activement à éviter des changements, et l'ombre des vieilles élites politiques et économiques continue de peser sur les efforts de réforme.

Les principales politiques et réformes gouvernementales

Au cours des 15 à 20 dernières années, les pays étudiés ont tous entrepris des programmes intensifs de restructuration, modernisation et/ou réforme du secteur public, et se sont tous employés à lutter contre la pauvreté généralisée. L'objectif de ces réformes centrales est de rendre les services publics à la fois plus efficaces, plus compétents et plus responsables, et sont à ce titre souvent considérées comme des programmes anti-corruption en soi. La plupart des pays ont concentré leurs efforts de réforme sur la gestion des dépenses publiques et la reddition des comptes financière, la réforme de la fonction publique et la réduction des effectifs de fonctionnaires, la réforme de la justice et la décentralisation. Dans les pays qui dépendent de l'aide extérieure, comme le Nicaragua, la Tanzanie et la Zambie, les personnes interrogées ont indiqué percevoir les réformes comme des réponses aux

³⁷ Les études de cas sur ces pays sont disponibles sur www.u4.no/themes/uncac

³⁸ Les pays sortant de conflit et les pays ayant déjà entamé la procédure d'adhésion à l'UE ont été exclus.

³⁹ Les personnes interviewées sont des membres du gouvernement et des services publics (comme les bureaux du auditeur général des comptes et du procureur général, les commissions parlementaires, etc.), des partenaires au développement, des organisations de la société civile, des médias et du secteur privé.

exigences des agences internationales plutôt que comme des initiatives nationales. En Géorgie et en Indonésie, par contre, les réformes semblent coïncider avec des programmes nationaux.

Notons que ces réformes centrales sont avant tout des réformes technocratiques destinées à renforcer les institutions de l'Etat. Elles n'affectent toutefois pas réellement l'équilibre des pouvoirs. Les questions d'ordre politique plus "importantes", telles que la réforme électorale et institutionnelle devant garantir l'indépendance des organisations de surveillance, l'assainissement du financement des partis, l'accès à l'information et la transparence, sont soit absentes de l'agenda politique, soit victimes d'une obstruction systématique. Le Nicaragua fait ici figure d'exception, du moins en apparence : le gouvernement accorde officiellement une grande importance à la transparence et à la participation de la société civile, mais n'a en pratique pas la volonté politique suffisante pour concrétiser ses engagements.

L'étendue de la corruption

Tous les pays étudiés sont rongés par la perception d'une corruption répandue, comme en témoigne les enquêtes, études qualitatives et indicateurs nationaux et internationaux.⁴⁰ Tous n'ont cependant pas souffert de la corruption comme d'un péché héréditaire. La Tanzanie et la Zambie jouissaient d'administrations relativement saines au moment de leur indépendance. Les pratiques malhonnêtes se sont insinuées dans le pays pendant les années 1980 et se sont multipliées à la faveur de la libéralisation économique et du non-interventionnisme des années 1990, et il semble aujourd'hui bien difficile de faire marche arrière. Dans les quatre autres pays, en revanche, la corruption sévit depuis de nombreuses décennies, utilisée comme outil politique pour acheter des adversaires ou cimenter le pouvoir de régimes peu démocratiques.

Traditionnellement, les différents types de corruption, à savoir la petite corruption, la grande corruption et la corruption politique, coexistent, se nourrissent les unes des autres et se protègent mutuellement.⁴¹ Il convient de noter, cependant, que la corruption et ses manifestations ont changé de visage au fil des ans. Ainsi, des pays comme la Géorgie, surtout, mais aussi la Tanzanie et la Zambie, ayant réalisé certains progrès dans le contrôle de la petite corruption et de la corruption administrative, les perceptions se sont trouvées améliorées. D'autres pays ont toutefois des tendances inquiétantes à afficher de hauts degrés de corruption, comme c'est le cas de la Tanzanie, où des réseaux de corruption se sont développés dans les secteurs de la sylviculture et de la faune, et de la Géorgie, dont les procédures de passation des marchés publics et de privatisation sont rongées par la corruption. En Indonésie, la réforme de décentralisation générale a également décentralisé les opportunités de corruption. En fin de compte, les pays riches en ressources naturelles (comme l'Indonésie, la Tanzanie et la Zambie) sont à la fois les victimes et les acteurs de la corruption transfrontalière qui affecte les forêts, la faune et leurs autres ressources.

Historique des initiatives anti-corruption

La plupart des pays étudiés, en particulier ceux qui ont un passé démocratique, ont une longue histoire de mesures anti-corruption, traditionnellement axées sur la *répression* de la corruption et des abus de pouvoir dans le secteur public. Dès les années 1970, les pays du Commonwealth que

⁴⁰ Pour les sources d'informations nationales, voir les bibliographies des études de cas individuelles. Les études et indicateurs internationaux incluent les Indicateurs de Gouvernance de la Banque Mondiale, l'Afrobaromètre, le Latinobaromètre et divers autres indicateurs.

⁴¹ Pour des définitions de travail voir <http://www.u4.no/document/glossary.cfm>

sont le Pakistan, la Tanzanie et la Zambie ont créé des unités spéciales parapolicieres de recherche, qui, cédant elles-mêmes rapidement à la corruption, ne se sont finalement pas avérées très utiles. Dans le contexte des programmes croissants anti-corruption de la communauté internationale et de la population indignée par le pillage permanent de l'Etat, les Etats ont créé ou renforcé quantité d'institutions d'investigation et de surveillance contre la corruption. Toutefois, la responsabilité de ces dernières ayant été mal définie et le soutien politique venant à manquer, leur efficacité est restée limitée. Par ailleurs, dans tous les pays étudiés une révision du cadre juridique a été effectuée dans nombre de domaines relatifs aux réformes centrales que nous avons vues plus haut. Mais les lois visant à promouvoir la transparence et la reddition des comptes n'ont souvent pas été votées, ont été déformées ou ne sont pas appliquées.⁴²

La *prévention* de la corruption n'a pas joui de l'attraction politique ni de la bonne publicité dont ont bénéficié les investigations et les sanctions, et l'approche punitive a été sélectionnée à prévaloir, en particulier dans les pays ayant vu de nouveaux dirigeants arriver au pouvoir. Ainsi, la Géorgie, l'Indonésie, la Zambie et le Pakistan ont au départ opté pour des approches répressives, la plupart du temps dirigées contre leurs opposants politiques. D'un autre côté, la Tanzanie et, dans une certaine mesure, le Nicaragua, qui ont connu une certaine continuité politique, se sont concentrés en priorité sur la prévention, qu'ils considéraient comme moins risquée et plus facile à utiliser pour donner une bonne image d'eux.⁴³ De façon intéressante, les gouvernements de Zambie et de Géorgie ont tous les deux changé à privilégier des stratégies préventives en période de campagne électorale. Soulignons que les pays étudiés ont tous une expérience plus ou moins longue en matière d'application de politiques de prévention de la corruption.⁴⁴

Les principaux acteurs

Dans ces pays, la vie politique est dominée par un exécutif puissant, sauf en Indonésie et, jusqu'à récemment, au Nicaragua. Au Parlement, les partis au pouvoir jouissent d'une confortable majorité, et le Président de certains pays est en plus investis de nombreux pouvoirs. Malgré cela, les Parlements tendent à très peu s'approprier les politiques publiques, et ne participent que superficiellement à leur élaboration. D'un autre côté, bien que l'administration de la plupart de ces pays soit hautement politisée, la mise en oeuvre des politiques publiques est souvent entravée par le manque de moyens. Quant au paysage des acteurs politiques, il est globalement varié et diffère d'un pays à l'autre. La Tanzanie et le Nicaragua font ici figure de mauvais élèves, le premier pour son Etat de parti unique et le second pour le pacte conclu entre deux partis qui se partagent le pouvoir dans toutes les institutions de l'Etat.⁴⁵

⁴² Par exemple, dans les domaines de l'accès à l'information, du financement des partis politiques, et de la passation des marchés publics.

⁴³ Notons que le Président Musharraf, au Pakistan, a commencé par instaurer un organisme anti-corruption afin de poursuivre les anciens dirigeants politiques. C'est seulement deux ans plus tard que le Bureau National pour la Responsabilité a développé une stratégie de prévention de la corruption. Le Nicaragua s'est concentré sur la prévention, bien que le Président Bolaños ait fait de la poursuite de l'ancien Président Alemán un de ses objectifs phare.

⁴⁴ La Tanzanie a six ans d'expérience, le Nicaragua et le Pakistan quatre, la Géorgie et l'Indonésie deux. La Zambie n'a pas encore commencé à mettre en pratique la politique anti-corruption.

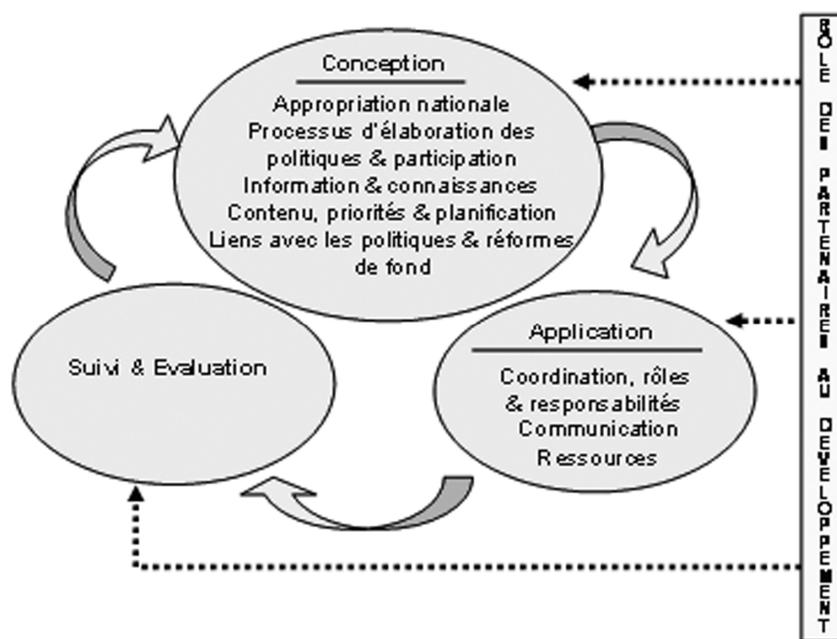
⁴⁵ Au Nicaragua, le pouvoir exécutif domine aujourd'hui grâce à un « Pacte » de partage du pouvoir récemment conclu entre les partis majoritaires, le FSLN et le PLC, qui vient ronger les mécanismes de reddition des comptes existants. Le président Bolaños, cependant, était dans une position de faiblesse, car il était minoritaire au parlement et son propre parti lui a apporté peu de soutien.

On pourrait s'attendre à ce que là où les médias sont indépendants et la société civile relativement active, comme c'est le cas en Zambie, en Indonésie et en Géorgie, les processus politiques soient plus dynamiques. Ce n'est pas forcément le cas. La société civile et les médias s'emploient surtout à sensibiliser le public et à mener un travail de plaidoyer sur la corruption, s'impliquent largement moins, si toutefois ils le font, dans le suivi des politiques, et souvent ne participent pas pour ainsi dire à leur élaboration. En Géorgie et au Nicaragua, la proximité des organisations de la société civile avec le gouvernement au pouvoir semble avoir étouffé les capacités de critique constructive de ces dernières. Somme toute, la population semble avoir de grandes espérances concernant les promesses des gouvernements en matière de lutte contre la corruption.

Dans tous les pays étudiés, les partenaires au développement revendiquent avec force la mise en œuvre de réformes de (bonne) gouvernance. Mais leur rôle varie beaucoup vis-à-vis des initiatives anti-corruption, et il est difficile d'en dégager des tendances (voir chapitre 2.5). On peut cependant affirmer qu'ils ont joué un rôle crucial à travers l'impulsion et le soutien qu'ils ont apportés aux documents de politiques anti-corruption.

2.2 La conception des documents de politiques anti-corruption

Schéma IV – Cadre analytique : comprendre l'élaboration des politiques anti-corruption



Fortes de leur expérience générale en matière d'élaboration de politiques publiques, les institutions internationales qui soutiennent et promeuvent la lutte contre la corruption, telles que la Banque Mondiale, le PNUD et l'ONUSUDC, ont identifié un certain nombre d'éléments clés pour l'élaboration de stratégies et de politiques anti-corruption efficaces. Les principales caractéristiques dégagées, à savoir l'appropriation, la participation des parties prenantes, le développement des connaissances, une approche holistique, la définition de priorités, ou encore de séquences, la coordination et le suivi, constitueront le cadre analytique que nous utiliserons dans notre étude, tel qu'il est illustré

dans le schéma IV.⁴⁶ Nous nous intéresserons en outre à la nature transversale des politiques anti-corruption, à leurs multiples interactions et à leur interdépendance avec d'autres grandes politiques et réformes gouvernementales. Enfin, nous nous attacherons tout particulièrement à décrire le rôle que jouent les partenaires au développement tout au long du cycle de vie des politiques.

Il conviendra ici de rappeler que le cycle de vie d'une politique anti-corruption n'est pas une entreprise linéaire, mais bien un processus dynamique qui se joue entre des acteurs multiples et suit différentes étapes.

2.2.1 L'appropriation nationale

« L'appropriation nationale » est l'une des caractéristiques indispensables à l'élaboration de politiques anti-corruption efficaces. Ce terme signifie que les acteurs nationaux – en premier lieu le gouvernement, mais également les autres acteurs impliqués dans la mise en pratique des réformes – dirigent, maîtrisent et contrôlent à la fois le processus et le contenu des politiques anti-corruption.

Les facteurs contextuels qui catalysent l'appropriation nationale

Le malaise provoqué par la corruption répandue, de même que les révélations des médias concernant le pillage des ressources de l'Etat auquel se livrent certains dirigeants politiques, ont exercé une certaine pression sur les gouvernements, qui se sont vus obligés de réagir – notamment en période électorale.

De leur côté, les partenaires au développement ont eux aussi exhorté les gouvernements, ouvertement ou en coulisses, à s'engager à développer des initiatives de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Pour les y inciter – les sanctions ne sont généralement pas appliquées – ils ont notamment promis d'importants montants d'aide au développement au Nicaragua, à la Tanzanie et à la Zambie.

D'aucuns soutiennent que les traités internationaux contre la corruption, qu'il s'agisse de la Convention du CoE dans le cas de la Géorgie, de la Convention de l'OEA pour le Nicaragua ou de la Convention des Nations unies pour l'Indonésie et la Tanzanie, ont également incité les gouvernements à prendre des mesures. Gardons-nous néanmoins de louer trop vite les efforts apparents que réalisent les Etats pour se conformer à ces traités. S'il est vrai qu'en suivant les recommandations du GRECO, la Géorgie a pu introduire une certaine discipline dans l'approche ad hoc qu'elle a employée contre la corruption, elle a pourtant négligé certains points fondamentaux (tels que le contrôle parlementaire ou l'instauration d'une bureaucratie du mérite) qui favorisent la reddition des comptes du secteur public. En Tanzanie, la hâte du gouvernement à se conformer à la CNUCC a soulevé la suspicion des experts, qui déplorent le fait que la pression internationale se focalise sur la conformité formelle du pays avec le droit anti-corruption plutôt que d'en évaluer la qualité ou l'exécution.⁴⁷

⁴⁶ Pour une liste complète de ces éléments, voir la méthodologie des études de cas pays en Annexe 1.

⁴⁷ Le Cadre d'Évaluation des Performances (accord formel entre les agences donatrices et le gouvernement) contenait un indicateur qui prévoyait la soumission d'une nouvelle loi anti-corruption au parlement. La pression internationale en cas de non respect de cette loi a donné lieu à l'adoption d'une loi sous optimale qui fut critiquée car elle ne donnait toujours pas au service national anti-corruption les bases nécessaires pour engager des poursuites.

Les incitations à l'appropriation nationale

A leur arrivée au pouvoir, certains gouvernements, comme ceux de Géorgie, d'Indonésie et de Zambie, ont adopté une position polyvalente de zéro tolérance vis-à-vis de la corruption, dont les objectifs affichés consistaient à consolider leur propre base de pouvoir, à rassurer la population sur le sérieux de leur stratégie anti-corruption, à démontrer publiquement que personne ne pouvait se prétendre au-dessus des lois (bien que leurs propres rangs et alliés aient une certaine tendance à échapper aux poursuites sélectives) et enfin, à convaincre le reste du monde que les vols dans les caisses de l'État ne seraient plus tolérés. La campagne menée en faveur de ces pays sur le recouvrement d'importantes sommes d'avares volés a également été un stimulant de taille.

D'un autre côté, les gouvernements du Nicaragua et de Tanzanie, contrôlant fermement le pouvoir,⁴⁸ ont lancé des stratégies de prévention de la corruption essentiellement destinées à calmer les esprits et à « contenter » leurs partenaires de développement. S'ils ont officiellement choisi la prévention en reconnaissance des failles sous-jacentes de gouvernance, les pays ont cependant tous d'emblée manqué d'une direction et d'un consensus politiques forts pour combler les failles en question.

Enfin, plus récemment, la Géorgie, l'Indonésie et la Zambie ont commencé à compléter leur stratégie de détection et répression de la corruption par des approches préventives, généralement en réaction à la pression d'agences internationales. Les politiques et stratégies anti-corruption qui en ont résulté semblent plus réalistes, et viennent soit coordonner en un seul ensemble les mesures ad hoc isolées, soit renforcer et compléter les réformes en cours - ce qui semble être conforme aux priorités de chaque gouvernement. La mise en oeuvre de ces mesures n'en est cependant encore qu'à ces balbutiements, et le principal défi sera de mener ces initiatives à bien malgré les résistances des acteurs politiques et bureaucratiques et les puissants intérêts particuliers en jeu.

2.2.2 L'élaboration des politiques : processus et participation

S'ils souhaitent élaborer des politiques anti-corruption efficaces, il est également important que les pays veillent à assurer une large participation des acteurs politiques et sociaux. Cela leur permettrait d'adopter une réponse adaptée à la demande anti-corruption, mais surtout d'adapter cette dernière en fonction des capacités institutionnelles. Les nombreuses aspirations de la population doivent être gérées avec prudence, et mieux vaut privilégier des engagements modestes et réalistes plutôt que de se lancer dans des promesses ambitieuses mais vaines.

La plupart des pays étudiés suivent une approche plutôt hiérarchisée de l'élaboration des politiques, avec des degrés de participation et de consultation très variables. Les documents de politiques ont été élaborés par des équipes nationales, pour la plupart composées de fonctionnaires, mais également de consultants et d'universitaires. Ces équipes ont très souvent bénéficié d'un soutien plus ou moins important d'experts internationaux, qui ont notamment centré leur prodiguer des conseils sur le processus et la forme des initiatives. Il est en revanche difficile de déterminer s'ils ont eu une influence sur le fond et sur les priorités, et si leurs conseils ont été vraiment utiles.⁴⁹

⁴⁸ Au Nicaragua, le parti au pouvoir peut changer, mais le "Pacte" de partage du pouvoir entre le Parti Sandiniste (FSLN) et le Parti Libéral (PLC) permet indifféremment une alternance des deux partis.

⁴⁹ En Zambie, les termes de référence pour l'assistance à l'élaboration de la politique anti-corruption ont indiqué, par exemple, les questions générales qui devraient idéalement être couvertes, comprenant notamment la corruption dans les services fournis par l'État et aussi la capture de l'État. Mais dans la plupart des pays, les ministères et les agences publiques n'ont pas reçu de conseils sur la manière de définir de vraies priorités et

Partout sauf en Zambie, les processus de formulation des politiques ont été menés par des fonctionnaires de rang intermédiaire politiquement peu influents, avec une faible participation des ministères pourtant censés se charger de la mise en œuvre d'une grande partie des programmes.⁵⁰ Les ministères ont simplement été chargés d'élaborer leur propre plan d'action institutionnel, sans plus de conseils ni d'indications stratégiques propres à un engagement national cohérent. Ce manque de clairvoyance a souvent été occulté derrière l'argument que chaque service serait plus à même de déterminer les priorités à établir. Certes, mais cela n'excuse pas les graves défauts de direction du processus – une direction qui aurait permis de parvenir à une certaine cohérence, à des engagements réalisables et à des solutions raisonnables.

Il est également problématique que ces processus n'aient pas été soutenus par les dirigeants politiques, malgré les efforts réalisés en Géorgie, Indonésie, Nicaragua et Zambie pour impliquer la Présidence ou un Ministère d'Etat. Les hauts fonctionnaires n'ont pour la plupart pas participé à l'identification des problèmes principaux ni à l'élaboration des solutions ad hoc dont ils devraient, théoriquement, être responsables. En outre, le manque de participation politique – du cabinet comme du parlement – est venu ajouter au manque d'appropriation des hauts fonctionnaires.

Enfin, les consultations ont été réalisées sous de nombreuses formes différentes : larges processus nationaux étalés sur deux ans dans certains pays (Pakistan et Zambie), limitation des possibilités de contribution des services publics dans d'autres (Indonésie, Nicaragua et Tanzanie), ou participation quasi inexistante ailleurs (Géorgie). Au cours de la phase d'élaboration des politiques, la participation des organisations de la société civile a été faible, voire inexistante, partout sauf en Zambie.

2.2.3 Les connaissances et l'information

Les politiques et stratégies anti-corruption doivent être élaborées sur une base solide de connaissances de l'étendue, des caractéristiques et des modalités des pratiques malhonnêtes dans un pays donné. Pourtant, après une décennie de travail contre la corruption, la définition de priorités et la formulation d'initiatives anti-corruption de la plupart des pays étudiés révèlent de grandes lacunes d'informations, de connaissances et de compréhension des dynamiques de la corruption.⁵¹ Cela s'explique en grande partie par le manque de clairvoyance ou le peu d'intérêt des gouvernements à réaliser des études et d'autres analyses, mais provient également des difficultés à produire les connaissances requises (Dossier U4, M. Johnston, 2007). Il en résulte des effets négatifs graves : les priorités sont déterminées suivant les circonstances et sans aucune stratégie préalable, les plans d'action sont mal définis, les objectifs ne correspondent pas toujours aux attentes et aux demandes locales, et le suivi des progrès reste très aléatoire.

Il est intéressant de noter que dans la plupart des pays, à l'exception de la Zambie et du Pakistan, les politiques ont été élaborées sans aucun diagnostic récent des différentes formes, manifestations et

séquences des activités en fonction des capacités et des ressources de l'Etat. Surtout, des test pilote des mesures n'ont pas été effectués avant de les lancer au niveau national, ce qui explique le peu de résultats que le pays a obtenus en général.

⁵⁰ Bien qu'en Géorgie, le processus ait été mené par le Ministère d'Etat de la Coordination des Réformes, qui avait une certaine influence, les autres ministères concernés n'ont eux participé que de manière limitée.

⁵¹ Notons que dans certains pays, comme le Pakistan, la Tanzanie et la Zambie, l'existence et le mandat des services anti-corruption nationaux n'était pas la conséquence logique d'un diagnostic et d'une stratégie anti-corruption nationale mais que ce sont en fait des organismes déjà existant à l'époque qui ont élaboré l'approche anti-corruption.

degrés de la corruption.⁵² La mauvaise compréhension des risques et des faiblesses liés à la corruption dans certains secteurs et institutions a en outre des incidences négatives sur les programmes des ministères et de leurs différents services. D'un autre côté, il arrive parfois que, pour des raisons politiques, certains problèmes d'abus commis par de hauts fonctionnaires ne soient délibérément pas tenus en compte, bien qu'ils soient de notoriété publique.

Enfin, les initiatives anti-corruption sont généralement basées sur des définitions de pratiques malhonnêtes et sur des normes éthiques tirées de traités internationaux, et la plupart d'entre elles n'entreprennent ni d'étudier les valeurs et les principes d'organisation sociale au niveau local ni de les comparer avec les normes en vigueur – une négligence qui empêche à la fois de discerner les pratiques malhonnêtes les plus intolérables pour la population et de trouver des solutions aux conflits de valeurs.⁵³

Notons que les tout premiers cadres anti-corruption – ceux du Nicaragua, du Pakistan et de la Tanzanie – étaient expressément calqués sur le modèle de l'Institut de la Banque mondiale de la fin des années 1999, basé sur le concept de Système National d'Intégrité (SNI).⁵⁴ Bien que cette approche quelque peu exogène ait permis d'élaborer des stratégies anti-corruption relativement holistiques, ces dernières n'ont pas été basées sur des accords politiques nationaux.⁵⁵ De plus, le SNI fournit une analyse d'ensemble, mais ne permet pas d'identifier correctement les problèmes sectoriels au moment de définir des priorités et séquences des politiques.

2.2.4 Contenu, définition des priorités et séquences des politiques

Les recommandations internationales citées plus haut suggèrent que les stratégies anti-corruption doivent être à la fois holistiques et planifiées en séquences, ce qui semble très difficile quel que soit le contexte. Si le contenu et les priorités des politiques anti-corruption diffèrent dans chaque pays, il est toutefois possible d'en discerner des caractéristiques communes. Tout d'abord, en termes de *contenu*, les Etats préfèrent voter ou amender des lois et créer de nouvelles structures institutionnelles plutôt que de faire fonctionner celles qui existent (même si elles sont imparfaites).

⁵² En Tanzanie, la Banque Mondiale a suggéré l'élaboration d'un tel diagnostic en 2000 au gouvernement de Mapka, qui a refusé l'offre ; les organisations internationales n'ont ensuite pas cherché d'alternative pour produire une étude.

⁵³ Un des exemples les plus caractéristiques est sans doute la façon dont les postes de la fonction publique sont pourvus en personnel. Conformément aux principes des systèmes modernes de nomination au mérite, l'agent chargé des ressources humaines doit offrir le poste vacant au candidat le plus compétent. Cependant, dans de nombreux pays en développement, la famille / clan / groupe du fonctionnaire attend de lui qu'il attribue le poste à un membre de son groupe social ou politique. Les divisions et dilemmes provoqués par ces valeurs contradictoires ne sont généralement même pas mentionnés comme un risque à prendre en compte. La Zambie fait ici figure d'exception. Les chefs traditionnels ont en effet participé au processus de formulation de la politique anti-corruption et ont réfléchi à un compromis entre la culture de la faveur, afin de maintenir cette institution sociale, et les abus flagrants qui en sont faits.

⁵⁴ Pour plus d'informations sur les Systèmes Nationaux d'intégrité (SNI), consulter www.transparency.org. L'approche des SNI consiste à comparer les institutions (organisations, acteurs clés, lois et réglementations) d'un pays par rapport à un type de SNI idéal.

⁵⁵ Par exemple, l'approche nicaraguayenne, en 1998, était en grande partie élaborée par l'Institut de la BM (IBM) pour un Président qui n'avait aucunement l'intention de faire quoi que ce soit contre la corruption. Pour élaborer cette approche, l'IBM s'était inspiré du « succès » de son approche en Afrique de l'Est, et notamment en Tanzanie et en Ouganda. Avec le recul, il est évident qu'exporter ou reproduire des approches – qui n'avaient même pas encore été mises en œuvre à l'époque – ne fonctionne pas et ne devrait pas être entrepris naïvement.

Cette approche est en outre renforcée par les partenaires au développement, qui préconisent certains critères et exercent des pressions diplomatiques pour qu'ils soient appliqués.

En outre, certains pays dépendants de l'aide extérieure, comme le Nicaragua, la Tanzanie et la Zambie, concentrent les efforts qu'ils réalisent contre la corruption sur la réforme de la gouvernance économique et de la fonction publique, mais délaissent certains problèmes fondamentaux qui touchent la gouvernance politique et les structures de reddition des comptes du pays. D'un autre côté, des pays moins dépendants de l'aide, comme la Géorgie et l'Indonésie, poursuivent une approche plus auto-définie dans laquelle les programmes généraux de réforme et de modernisation de l'Etat sont considérés comme des programmes anti-corruption de principe. Ce n'est que récemment que ces pays ont élaboré des cadres anti-corruption explicites, soit pour satisfaire à la pression internationale (Géorgie), soit parce que le gouvernement a pris conscience de la nécessité d'unifier les initiatives isolées en un même ensemble coordonné (Indonésie).⁵⁶ Ces pays non plus n'ont pas fait beaucoup d'efforts pour surmonter les problèmes de gouvernance politique liés à la corruption, tels que le favoritisme dans le service public et le manque de transparence budgétaire.

Dans la majorité des cas, les politiques anti-corruption sont essentiellement élaborées pour renforcer les institutions publiques, réviser les lois et réglementations et simplifier les procédures. Cette approche révèle au moins deux faiblesses importantes : premièrement, elle n'est généralement pas associée de manière dynamique à une politique du gouvernement visant à améliorer la transparence ; en deuxième lieu, les politiques anti-corruption nationales ne prennent pas suffisamment en compte le rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux et par le parlement dans la supervision des progrès réalisés. De même, bien que la plupart des pays soient touchés par la corruption transfrontalière, les stratégies anti-corruption n'abordent généralement pas cette question de manière explicite (par exemple, comment renforcer les institutions publiques nationales et coopérer avec celles des autres pays pour empêcher l'abattage illégal des arbres, le trafic de permis de chasse, etc.).

Un certain nombre de pays, en particulier les plus grands et ceux dans lesquels la décentralisation de l'Etat a également décentralisé la corruption, ont mené des débats sur la nécessité d'établir des plans contre la corruption au niveau local. La question dépasse le cadre de notre étude, mais soulignons que les expériences de la Tanzanie et l'Indonésie ont suggéré la plus grande précaution à ce sujet et indiqué qu'il convenait de ne pas ajouter d'inutile charge de travail supplémentaire à des administrateurs locaux déjà surchargés.

La plupart des documents de politique anti-corruption étudiés abordent des thématiques très vastes et doivent être mis en œuvre par tous les services publics (en Tanzanie, les autorités locales sont également impliquées), ce pourquoi il est difficile de parler de *définition des priorités*. La sélection de domaines d'intervention très larges semble néanmoins être basée d'autres politiques et réformes importantes de l'Etat comme, entre autres, la réforme de la fonction publique, de la gestion des finances publiques, des procédures de passation de marchés publics ou encore, de la justice. Les efforts réalisés contre la corruption ont donc l'avantage de venir en renforcer d'autres en cours (l'écart reste quand même grand entre la théorie et la pratique) mais ont l'inconvénient de ne pas aborder certains problèmes de manque de transparence, soit parce qu'ils ne font pas partie des priorités du gouvernement, soit parce que ce dernier y fait constamment obstruction.

La définition des *séquences* est un élément quasi-absent des politiques anti-corruption, ce qui s'explique de différentes manières. Premièrement, la croyance que l'existence d'un problème

⁵⁶ Ces pays ont répondu à des demandes internationales, comme les recommandations du GRECO en Géorgie et les exigences de la Commission d'Action Financière en Indonésie.

omniprésent requiert la participation de tous les services publics est encore largement répandue, et semble même fréquemment entretenue par les organisations internationales.⁵⁷ Deuxièmement, cette approche constitue une stratégie politique commode pour le gouvernement, et lui permet de diluer les efforts à réaliser ; entreprendre des changements à tous les niveaux peut en effet vite signifier ne rien changer du tout. La Zambie, qui a lancé la mise en œuvre de certaines mesures de sa politique anti-corruption dans huit ministères pilotes, fait ici figure d'exception. Il n'est cependant pas question d'une approche stratégique de sa part, mais plutôt d'un manque de financement. En troisième et dernier lieu, les dirigeants politiques et technocratiques n'ont pas su prodiguer d'indications stratégiques claires aux services chargés de mettre ces politiques en œuvre, lesquels n'ont donc pas su exactement ce qu'on attendait d'eux ou de quelle façon ils étaient supposés atteindre les objectifs donnés.

2.2.5 Les liens avec d'autres politiques et réformes gouvernementales

Les politiques anti-corruption nationales étudiées font mention de liens avec des réformes de gouvernance et avec d'autres réformes centrales, comme celles de la gestion des finances publiques, de la fonction publique, de la justice, de décentralisation, de la sécurité et d'autres encore. Toutefois, les mentions officielles sur le papier n'entraînent pas nécessairement de résultats dans la pratique, et les efforts contre la corruption sont encore bien loin d'être intégrés aux politiques et aux réformes prioritaires. Les relations horizontales restent à créer, il n'existe pas un concept clair de coordination, et peu de fonctionnaires n'ont conscience des bénéfices des synergies. Rien n'incite donc clairement à l'intégration concrète des politiques anti-corruption, et le fait que les plans d'actions soient laissés à la charge de chaque ministère sans haute direction centrale la rend même impossible.

Dans certains pays, parmi lesquels la Géorgie, l'Indonésie et la Tanzanie, gouvernements et partenaires de développement considèrent que les réformes de (bonne) gouvernance seront en définitive plus efficaces dans le cadre de stratégies de réduction de la corruption plutôt que de lutte contre la corruption. Cela ne dit cependant pas pourquoi l'impact de ces réformes sur la réduction de la corruption n'est pas évalué de façon régulière, dans le cadre d'un suivi régulier ou au moyen d'études périodiques par exemple.⁵⁸ Il est en outre difficile de comprendre pourquoi, dans le cas de la Géorgie, les partenaires de développement ont poussé le gouvernement à appeler stratégie anti-corruption une stratégie qui de fait était axée sur la bonne gouvernance, et dont les objectifs allaient clairement au-delà de la corruption.

⁵⁷ Le fait d'avoir lancé les plans d'action anti-corruption dans tous les ministères dès le début fait suite aux recommandations internationales encourageant des approches complètes, mais néglige la planification qui permettrait d'aligner les objectifs sur les capacités et les ressources disponibles. L'inexistence de tests pilotes des nouvelles idées, comme par exemple les Commissions pour l'Intégrité en Tanzanie « exportées » en Zambie, ainsi que le manque de soutien technique et de suivi, ont contribué à saper les efforts réalisés dès le départ.

⁵⁸ Il semble que l'instauration d'indicateurs simples nécessitant une collecte facile d'informations n'ait même pas été envisagée. De même, certaines « visions cloisonnées » de domaines différents, par exemple des marchés publics, de la réforme de l'administration publique, de la perception des impôts, etc., n'ont pas encore été dépassées, et un dialogue n'a pas encore été instauré sur la manière de contrôler certaines questions spécifiques concernant la corruption dans ces domaines.

2.3 La mise en œuvre des stratégies et politiques anti-corruption

La mise en pratique des mesures anti-corruption crée d'énormes difficultés, non seulement parce qu'elle remet en question des intérêts particuliers, mais aussi parce que les engagements, souvent très ambitieux mais mal planifiés, ne prévoient pas les dispositions institutionnelles nécessaires, ne sont pas dotés des ressources financières et humaines suffisantes, et ne fournissent pas d'outils de gestion des risques et de la résistance au changement. Dans ce chapitre, nous aborderons trois clés d'une mise en œuvre efficace des politiques : la coordination, la communication et les ressources.

2.3.1 La coordination – rôles et responsabilités

Bien que cela reste souvent plus théorique que pratique, toute stratégie ou politique anti-corruption étudiée définit, dans une certaine mesure, les rôles et les responsabilités des acteurs impliqués. La coordination est généralement fragile, irrégulière, voire inexistante, et les institutions chargées d'accomplir cette fonction n'emploient pas souvent une approche proactive. Pour mieux en comprendre les raisons, nous analyserons maintenant les dispositions de mise en œuvre des politiques.

La responsabilité générale de la coordination revient souvent au Cabinet du Président ou à un Ministère d'Etat, ce qui permet d'insuffler la force nécessaire aux politiques. Mais cette approche, pour louable qu'elle soit, peut facilement s'avérer inefficace si elle incombe à des services dont l'influence et la visibilité sont limitées, comme c'est le cas en Tanzanie et en Indonésie. Lorsque des agences anti-corruption existent, un « jumelage » avec le Cabinet du Président permet souvent de pallier le problème de leur rang subalterne et de leur manque d'autorité dans leurs relations avec des ministères et autres services publics plus puissants.⁵⁹ En outre, les organisations anti-corruption du Pakistan, de Tanzanie et de Zambie, qui cherchent à se tailler de nouveaux rôles autour des valeurs publiques, sont motivées pour afficher de bonnes performances. Néanmoins, à part en Géorgie, les agences gouvernementales responsables de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des politiques ont peu de pouvoir politique et ont partout des capacités institutionnelles limitées.

Dans la plupart des cas, les organisations anti-corruption de tête ne consacrent pas assez de temps ni d'efforts à expliquer aux ministères leur rôle et leurs responsabilités particulières dans la mise en œuvre des politiques anti-corruption. Au lieu de cela, elles leur envoient des brochures, mais laissent aux destinataires le soin de découvrir seuls les moyens de les mettre en pratique. La plupart du temps, les directions de ministères ou de services publics, qui ne font pas preuve d'une réelle adhésion ni d'un véritable engagement vis-à-vis des politiques anti-corruption, ne fournissent pas à leur personnel les instructions requises de mise en œuvre des mesures anti-corruption. En outre, rien ne les y incite, et des sanctions ne sont pas de toute façon prévues contre les réfractaires.

Gérer la mise en œuvre d'une stratégie anti-corruption requiert de bien cerner où, quand et comment les projets sont susceptibles de rencontrer des résistances potentielles et comment ces résistances peuvent être maîtrisées. Il est intéressant de noter que la majorité des initiatives anti-corruption ne prévoient rien qui s'apparente à un plan de gestion des risques, par exemple en cas de changements

⁵⁹ En Tanzanie, la coordination du Plan et Stratégie Nationale Anti-Corruption (NACSAP – abréviation en anglais) se perd dans l'Unité de Coordination de la Bonne Gouvernance ; en Zambie par contre, la coopération entre la Commission Anti-Corruption (ACC - abréviation en anglais) et le Secrétariat du Cabinet est considérée comme positive, bien que le rôle potentiel de l'Unité de Bonne Gouvernance du Ministère de la Justice dans l'application des politiques n'ait pas encore été complètement clarifié.

politiques, pour atténuer les oppositions ou encore pour gérer les obstacles imprévus. Les organisations et autres institutions publiques de lutte contre la corruption ne semblent en l'occurrence pas conscientes de la nécessité de telles mesures, ce qui reflète un manque de volonté politique et, dans une moindre mesure, des capacités de gestion stratégique limitées.

2.3.2 La communication

Il semble évident en soi que des réformes transversales dépendent tout particulièrement d'une bonne communication entre les organisations anti-corruption et le grand public. La majorité des pays étudiés font pourtant preuve d'un grand manque de communication sur les stratégies qu'ils mettent en place contre la corruption. Les documents qui s'y rapportent ne sont pas facilement accessibles aux personnes intéressées (fonctionnaires et citoyens)⁶⁰ et la plupart des services publics et des politiciens ne sont même pas conscients de leur existence. De même, le manque de communication proactive vis-à-vis du public sur les objectifs des stratégies anti-corruption et les progrès réalisés en la matière empêche la formation d'un débat politique approfondi et ne génère donc pas la pression politique qui permettrait de faire avancer les politiques anti-corruption.

Les technologies de l'information et de la communication ayant récemment beaucoup évolué, on peut se demander si le manque d'informations sur les politiques et les engagements du gouvernement en matière de lutte contre la corruption sont dus au manque de capacités de ce dernier ou à un manque de volonté délibéré. D'autre part, il est également difficile de comprendre pourquoi les partenaires au développement n'apportent pas non plus un soutien plus actif et davantage de conseils.

2.3.3 Les ressources

L'estimation des coûts de la prévention de la corruption et l'allocation des ressources financières, humaines et institutionnelles à ces mêmes approches représentent une gageure et sont jusqu'à présent restées pour le moins irrégulières.⁶¹ Bien souvent, comme au Nicaragua, au Pakistan, en Tanzanie et en Zambie, des ressources considérables ont été investies pour promouvoir les politiques anti-corruption, souvent assorties d'injections massives de fonds des organisations internationales. Toutefois, pendant la phase de mise en œuvre des politiques, les gouvernements et/ou les partenaires au développement tendent à accorder un soutien technique et financier presque exclusif aux institutions de tête telles que les services anti-corruption ou les unités de coordination, mais laissent généralement s'autofinancer les ministères et autres services publics. Il est fréquent que ces derniers ne réclament d'ailleurs pas les ressources dont ils ont besoin – ce que l'on peut à nouveau interpréter comme un manque d'engagement de leur part.

On observe cependant que de nombreux gouvernements ont décidé d'allouer davantage de ressources aux institutions anti-corruption, en particulier aux services anti-corruption, aux bureaux d'audit et autres organismes de ce genre. Ces ressources sont essentiellement affectées à des augmentations de personnel, alors qu'aucun budget opérationnel n'est prévu pour des activités supplémentaires. Il est vrai que de nombreuses initiatives anti-corruption couvrent à la fois la

⁶⁰ Le Nicaragua fait en partie figure d'exception à ce sujet. En effet, un mécanisme de coordination intergouvernementale et une Table Ronde pour la Bonne Gouvernance, à laquelle ont participé le gouvernement, la société civile et les partenaires au développement, ont permis aux différents acteurs de se tenir informés des objectifs du Plan National d'Intégrité.

⁶¹ Bien souvent les activités n'ont même pas été correctement chiffrées, et ont parfois été simplement sous-estimées.

réforme de la fonction publique, du secteur financier et de la justice, et que certaines font double emploi. Évaluer la disponibilité des ressources n'est en cela pas un exercice facile.

En dehors des ressources financières, les ressources techniques et humaines manquent également partout. Les services publics sont pour la plupart accablés de réformes, et peu de fonctionnaires ont les compétences de management nécessaires pour diriger leurs équipes au cours de processus de changements si profonds, définir clairement les responsabilités de chacun et faire en sorte qu'elles soient assumées.

2.4 Le suivi et l'évaluation

Dans les pays étudiés, le suivi des progrès réalisés et le contrôle des impacts de la mise en œuvre des stratégies anti-corruption se limitent à un pointage des aspects à prendre en compte au cours de la phase de conception des politiques. Le manque de mécanismes de suivi vient compliquer encore davantage la mise en œuvre des politiques, dans la mesure où personne n'est ou ne peut en être tenu responsable sur la base d'informations anecdotiques et où il est impossible de prendre des mesures correctrices. Les raisons de ces faiblesses sont nombreuses. Les gouvernements montrent peu d'intérêt à être tenus pour responsables de promesses avec lesquelles ils n'ont pas vraiment un engagement réel. Les institutions techniquement responsables du suivi et de l'évaluation ne considèrent pas non plus ces tâches comme prioritaires. Les programmes de suivi sont souvent mal conçus et reposent globalement sur l'autoévaluation d'institutions résistantes au changement. Enfin, il n'existe pas d'indicateurs simples mais compréhensibles, qui puissent être manipulés par des institutions publiques aux capacités limitées de collecte, de traitement et d'analyse des informations.

De plus, les approches de suivi et d'évaluation sont défectueuses en ce qu'elles négligent les contributions des acteurs non-gouvernementaux, qui pourraient pourtant apporter une vision indépendante des progrès réalisés. Cette lacune est d'autant plus regrettable que la société civile indépendante peut potentiellement avoir un impact important.⁶² En outre, aucun lien n'est établi avec le suivi des autres politiques gouvernementales censées avoir une incidence indirecte sur la réduction de la corruption, et on ne sait pas si ces dernières ont réellement l'impact prétendu, étant donné qu'il n'est pas mesuré.

Dernier point, mais non des moindres, les partenaires de développement n'ont pas accordé beaucoup d'importance au suivi et à l'évaluation des initiatives, qu'il s'agisse d'apporter un soutien aux activités de suivi ou de participer aux progrès réalisés en matière de réduction de la corruption au regard des accords de développement conclus entre les gouvernements et la communauté internationale.

2.5 Le rôle des partenaires au développement dans l'élaboration des politiques anti-corruption

Le rôle des partenaires au développement (PD) dans les initiatives anti-corruption nationales dépend en très grande partie du niveau général d'aide au développement apportée à chaque pays. Dans des pays dépendants de l'aide tels que le Nicaragua, la Tanzanie et la Zambie, les PD sont considérés

⁶² Citons par exemple les Relevés de Notes Citoyens à Bangalore (*Report Cards*), les Etudes de Suivi des Dépenses Publiques en Ouganda (*PETS* – pour l'abréviation en anglais), l'Indice de Corruption Urbaine au Kenya, ou encore l'Indice d'Intégrité Nationale des Institutions Publiques en Colombie.

comme les forces motrices des initiatives anti-corruption.⁶³ Par contre, dans les pays moins bénéficiaires d'aide internationale, les processus de réforme et de lutte contre la corruption répondent dans une plus large mesure à des dynamiques intérieures.⁶⁴

Dans tous les pays, les PD ont joué un rôle fondamental lors de la phase de démarrage des activités nationales contre la corruption. Ils ont en effet financé certains travaux et études de diagnostic, apporté un soutien technique et financier à la conception des politiques, et ont parfois grandement contribué aux stratégies punitives.

Il semblerait que les partenaires au développement aient par contre adopté une position passive à l'égard de la conception concrète des politiques, stratégies et programmes anti-corruption, et qu'ils aient plutôt choisi d'apporter des conseils en matière de procédure et de forme. Cependant, cette attitude semble quelque peu absurde dans la mesure où, dans certains cas, ils interviennent officieusement, et où ils exigent parfois des initiatives concrètes de réforme comme condition préalable à l'aide supplémentaire. De même, il leur arrive d'exercer une influence intransigeante pour défendre leurs propres priorités. Cela a par exemple été le cas pour les questions de blanchiment d'argent et de financement du contre-terrorisme après le 11 septembre 2001 ou encore, sur le droit anti-corruption dans le cadre des conventions internationales.⁶⁵ En revanche, ils restent bel et bien en retrait sur d'autres problématiques que la population locale considère souvent comme des priorités politiques, telles que l'accès à l'information, la participation des citoyens et les réformes institutionnelles pour la transparence, ce qui est localement perçu comme une obligation d'appliquer deux fois plus de normes.

Bien que la communauté internationale reconnaisse la corruption comme étant un problème profondément politique, les PD continuent de focaliser leur soutien aux stratégies anti-corruption sur des solutions technocratiques qui ne sont pas suffisamment basées sur des accords politiques nationaux. Cela s'explique en partie par le dilemme auquel ils sont confrontés lorsqu'ils doivent identifier les moyens de soutenir ou de faciliter les processus et accords politiques nationaux sans sembler enfreindre la souveraineté nationale. Ils portent en outre une grande attention sur les approches normatives du changement institutionnel et comportemental, et négligent les avantages potentiels qu'une nouvelle conception des systèmes incitatifs pourrait présenter, tant au niveau national qu'international. De plus, ils continuent de se focaliser sur la création de lois et d'institutions, et en oublient d'aider les pays à faire fonctionner ces dernières dans la pratique. Cela s'explique en partie par les difficultés d'évaluer la phase de mise en œuvre, mais ce n'est pas une excuse en soi.

Dans certains pays, les partenaires au développement ont fait preuve d'autocritique constructive, en particulier au regard de l'intégration d'une dimension anti-corruption claire dans les réformes nationales et également au sujet de leur propre personnel. Une des révélations les plus importantes a été le fait que les PD réalisent qu'ils possédaient eux-mêmes des compétences insuffisantes à la base pour prodiguer des conseils sur les recommandations concrètes qu'ils devaient faire au gouvernement, sur l'intégration d'indicateurs de corruption pertinents dans les systèmes de suivi d'autres réformes, et sur l'intégration d'un travail de lutte contre la corruption dans une perspective

⁶³ Même dans un pays bénéficiant d'un soutien budgétaire global comme la Tanzanie, par peur que le parlement n'affecte pas les ressources nécessaires à ces réformes au cours du débat national sur le budget, les réformes de gouvernance et contre la corruption sont largement financées par des arrangements extérieurs au budget général.

⁶⁴ Exception faite de la Géorgie, comme nous l'avons vu, où la pression exercée par le GRECO a déclenché la conception « express » d'un cadre de prévention de la corruption.

⁶⁵ Citons par exemple l'instauration d'une Unité de Renseignements Financiers en Tanzanie ou l'adoption de la Loi contre le Blanchiment d'Argent en Indonésie.

de transparence, d'intégrité et de reddition des comptes. En outre, dans le travail qu'ils mènent au niveau du pays, les PD ne semblent pas avoir adopté une vision holistique de la lutte contre la corruption dans son propre travail qui leur permettrait de créer des synergies entre les différents secteurs dans lesquels ils interviennent. Par exemple, la relation entre le soutien des PD aux politiques et stratégies nationales anti-corruption et leur soutien à la société civile, au parlement et au secteur privé n'est pas évidente.

La coordination des PD sur le travail contre la corruption est variable et semble dépendre de quatre facteurs principaux : i) le mécanisme de financement qui permet d'acheminer l'aide, ii) le degré de dépendance du pays vis-à-vis de l'aide, iii) les capacités du pays à se poser en chef de file et initier le travail et iv) l'intérêt géopolitique pour la communauté internationale.

Enfin, il est important de souligner que dans certains pays comme la Géorgie et la Tanzanie, les PD semblent être confrontés à un dilemme. Alors que pendant des années, les progrès des réformes et l'existence d'une volonté politique ont été couverts d'éloges, ces pays connaissent aujourd'hui des problèmes considérables ou voient leurs progrès stagner.⁶⁶ Plutôt que d'admettre leurs résultats positifs et, en parallèle, de leur signaler les aspects problématiques de leurs politiques, les partenaires au développement se perdent en complaisance. Ils observent la corruption organisée prendre racine ou persister dans ces pays, mais qualifient ces derniers de « réussites ».

3 Les conclusions tirées de l'expérience des six pays

Comme le titre l'indique, l'analyse qui suit est basée sur les résultats des études de cas approfondies menées dans les six pays que nous avons considérés aux fins de la présente étude. Certains aspects présentés ici devraient néanmoins refléter partialement les expériences d'autres pays en matière de politiques et stratégies anti-corruption, et les résultats devraient pouvoir intéresser un plus grand nombre de pays.

L'appropriation nationale

Les politiques anti-corruption comme outil politique d'un changement symbolique

Qu'elles soient impulsées par le pays ou encouragées par la communauté internationale, les politiques et stratégies anti-corruption sont, dans tous les pays étudiés, indubitablement basées sur une volonté politique, et élaborées à des fins politiques. Cependant, les objectifs poursuivis par les autorités ne coïncident pas nécessairement avec les revendications de la population ou les attentes des partenaires au développement. En effet, l'apparente volonté politique de lutter contre la corruption est souvent employée à renforcer la base de pouvoir du gouvernement et à éliminer les opposants politiques, notamment par une approche de répression sélective. En même temps, des mesures préventives « politiquement correctes » sont mises en place pour gagner l'approbation

⁶⁶ C'est le cas en particulier en Tanzanie, et dans une moindre mesure en Géorgie. En Zambie, le gouvernement doit encore montrer qu'il approuvera et appliquera la politique anti-corruption nationale qui est en cours depuis janvier 2007.

nationale et internationale, mais les vices de conception et d'application les empêchent ne serait-ce que de voir le jour.⁶⁷

Tout n'est pas aussi sombre, cependant, et dans certains domaines la corruption a même diminué au point que les citoyens en ont ressenti le changement – bien qu'on ne sache pas toujours s'il doit être attribué aux initiatives anti-corruption ou à d'autres réformes du secteur public. Il est sans aucun doute important de parvenir à des résultats tangibles dans les prestations de services, et c'est en outre certainement une bonne façon d'obtenir des « victoires rapides ».⁶⁸ Ces victoires ne doivent néanmoins pas détourner les gouvernements de leurs objectifs plus larges ; ces derniers ont d'ailleurs montré peu d'entrain à améliorer la transparence, réformer les structures de reddition des comptes ou consolider les bases institutionnelles afin de pérenniser les progrès partiels accomplis.

Pour résumer, les problèmes de fond restent entiers qui nourrissent la corruption au sein du système, voire, dans certains pays, qui l'élèvent en système. Dans la plupart des pays étudiés, les politiques et stratégies anti-corruption visent des changements superficiels mais ne cherchent en pas à modifier le statu quo si favorable aux élites anciennes et émergentes.

Les processus démocratiques officiels génèrent une demande de politiques anti-corruption, mais le manque de mécanismes permettant une participation soutenue tout au long de leur cycle en empêche l'efficacité

Le fait que les pays étudiés aient plus ou moins récemment retrouvé des processus démocratiques formels grâce auxquels la population a pu exprimer ses revendications en matière de politiques anti-corruption, que ce soit par des élections, au travers des médias ou par le biais d'autres institutions démocratiques, a indéniablement été décisif.

Cependant, les cultures politiques et les procédures gouvernementales de la plupart de ces pays n'autorisent pas la participation permanente et spontanée d'acteurs non-gouvernementaux à l'élaboration des politiques anti-corruption, réduisant de fait cette phase à un « atelier fermé » qui ne bénéficie que d'une base de soutien limitée et ne compte pas sur une supervision ou retour de l'extérieur. La conception des politiques anti-corruption requiert la plupart du temps une certaine participation – généralement sollicitée sous forme de consultation. Mais pour ce qui est d'instaurer des espaces ouverts et transparents pour l'échange d'informations et le suivi des progrès, les gouvernements ont tendance à fermer leurs portes ou à ne les ouvrir que de manière sélective aux acteurs non-gouvernementaux déjà identifiés. Les partenaires au développement, en tant que membres de ces ateliers fermés, ont choisi de tolérer ces méthodes plutôt que de plaider fermement pour davantage d'ouverture et de transparence dans la mise en œuvre et le suivi des politiques.

⁶⁷ La Géorgie fait ici figure d'exception : la combinaison de la réduction des effectifs de fonctionnaires, de l'augmentation des salaires dans la fonction publique, de la réduction de la corruption dans les principales institutions et de la politique de zéro tolérance, a permis d'obtenir des résultats tangibles.

⁶⁸ Pour ne citer que quelques exemples, en Géorgie, la police et l'accès à l'université ont été assainis en une seule opération ; au Nicaragua, la remise de permis de conduire par la police a été améliorée, ce qui a permis d'amener un changement positif dans l'opinion du public sur ce service ; en Zambie, la distribution de titres de propriété, l'immigration et l'immatriculation des entreprises ont été simplifiées et largement informatisées.

Le fond et l'approche

Cibler les normes et les institutions n'a pas d'incidence sur la performance en ce qui concerne le contrôle de la corruption

Les politiques anti-corruption étudiées tendent à privilégier la création ou le renforcement des commissions, comités et institutions nationales, la révision de la législation et l'introduction de normes comportementales telles que des codes de conduite ou éthiques. Mais qu'advient-il de leur application et de leur exécution ? Dans la plupart des pays, les mesures anti-corruption ne sont pas liées à des systèmes de primes ou de performance,⁶⁹ quand bien même les incitations économiques et politiques et autres motivations personnelles à maintenir le statu quo ont bien plus d'influence que n'importe quelle autre incitation à changer de comportement.⁷⁰ De plus, les critères fixés entre les gouvernements et les partenaires au développement ne sont pas axés sur la performance des institutions, mais sur l'existence de lois et d'institutions nationales. Et il est « relativement » facile de sembler s'y conformer. Toutefois, cette approche ne permet pas de saisir si les lois sont effectivement appliquées ou mises en œuvre, et peut être vite dénaturée par les défauts majeurs du système institutionnel ou des lois et réglementations elles-mêmes.⁷¹

De graves incohérences entre les problèmes politiques et les solutions technocratiques

Bien que la corruption soit reconnue comme un problème politique, les stratégies anti-corruption traitent en grande partie le phénomène comme une question technocratique et procédurale.⁷² Pourtant, si le gouvernement ne conclut pas d'accords politiques durables qui permettent d'aller au-delà des simples changements de surface (par exemple, pour rendre les institutions anti-corruption indépendantes de l'exécutif aux niveaux opérationnel et fonctionnel, pour ouvrir le processus décisionnel au contrôle externe, ou encore pour rendre les dirigeants politiques redevables des performances de leur service / ministère), les initiatives anti-corruption ne produiront pas les résultats ou les progrès escomptés. En bref, il manque une plus grande priorité sur la transparence et à l'accès à l'information.

⁶⁹ L'expérience susmentionnée de la Géorgie, qui a consisté à augmenter les salaires et à accroître le contrôle de la corruption, reste ici une exception. Sinon, il pourrait également être utile d'accorder plus d'attention à l'existence de lois de procédure administrative qui pourraient donner aux citoyens les bases juridiques pour contester les décisions bureaucratiques.

⁷⁰ Les fonctionnaires et les dirigeants politiques de la plupart des pays ne sont responsables devant personne (c'est-à-dire ni devant un supérieur, ni devant le parlement, le grand public ou les organisations internationales) vis-à-vis des résultats qu'ils obtiennent sur les promesses anti-corruption, et pire, ils ne sont pas tenus responsables des fraudes qu'ils commettent ou de celles de leurs subalternes.

⁷¹ Dans presque tous les pays étudiés, les services publics chargés des politiques anti-corruption ne se voient pas accorder l'indépendance, les ressources et/ou la direction nécessaires (la nomination du Ministère de la Réforme en Géorgie est encore trop récente pour être évaluée) ; en Indonésie, les réglementations relatives à l'application des lois sont souvent détournées, au Nicaragua une expression populaire dit « si la loi est approuvée, la tricherie est approuvée » (« *pasa la ley, pasa la trampa* »), et en Tanzanie la nouvelle loi anti-corruption n'a pas changé la dépendance du Bureau de Prévention de la Corruption vis-à-vis du Procureur Général pour les poursuites.

⁷² Cet état de fait s'explique en partie par la déconnexion des dirigeants politiques vis-à-vis des technocrates chargés de concevoir les politiques (voir chapitre 2.2), en partie par le manque de clairvoyance nécessaire pour lier les politiques anti-corruption plus étroitement aux initiatives démocratiques et de renforcement de la gouvernance, et en partie également par le manque de participation de la société civile, des partis de l'opposition et des autres acteurs qui revendiquent l'ouverture des processus démocratiques.

La répression est politiquement intéressante mais n'est pas accompagnée d'une ferme volonté de changement des systèmes et des attitudes qui permettent la corruption d'exister

Les pays tels que la Géorgie, l'Indonésie et la Zambie, dont les gouvernements choisissent en premier lieu de privilégier une politique vigoureuse de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption par le biais d'investigations et de sanctions ont eu un impact positif sur l'opinion publique nationale et sur la scène internationale. Néanmoins, ce genre de démonstrations de « justice » dans les actions entreprises pour la population peut s'avérer dangereux s'il n'est pas accompagné de signes crédibles qui indiquent que la tolérance zéro vaut pour TOUTES les personnes corrompues et ce, quel que soit leur milieu politique. Dans tous les pays étudiés, la politisation apparente et perçue de la répression de la corruption a provoqué une sérieuse remise en question de la politique de zéro tolérance du gouvernement et érode progressivement la confiance de la population vis-à-vis de cette approche. Pour cette raison, ces gouvernements ont récemment décidé – parfois sur les conseils ou sous la pression d'acteurs internationaux – d'adopter des politiques de prévention de la corruption. Reste à savoir si ces dernières, qui affecteront les intérêts des élites politiques, économiques et administratives actuelles, bénéficieront d'un soutien politique suffisant.

L'intégration aux politiques et réformes centrales (de gouvernance) reste théorique

En théorie, dans les pays étudiés, les politiques anti-corruption sont liées aux principales politiques de gouvernance ; dans la pratique, leur intégration n'est pourtant pas réelle. Les efforts bien intentionnés, n'ont pas permis une intégration continue ce qui s'explique largement par les acteurs et les intérêts en jeu dispersés. Il semble que cela ne soit pas dû à un problème conceptuel, mais que ce soit plutôt le résultat d'une combinaison de plusieurs facteurs, à savoir i) une volonté politique insuffisante, ii) les capacités insuffisantes des chefs de file de la lutte contre la corruption à prendre l'initiative et favoriser l'intégration de la corruption aux programmes de réformes du gouvernement, et iii) le manque de conscience, de vision et de volonté de collaborer au sein des services publics responsables des réformes prioritaires. Cet état de fait est d'autant plus déplorable que bon nombre de stratégies anti-corruption tirent quantité de leurs objectifs et activités des autres politiques. Malheureusement, les partenaires au développement n'ont eux non plus consacré beaucoup d'attention à ces défauts.

Les solutions envisagées ne s'appuient pas sur des diagnostics suffisants

On compare souvent la corruption à une maladie, à un cancer. Tout comme dans le domaine médical, décider comment soigner la maladie passe par un diagnostic correct qui permet d'en traiter les causes et pas simplement les symptômes. Pourtant, dans la majorité des pays étudiés, les solutions envisagées n'ont pas été fondées sur un diagnostic suffisant des causes, des tendances et des dynamiques de la corruption. Dans la plupart des cas, les diagnostics n'étaient pas récents, les diagnostics ad hoc n'étaient pas associés à la stratégie anti-corruption finale, ou le gouvernement en dénigrait l'importance dès le début, alléguant qu'« il savait déjà tout ». Il faut reconnaître qu'acquérir une bonne connaissance du fonctionnement de la corruption ou des avantages en jeu pour les acteurs impliqués n'est pas chose aisée. Mais le fait que même les outils de diagnostic existants ne soient pas utilisés révèle la grande fragilité d'un des piliers fondamentaux du processus d'élaboration des politiques : des connaissances solides.

Trouver l'équilibre entre une approche holistique et la définition de priorités stratégiques

Une zone de tension est clairement apparue entre les approches holistiques destinées à traiter le phénomène complexe de la corruption et la nécessité d'instaurer une approche stratégique et séquencée qui permette d'adapter les capacités disponibles de l'Etat aux dimensions énormes du problème. La plupart des pays étudiés ont choisi de répondre à la corruption répandue par une politique ou une stratégie anti-corruption générale (voir chapitre 1.2). Néanmoins, dans la plupart de ces pays, ces approches se sont généralement avérées infructueuses, que ce soit à cause des faibles capacités des services chargés de leur mise en œuvre, du manque de conseils et d'accompagnement réel de la part de l'organisation chef de file de lutte contre la corruption, ou encore de l'absence de suivi. D'un autre côté, les gouvernements ont rarement cherché à trouver une solution à ce dilemme ni tenté pour cela de fixer des priorités et de séquencer les activités (par exemple en commençant à travailler avec des secteurs et des institutions spécifiques). Il est difficile de dire si cet état de fait est le résultat des hautes ambitions des technocrates, une réponse aux pressions des partenaires au développement, une stratégie délibérée du gouvernement pour diluer les efforts, ou une combinaison de tout cela à la fois.

Les politiques n'intègrent pas les risques de corruption liés à l'aide au développement

Partout dans le monde, l'expérience montre que l'acheminement de l'aide au développement n'est pas à l'abri de la corruption.⁷³ Il est intéressant de noter que la gestion des risques spécifiques de corruption liés à l'aide au développement n'est pas mentionnée de manière explicite ou comme partie intégrante des stratégies nationales anti-corruption analysées dans la présente étude. Cela s'explique sans doute par le caractère délicat du sujet et par les défis potentiels que cela impliquerait dans les relations entre les PD et les gouvernements. Pourtant, si ces derniers s'engageaient mutuellement à traiter la question de la vulnérabilité des activités d'aide face à la corruption, cela permettrait sans doute d'équilibrer les relations, en particulier dans les pays dépendants de l'aide. De plus, malgré les efforts réalisés par les PD pour harmoniser l'aide dans chacun des pays étudiés, un certain nombre de carences persistent, en particulier dans le partage des informations telles que les diagnostics, les travaux d'analyse et les évaluations (dont une grande partie est réalisée pour les bureaux principaux mais n'est pas diffusée dans le pays) et en ce qui concerne la transparence de l'information relative aux niveaux et aux décisions de financement.

Application, coordination et suivi des politiques

La mise en oeuvre des politiques – terreau d'intérêts particuliers – est souvent abandonnée à son sort

La mise en pratique des stratégies anti-corruption est un défi en soi, pour la simple raison que ces dernières dépendent de nombreux services publics, interagissent avec d'autres réformes de gestion publique et, surtout, se heurtent à un niveau de résistance important. Dans la plupart des pays en développement, les phases d'application des politiques sont celles où les acteurs politiques et

⁷³ Certaines modalités d'acheminement de l'aide sont associées avec certaines vulnérabilités à la corruption ; ainsi par exemple, au niveau du soutien budgétaire, les risques sont associés à la transparence globale dans les ressources publiques, alors que dans le soutien de projets les risques peuvent survenir à différents stades du cycle du projet. Les partenaires au développement connaissent aussi des risques de pratiques malhonnêtes au sein de leur propre bureaucratie.

économiques tentent le plus de contrôler, torpiller, déformer ou détourner les réformes en fonction de leurs intérêts (voir chapitre 1.2). Les dispositions, stratégies et plans de mise en œuvre des pays étudiés n'ont pour autant pas intégré le minimum d'exigences raisonnables qui permettraient de régler ces nombreux problèmes lorsqu'ils se présentent.

Direction et supervision : déséquilibre entre des objectifs trop ambitieux et les capacités institutionnelles

Les dispositions institutionnelles de coordination et de supervision de la mise en œuvre des initiatives étudiées ont souvent été mal pensées à la base. Les services anti-corruption n'ont en général ni l'autorité, ni les capacités ni le soutien politique nécessaires pour contraindre des ministères puissants à respecter les mesures anti-corruption.⁷⁴ Ils rencontrent même des difficultés à exiger le respect d'obligations de suivi minimales. Dans certains pays, les experts locaux déplorent l'absence d'un haut coordinateur des politiques anti-corruption ou pour l'intégrité, qui soit proche du président pour assurer une meilleure visibilité des politiques anti-corruption et faire le lien entre les milieux technocratiques et politiques. Lancer des plans anti-corruption dans tous les services publics sans prévoir une assistance technique surchargerait même les pays aux institutions et aux capacités les plus solides.

Le manque d'informations et de communication crée un rideau d'opacité

Une certaine obscurité règne autour de la mise en œuvre des initiatives anti-corruption dans les pays étudiés. Les gouvernements se sont gardés de publier et de diffuser leurs engagements anti-corruption ; pour le grand public et la plupart des acteurs politiques, les promesses contenues dans les documents de politiques sont par conséquent restées occultées derrière des rideaux d'opacité. En outre, les acteurs non-gouvernementaux qui tentent de contrôler si le gouvernement tient ses engagements sont handicapés par le manque d'accès à l'information. Les gouvernements n'ont bien évidemment pas grand intérêt à ce que cela change ; il est par contre difficile de comprendre pourquoi les partenaires au développement ne recherchent pas d'autres moyens d'aider à produire et à diffuser les informations qui manquent cruellement sur les bases de référence, les progrès et les résultats.

Des autoréformes basées sur des autoévaluations dans des institutions résistantes au changement – comment cela peut-il marcher ?

Dans la majorité des pays étudiés, les ministères et services publics ont reçu l'instruction ou la demande de définir eux-mêmes la manière de gérer les pratiques malhonnêtes au sein de leurs propres institutions. Si elle peut sembler bonne en théorie, cette approche a en réalité deux défauts majeurs. Premièrement, bien souvent, les ministères et institutions publiques n'ont reçu aucun soutien ni conseil de haut niveau sur la manière dont ils étaient censés contribuer aux objectifs nationaux de lutte contre la corruption, ni sur la façon dont ces objectifs étaient intégrés à d'autres réformes en cours afin d'éviter que des activités anti-corruption ne soient entreprises de manière autonome. Deuxièmement, une approche qui se concentre sur des plans d'autoévaluation sans

⁷⁴ Les gouvernements qui ont détecté ce genre de faille ont assigné une unité de co-direction au bureau du président ou créé un autre ministère d'Etat, mais ces derniers se sont parfois avérés tout aussi limités. Le Nicaragua fait figure d'exception : le co-dirigeant du Plan National d'Intégrité intégré au Ministère des Finances est également responsable de deux grands objectifs du plan.

prévoir aucun mécanisme de contribution extérieure est en soi absurde ; les services publics ont d'ailleurs bien évidemment rapporté des progrès satisfaisants sur leur propre (in)action.

Sans suivi significatif, les politiques anti-corruption ne sont que des tigres de papier

Dans la majorité des pays étudiés, il n'existe ni base nationale de référence des pratiques malhonnêtes ni approche conceptuelle qui permette de définir comment mesurer les progrès et les impacts des stratégies anti-corruption nationales. Le suivi et les évaluations, faibles et formalistes, rendent compte des activités mises en place plutôt que de leurs résultats – si tant est qu'ils génèrent des rapports réguliers. Ils ne sont en outre généralement pas ouverts à la participation de la population, et ne prévoient pas de contribution des organisations de la société civile ou du milieu universitaire.⁷⁵ Soulignons également que le manque de données statistiques régulières ne rend pas les choses faciles. Ces défauts majeurs sont exacerbés par l'absence de volonté politique, de capacités institutionnelles et d'informations documentées, qui permettraient pourtant rendre responsable aux fonctionnaires de résultats. Sans suivi ni évaluations internes et externes, les politiques des gouvernements contre la corruption ne sont que des tigres de papier.

Les facteurs internationaux

Les partenaires au développement sont à la fois un atout et un handicap pour les stratégies nationales contre la corruption

Comme dans beaucoup d'autres domaines de l'aide internationale, le rôle des partenaires au développement dans les initiatives nationales contre la corruption est ambivalent. Il s'avère crucial dans certains cas, contestable dans d'autres.

Les PD se sont montrés prêts à soutenir les nouveaux gouvernements qui luttent contre la corruption dans les hautes sphères politiques, tentent de recouvrer des avoirs volés et souhaitent démontrer à la population que personne n'est au-dessus des lois.⁷⁶ Ils ont également financé certains diagnostics de la corruption et autres travaux analytiques. Les stratégies anti-corruption n'auraient jamais pu voir le jour sans leur soutien technique et financier, de même qu'elles n'auraient pu être appliquées sans leur financement. Enfin, le soutien des PD à certains acteurs politiques et institutionnels particuliers, comme les cabinets des vérificateurs des comptes et les organisations de la société civile, a aidé à répartir les cartes du jeu politique – même s'il n'est pas évident que ces financements aient découlé du soutien spécifique des PD aux politiques anti-corruption et pouvaient tout aussi bien dépendre d'autres programmes.

D'un autre côté, il est difficile de comprendre pourquoi les PD tolèrent, voire soutiennent, les manœuvres politiques des gouvernements qui utilisent tout bonnement les politiques anti-corruption comme un outil politique grâce auquel ils font bon effet vis-à-vis de l'opinion nationale et

⁷⁵ Exception faite du suivi des traités internationaux, tels que les Conventions de l'OEA, du CoE et des Nations Unies. Mais ce suivi n'est pas nécessairement aligné sur les priorités des documents nationaux de politiques anti-corruption et ne couvre ces derniers que partiellement.

⁷⁶ Dans certains pays, et par exemple en Zambie, la question du rapport coût-efficacité de ces approches axées sur les poursuites judiciaires a fait l'objet de nombreux débats. Cette question dépasse cependant largement le cadre de cette étude. Pour plus de détails, voir le rapport d'évaluation de la Commission Zambienne sur la Corruption réalisé par AGC (2007).

internationale. Dans les pays étudiés, les PD se sont montrés incapables d'élaborer des contre-mesures créatives et de se concentrer sur la mise en oeuvre des politiques anti-corruption.⁷⁷ Ils se sont en outre très peu employés à intégrer les objectifs précis de prévention et de contrôle de la corruption aux autres réformes qu'ils soutiennent.⁷⁸ Les PD ont également révélé un défaut majeur – et inattendu – en s'avérant incapables d'apporter l'expertise supérieure nécessaire au niveau national et sur le long terme pour conseiller les autres PD et les gouvernements sur les mesures concrètes à prendre tout au long du cycle politique. Dernier point, mais non des moindres, les PD poursuivent leurs propres politiques en s'efforçant de montrer des résultats positifs à leurs gouvernements ou conseils d'administration respectifs. Ils ont par conséquent tout intérêt à préserver les « victoires » telles qu'elles semblent être même s'ils ont d'autres informations à leur disposition, plutôt que de poursuivre une approche différenciée qui valide les progrès mais dans laquelle les impasses et les régressions font au moins l'objet de débats publics. Les PD pourraient même éventuellement envisager d'appliquer des sanctions.

Les traités internationaux : des catalyseurs de réformes juridiques dont la mise en oeuvre devrait être mieux soutenue

Dans les pays étudiés, différents acteurs, parmi lesquels les organisations anti-corruption, les organisations de la société civile et les partenaires au développement, se sont inspirés des traités internationaux contre la corruption pour revendiquer des réformes. Dans le cas des conventions du CoE et de l'OEA, les mécanismes de contrôle intergouvernementaux ont également permis d'exercer une certaine pression. Malgré des résultats positifs sur la forme des réformes administratives et juridiques, ces dernières ont parfois souffert d'altérations ou de déformations, et leur mise en œuvre a jusqu'à présent souvent été négligée.⁷⁹ Si on fait confiance du potentiel des traités pour amener des changements institutionnels et comportementaux profonds ; il faut faire beaucoup plus d'attention à application bien plus efficace et approfondie des normes juridiques internationales qu'ils établissent.

En résumé, les stratégies anti-corruption, dans leur forme actuelle, risquent d'être mort-nés ...

Nous n'insinuons pas ici 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. Cependant, il semble que, dans leur état actuel, les stratégies anti-corruption dévient facilement de leur voie initiale – en grande partie à cause des facteurs que nous avons vus dans ce chapitre – et s'avèrent finalement bien trop ambitieuses, ingérables et très peu stratégiques. La population comme les partenaires au développement les considèrent comme une perte d'énergie, de ressources institutionnels et d'argent, et déplorent qu'elles détournent l'attention de défauts de gouvernance plus essentiels tels que le manque de transparence et de reddition des comptes

⁷⁷ Par exemple, en aidant à créer des espaces ouverts et transparents de dialogue et d'échange d'informations sur les progrès réalisés, en permettant la participation d'acteurs non-gouvernementaux autonomes, en renforçant le suivi indépendant, ou en négociant certains indicateurs de performance du contrôle de la corruption avec les gouvernements dans le cadre des accords multilatéraux de développement.

⁷⁸ Le secteur de la justice est dans de nombreux pays le plus touché par la corruption, et dans de nombreux pays les partenaires au développement soutiennent des programmes de réforme de la justice. Néanmoins, dans la plupart des cas, des questions telles que : comment gérer certaines pratiques malhonnêtes spécifiques, lesquelles traiter en priorité, comment évaluer les progrès, etc., sont peu approfondies.

⁷⁹ Une évaluation de l'intégrité publique récemment menée dans neuf pays d'Amérique latine a également révélé que l'important était la traduction des mesures anti-corruption dans la pratique, et pas seulement les réformes formelles en tant que telles (Transparency International, 2005).

structurelles de ces pays. Les efforts récemment déployés par la Géorgie, l'Indonésie et la Zambie pour élaborer des stratégies anti-corruption visant à renforcer stratégiquement les réformes et les politiques centrales de gouvernance et à les compléter pourraient bien déboucher sur une expérience différente. Mais une fois de plus, les dispositions relatives à leur application annoncent globalement les mêmes problèmes, et il semble un défi d'éviter leur fin prématurée.

4 Questions à considérer pour aller plus loin dans le débat politique sur la mise en œuvre de la CNUCC

Les résultats qui émergent de notre étude sur l'utilité des politiques et stratégies nationales contre la corruption dans des pays aux capacités institutionnelles limitées rongés par la corruption sont assez décourageants. Tous les espoirs ne sont pourtant pas perdus, et nul besoin n'est de révolutionner le travail de lutte contre la corruption en reprenant tout à zéro. Au contraire, les leçons que nous pouvons tirer en toute modestie de ces six études de cas nous invitent à nous pencher sur les raisons qui expliquent que ces initiatives n'amènent pas les résultats escomptés, à examiner les parties des processus de conception et d'application des politiques qui appellent un ajustement ou même une nouvelle approche, et enfin à considérer les liens qui peuvent manquer. Nous ne saurions trop insister sur le fait que la présente étude porte sur les politiques et stratégies anti-corruption gouvernementales menées au niveau national dans leur ensemble et ne prétend pas formuler d'opinion ou de jugement sur les mesures anti-corruption particulières qui peuvent être intégrées à des politiques plus larges.

Comme nous l'indiquons au début de notre étude, les questions que nous aborderons dans ce chapitre doivent venir alimenter le débat politique qui permettra d'apporter des conseils stratégiques et une assistance technique pour la mise en œuvre de l'Article 5 comme portail vers la mise en œuvre des dispositions générales de la CNUCC.⁸⁰ En même temps, le lecteur se gardera d'appliquer la même approche à tous les pays ; des pays aux capacités institutionnelles inégales et aux contextes politiques et sociaux différents devront, et voudront sans doute, choisir des modalités d'application distinctes.

Les principaux lecteurs de cette étude, à savoir les Etats Parties de la CNUCC, reconnaissent la Convention comme un cadre anti-corruption international. Pour cette raison, dans les sections qui suivent nous tenterons d'établir des relations pertinentes entre les résultats de l'étude et la mise en œuvre de la CNUCC. Les réflexions et débats qui en découlent seront plus pertinents pour les pays dont les caractéristiques se rapprochent de celles des pays étudiés. Néanmoins, certaines questions devraient aussi intéresser les autres pays.

4.1 Quelles seront des possibilités pour des « politiques anti-corruption efficaces et coordonnées » ?

La plupart des pays ne peuvent être présents sur tous les fronts à la fois, tout simplement parce qu'ils n'en ont ni les capacités ni les ressources. De même, bien qu'un grand nombre de pays appliquent déjà une bonne partie des dispositions de la CNUCC, que ce soit formellement, de

⁸⁰ Nous espérons notamment que cette étude apportera des éléments utiles à l'ONUDC et à l'UNICRI, qui ont élaboré un guide technique sur l'application de la CNUCC.

manière concrète ou les deux, il serait peu réaliste d'attendre des Etats Parties qu'ils mettent en œuvre l'intégralité de la Convention d'un jour à l'autre, alors que même les pays les plus développés n'y parviennent pas. Pour que les mesures et politiques anti-corruption retenues aient des chances d'être efficaces, il serait préférable, au contraire, qu'ils adoptent une approche graduelle.⁸¹

De plus, la tentation est grande d'interpréter « politiques anti-corruption efficaces et coordonnées » comme le besoin d'une stratégie anti-corruption unique. Comme nous le verrons, c'est effectivement une possibilité. Mais il en existe plusieurs autres – dont certaines sont illustrées plus loin – et se limiter à une seule stratégie peut même constituer un danger pour l'efficacité de la lutte contre la corruption. Le travail anti-corruption n'est pas une fin en soi, et doit venir s'imbriquer à d'autres réformes et politiques plus larges pour améliorer la transparence, l'intégrité et la reddition des comptes – une approche qui trouve sa base dans l'Article 5 (voir l'introduction).

La mise en œuvre des mesures anti-corruption stipulées dans la Convention des NU est une tâche vaste et complexe. Les Etats Parties doivent donc se forger une *vision stratégique* et construire un accord politique sur la manière de mettre les dispositions de la CNUCC en œuvre, de même qu'ils doivent déterminer les priorités et l'enchaînement des mesures à prendre. Cela nous amènera à soulever certaines questions clés : comment les Etats Parties peuvent-ils élaborer un cadre politique anti-corruption qui soit « stratégique » plutôt que d'élaborer une longue liste de vœux pieux ? Et comment peuvent-ils tirer des leçons des expériences du passé et remédier à des défauts récurrents ?

Enfin, bien que cela semble évident, on oublie souvent que les pays dont le niveau de corruption est apparemment élevé, qui ont donc le plus grand besoin de réformes anti-corruption, sont souvent ceux qui ont également les capacités les plus limitées, tant en termes de solidité institutionnelle qu'en termes de ressources humaines et financières. De même, la plupart du temps ces pays mènent déjà de profondes réformes de restructuration et de modernisation de leurs administrations et de leurs systèmes de gouvernance, lesquelles contiennent bien souvent d'importants éléments des mesures anti-corruption ancrées dans la CNUCC. Obnubilés qu'ils sont par l'inflation des réformes, les Etats Parties devraient veiller à ne pas concevoir leurs activités anti-corruption comme une série supplémentaire de tâches à entreprendre mais bien à intégrer ces dernières, dans la mesure du possible, à celles qui existent déjà.

4.1.1 Stratégie anti-corruption ou approche alternative pour des politiques coordonnées?

Le fait que la plupart des politiques ou stratégies anti-corruption explicites se soient jusqu'à présent avérées purement formelles, et qu'en plus de consommer des ressources considérables, elles produisent des résultats limités – quand elles en produisent –, nous amène à nous interroger sur la pertinence d'une stratégie anti-corruption aussi générale. Nous n'insinuons pas ici que les stratégies anti-corruption sont des entreprises sans espoir quel que soit le contexte, mais tentons d'amener le lecteur à une réflexion critique et créative. L'Article 5 de la CNUCC charge les Etats Parties d'élaborer des politiques anti-corruption coordonnées, mais n'oblige pas ces derniers à entreprendre UNE seule stratégie explicite.

Une des difficultés à apporter une éventuelle réponse à cette question réside dans le fait que les stratégies anti-corruption explicites très larges représentent une « solution facile » qui a souvent

⁸¹ Voir le document de travail de U4 pour l'Atelier sur l'Assistance Technique à l'Application de la CNUCC organisé par l'ONUDC à Montevideo en mai 2007 - www.u4.no.

reçu un accueil positif de la population et des partenaires au développement. Il semble cependant que d'autres alternatives n'aient pas été envisagée, qui pourraient par exemple prévoir i) une approche intégrée qui permette de traiter les vulnérabilités particulières à la corruption par le biais des politiques en vigueur et des réformes en cours, ii) des approches sectorielles qui ciblent les institutions spécialement sujettes à la corruption ou les secteurs particulièrement utiles au développement national, et iii) la coordination et le suivi des performances des institutions ayant le mandat et l'autorité pour appliquer de nombreuses mesures de prévention de la corruption.⁸² Avant d'élaborer une quelconque approche globale de la lutte contre la corruption, il convient de se poser certaines questions : quels sont les principaux domaines clés déjà en cours de réforme ? Le cas échéant, dans quelle mesure la prévention de la corruption est-elle déjà approchée ? Quels éléments fondamentaux manque-t-il ? Quels sont les domaines les plus urgents à réformer et lesquels sont les plus susceptibles de produire des impacts ? Comment et par le biais de quelle approche rassembler les deux objectifs différents ?

Une autre lacune vient de l'incohérence entre la volonté politique originelle de créer une stratégie anti-corruption et le manque subséquent d'engagement politique de haut niveau pour trouver des accords sur les buts et objectifs premiers à atteindre. Les technocrates bien intentionnés devraient explorer les moyens de participer plus activement dans l'arène politique et de construire des accords politiques, de même qu'ils devraient réfléchir aux alliances qui leur font défaut à cet effet. Plutôt que d'élaborer des plans anti-corruption bien trop ambitieux aux dispositions d'application insuffisantes, il conviendrait peut-être d'adopter de nouvelles approches stratégiques qui puissent combler cet écart. Dans ce contexte, il est particulièrement important de garder à l'esprit que le travail de lutte contre la corruption requiert des politiques d'Etat et non uniquement des politiques gouvernementales. En d'autres mots, le consensus politique qui permettra de déterminer les moyens de gérer les pratiques malhonnêtes devra survivre au mandat d'un ou de plusieurs gouvernements pour que les efforts consentis amènent un changement durable.⁸³

En dernier lieu, les acteurs nationaux ayant un réel intérêt à faire progresser la lutte contre la corruption devront faire preuve d'un bon discernement et d'une perspicacité politique pour décider si oui ou non une stratégie anti-corruption *peut* potentiellement générer des progrès ou constituer une plateforme pour le changement à *certaines conditions*. Des buts et objectifs plus modestes et des modalités d'application plus solides feraient-ils avancer les choses, s'ils prévoient par exemple des dispositions plus claires de mise en œuvre, un suivi ou des priorités concrètes pour les questions sur lesquelles le gouvernement est prêt à faire des concessions (par exemple les prestations de services dans certains domaines clés) ?

⁸² Par exemple, la mise en place d'un système de recrutement au mérite et de codes de conduite à l'usage des fonctionnaires relève souvent de l'autorité du service public responsable de la gestion de la fonction publique. La responsabilité de l'application de systèmes de passation de marchés publics transparents relève souvent du ministère des finances, d'un service des achats ou d'une combinaison des deux. La responsabilité de la bonne gestion des ressources financières incombe souvent au moins au ministère des finances et au bureau du vérificateur général des comptes. Les déclarations de patrimoine sont traitées par des institutions spécialement mandatées ou créées à cet effet. L'accès à l'information et la participation de la société civile ne relèvent de la responsabilité d'aucune institution publique particulière, mais la surveillance des services publics en général est nécessaire pour évaluer si ces principes sont bien respectés dans la pratique, et ainsi de suite.

⁸³ Pour plus de détails sur l'évolution de cette question dans cinq pays africains, voir le document de U4 intitulé « Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions », rédigé par Doig et al. (2005).

4.1.2 L'incorporation aux politiques centrales – une perspective d'approche intégrée ?

Le secteur public de la plupart des pays en développement subit des réformes complexes (des finances, de la fonction publique, de la justice, de décentralisation, etc.) qui devraient permettre aux gouvernements d'acquérir efficacité, compétence, transparence et reddition des comptes. Nous l'avons vu plus haut, il est fréquent que les gouvernements et les partenaires au développement considèrent ces ensembles de réformes comme des programmes anti-corruption en soi. Ces réformes embrassent effectivement un grand nombre de dispositions ancrées dans la CNUCC (systèmes d'embauche et de promotion, codes de conduite, passation de marchés publics et gestion des finances publiques, etc.), mais les liens entre les objectifs généraux des réformes et le travail anti-corruption sont jusqu'à présent restés pour le moins ténus.

Certaines politiques ou stratégies anti-corruption se sont efforcées de consolider les réformes de gouvernance en cours, d'absorber certains éléments fondamentaux pour leurs propres activités et/ou de compléter ces réformes. Cependant, les relations horizontales entre les stratégies anti-corruption et les principales politiques et réformes gouvernementales sont bien souvent limitées, les institutions publiques responsables ne sont pas conscientes de la nécessité d'interagir et de créer des synergies ou n'en ont pas les capacités et, plutôt que d'être intégrées aux efforts entrepris, les lots d'activités prévues par les stratégies anti-corruption sont transmis aux ministères et autres organismes d'Etat comme des activités supplémentaires.

Repenser les moyens de mieux mettre cette approche en pratique est indispensable, en particulier pour renforcer les initiatives en cours. Comment la dimension anti-corruption peut-elle être incorporée ou intégrée aux réformes de (bonne) gouvernance plutôt que de finir en stratégies anti-corruption autonomes ingérables ? A quelle institution publique doit-on assigner la responsabilité de quelle mesure anti-corruption ? De quelles ressources financières et techniques a-t-on besoin ? Comment tout contrôler ? Et qui peut être chargé de la coordination et du suivi ?

4.1.3 Les approches sectorielles – compléments ou substituts des stratégies nationales ?

Il est extrêmement difficile de gérer des stratégies anti-corruption nationales à la fois vastes et ambitieuses. Il est plus facile de diriger des approches sectorielles de prévention et de contrôle de la corruption (par exemple dans l'éducation et dans le secteur de la santé, ou dans les services fiscaux et douaniers). Alors que les ministères sectoriels, résistants au changement, sont souvent réticents à accepter des instructions des autres services ou ministères, un processus interne pourrait peut-être mettre des champions sectoriels en évidence qui, sans cela, continueraient de passer inaperçus. Le risque de telles initiatives est qu'elles se déconnectent des autres réformes entreprises. Pour limiter ce risque, les pilotes sectoriels pourraient être autorisés à présenter leurs réalisations et, par le biais d'une stratégie de communication bien pensée qui mette leurs résultats et leurs impacts en lumière pour les citoyens, se prévaloir de leur initiative pour l'intégrité. Une telle approche pourrait bien susciter l'intérêt des autres ministères qui se sont jusqu'à présent montrés réfractaires au changement.

En outre, les approches anti-corruption sectorielles iraient de pair avec une tendance récente qui consiste à élaborer des stratégies sectorielles sur la base de diagnostics sectoriels de gouvernance.⁸⁴ Il convient ici de se poser quelques questions : les approches anti-corruption sectorielles doivent-

⁸⁴ Pour des approches sectorielles de la lutte contre la corruption, voir Campos & Pradhan (2006) « The many faces of corruption », Banque Mondiale.

elles venir compléter ou substituer les stratégies nationales ? Sur la base de quels critères stratégiques les secteurs à réformer doivent-ils être choisis – leur importance pour le développement national, l'existence d'un chef de file solide et de champions potentiels, les opportunités de victoires rapides ? Que faut-il savoir encore pour élaborer les politiques anti-corruption sectorielles adéquates ? Comment rassembler les acteurs politiques impliqués dans ce secteur ? Comment les progrès seront-ils contrôlés ? Quel genre d'aide internationale serait utile ?

4.1.4 Comment définir les priorités et séquences de manière appropriée ?

Il semble que l'élaboration d'approches adéquates et l'apport de conseils sur la manière de définir les priorités parmi les politiques anti-corruption et d'établir des séquences entre les interventions de manière stratégique aient jusqu'à présent fait l'objet de nombreuses difficultés. Il existe toute une série d'outils analytiques utiles qui permettent de prendre un instantané de la situation actuelle d'un pays donné et d'obtenir des informations sur son système d'intégrité, la compatibilité de son système juridique avec la CNUCC, le niveau et l'incidence de la corruption, etc.⁸⁵ Cependant, aucun de ces outils ne semble approprié pour guider la définition de priorités et de séquences stratégique.

Pour cette raison, des efforts doivent être faits pour fixer les priorités de manière stratégique, en fonction d'une estimation réaliste des capacités et des ressources disponibles des services chargés de la mise en oeuvre des mesures. De plus, en vue d'une gestion prudente des maigres ressources disponibles et pour éviter la frustration de la population si ses attentes sont déçues, il conviendra de programmer la mise en oeuvre des politiques. On oublie souvent que la plupart des services qui en sont chargés, qu'il s'agisse de ministères, de secrétariats d'Etat ou d'autres services publics, peuvent avoir besoin d'une assistance technique continue, voire d'un encadrement permanent, pendant la phase d'élaboration et les premières étapes de mise en oeuvre des mesures anti-corruption. Ce genre de conseils et d'accompagnement pourrait être fourni, par exemple, par des organismes spécialisés contre la corruption, quoique leurs capacités tendent aussi à être limitées. Il serait donc sage d'amorcer modestement la mise en oeuvre des politiques anti-corruption retenues et de ne sélectionner qu'une poignée de services, pas plus d'une douzaine, au sein de certains domaines clés. Un lancement plus large pourra être effectué dans un deuxième temps, sur la base des leçons tirées du premier essai et des résultats affichés. Toutefois, un tel effort n'aura de sens que si le mandat conféré aux services concernés entraîne leur responsabilité et prévoit une obligation de résultats, et que la bonne application de ces obligations est assurée par des primes ou des sanctions, ou une combinaison des deux.

Néanmoins, la CNUCC ayant été signée et ratifiée par un grand nombre de pays, et tenant compte du fait que la Conférence des Etats Parties exercera sans doute de plus en plus de pression pour que la Convention soit entièrement appliquée, le danger est grand que les gouvernements, les organisations de la société civile et les partenaires au développement perdent de vue l'approche graduelle et programmée des politiques. La majeure partie de l'administration publique et du système politique exige une réforme, mais vouloir tout réformer à la fois risque fort de n'amener aucun changement. Le principal défi sera donc de combler l'écart entre des capacités de réforme

⁸⁵ Par exemple, l'autoévaluation de conformité avec la CNUCC élaborée et coordonnée par l'ONUSD, le Système National d'Intégrité encouragé par TI que nous avons déjà mentionné, les études en trois volets de la Banque Mondiale sur la corruption, les analyses d'écarts avec la CNUCC telles que celle que GTZ a pilotée en Indonésie, et les évaluations de vulnérabilité face à la corruption effectuées dans certains secteurs en Afghanistan, pour n'en citer que quelques-uns.

anti-corruption relativement limitées dans la pratique et les nombreuses attentes de la population nationale et de la communauté internationale.

4.1.5 Le suivi et l'évaluation des politiques et des réformes de gouvernance, effectués dans une optique de lutte contre la corruption, pourraient-ils aider à renforcer la prévention de la corruption ?

Les résultats de la présente étude soulignent le besoin urgent d'un suivi significatif des politiques et stratégies anti-corruption. Le suivi effectué jusqu'à présent s'est avéré soit formaliste, et s'est dans ce cas concentré sur l'existence de lois ou d'institutions plutôt que sur leur efficacité, soit inexistant.

La plupart des pays sont déjà soumis à un remaniement institutionnel qui contient certains éléments des dispositions de la CNUCC. Attendu que ces réformes doivent avoir un impact tangible sur la corruption, il serait peut-être intéressant d'envisager la possibilité de consacrer des ressources additionnelles au suivi des résultats de ces réformes. Cela serait possible i) en identifiant les aspects des réformes centrales qui sont fondamentaux pour l'amélioration de la transparence, de l'intégrité et de la prévention de la corruption, conformément aux dispositions de la CNUCC, ii) en fixant avec tous les acteurs impliqués (gouvernement, société civile, secteur privé et partenaires au développement) les éléments prioritaires et les institutions ou secteurs qui feront office de pilotes, iii) en sélectionnant des indicateurs qui permettent d'estimer les progrès en matière de réduction de la corruption ou d'amélioration de la transparence et de l'intégrité, iv) en effectuant un suivi des activités adéquat, et v) en publiant les résultats et en revendiquant des changements.

Une telle approche exigerait, entre autres, des dispositions institutionnelles différentes, un soutien ferme des capacités de gestion de l'information,⁸⁶ ainsi que le soutien de différentes institutions de surveillance extérieures et indépendantes. Elle nécessiterait en outre un investissement sur le long terme, et risquerait de ne pas sembler très attrayante au premier abord. D'un autre côté, elle permettrait de rapprocher différents aspects de la reddition des comptes, de la transparence et de l'intégrité. Certains pays ayant réussi à réduire la corruption dans les services publics, un suivi systématique des efforts accomplis pourrait également contribuer à une diffusion plus régulière des « bonnes nouvelles », lesquelles sont fondamentales pour gagner et conserver le soutien de la population.

Dernier point, mais non des moindres, entreprendre un suivi des mesures impliquera, au moins au début, de gérer une information de mauvaise qualité et de se battre pour obtenir des informations pertinentes et ce, dans bon nombre de pays. Cependant, cela permettra peut-être aussi de préparer le terrain pour une ouverture progressive des processus politiques publics, dans la mesure où cela aidera, entre autres, i) à créer une plateforme nationale, ii) à harmoniser les réformes des gouvernements avec le suivi de la société civile,⁸⁷ iii) à instaurer des espaces et créer des opportunités pour que les organisations de la société civile puissent influencer politiques, stratégies

⁸⁶ Il faudrait soumettre le régime d'information du pays à une analyse qui permettrait d'aligner les objectifs et les attentes sur les capacités ; l'analyse en question déterminerait par exemple les capacités de production d'informations, les capacités d'utilisation de ces informations, le type de suivi déjà effectué et enfin, par qui sont utilisées les informations et dans quel but. Il serait également nécessaire d'associer ces initiatives aux autres efforts visant à renforcer le régime d'information du gouvernement.

⁸⁷ Le suivi continu des performances du secteur public effectué par la société civile dans certains domaines d'activité du gouvernement a aidé à faire évoluer les choses dans de nombreux pays (voir chapitre 2.4). Allier les réformes souhaitées par les gouvernements à un suivi indépendant de la société civile pourrait permettre des progrès rapides.

et résultats, et iv) à renforcer les capacités permettant d'effectuer le travail d'analyse courant, tant au sein du gouvernement que de l'extérieur.

4.1.6 Quid des dispositions d'application et de coordination ?

Jusqu'à présent, le manque de connexion entre ceux qui élaborent les stratégies d'un côté et ceux qui sont censés appliquer les mesures qu'elles contiennent de l'autre a constitué un défaut majeur des politiques et stratégies anti-corruption. Le décalage entre l'appropriation de la conception et le manque d'appropriation de la mise en oeuvre est par ailleurs exacerbé par le rang hiérarchique souvent peu élevé des services chargés de la coordination et du suivi de la mise en oeuvre des mesures retenues. Pour cette raison, les institutions publiques mandatées pour appliquer des mesures particulières de prévention de la corruption doivent se voir accorder une place bien plus importante au cours de la conception des politiques et être par la suite tenues responsables des résultats de leur mise en oeuvre. De son côté, la direction politique du pays doit également exiger des directeurs du secteur public qu'ils garantissent le respect de ces initiatives et rendent des comptes sur les progrès réalisés en la matière.

Veiller en même temps à définir clairement et intelligiblement les mandats et à rationaliser la coordination et les interactions pour harmoniser le cadre institutionnel est à la fois une réponse au problème de la corruption et une condition sine qua non pour en éradiquer les sources. Cela annonce non seulement une définition plus claire des différents mandats et de la hiérarchie institutionnelle, mais aussi une meilleure compréhension des limites et des moyens qu'ont les différents mandats et responsabilités pour se rejoindre et interagir les uns avec les autres.

La responsabilité globale de la coordination et du suivi doit revenir à une haute autorité politique qui ait les pouvoirs et le soutien politique pour astreindre les puissants ministères à assumer leurs engagements en plus des instructions présidentielles. Un tel mandat pourrait par exemple revenir à un cabinet ministériel important, une figure importante du bureau du Président ou une haute autorité similaire. S'il en existe, les organismes spécialisés contre la corruption pourraient faciliter ce processus de coordination et de suivi, pourvu qu'ils puissent opérer en tandem avec les hautes autorités politiques susmentionnées.

4.2 Combattre la corruption pour combattre la corruption – est-ce bien la bonne méthode ?

Rappelons une fois de plus que lutter contre la corruption n'est pas une fin en soi. La plupart des pays doivent aujourd'hui gérer de grandes questions comme la réduction de la pauvreté, le développement économique, la distribution des revenus, l'approfondissement de la démocratie et la sécurité. Les responsables de la conception des politiques anti-corruption devront consciemment tenir compte du fait que les efforts consentis contre la corruption sont au service de ces objectifs supérieurs de développement.

Les politiques anti-corruption partent du principe que la corruption est une défaillance des systèmes de gouvernance ou une aberration du système. Si cette approche est valide dans les pays dont les institutions fonctionnent relativement bien, il semble en revanche que dans les pays aux systèmes de gouvernance et aux institutions fragiles, la corruption soit en plus le système et les institutions informelles exercent une grande influence sur les institutions officielles. Dans de telles circonstances, ceux qui mènent la lutte contre la corruption sont les mêmes qui sont impliqués dans les pratiques qu'ils sont censés combattre. En outre, les mesures préventives qui se concentrent sur

les actions du gouvernement telles que les codes de conduite, les déclarations de patrimoine, les systèmes de nomination au mérite, la réforme des procédures de passation de marchés publics, et bien d'autres, sont vite réductibles à des mesures de façade.

On peut donc se demander si une approche qui se concentre sur des remèdes largement prescrits contre la corruption, tels que la transparence et la reddition des comptes, aurait plus de sens. Par exemple, serait-il possible, en ouvrant les processus décisionnels des gouvernements à la population, en garantissant l'accès à l'information et en encourageant la participation de la société civile, d'améliorer progressivement la transparence ?⁸⁸ Enfin, une question basique doit être réglée et les pays doivent déterminer s'ils souhaitent formuler une approche « négative », c'est-à-dire anti-corruption, ou une approche « positive », à savoir pour l'intégrité ou la transparence.

4.3 Conclusions à l'usage des partenaires au développement

La CNUCC représente une opportunité d'apporter l'assistance technique aux Etats Parties selon une approche coordonnée et harmonisée, mais entraîne aussi le risque de continuer à poursuivre trop de mesures à la fois, en particulier par le biais de promouvoir des stratégies anti-corruption uniques, dont l'efficacité et la pertinence pour tous les contextes est remise en question.⁸⁹ Dans ces conditions, comment les partenaires au développement peuvent-ils encourager la mise en oeuvre de l'Article 5 comme portail vers la mise en oeuvre de la CNUCC ?

Avant toute chose, il conviendrait que les PD utilisent et promeuvent la CNUCC comme une exigence internationale juridiquement et politiquement contraignante pour favoriser la bonne gouvernance.

Ensuite, ils devraient reconnaître l'Article 5 comme un « portail » vers la mise en oeuvre de la CNUCC, mais non comme une obligation automatique de mettre en place une stratégie nationale unique contre la corruption. A cet effet, ils devraient aider les Etats Parties à identifier les différents cadres politiques coordonnés qui peuvent être instaurés et leur fournir des informations empiriques sur les avantages et les inconvénients de ces derniers. Ils pourraient concourir à une analyse plus poussée des modalités et des cadres que les pays ont choisi pour appliquer et coordonner leurs politiques anti-corruption et ainsi élargir leur corpus d'expériences documentées. Ils pourraient pour cela effectuer une analyse approfondie des approches particulières ou réaliser des études comparatives des approches similaires et détecter ainsi celles qui fonctionnent et les conditions nécessaires à leur fonctionnement. Plutôt que d'encourager l'élaboration de plans et stratégies exagérément ambitieux, les partenaires au développement devraient plutôt revendiquer une approche plus modeste et faciliter la définition stratégique de priorités.

Troisièmement, les PD doivent faire leur possible pour renforcer les liens entre les réformes anti-corruption et celles de gouvernance. Attendu que nombre des mesures de prévention de la corruption intégrées à la CNUCC sont ou seront appliquées par le biais de réformes de gestion du

⁸⁸ Dans un certain nombre de pays, l'expérience a montré des résultats encourageants, dans la mesure où cette approche est appliquée dans les processus de préparation du budget et d'exécution, dans la nomination des hauts fonctionnaires, dans les passations de marchés publics et dans le financement des partis, mais également dans les secteurs de la santé et de l'éducation, par exemple, ainsi que dans tous les domaines pertinents au regard de l'application de la CNUCC.

⁸⁹ La première version du Guide Technique élaboré par l'ONUDC pour l'application de l'Article 5 de la CNUCC suggère par exemple que les Etats Parties développent une stratégie anti-corruption pour la mise en oeuvre de la CNUCC.

secteur public ou de réformes plus générales de gouvernance, le travail anti-corruption doit être abordé comme partie intégrante du programme de gouvernance et non comme un secteur dissocié. Il doit en être ainsi tant au niveau des politiques nationales que des politiques internationales des partenaires au développement. D'un point de vue conceptuel, c'est souvent le cas, mais dans la pratique, le principe est peu appliqué, souvent à cause de i) la persistance d'approches « cloisonnées » des réformes sectorielles et ii) la vision et l'expertise « cloisonnées » des experts et membres d'organisations internationales.⁹⁰ Voyons maintenant cette question plus en détail :

- Il serait judicieux que les PD envisagent d'aider les gouvernements à introduire ou « intégrer » une dimension anti-corruption stratégique à leurs principales politiques et réformes,⁹¹ en particulier lorsque ces dernières sont appuyées par l'aide internationale. Pour ne citer qu'un exemple, ils pourraient soutenir les évaluations de vulnérabilité de certains secteurs ou institutions face à la corruption et les plans de gestion des risques qui en découlent et accompagner leur mise en œuvre. Cela permettrait en outre d'introduire une nouvelle alternative dans les nombreux pays où combattre explicitement la corruption reste délicat.
- Les PD devraient veiller à fournir à leurs membres une formation continue sur la lutte contre la corruption et à guider les spécialistes sectoriels dans leur approche de la lutte contre la corruption. Cela serait d'autant plus pertinent qu'il est nécessaire d'établir des ponts entre les activités menées contre la corruption et le travail sectoriel.
- Dans les pays qui bénéficient d'une aide au développement importante, les PD pourraient également envisager de réviser le profil et l'expertise de leur personnel sur le terrain – éventuellement de manière collective – afin de s'assurer qu'ils soient en mesure d'apporter l'expertise de haut niveau requise pour i) proposer des conseils stratégiques continus aux PD sur le genre d'initiatives anti-corruption qu'ils devraient soutenir, ii) accompagner gouvernements et PD dans l'intégration de la dimension anti-corruption aux réformes en cours ou en projet, iii) établir des ponts entre les différentes équipes sectorielles, iv) soutenir les gouvernements dans la coordination et la surveillance des mesures retenues, en proposant par exemple des conseils et un accompagnement aux autorités responsables, et v) faciliter l'échange d'informations entre les PD sur les initiatives ayant trait à la lutte contre la corruption.

Quatrièmement, pour évaluer les progrès réalisés, les PD devraient favoriser un dialogue ouvert et transparent entre les gouvernements, eux-mêmes, les parlements et les acteurs non gouvernementaux. Ils devraient promouvoir l'ouverture et la transparence dans les accords de développement qu'ils établissent avec les gouvernements partenaires et au cours des processus réguliers de suivi qu'ils assurent, afin de permettre une surveillance extérieure et d'encourager la reddition des comptes des gouvernements devant leur parlement et vis-à-vis de la société civile. Si l'on considère la tendance des pays à rechercher un soutien budgétaire global, cela est d'autant plus

⁹⁰ Comme nous l'avons déjà vu, les réformes de la fonction publique, de la gestion des finances publiques, de la justice et de décentralisation, par exemple, ne ciblent généralement pas les points faibles particuliers de ces domaines à la corruption. Alors que la corruption entrave souvent les progrès et la réussite de ces mêmes réformes, les responsables de leur application ne semblent pas inquiets (tant au sein des gouvernements que parmi les partenaires au développement qui les soutiennent). En outre, les experts internationaux tendent à avoir une expertise spécifique, que ce soit en matière de réforme de la gestion des finances publiques, de la fonction publique ou de la justice, mais n'ont souvent pas de connaissances et d'expertise spécifiques au regard de la complexité du travail anti-corruption. En revanche, ceux qui possèdent une grande expérience de la lutte contre la corruption n'ont pas nécessairement de connaissances sectorielles particulières.

⁹¹ Au cours d'une rencontre internationale qui a récemment eu lieu sur la réforme de la justice en Afghanistan, et à laquelle la plupart des PD ont participé, il est apparu que la corruption ne figurait même pas au programme, quand bien le secteur de la justice est largement perçu comme un foyer de corruption.

important que ces modalités d'aide affermissent les directeurs des pays partenaires mais n'améliorent pas nécessairement la reddition des comptes démocratique.

Cinquièmement, 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. Ils devraient renouveler les efforts qu'ils ont récemment consentis pour développer de nouveaux outils analytiques et instruments d'évaluation et partager leurs résultats publiquement. Le genre d'informations qu'il conviendra de produire sera par contre déterminé en fonction du contexte et des besoins de chaque pays.

Sixièmement, les PD devraient s'employer davantage à encourager les suivis et évaluations efficaces des politiques anti-corruption, autant des acteurs internes comme des acteurs extérieurs tels que les parlements, universités et organisations de la société civile. Le suivi (indépendant) des progrès et des résultats des politiques anti-corruption ayant révélé une fragilité systémique récurrente, les PD devraient chercher le meilleur moyen d'aider à remédier à cette situation et associer le « pouvoir potentiel de l'information » aux mesures que nous venons de voir sur la transparence et la participation, une démarche qui aiderait à renforcer les capacités des acteurs locaux à prendre le relais :

- Les gouvernements doivent pouvoir compter sur davantage de conseils pour l'élaboration de mécanismes de suivi, et surtout d'indicateurs, qui soient simples mais axés sur les performances obtenues. Dans ce contexte, les PD pourraient également envisager, au moins dans un premier temps, de guider le personnel des services chargés de la mise en oeuvre des politiques dans la gestion des critères de contrôle.
- Ces efforts doivent rejoindre les efforts déjà réalisés pour renforcer le système de gestion de l'information du pays. Les PD pourraient également aider à évaluer les informations relatives à la lutte contre la corruption qui sont disponibles ou manquantes, les informations déjà utilisées, par qui et comment (en ne ciblant pas uniquement le gouvernement, mais également le parlement et la société civile), et enfin les capacités et les conditions d'application nécessaires pour pouvoir exploiter les informations. Adopter une approche de ce genre permettrait sans doute de mieux répondre à la demande des acteurs concernés.
- Les partenaires au développement devraient envisager de renforcer plus énergiquement la surveillance extérieure du gouvernement, par exemple en apportant un soutien financier ainsi qu'un soutien technique, si besoin est, aux instituts nationaux de recherche, aux organisations de la société civile, aux universités et autres organisations, et ainsi permettre des évaluations régulières des performances du gouvernement en matière de contrôle de la corruption (par exemple, des indices d'intégrité institutionnelle, des rapports sur l'évolution de la corruption, des études de suivi des dépenses publiques, des évaluations sur les services fournis par l'Etat, etc.)
- Enfin, les PD devraient mandater des évaluations ou des études sur le degré de transparence, d'intégrité et de reddition des comptes de leurs propres activités. Une telle initiative aiderait à renforcer certaines zones vulnérables de l'acheminement de l'aide, mais permettrait surtout de placer les partenaires au développement sur un « pied d'égalité » avec les gouvernements partenaires.

Septièmement, indépendamment des progrès 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 coordination des bailleurs, l'harmonisation de l'aide et les principes communs contre la corruption. Les PD doivent montrer l'exemple et s'employer à améliorer leurs propres normes et pratiques. Ils doivent tout particulièrement veiller à accroître la

transparence de leur propre processus décisionnel et à améliorer l'accès à l'information relative à l'aide au développement qu'ils apportent (montant total d'aide disponible et déboursée, bénéficiaires, critères de déboursement, sélection des consultants, expertises, évaluations de performances, documents analytiques, etc.).

Dernier point, mais non des moindres, lorsque les gouvernements partenaires ne respectent pas les engagements convenus, les partenaires au développement devraient procéder à un bilan critique des relations qu'ils entretiennent avec ces derniers. La plupart du temps, les PD choisissent de ne pas exprimer leur mécontentement et ce, pour deux principales raisons : i) par peur des conséquences négatives sur l'aide au développement dans son ensemble, les relations gouvernement-bailleur ne doivent pas être compromises, et ii) les bailleurs eux-mêmes sont incités à rapporter des performances satisfaisantes à leur siège. Il est néanmoins impératif de régler le dilemme entre poursuivre des « objectifs plus importants » tels que la réduction de la pauvreté et ne pas tolérer la fraude, et il est très certainement possible de trouver des approches pragmatiques intermédiaires plutôt qu'une seule réponse radicale.

En guise de conclusion, nous renouvellerons notre mise en garde contre la mise en oeuvre d'une seule et même approche pour la mise en oeuvre de l'Article 5 de la CNUCC 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 et unique stratégie de lutte contre la corruption pourrait être une solution, mais il en existe d'autres qui doivent être considérées. Enfin, les pays partenaires 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.

Bibliographie

- ACG Consulting (2007), « Evaluation of the Task Force on Corruption – Report Part 1 », préparé pour le Gouvernement de Zambie et les Partenaires de Coopération.
- Anti-corruption Network for Transition Economies (2005), « 6th General Meeting – Meeting Report », Istanbul, Turquie.
- Asamoah, Y.B. (2003), « National strategies for combating corruption – the Ghana experience », Banque Africaine de Développement.
- Banque Interaméricaine de Développement (2006), « La política de las políticas públicas – progreso económico y social en América Latina », Rapport 2006, Etats-Unis.
- Banque mondiale (2000), « Designing effective anti-corruption strategies », Chapitre 5 dans *Anti-corruption in transition: a contribution to the policy debate*, Washington D.C., Etats-Unis.
- Basu, R. (1990), « Public administration concepts and theories », Editions Sterling, New Delhi, Inde.
- Bhargava, V. & Bolongaita, E. (2003), « Challenging corruption in Asia – Case studies and a framework for action », Banque mondiale, Washington D.C., Etats-Unis.
- Birkland, Th. (2001), « An introduction to the policy process », New York, Etats-Unis.
- Campos, J.E. & Pradhan, S. (2006), « The many faces of corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level », Banque mondiale, Washington D.C., Etats-Unis.
- Cherry, K. (2006), « Corruption and development strategy: Beyond structural adjustment », Undercurrent, Volume III, No.1.
- Commission des Communautés Européennes (2001), « Gouvernance dans l'Union européenne : Un livre blanc », Bruxelles, Belgique.
- 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, Norvège.
- Dossier U4 (2007), « Rethinking governance to fight corruption », rédigé par Sue Unsworth, www.u4.no
- Dossier U4 (2007), « Understanding the private side of corruption: new kinds of transparency, new roles for donors », rédigé par Michael Johnston, www.u4.no
- Dwivedi, OP. & Jabbara, J. (2001), « Where corruption lives », édité par G. Caiden, Kumarian Press, Bloomfield, Connecticut, Etats-Unis.
- Hamm, B. et al. (2006), « Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten 'Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung' », GTZ, Eschborn, Allemagne.
- Haarhuis, C.M. & Leeuw, F.L. (2004), « Fighting corruption: the new World Bank programme evaluated », *Journal of International Development*, 16, pp.547-561.
- Heilbrunn, J.R. (2002), « Anti-corruption commissions: Placebo or real medicine to cure corruption? », Version préliminaire (v.5), The Colorado School of Mines, Etats-Unis.
- Hogwood, B. & Gunn, L. (1984), « Policy analysis for the real world », Oxford University Press, Royaume-Uni.

- Hope, K.R. & Chikulo, B.C. (1999), « Corruption and development in Africa », Palgrave Macmillan, Angleterre.
- IGAC – International Group for Anti-corruption Coordination (2006), « Report of eight meeting », www.igac.net.
- Integrity Watch Afghanistan (2007), « Afghan perceptions on corruption », Kabul, Afghanistan, www.iwaweb.org.
- Johnston, M. & Kpundeh, J. (2002), « Building a clean machine – anti-corruption coalitions and sustainable reform », Institut de la Banque mondiale, Washington D.C., Etats-Unis.
- Jones, C.O. (1984), « An Introduction to the Study of Public Policy », Editions Brooks & Cole, Monterrey, Etats-Unis.
- Kwok, T. (2006), « Formulating an effective anti-corruption strategy - The experience of Hong Kong », www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no69/16_P196-201.pdf.
- Lahera, E. (2002), « Introducción a las políticas públicas », Fondo de Cultura Económica Chile.
- Lindsey, T. (2004), « Legal infrastructure and governance reform in post-crisis Asia: the case of Indonesia », Asian Pacific Economic Literature, Vol. 18, No. 1, pp. 12-40.
- Marquette, H. (2004), « Donors seek the right approach to corruption », Local Governance Brief, Printemps 2004, OSI, Hongrie.
- Mathisen, H. (2003), « Donor roles in face of endemic corruption – Albania in the policy debate », U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Norvège.
- McCusker, R. (2006), « Review of anti-corruption strategies », Document de référence No.23, Australian Institute of Criminology.
- 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, Printemps 2004, Open Society Institute, Budapest, Hongrie.
- Michael, B. & Kasemets, A. (2006), « The role of incentive design in parliamentary anti-corruption programmes », <http://journalsonline.tandf.co.uk>.
- OSI – Open Society Institute (2002), « Monitoring the EU accession process: corruption and anti-corruption policy », EU Accession Monitoring Programme, www.eumap.org.
- PNUD (2005), « Institutional arrangements to combat corruption – a comparative study », Centre Régional de Bangkok, Thaïlande.
- PNUD (2006), « Anti-corruption resources: a UNDP practitioner's handbook ».
- Quah, J. (2004), « Best practices for curbing corruption in Asia », The Governance Brief, ADB.
- 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, Lisbonne, Portugal.
- Starling, G. (1988), « Strategies for Policy Making », Chicago, Dorsey Press, Etats-Unis.
- Steves, F. & Rousso, A. (2003), « Anti-corruption programmes in post-communist transition countries and changes in business environments, 1999-2002 », Document de travail No. 85, Banque mondiale, Washington D.C., Etats-Unis.

Thomas, J.W. & Grindle, M.S. (1990), « After the decision: implementing policy reforms in developing countries », World Development, Vol. 18, 8ème édition.

Tiri (2007) « Integrity in reconstruction project », www.tiri.org.

Tisne, M. & Smilov, D. (2004), « From the ground up – assessing the record of anti-corruption assistance in Southeastern Europe », Center for Policy Studies, Central European University, Budapest, Hongrie.

Transparency International (site Internet) « Anti-corruption handbook », études de cas sur les nouveaux gouvernements anti-corruption et autres informations d'intérêt, www.transparency.org.

Transparency International (2005/06), « Americas Convention report card on public integrity », www.transparency.org.

Transparency International (2006), « Poverty, aid and corruption », www.transparency.org.

Turner, M. & Hulm, D. (1997), « Governance, administration and development », McMillan Press, Londres, Royaume-Uni.

USAID (2005), « USAID Anti-corruption strategy ».

5 Annexe – Méthodologie des études de cas pays

Géorgie, Indonésie, Nicaragua, Pakistan, Tanzanie & Zambie

Mars 2007

I. Contexte

L'objectif principal des études de cas réalisées est de mieux comprendre comment les politiques anti-corruption (AC) sont conçues et mises en œuvre dans la pratique. Ce travail se concentrera avant tout sur l'étude et l'analyse des éléments clés des processus de conception et d'application des politiques. Ainsi, pour ce qui est de la phase de conception des politiques, nous nous pencherons sur le contexte politique, le contenu des politiques, l'implication des parties prenantes et le processus d'élaboration des politiques, en portant une attention toute particulière à l'identification des facteurs déterminants du changement ainsi que des éléments qui peuvent faciliter ou entraver l'élaboration des politiques AC. Concernant la phase d'application des politiques, les deux éléments essentiels que nous examinerons feront l'objet d'une approche exploratoire – une évaluation approfondie de cette phase dépasserait le cadre de cette étude. Nous étudierons donc comment la coordination et la transparence/reddition des comptes fonctionnent dans la pratique entre les différents partenaires chargés d'appliquer des politiques AC complexes et verrons s'il existe une communication dans ce domaine, que ce soit pour rendre compte de progrès ou de résultats obtenus dans la mise en œuvre des politiques, pour informer de réformes à venir ou maintenir un lien avec les fonctionnaires et la population.

Les partenaires internationaux de développement ont identifié un ensemble de caractéristiques clés recommandées dans les approches normatives (voir plus bas), dont une grande partie est basée sur l'usage supposé de bonnes pratiques. L'analyse susmentionnée du processus local d'élaboration des politiques AC prendra ces caractéristiques en considération, tant pour la formulation des questions indicatives destinées au travail de terrain que dans l'analyse des leçons à retenir, grâce à quoi nous pourrions déterminer si elles ont été suivies ou non.

Les études de cas seront effectuées par des équipes de deux consultants, un expert politique ou universitaire local expérimenté, et un analyste ou conseiller politique international. Toutes les études de cas suivront une démarche similaire. Le consultant national préparera le terrain, rassemblera la documentation nécessaire (par exemple des documents politiques et juridiques, des études, des rapports de fond, des évaluations, toute information disponible et autre législation pertinente), et élaborera un document de travail préliminaire sur l'histoire et le contexte des politiques AC du pays. Il identifiera également les principales parties prenantes, en dressera une carte préliminaire mentionnant leur historique et leurs intérêts, et enfin aidera le consultant international à préparer son programme de visite dans le pays. Si nécessaire, le consultant international guidera le consultant national dans ses recherches locales. Par la suite, le consultant international effectuera les entretiens avec les parties prenantes identifiées et produira l'étude de cas finale.

II. Hypothèses de départ

On sait relativement peu de choses des processus actuels d'élaboration des politiques et des dynamiques qui entrent en jeu lors de la mise en oeuvre de ces dernières. En nous basant à la fois sur différentes études qui abordent quelques-uns des éléments de ces processus et sur des entretiens initiaux réalisés avec des responsables d'élaboration de politiques anti-corruption, nous avons pu dégager les hypothèses suivantes, qui seront prises en compte lors des recherches :

- Des tensions potentielles semblent exister entre les éléments clés de politiques ou stratégies AC efficaces
 - Vision stratégique / séquences ← versus → approche holistique / à grande échelle
 - Approches AC normatives ← versus → conditions / comportements locaux
- D'autres éléments clés sont sujets aux « kidnappings »
 - Appropriation locale → les bailleurs pourraient influencer le programme en coulisses
 - Participation → les élites locales pourraient s'emparer du programme AC à des fins purement personnelles
- Les réformes AC ne sont pas suffisamment associées aux réformes plus larges de gouvernance, et ne mettent pas assez à profit les leçons tirées des échecs précédents → risque de perte d'efficacité, de cynisme croissant de la population vis-à-vis de la consolidation démocratique, etc.
- Le corpus croissant d'expériences documentées prouve que des contextes institutionnels et de gouvernance différents appellent des stratégies anti-corruption différentes ; cela n'est cependant pas appliqué dans l'élaboration des politiques.

III. Les principales caractéristiques identifiées pour des stratégies et des politiques AC efficaces

Phase de conception

Différentes institutions internationales – parmi lesquelles la Banque mondiale, le PNUD et l'ONUSUDC – ont développé des approches conceptuelles et des recommandations pratiques pour l'élaboration de stratégies / programmes / politiques anti-corruption efficaces.

Nous présentons ici une liste des principales caractéristiques recommandées pour l'élaboration de stratégies et de politiques anti-corruption efficaces. L'objet de la présente étude n'est pas de les remettre en cause ni d'en évaluer l'importance. Nous en avons au contraire accepté la valeur intrinsèque et les avons intégrées à la formulation des questions qui devaient guider les études de cas (voir Annexe I), ce qui nous a permis de compléter d'autres points importants tels que les questions relatives aux facteurs déterminants du changement, aux aides extérieures ou aux obstacles potentiels.

Après un premier bilan de ces recommandations, nous avons pu constituer un résumé des principales caractéristiques généralement mises en avant pour la conception et la mise en oeuvre de politiques AC efficaces :

- Appropriation nationale / locale & volonté / direction politique (BM, PNUD, ONUSUDC, TI)

- Adaptation aux réalités / conditions / comportements / croyances au niveau local --- pas de solutions uniques (BM, PNUD, TI)
- La conception de politiques de qualité passe par une solide base de connaissances et d'informations (diagnostics, statistiques, évaluation du contexte de la culture politique, etc.) (BM, ONUDC, PNUD)
- Vision à long terme pour des résultats à court ou moyen terme ciblés sur des institutions / domaines clés (BM, PNUD, ONUDC)
- Approche holistique / globale – intégrée à d'autres réformes (BM, PNUD, ONUDC, TI)
- Programmation, séquences et sélection de points d'entrée – viser la crédibilité, des résultats tangibles et le renforcement de l'électorat (BM, PNUD, TI)
- Equilibre entre prévention, répression et éducation (PNUD, TI)
- Participation → vaste action collective / d'alliances (BM, PNUD, ONUDC, TI)
- Transparence et impartialité → politiquement neutre (ONUDC, TI)
- Ressources et expertise → mesures à court terme et programmes financés à moyen terme pour mener un travail de fond (BM, PNUD, TI)
- Les bailleurs devraient donner l'exemple et promouvoir l'intégrité / la transparence interne (PNUD)
- Définition claire des mandats des différentes institutions chargées d'appliquer les politiques (PNUD)
- Communication → en particulier en cas de succès (PNUD)
- Suivi & évaluation mesurables (PNUD, ONUDC, TI)

Phase d'application

Les institutions susmentionnées ne proposent généralement pas de recommandations similaires pour une application efficace des politiques (il semble que cette phase nécessite bien moins de recherches, d'évaluations et de compréhension que la phase critique de l'élaboration des politiques AC). Il est bien sûr fondamental d'effectuer une évaluation rigoureuse de l'efficacité et de la soutenabilité des initiatives / politiques anti-corruption ; cet exercice dépasse néanmoins les possibilités de cette étude.

Nous explorerons toutefois quatre dimensions de la phase d'application qui sont souvent mentionnées comme des éléments clés pour des politiques efficaces :

- Coordination : Les principales institutions chargées de mettre les réformes AC en œuvre doivent instaurer et activer des lignes de conduite pour la reddition des comptes et la transparence.
- Communication : Destinée à informer le grand public et les fonctionnaires sur les buts et les objectifs des réformes AC ainsi que sur les progrès, les réussites, les champions, etc.
- Ressources : Dans quelle mesure des ressources additionnelles, tant techniques que financières, ont-elles été identifiées et fournies.
- Suivi : Destiné à évaluer régulièrement les progrès effectués et les impacts des mesures prévues dans les documents de politiques AC.

IV. Questions indicatives pour les études de cas

L'ensemble de questions formulées ci-dessous constitue un guide qui doit permettre d'orienter à la fois les entretiens et l'analyse documentaire antérieure à l'élaboration de l'étude de cas. Il n'est pas nécessaire d'apporter une réponse à chacune de ces questions. Le consultant local y fournira des réponses approximatives sur la base de ses connaissances du pays et de l'étude des documents collectés. Les réponses approfondies seront ensuite élaborées par le consultant international, d'après les entretiens réalisés auprès des parties prenantes identifiées, l'analyse détaillée des documents et les réponses préliminaires du consultant local.

A. Le lancement de la / des initiatives AC :

- Existait-il des catalyseurs particuliers pour l'instauration de la ou des initiatives AC (à savoir, des scandales, des rivalités politiques (élections), le respect de normes AC internationales, une certaine pression des bailleurs, le plaidoyer de la société civile, etc.) ?
- Qui a lancé la ou les initiatives anti-corruption ? Qui s'y est opposé ?
- Quel était le principal objectif visé ? (en prenant en compte à la fois le discours public et les documents techniques initiaux)
- Quel rôle ont joué les bailleurs au cours de cette phase ?

B. La conception de la / des initiatives AC :

L'environnement

- La ou les initiatives étaient-elles associées à des réformes de gouvernance plus larges ? Si oui, comment ?
- Le gouvernement a-t-il procédé à une évaluation pour déterminer les principales failles de gouvernance et leurs causes ? Si oui, qui s'en est chargé, quel était l'objet principal de l'évaluation et était-il facilement accessible ?
- D'autres initiatives AC ont-elles déjà été entreprises ? Si oui, quels résultats / leçons retenues ont-ils été pris en considération ?
- Pour mieux les comprendre, le gouvernement a-t-il entrepris une évaluation des comportements locaux face à la corruption ou des valeurs éthiques locales ? Les études locales effectuées par d'autres acteurs sur ces questions étaient-elles facilement accessibles ?

Le contenu

- Quel était le principal objectif de la ou des initiatives AC ? Quelle était la perspective à atteindre à long terme ?
- Quelle/s approche/s anti-corruption a/ont-elle/s été choisie/s, pour quelle raison et par qui (principal/aux acteur/s) ?
- Quelle était la portée de la ou des initiatives AC (globale à grande échelle, sectorielle, liée aux traités internationaux, etc.) ? Quels domaines étaient visés en priorité ? Quels points d'entrées ont été choisis ? Des mesures de prévention, de répression et d'éducation étaient-elles prévues ? L'une de ces approches a-t-elle été privilégiée, et si oui, laquelle et pourquoi ?
- Comment les initiatives AC ont-elles été associées à des réformes de gouvernance (par exemple des réformes de la fonction publique, de la justice, etc. – le cas échéant, ont-elles été répercutées dans le DSRP et/ou dans d'autres stratégies ou documents de réforme sectorielle) ?
- Quelles analyses, statistiques, études ont-elles été utilisées pour élaborer les politiques (études de perception de la lutte contre la corruption, études réalisées par exemple dans le cadre du

Système National d'Intégrité, analyses de l'économie politique, etc.) ? Lesquelles d'entre elles ont été utiles ? Quel genre de documentation manquait-il ? (d'après les entretiens avec les parties prenantes)

- Les normes et traditions locales étaient-elles reflétées dans les initiatives AC ? Si oui, comment ?
- Lorsque les partenaires internationaux de développement ont soutenu des initiatives AC, ont-ils fait part de leurs hypothèses / analyses sur la nature du problème ?
- Les rôles et responsabilités étaient-ils clairement répartis ? Un service/organisme central de coordination a-t-il été désigné ? Si non, quel mécanisme de coordination interinstitutionnelle a été établi entre les différents services chargés de la mise en oeuvre des politiques AC ?
- Une stratégie de communication ou une campagne d'information sur les politiques AC ont-elles été envisagées ?
- Les responsabilités ont-elles été clairement définies à ce sujet ? Des ressources (financières et techniques) y ont-elles été affectées ?
- Les besoins en ressources (financières et expertise technique) pour la phase d'application ont-ils été déterminés ? L'évaluation des coûts était-elle réaliste ?
- Les ressources disponibles pour les efforts AC ont-elles été identifiées et engagées (celles du gouvernement et des bailleurs) ? Les procédures budgétaires étaient-elles fluides ? Si non, quels problèmes ont été identifiés (notamment dans les relations entre l'Exécutif et le Parlement) ?

La participation des parties prenantes

- Quelles parties prenantes ont été impliquées, lesquelles ne l'ont pas été, et comment leur soutien a-t-il été acquis ou leur résistance dépassée ?
- Quels étaient les principaux acteurs et quelle importance chacun avait-il ? Quel était le rôle des bailleurs en particulier ?
- Quelles étaient les dynamiques de coopération ou de résistance des différents acteurs dans l'élaboration des politiques AC ? La coopération ou la résistance étaient-elles continues ? Quels facteurs pourraient en expliquer les évolutions potentielles ?
- Les différentes parties prenantes partageaient-elles une même analyse, compréhension, consensus et recours contre la corruption (cibler les approches et les suggestions des bailleurs en particulier) ?
- Existait-il une bonne compréhension des circonscriptions potentielles et des forces de résistance vis-à-vis des différents éléments de réforme ? Dans quelle mesure étaient-elles engagées ?

La procédure

- L'élaboration des politiques a-t-elle suivi une procédure ? Si oui, veuillez la décrire.
- La participation des parties prenantes devait-elle suivre un mécanisme formel ? Si oui, veuillez le décrire.
- Comment les parties prenantes ont-elles interagi les unes avec les autres ? Ont-elles choisi la coopération ou la confrontation ? Ou chaque acteur a-t-il choisi une approche différente ? Existait-il un mécanisme de résolution des conflits entre parties prenantes, et si oui, lequel ?
- Par quels acteurs et quels facteurs la définition des priorités et le processus de décision finale ont-ils été influencés (cibler le rôle des bailleurs en particulier) ?
- Les différents choix concernant les politiques AC ont-ils fait l'objet de nombreuses discussions, en particulier la décision de créer un service/organisme spécialisé ou de recourir à un service existant pour la coordination ? Si oui, comment est-on parvenu à un accord/consensus politique ? Quels compromis ont été trouvés ?
- Comment l'agenda politique s'est-il déroulé ? *(la réponse à cette question sera apportée par le consultant international après analyse des entretiens)*

C. La mise en oeuvre des initiatives AC :

La coordination

- Les responsables institutionnels sont-ils tenus responsables des résultats de la ou des initiatives AC ? Comment ? Des indicateurs de performance ont-ils été prévus ? Si oui, lesquels ?
- De quelle manière la ou les initiatives AC ont-elles été coordonnées ?
- Le cas échéant, comment la ou les initiatives AC ont-elles été liées à d'autres réformes de gouvernance ou stratégies de réformes sectorielles ?
- Quels obstacles/contraintes sont apparus au cours de la mise en œuvre initiale ? Comment ont-ils été gérés ?
- Comment les puissants intérêts/parties prenantes opposants ont-ils été gérés ?
- Des alliances importantes ont-elles été créées en soutien à la mise en oeuvre des initiatives AC ? Si oui, lesquelles, et entre quelles catégories d'acteurs ? Constituent-elles une base pour l'action collective ? Ont-elles des intérêts clairement définis ? Quel est le lien qui les unit ? Qu'est-ce qui les sépare ?
- Certaines de ces mesures ont-elles eu un impact positif ? Si oui, lequel ? Que changerait la partie prenante interrogée ?

La communication

- La corruption était-elle une priorité de l'agenda politique ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
- Le gouvernement a-t-il entrepris des activités / initiatives d'information sur les politiques AC vis-à-vis du grand public ?
- Les champions locaux ou les méthodes AC réussies / bons résultats ont-ils été identifiés et publiés ? En termes de prévention, détection et répression (administrative et pénale) ? Si oui, comment ?
- Dans le cadre de la communication nationale du gouvernement, le travail anti-corruption a-t-il été associé aux objectifs de la réforme plus large de la gouvernance (politique et économique) ? Si oui, comment ?
- Quels moyens sont utilisés pour communiquer sur le contenu, les progrès et les résultats des politiques AC ?
- Qui est responsable de la production et de la diffusion des informations relatives aux initiatives AC ?
- Quels sont les effets générés par la communication ou par l'absence de communication ?

Les ressources

- Les activités liées aux politiques AC ont-elles été chiffrées ?
- Quels financements ont été prévus et d'où viennent-ils ?
- Comment les politiques AC ont-elles été intégrées à la procédure budgétaire politique ? Qui / quelle/s institution/s a / ont négocié les budgets AC ? Comment l'Exécutif a-t-il interagi avec le Parlement, en particulier lorsque ce dernier influe beaucoup sur l'approbation du budget annuel ?

Le suivi

- Un système de suivi a-t-il été instauré ? Sur la base de quelles informations les indicateurs de référence ont-ils été établis ?
- Qui a participé aux activités de suivi ? De quelle manière les informations obtenues ont-elles été diffusées ?

Publications récentes de U4 disponibles sur www.U4.no (en anglais)

Public Expenditure Tracking Surveys: Lessons from Tanzania

Sundet, Geir (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Nov 07-14) 4 p.

Anti-Corruption Training and Education

Boehm, Frédéric, Mathias Nell (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Oct 07-13) 4 p.

Anti-Corruption and the Role of Chambers of Commerce and Business Associations

Weimer, Markus (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-12) 4 p.

Corruption and doing business in Serbia

Devine, Vera (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-11) 4 p.

Money in politics: transparency in action

Fontana, Alessandra (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-10) 4 p.

Informal pay and the quality of health care: lessons from Tanzania

Mæstad, Ottar, Aziza Mwisongo (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-9) 4 p.

Competition and corruption. What can the donor community do?

Søreide, Tina (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-8) 4 p.

Rethinking Governance to Fight Corruption

Unsworth, Sue (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-7) 4 p.

Understanding the Private Side of Corruption: New Kinds of Transparency, New Roles for Donors

Johnston, Michael (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-6) 4 p.

Measuring Private Sector Corruption

Rose-Ackerman, Susan (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Sep 07-5) 5 p.

Corruption and Fraud in International Aid Projects

Kramer, Michael (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief May 07-4) 4 p.

The United Nations Convention against Corruption. A Primer for Development Practitioners

Schultz, Jessica (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Feb 07-3) 4 p.

The Recovery of Stolen Assets: A Fundamental Principle of the UN Convention against Corruption

Smith, Jack, Mark Pieth, Guillermo Jorge (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Feb 07-2) 4 p.

Achieving Success and Avoiding Failure in Anti-Corruption Commissions: Developing the Role of Donors

Williams, Robert, Alan Doig (2007)

Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief Jan 07-1) 4 p.

La lutte contre la corruption est un défi dans n'importe quel contexte, parce que la corruption a beaucoup de visages et peut se produire dans de différentes formes à travers tous les secteurs et les institutions d'un pays. La Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) l'a reconnu et demande « des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées » (l'Article 5) pour traiter le problème d'une manière stratégique. Ce rapport analyse profondément comment une telle approche s'est manifestée dans six pays : en Géorgie, en Indonésie, au Nicaragua, au Pakistan, en Tanzanie et en Zambie. Il examine les catalyseurs et les forces motrices en présence, les critères utilisés pour sélectionner les réformes et en définir la priorité, la manière dont ces réformes ont été appliquées, et enfin le rôle des partenaires au développement tout au long du processus.

Les expériences de ces pays montrent que dans la plupart d'entre eux la réponse politique à la corruption qui est perçue comme répandue consiste en élaborant une politique ou une stratégie nationale générale contre la corruption. Cette approche ne s'est néanmoins pas révélée très fructueuse pour un certain nombre de raisons, entre eux, une planification peu réaliste sans définition de priorités, des défauts graves dans la mise en œuvre des politiques anti-corruption et la manque des accords politiques vitales pour les réformes effectives.

Le rapport renforce que des politiques ou stratégies anti-corruption explicites ne sont pas nécessairement les plus convenables et sûrement pas la seule façon pour la mise en œuvre de l'Article 5 de la CNUCC et continue à discuter d'autres options pour les politiques d'anti-corruption coordonnées. Le rapport montre aussi qu'il faut mieux poursuivre des objectifs modestes et efficaces plutôt que des buts ambitieux mais irréalisables.