

# Enseigner l'éthique dans les sociétés fortement corrompues: préoccupations et opportunités

Cette note de synthèse U4 explore les raisons pour lesquelles une approche traditionnelle de l'enseignement de l'éthique n'est pas adaptée aux sociétés fortement corrompues, et met en exergue des éléments clés concernant le moment opportun, le contenu et la méthode à envisager lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes de formation à l'éthique dans de tels contextes.



## Éléments clés

En général, les pays fortement corrompus partagent trois caractéristiques principales qui rendent les programmes de formation à l'éthique à la fois très pertinents et très problématiques.

Premièrement, ces pays sont souvent dotés d'institutions publiques assez faibles, qui ne leur permettent pas de résister à la corruption. Le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, le vérificateur général, le médiateur, les organismes de veille, les services publics, les médias, la société civile, le secteur et les médias privés – les soi-disant « piliers de l'intégrité » qui idéalement devraient agir collectivement pour améliorer la redevabilité et réduire la corruption – sont inefficaces, voire inexistantes. Des institutions étatiques faibles peuvent ou non être accompagnées d'un gouvernement faible.

Deuxièmement, les soi-disant facteurs « culturels » favorisent des taux élevés de corruption. Ces facteurs comprennent des systèmes et des réseaux clientélistes puissants, des systèmes qui canalisent les fonds et les influences par des voies officieuses au profit des élites corrompues qui les administrent. Dans de nombreuses sociétés régies par des gouver-

nements traditionnels, les réseaux clientélistes apportent à leurs membres leur lot de récompenses mais aussi d'obligations. Ces réseaux sont profondément ancrés dans la majorité des pays où la corruption est endémique, et ils ont montré qu'ils sont non seulement extrêmement résistants au changement et à l'« ingénierie sociale », mais aussi efficaces lorsqu'il s'agit de transformer les processus et les institutions gouvernementaux en opportunités de profit personnel.

Troisièmement, on y trouve des élites politiques kleptocratiques, impliquées dans les processus gouvernementaux principalement dans le but d'obtenir et de conserver l'accès à des possibilités d'enrichissement personnel au détriment du bien public, quelle que soit la définition de ce terme. Dans la mesure où elles sont les principales bénéficiaires d'un système corrompu, ces élites opportunistes sont en général réfractaires aux réformes qui limitent leur recherche de rentes au sein des institutions publiques et des processus gouvernementaux corrompus.

Parallèlement, les efforts de réforme et les programmes d'assistance technique, y compris les programmes de formation, peuvent offrir de grandes récompenses potentielles pour les hauts fonctionnaires corrompus, qui sont ainsi susceptibles de soutenir des initiatives de réforme tant qu'ils peuvent contrôler l'accès à la formation. L'expérience a montré que parfois les élites corrompues considèrent que la réforme et le pillage sont complémentaires, et ne bloquent les initiatives de réforme qu'à partir d'un stade très avancé, juste avant leur mise en oeuvre.

De manière générale, les systèmes clientélistes supposent des pratiques fortement enracinées et des relations qui reflètent les lacis complexes d'obligations et de bénéfices d'une société donnée. Ces systèmes peuvent être aussi pesants pour les participants (au vu de la pression exercée sur les individus pour parvenir à des résultats) que favorables. Bien que l'on puisse affirmer que de tels systèmes ont existé dans toutes les sociétés pendant la majeure partie de l'histoire de l'humanité, et sont d'origine nationale, ils ont tendance à distribuer les bénéfices de manière arbitraire et opaque. Il est probable qu'un grand nombre de ces participants estiment que le système actuel n'est pas capable, et ne sera pas capable, d'apporter les bénéfices qui leur sont « dus ».

Tout programme visant à changer cet immobilisme de manière radicale – tel est l'objectif des programmes de formation à l'éthique et à l'intégrité destinés aux fonctionnaires – doit tenir compte des besoins des différents participants à un moment donné, et déterminer la nature et la fonction des réseaux clientélistes à l'oeuvre qui, sinon, compromettrait toute perspective de succès.

Dans des contextes si difficiles, il convient de prendre en compte un certain nombre de questions fondamentales, qui seront abordées ci-dessous, afin d'élaborer et de dispenser un programme de formation à l'éthique efficace.

## Appréhender les comportements

Une corruption endémique signifie que pour des individus, à tous les échelons de la société, les pratiques de corruption deviennent essentielles, non seulement comme mode

de promotion politique et économique mais aussi, dans de nombreux cas, pour assurer chaque jour leur subsistance. Dans la pratique, les programmes de formation à l'éthique peuvent rencontrer une forte résistance tant de la part des directeurs que des employés du secteur public de grade inférieur, qui considèrent que tous les efforts de lutte contre la corruption vont à l'encontre de leurs stratégies individuelles de survie actuelles, du moins à court et moyen terme. Par ailleurs, il est possible que les représentants de la fonction publique (comme la plupart des gens, quel que soit l'endroit) acceptent tout simplement les pratiques de corruption établies qui, selon eux, ne changeront pas ou ne peuvent pas être changées.

La mise en oeuvre d'une formation à l'éthique effective dans les États fortement corrompus sera sans doute confrontée à de sérieux obstacles, quasi normatifs, caractérisés par la posture suivante : « Tout le monde le fait, pourquoi pas moi ? ». Il est probable que ces États opposent une forte résistance à de véritables changements normatifs au profit de l'intérêt public ou du bien commun, notamment puisque pour certaines personnes, et dans une certaine mesure, les habitudes et pratiques de corruption fonctionnent. Dans de pareilles circonstances, la formation à l'éthique ne pourra être effective que si le paysage réglementaire, institutionnel, professionnel et culturel permet une forme de remise en question de l'immobilisme grâce à la mise en oeuvre de diverses pratiques et normes d'éthique qui se dressent contre l'intérêt personnel.

Ces convictions peuvent être reconnues et prises en compte directement et adéquatement dans n'importe quel programme de formation axé sur l'éthique et l'intégrité. Dans un tel contexte, la mise au point d'objectifs de formation appropriés nécessitera une planification stratégique pragmatique et bien étayée de la part des concepteurs du programme et des formateurs, pour garantir que les connaissances et les compétences dispensées dans le cadre du programme sont jugées pertinentes.

Le processus habituel de l'« analyse des besoins de formation » doit ainsi tenir compte non seulement des besoins des participants potentiels, mais aussi du contexte dans lequel ces derniers devront évoluer s'ils ont un rôle majeur à jouer dans la mise en oeuvre d'une réforme.

Les programmes de formation à l'éthique doivent notamment viser à réaliser deux objectifs : permettre aux participants de développer leurs capacités personnelles à initier les processus de changement nécessaires, et les aider à comprendre pourquoi ces réformes sont nécessaires et possibles.

## Évoquer des valeurs universelles : les conflits d'intérêts

Les formateurs seront sans doute confrontés à une plus grande résistance face à des stratégies qui paraissent trop occidentales ou fondées sur la moralité. En revanche, il ne suffit pas de dire aux gens qu'il faut bien se comporter – nombreuses sont les formations à l'éthique qui sont toujours orientées en ce sens aujourd'hui – car cela n'apporte en général pas grand-chose, et n'apporte rien dans ces circonstances. Il convient d'envisager une approche plus

réfléchi et équilibré.

Face à une résistance qui se base sur des valeurs fondamentales, il est nécessaire que les programmes de formation à l'éthique recherchent des opportunités de souligner les bienfaits publics de la déontologie, en démontrant que la conduite éthique des fonctionnaires repose exclusivement sur les rôles, et diffère des notions personnelles et traditionnelles de moralité, religion ou loyauté, et des valeurs privées des réseaux corrompus.

Si la plupart des sociétés revendiquent des valeurs fondamentales différentes, rares sont celles qui rejettent l'idée que les conflits d'intérêts sont déterminants pour établir des normes d'éthique destinées aux représentants de la fonction publique, y compris lorsqu'elles admettent qu'il sera sans doute difficile, voire impossible d'appliquer ces normes en pratique, dans les circonstances actuelles. Les programmes de formation à l'éthique, principalement axés sur le concept des intérêts conflictuels des représentants gouvernementaux, peuvent ainsi être un moyen décisif de répondre aux grandes questions d'éthique que pose la corruption, à savoir le devoir, l'équité, la légitimité et l'intérêt public.

La notion de conflit d'intérêts peut aussi être utilisée en tant que dispositif pour faire valoir les mécanismes de redevabilité traditionnels dans les sociétés pré-modernes, ou dans des États vulnérables, au sein desquels l'appareil d'État est faible ou inexistant : les mécanismes de redevabilité locaux que l'on retrouve dans les comités de rue et les congrégations religieuses présentent souvent certaines formes de traditions et de pratiques de distribution équitable des ressources peu abondantes.

Même si un groupe cible donné ne fait pas clairement cette distinction, la formation peut tenter de porter plus d'attention aux conséquences indésirables de la poursuite effrénée de leur intérêt personnel par les représentants de la fonction publique. « Les conflits d'intérêts » constituent un concept clé. En effet, il n'est pas nécessaire qu'ils soient ancrés dans une tradition culturelle particulière pour être compris et susciter du ressentiment, notamment car ils sont par nature injustes, injustifiables et incarnent l'abus de pouvoir et la corruption. Lorsque cette idée est (ré-) établie, la formation peut se centrer sur les manières et les moyens d'y remédier.

## Établir un contexte neutre

Lorsque une formation se déroule dans un État fortement corrompu, il arrive que la discussion s'oriente vers des détails concernant des cas individuels : le qui, quoi, quand et les sommes impliquées. Parfois, le désir de pointer un doigt accusateur vers d'autres personnes est irrésistible pour de nombreux participants, en particulier lorsqu'ils ont le sentiment d'avoir eux-mêmes été victimes de méfaits ou d'abus.

Dans ces situations, une méthodologie non didactique axée sur des scénarios peut fournir un dispositif favorablement neutre, établissant une distance (et donc plus sûr) pour soulever des questions d'éthique administra-

tive, d'intégrité professionnelle et de corruption officielle, et aborder, analyser et proposer d'éventuelles solutions. Cette approche fonctionne car elle sépare les problématiques de véritables scandales et individus et évite toute référence à des situations locales particulières. En concentrant les études de cas sur des problèmes endémiques, le formateur écarte le risque de sembler culpabiliser ou blâmer des individus particuliers. Il est ainsi possible de mener un débat et une analyse plus efficaces sur les moyens de contrôler ou d'atténuer ces manquements.

Un des objectifs majeurs des programmes de formation à l'éthique consiste à développer des connaissances approfondies sur les outils et les stratégies spécifiques susceptibles de contribuer à résister à une conduite corrompue ou une conduite qui suscite la corruption dans un contexte donné. La formation doit aussi fournir des opportunités appropriées d'expérimenter ce que l'on pourrait appeler « un simulateur d'entraînement à l'éthique et à l'intégrité », pour peu ou prou les mêmes raisons que les pilotes et les soldats qui reçoivent une telle formation : se confronter à un scénario dont les problématiques sont réalistes et le résoudre, à l'aide de guides pédagogiques clairs sur les moyens d'y parvenir, dans le but de produire des résultats qui s'apparentent à une réaction conditionnée. Cette pratique prépare les individus à formuler des jugements appropriés lorsqu'une situation similaire survient bel et bien.

## Temporalité des interventions

Dans les sociétés aux prises avec une corruption endémique, le délai entre les apports de tout programme ou de toute intervention et les résultats est habituellement très long : il est sans doute préférable d'envisager les programmes de formation à l'éthique et les stratégies de renforcement des capacités destinés aux fonctionnaires comme des investissements à long terme, susceptibles de précéder les résultats escomptés de quelques années, voire de quelques décennies.

Il peut devenir manifeste que, dans les circonstances données, il serait judicieux, voire nécessaire, que le public cible attende des conditions plus propices pour démontrer son nouvel engagement en faveur d'un service public éthique et d'un gouvernement intègre. Dans de pareils cas, l'approche de formation devrait être réaliste et stratégique quant à ce qui peut être accompli à court et à long terme.

De ce fait, une stratégie à plus long terme devrait porter sur le développement progressif et croissant des compétences professionnelles et techniques des participants qui seront peut-être de futurs dirigeants ou directeurs, au lieu de, par exemple, viser à introduire un changement organisationnel global rapide, qui suscitera inévitablement des résistances de la part de ceux qui sont au pouvoir.

## Considérations de coût-efficacité

De nombreuses stratégies de formation efficaces reposent sur une approche de coût-efficacité rationnelle qui souligne les avantages potentiels d'une administration plus performante, transparente et réactive, par exemple,

*« les études de cas concernant des problèmes endémiques évitent de culpabiliser ou de blâmer des individus particuliers »*



U4 est un centre de ressources en ligne pour les praticiens du développement qui sont confrontés aux questions de corruption dans leur travail. Le centre est géré par Chr. Michelsen Institute, centre de recherche indépendant spécialisé sur le développement et la coopération internationale. U4 est financé par AusAID (Australie), BTC/CTB (Belgique), ACIDI/CIDA (Canada), DFID (Royaume Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère néerlandais des Affaires étrangères (NimBuZa). Toutes les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son ou ses auteur(s) et ne reflètent ni l'opinion des agences partenaires de U4 ni celle de CMI/UA (© 2011 - CMI/U4)

en fournissant des services publics indispensables tels que l'éducation et la santé ou en favorisant un véritable accès à la justice. Faire valoir ces arguments de coût-efficacité, notamment au cours des phases initiales de la formation, peut trouver un écho auprès des fonctionnaires qui ont eu l'habitude de travailler dans un système régi par des préoccupations individuelles de gains privés, et non par le souci du bien commun. La plupart des groupes en formation citent et dénoncent rapidement les abus de pouvoir qui existent lorsque la police ou des juges extorquent des paiements des citoyens, ou lorsque les routes, les hôpitaux et les structures d'approvisionnement en eau sont mal construits ou jamais construits car les fonctionnaires peuvent subtiliser les fonds en toute impunité. Ensuite, les problématiques envisagées passent des façons de considérer les contrevenants et leur conduite, à ce qui peut être fait dans la pratique pour les empêcher. Une fois de plus, le concept de « conflit d'intérêts » peut être déployé par les formateurs comme élément central des échanges.

En se centrant davantage sur les principes généraux et les circonstances hypothétiques d'un cas spécifique – soigneusement conçu afin d'extraire les principales caractéristiques d'une problématique éthique particulière, et restant attaché au contexte social applicable – il est possible de mieux aider les formateurs et les participants à analyser les questions d'un point de vue endémique, tirer des conclusions sur la nature des manquements éthiques dans leur propre organisation, et échanger sur les stratégies et méthodes les plus efficaces pour les éliminer.

Bien entendu, cette approche peut aussi convenir dans des contextes où la corruption n'est pas endémique. Dans chaque société, les questions d'éthique administrative ou gouvernementale se rapportent toujours, à un certain niveau, à un jugement sur la conduite, des droits et des obligations individuelles, et au blâme. Ensuite, il y a toujours lieu de s'inquiéter lorsqu'il s'agit d'obtenir une réponse acceptable à la question : « Que devrait-on faire pour changer cette situation? ». Pour que le contenu de la formation soit jugé comme applicable dans le monde réel, il convient de débiter un programme de formation à l'éthique en gardant cette question finale à l'esprit.

## Éléments de conclusion

Dans le cadre des sociétés où la corruption est endémique, les fonctionnaires qui suivent une formation à l'éthique et l'intégrité doivent déterminer comment, dans un système de gouvernance équitable, juste et éthique, ils pourraient avoir de plus grandes chances de favoriser un accès plus prévisible et juste aux biens et aux bénéfices, plus de contrôle sur leurs vies et, globalement, une meilleure société.

Ce défi s'apparente vraisemblablement au paradoxe classique de la poule et de l'œuf : les fonctionnaires éthiques ne peuvent s'épanouir que si des institutions solides les accompagnent dans leur démarche, et des institutions solides ne peuvent s'épanouir que si elles hébergent des fonctionnaires éthiques. Le public cible ne sera attentif à la formation que si l'on peut démontrer que ce paradoxe est résoluble.

Cependant ce paradoxe s'avère plus complexe en présence de sociétés corrompues de manière endémique. Ici, il convient d'atteindre trois objectifs d'élaboration de système : des fonctionnaires éthiques, des institutions éthiques, et des bénéficiaires qui peuvent être démontrés par un gouvernement éthique à une majorité de citoyens. Il est nécessaire d'aborder ces objectifs conjointement et progressivement. Le programme de formation doit montrer comment ces objectifs pourront être réalisés. Ce n'est qu'alors que l'on pourra raisonnablement penser que les participants pourraient être en mesure de changer leur comportement, et ce faisant, de commencer à transformer un système de gouvernement corrompu.

Comme Confucius nous l'a rappelé il y a fort longtemps : il n'est nul besoin d'une armée disciplinée, ou même de nourriture suffisante pour le peuple, pour autant que celui-ci ait confiance en son gouvernement. Sans cela, rien de valeur ne peut être accompli.

## Lectures complémentaires

Whitton, H (2008) *Making Whistleblower Protection Work: Elements of an Effective Approach*. U4 Brief 2008:24, Chr. Michelsen Institute, Bergen (en anglais)

Whitton, H (2009) *Organisational ethics policies: a primer*. U4 Brief 2008:4, Chr. Michelsen Institute, Bergen (en anglais)