



ONUDC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime



Convention des Nations Unies contre la corruption

Stratégies nationales de lutte contre la corruption

**Guide pratique d'élaboration
et de mise en œuvre**

OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME
Vienne

Convention des Nations Unies
contre la corruption

Stratégies nationales de lutte contre la corruption

Guide pratique d'élaboration
et de mise en œuvre



NATIONS UNIES
New York, 2016

© Nations Unies, décembre 2016. Tous droits réservés pour tous pays.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

Production éditoriale: Section des publications, de la bibliothèque et des services en anglais, Office des Nations Unies à Vienne.

Remerciements

Le présent Guide est l’aboutissement du travail réalisé par le Service de la lutte contre la corruption et la criminalité économique de l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) conformément au programme thématique intitulé “Action contre la corruption, la fraude économique et la criminalité liée à l’identité (2012-2015)” et à la résolution 5/4 de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption.

L’ONUDC tient à remercier ses consultants Richard Messick et Matthew Stephenson pour leurs contributions de fond à la rédaction de ce Guide.

L’ONUDC exprime aussi sa profonde gratitude à ceux qui ont contribué, grâce à leurs connaissances et à leur expérience, à différentes étapes de l’élaboration du présent Guide et aux experts qui ont participé à la Réunion du Groupe international d’experts, tenue à Vienne du 6 au 8 mai 2015: Roberta Solis Ribeiro, Cheffe, Service consultatif des affaires internationales, Bureau du Contrôleur général (Brésil); James Wasserstrom, Conseiller stratégique, Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l’Afghanistan, Washington (États-Unis d’Amérique); Jennifer Widner, professeure de sciences politiques et d’affaires internationales, Université de Princeton (États-Unis d’Amérique); Levan Kakava, Chef, Service des enquêtes, Ministère des finances (Géorgie); Levan Shanava, spécialiste, Service des enquêtes, Ministère des finances (Géorgie); Daviti Simonia, Enquêteur chargé des affaires particulièrement importantes, Agence de lutte contre la corruption (Géorgie); Orsolya Ifi-Valde, Conseillère juridique, Service national de protection (Hongrie); Kaushik Goburdhun, Conseiller juridique en chef, Commission indépendante de lutte contre la corruption (Maurice); Theunis Keulder, Président, Institut pour la démocratie (Namibie); Lise Stensrud, Directrice des politiques, Norad (Norvège); Phil Mason, Conseiller principal de lutte contre la corruption, Service de la responsabilité financière et de la lutte contre la corruption, Ministère du développement international (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord); José das Neves, Commissaire adjoint pour l’éducation, les campagnes et la recherche, Commission de lutte contre la corruption (Timor-Leste); Zelia Trindade, Procureure générale adjointe (Timor-Leste); Gillian Dell, Transparency International; Anga Timilsina, responsable de programme, Initiative mondiale de lutte contre la corruption, Programme des Nations Unies pour le développement; et Jonathan Agar, juriste adjoint, Bureau des affaires juridiques du Secrétariat.

L’ONUDC salue également la contribution des membres de son personnel, Ronan O’Laoire et Constantine Palicarsky, qui étaient chargés de la mise au point du Guide, et les personnes suivantes qui ont fait part de leur expérience et de leurs commentaires: Dimitri Vlassis, Candice Welsch, Oliver Stolpe, Robert Timothy Steele, Jason Reichelt, Samuel De Jaegere, Zorana Markovic, Virginia de Abajo-Marqués, Annika Wythes,

Troels Vester, Claudia Sayago, Shervin Majlessi, Jennifer Sarvary Bradford et Akharakit Keeratithanachaiyos.

L'ONU DC tient en outre à exprimer toute sa reconnaissance au Gouvernement australien, qui a généreusement financé la production du présent Guide.

Table des matières

Introduction	1
I. Processus de rédaction	5
A. Confier la rédaction de la stratégie à un petit groupe semi-autonome	5
B. Obtenir le soutien constant et la participation continue de hauts dirigeants politiques	6
C. Consulter régulièrement tous les organismes publics qui seront concernés par la stratégie	7
D. Solliciter l'avis de l'opposition politique dans la mesure du possible	8
E. Associer tous les secteurs de la société au processus de rédaction	9
F. Mettre l'accent sur la communication, la transparence et l'information tout au long du processus de rédaction	10
G. Allouer suffisamment de temps et de ressources à la rédaction de la stratégie	11
H. Mettre à profit l'expérience et l'expertise d'autres pays	12
II. Diagnostic préliminaire et analyse de la situation	13
A. Établir un diagnostic préliminaire des problèmes de corruption	13
1. Auto-évaluations, évaluations par les pairs et autres types d'évaluation	15
2. Corruption et gouvernance: comparaisons entre pays	16
3. Enquêtes sur la perception de la corruption par pays	17
4. Enquêtes portant sur des cas réels de corruption	18
5. Plates-formes Internet et médias sociaux	20
6. Informations recueillies par les organismes publics	20
7. Comparaisons de différentes sources de données	22
8. Évaluations de la vulnérabilité	23
9. Mesures indirectes	23
B. Évaluer les obstacles qui s'opposent à une réforme efficace	24
1. Évaluer les problèmes de ressources	24
2. Faire face aux oppositions éventuelles et mettre à profit les soutiens	25
III. Formulation des mesures de lutte contre la corruption	29
A. Adapter la stratégie au diagnostic en tenant compte des contraintes	29

B.	Être ambitieux mais réaliste	29
C.	Définir les mesures concrètes et spécifiques à prendre	30
D.	Décrire l'objectif de chaque élément de la réforme	32
E.	Étudier, pour chaque élément de la réforme, les coûts, les avantages, les obligations et les vecteurs d'opposition et de soutien	32
F.	Prêter attention aux priorités et à l'ordre des actions	32
G.	Définir la date de mise en œuvre des différentes réformes	34
IV.	Assurer une mise en œuvre efficace	35
A.	Confier la coordination et la mise en œuvre à une seule entité de haut niveau	36
B.	Conférer à l'unité de coordination et de mise en œuvre des compétences et des pouvoirs suffisants	37
C.	Encourager la coopération entre l'unité de coordination et les institutions chargées d'appliquer la stratégie	38
D.	Mettre à profit le pouvoir de la réputation	39
E.	Convenir avec chaque institution d'un calendrier de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre	39
F.	Ne pas sous-estimer les difficultés de la coordination	40
V.	Suivi, évaluation et établissement de rapports	41
A.	Suivi et évaluation de la mise en œuvre	43
1.	Subdiviser les réformes en différentes étapes bien distinctes	43
2.	Choisir un ou plusieurs indicateurs de progrès	43
3.	Choisir une valeur de référence pour chaque indicateur	45
4.	Définir des objectifs réalistes pour chaque indicateur de mise en œuvre	46
5.	Rester vigilant vis-à-vis de la manipulation des indicateurs	46
6.	Utiliser avec prudence les auto-évaluations des institutions	47
7.	Utiliser les évaluations pour affiner les buts de la stratégie et les objectifs de sa mise en œuvre	47
8.	Prévoir suffisamment de temps et de ressources pour l'évaluation	48
B.	Suivi et évaluation des effets produits	48
1.	Ne pas utiliser les évolutions annuelles des indices de la corruption pour mesurer les effets de la stratégie	49
2.	Choisir des indicateurs d'impact comparables dans le temps	50
3.	Isoler les effets liés aux politiques mises en œuvre dans le cadre de la stratégie	51
4.	Être attentif au coût et au temps requis	52
5.	Associer les organisations de la société civile, les universitaires, les instituts de recherche et les citoyens	53
6.	Prévoir des procédures de révision permanente de la stratégie	53
C.	Communication au public des résultats du suivi et de l'évaluation	53
1.	Établissement de rapports internes dans le cadre des mécanismes de coordination en vue de responsabiliser les institutions chargées de l'application	54
2.	Établissement de rapports destinés aux autorités supérieures exécutives ou législatives	54

3. Établissement de rapports destinés au public: un moyen de veiller à la transparence de la mise en œuvre de la stratégie nationale. 54

Annexe. Déclaration de Kuala Lumpur sur les stratégies de lutte contre la corruption 57



Introduction

La Convention des Nations Unies contre la corruption est un instrument international complet, destiné à combattre le fléau de la corruption dans le monde entier. Comme il est indiqué dans le préambule à la Convention, la corruption non seulement menace la stabilité et la sécurité des sociétés, les institutions et les valeurs démocratiques, les valeurs éthiques et la justice, le développement durable et l'état de droit, mais elle est aussi un phénomène transnational qui frappe toutes les sociétés et toutes les économies, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour prévenir et juguler ce fléau. Ratifiée par 176 États parties (au 24 juillet 2015), la Convention a fait de la lutte contre la corruption une règle internationale et de son éradication une aspiration mondiale.

Les États parties à la Convention doivent prendre des mesures efficaces pour prévenir la corruption (chapitre II, articles 7 à 14), ériger les actes de corruption en infraction pénale et assurer une détection et une répression efficaces (chapitre III, articles 15 à 42), coopérer avec les autres États parties dans l'application des lois de prévention de la corruption (chapitre IV, articles 43 à 50) et se prêter mutuellement assistance dans la restitution d'avoirs tirés de la corruption (chapitre V, articles 51 à 59). En outre, l'article 5, en plus d'appeler à une action efficace dans chacun de ces domaines spécifiques, impose à chaque État partie des obligations plus générales, à savoir: *a*) élaborer et appliquer ou poursuivre des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées; *b*) mettre en place et promouvoir des pratiques efficaces visant à prévenir la corruption; et *c*) évaluer périodiquement les instruments juridiques et mesures administratives pertinents en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption (voir l'encadré 1). De plus, aux termes de l'article 6, chaque État partie doit faire en sorte qu'existent un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption en appliquant les politiques visées à l'article 5 et, s'il y a lieu, en supervisant et en coordonnant l'application de ces politiques. Ainsi, l'une des obligations les plus importantes des États parties aux termes de la Convention, obligation à l'égard de laquelle ils doivent rendre des comptes au titre du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention établi en vertu de l'article 63¹, est de garantir que leurs politiques de prévention de la corruption sont efficaces, coordonnées et périodiquement évaluées.

¹ Voir les résolutions 3/1 et 4/1 de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption (figurant dans les documents CAC/COSP/2009/15 et CAC/COSP/2011/14).

**Encadré 1. Article 5 de la Convention des Nations Unies contre la corruption
(Politiques et pratiques de prévention de la corruption)**

1. Chaque État 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.
2. Chaque État Partie s'efforce de mettre en place et de promouvoir des pratiques efficaces visant à prévenir la corruption.
3. Chaque État Partie s'efforce d'évaluer périodiquement les instruments juridiques et mesures administratives pertinents en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption.
4. Les États Parties collaborent, selon qu'il convient et conformément aux principes fondamentaux de leur système juridique, entre eux et avec les organisations régionales et internationales compétentes pour la promotion et la mise au point des mesures visées dans le présent article. Dans le cadre de cette collaboration, ils peuvent participer à des programmes et projets internationaux visant à prévenir la corruption.

Pour de nombreux pays, la réalisation de l'objectif visé par l'article 5 de la Convention contre la corruption peut passer par l'élaboration, la publication et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, autrement dit, un schéma sur lequel bâtir un plan réaliste, complet et intégré pour lutter contre la corruption dans le pays. Mais, pour se conformer aux articles 5 et 6, il n'est nullement indispensable de mettre par écrit une stratégie formelle; les États parties peuvent poursuivre une politique efficace et coordonnée pour prévenir la corruption sans pour autant publier un document de stratégie. Cela étant, comme l'indique la Déclaration de Kuala Lumpur sur les stratégies de lutte contre la corruption (voir en annexe), la publication d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption peut être un bon moyen, pour les États parties, de s'assurer qu'ils remplissent les obligations contractées au titre de l'article 5. Dans cette déclaration, dont la Conférence des États parties prend note dans sa résolution 5/4 intitulée "Suivi de la déclaration de Marrakech en faveur de la prévention de la corruption", il est en outre reconnu que les stratégies de lutte contre la corruption pourraient fournir un cadre d'action global pour les mesures que les États doivent prendre afin de combattre et de prévenir la corruption et qu'elles pourraient constituer un outil utile pour mobiliser et coordonner les efforts et les ressources des gouvernements et autres parties prenantes, et pour concevoir et mettre en œuvre les politiques et en suivre l'application. De fait, à ce jour, l'ONUSUDC a recensé plus de 70 pays ayant édicté soit une stratégie nationale de lutte contre la corruption, soit un ensemble de documents qui, réunis, constituent un cadre global et coordonné de lutte contre la corruption du type de celui envisagé dans la Déclaration de Kuala Lumpur.

Les stratégies nationales de lutte contre la corruption diffèrent considérablement quant à leur longueur, leur niveau de détail, leur champ d'application et leur thème principal, ce qui est à la fois prévisible et souhaitable. Il n'y a pas de méthode "passe-partout" pour élaborer une stratégie efficace, étant donné notamment que les traditions juridiques, culturelles et politiques varient selon les pays, de même que les défis, les opportunités et les contraintes auxquels ceux-ci sont confrontés. Par ailleurs, pour ce qui est de réaliser les objectifs définis dans la Déclaration de Kuala Lumpur, les documents de stratégie nationale sont plus ou moins efficaces et l'on observe à cet égard des variations considérables d'un pays à l'autre, et souvent une grande déception. Ainsi, en 2014, dans un

rapport au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen, la Commission européenne constatait que si, dans certains cas, les travaux sur les stratégies nationales de lutte contre la corruption sont le catalyseur d'un véritable progrès, dans d'autres, des stratégies remarquables ne produisent que peu ou pas d'effets sur le terrain². D'autres bilans de l'efficacité des stratégies nationales montrent également une variation considérable en termes de qualité et d'impact³. De plus, même s'il n'existe pas de solution miracle pour élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption, les différentes situations recèlent néanmoins des difficultés et des enjeux communs, et des enseignements peuvent être tirés des succès et des échecs passés.

En réponse à la résolution 5/4 de la Conférence des États parties à la Convention, dans laquelle il est demandé de recenser et de diffuser les bonnes pratiques parmi les États parties en ce qui concerne l'élaboration de stratégies nationales de prévention de la corruption, et conformément à la responsabilité qui incombe à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) d'apporter une assistance technique aux États parties pour les aider à remplir leurs obligations au titre de la Convention⁴, le présent Guide propose des recommandations aux pays qui envisagent de rédiger ou de réviser une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Si ce Guide vise essentiellement l'élaboration de documents de stratégie formels, bon nombre des recommandations qu'il contient pourront intéresser les pays qui prévoient d'honorer leurs obligations au titre de l'article 5 sans adopter de stratégie formelle.

L'analyse qui suit est organisée selon cinq grands aspects qui sont caractéristiques d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption efficace:

1. Le processus de rédaction devrait être supervisé par un organe disposant d'une autonomie, d'une expertise et d'un soutien politique suffisants, et devrait s'appuyer sur des contributions substantielles d'acteurs clefs à l'intérieur du gouvernement comme à l'extérieur;
2. La stratégie devrait comporter une évaluation et un diagnostic préliminaires des principaux défis que doit relever le pays en matière de corruption, y compris des obstacles qui s'opposent à la mise en œuvre d'une politique efficace de lutte contre ce fléau. Le diagnostic préliminaire devrait aussi permettre de repérer les lacunes ou les limites concernant les connaissances ou la compréhension qu'a le pays de ces questions;
3. Prenant appui sur l'évaluation et le diagnostic préliminaires, la stratégie devrait définir une politique de lutte contre la corruption qui fixe des objectifs ambitieux mais réalistes, dégage les grandes priorités sur le moyen et le long terme, et décrit l'ordre approprié de mise en œuvre des réformes;

² Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Rapport anticorruption de l'UE*, document COM(2014) 38.

³ Voir Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Department for International Development, *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption* (Londres, janvier 2015); Southeast Europe Leadership for Development and Integrity, *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, édition révisée (Sofia, Centre pour l'étude de la démocratie, 2014); Programme des Nations Unies pour le développement, *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region* (Bangkok, 2014); Maíra Martini, "Examples of national anti-corruption strategies", réponse de l'Anti-Corruption Helpdesk (Berlin, *Transparency International*, 2013); Karen Hussmann (dir. publ.), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia* (Bergen, Norvège, Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2007).

⁴ Voir CAC/COSP/2009/15, sect. I.A., résolution 3/4 intitulée "Assistance technique pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption".

4. La stratégie devrait comprendre un plan de mise en œuvre qui assigne la supervision de son exécution à une unité de coordination et qui prévoit des mécanismes visant à garantir que les entités chargées des différents aspects coopèrent entre elles;
5. La stratégie devrait inclure un programme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre et des résultats du plan pour veiller à ce que les différents éléments de ce dernier soient correctement exécutés, qu'ils produisent les effets attendus et qu'ils puissent être remaniés s'il y a lieu.

Avant de poursuivre, deux observations préliminaires s'imposent. Premièrement, une stratégie nationale de lutte contre la corruption n'est pas un simple document technocratique dont la mise en œuvre dépend de la bonne volonté des dirigeants nationaux. L'un des objectifs de l'élaboration et de la diffusion d'une telle stratégie est de contribuer à créer et à pérenniser le leadership, la demande citoyenne et le large soutien nécessaires pour agir efficacement contre la corruption. Un document de stratégie qui se contente de définir un ensemble de politiques satisfaisantes et judicieuses ne favorise pas la réalisation de ces objectifs. Le document, de même que les processus mis en œuvre pour l'élaborer, puis l'appliquer et le réviser après publication, doit créer un sentiment d'appropriation et d'engagement parmi les intéressés, à l'intérieur du gouvernement comme à l'extérieur, et fixer des buts et des jalons qui permettent aux observateurs, dans le pays et à l'étranger, de demander aux pouvoirs publics de concrétiser les objectifs qu'ils se sont fixés. Deuxièmement, une recommandation primordiale du présent Guide est que les auteurs de la stratégie doivent ménager un juste équilibre entre ambition et réalisme. En effet, une stratégie trop prudente et limitée — qui ne proposerait que des changements d'orientation faciles à apporter — risquerait de ne pas s'attaquer aux problèmes de corruption les plus urgents et ne pourrait donc pas susciter l'enthousiasme, mobiliser l'attention et créer une pression suffisante, autant de conditions nécessaires pour faire progresser de façon significative la prévention de la corruption et la lutte contre ce fléau. D'un autre côté, une stratégie trop ambitieuse, qui fixerait des objectifs irréalisables au vu des ressources du pays, serait négligée ou rejetée parce qu'inapplicable, et pourrait contribuer à renforcer un sentiment de frustration et de résignation parmi les citoyens. L'équilibre entre ambition et réalisme n'est pas facile à trouver et la démarche à suivre diffère selon les pays. Les concepteurs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption doivent en être conscients à toutes les étapes du processus.



Processus de rédaction

La première étape de l'élaboration d'une stratégie nationale efficace de lutte contre la corruption consiste à définir le processus de rédaction du document. Les décisions prises au cours de cette étape sont fondamentales, car elles ont une incidence non seulement sur le contenu du document, mais aussi sur ses chances d'être mis en œuvre avec succès. Les institutions et les personnes chargées de rédiger la stratégie différeront selon les pays, et des considérations politiques, des contraintes en matière de ressources et d'autres facteurs détermineront au moins certains aspects du processus. Cependant, il peut être utile de suivre des principes généraux, ou du moins de les appliquer au plus près, lors de la définition du processus de rédaction. En particulier, les huit principes énumérés ci-après méritent d'être mis en avant.

A. Confier la rédaction de la stratégie à un petit groupe semi-autonome

La définition du processus de rédaction est d'une importance capitale et il convient d'apporter à cette première étape le plus grand soin. Il est souhaitable de confier la rédaction du document de stratégie à une structure ou un comité relativement restreint doté d'une autonomie raisonnable. Une directive claire émanant d'un haut dirigeant politique, de préférence le Chef du gouvernement, présentant le mandat et les attributions de l'organe de rédaction peut être un bon moyen de préciser les responsabilités et d'éviter les "querelles de territoire" entre institutions⁵.

Dans l'idéal, l'organe de rédaction devrait être présidé par une personne ayant une stature, une légitimité et une influence politique suffisantes pour s'imposer comme un porte-drapeau efficace du groupe et, *in fine*, de la stratégie elle-même. Le président devrait être le point de contact du groupe avec les autres hauts dirigeants politiques et l'image publique du processus de rédaction de la stratégie nationale. Il n'est pas nécessaire qu'il intervienne dans les détails ou les aspects techniques du processus, mais il doit être un chef de file et avoir un rôle général d'encadrement.

⁵ Au Royaume-Uni, le Premier Ministre a publié une directive confiant au Home Office et au Cabinet Office le soin de rédiger la stratégie nationale. Voir John Bray, "UK national anti-corruption plan: coming soon", *Integrity Matters*, n° 13 (Londres, Control Risks, 2014).

Il convient de trouver un juste équilibre lors du choix des membres de l'organe de rédaction. En effet, comme on le souligne plus bas, il est essentiel d'obtenir la vaste participation et le large soutien de parties prenantes très diverses pour produire une stratégie efficace et pertinente. Pour autant, une stratégie qui consisterait en une longue "liste de souhaits" ou une compilation confuse d'idées et de propositions désordonnées et sans lien les unes avec les autres aurait peu de chances d'être efficace. Il est presque toujours conseillé de désigner un petit nombre de rédacteurs principaux, qui veilleront à la teneur du document. Ils seront choisis avec soin, car ils doivent être en mesure de consulter un large éventail d'experts et de parties prenantes, sans être liés à un programme prédéfini. Dans le même temps, les rédacteurs principaux doivent élaborer une stratégie qui propose une vision cohérente. Ils devraient avoir une stature suffisante pour imposer le respect et disposer de connaissances techniques suffisamment approfondies pour produire un document rigoureux et de qualité. Ils devraient aussi être ouverts aux propositions émanant de différentes sources et constituer un groupe diversifié pour obtenir la confiance d'un large éventail de parties prenantes. Une seule et même personne ne réunira pas nécessairement toutes ces qualités; il est donc important de confier les responsabilités principales du processus de rédaction à un comité composé de personnes aux aptitudes différentes mais complémentaires, qui sauront travailler ensemble de façon efficace.

Un certain nombre de pays ont opté pour la constitution d'un comité de rédaction de haut niveau assisté d'un petit groupe d'experts techniques qui est chargé de la rédaction proprement dite de la stratégie. Ainsi, au Cameroun, une équipe de six personnes était chargée de la rédaction et faisait rapport à une commission nationale composée de huit membres représentant les ministères concernés, l'organe législatif, la Cour suprême, la société civile et les milieux d'affaires. Au Pakistan, une petite équipe de projet émanant du bureau de lutte contre la corruption et d'institutions clefs travaillait sous l'autorité d'un comité directeur présidé par un responsable public de haut rang et composé de personnalités éminentes des institutions de l'État, de la société civile, des médias et du secteur privé⁶.

B. Obtenir le soutien constant et la participation continue de hauts dirigeants politiques

Il est absolument indispensable que la stratégie nationale de lutte contre la corruption bénéficie d'un soutien politique de haut niveau et que ce soutien se maintienne tout au long du processus. Dans l'idéal, il est souhaitable que de hauts dirigeants politiques, de préférence le Chef de l'État, cautionnent dès le début, ouvertement et publiquement, le processus de rédaction de la stratégie. Pendant l'étape de rédaction, ils peuvent afficher leur soutien de diverses manières, par exemple prononcer un discours sur l'importance de disposer d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption ou une déclaration publique incitant les citoyens à fournir des informations au comité. Outre ces manifestations publiques de soutien au début et à la fin du processus, il est également utile de tenir les hauts dirigeants politiques informés de l'état d'avancement et de les associer tout au long de l'élaboration de la stratégie, par exemple en les conviant à certaines réunions du comité de rédaction.

Une fois le processus de rédaction achevé, une reconnaissance juridique et formelle du document de stratégie définitif peut être requise. Cette reconnaissance peut prendre

⁶ Sauf indication contraire, les informations concernant la stratégie d'un État donné sont reprises du texte de la stratégie nationale de lutte contre la corruption de l'État en question.

différentes formes, selon les traditions juridiques et politiques du pays concerné. Dans certains pays, la stratégie devra être présentée au parlement pour approbation sous la forme d'une résolution, voire d'une loi; dans d'autres, un décret d'application pourra suffire. Une reconnaissance formelle, même lorsqu'elle n'est pas exigée, peut être un bon moyen de cimenter le soutien en faveur de la stratégie. Dans de nombreux pays, le meilleur moyen d'y parvenir est de faire approuver le texte par un vote de l'organe législatif.

Les hauts dirigeants politiques ont parfois des avis divergents sur les causes de la corruption ou sur les axes privilégiés à suivre pour la combattre. Il est légitime de craindre que s'ils sont associés au processus de rédaction, ils risquent d'user de leur influence d'une façon qui pourrait être perçue par de nombreux partisans de la lutte contre la corruption (y compris peut-être certains membres de l'organe de rédaction) comme venant affaiblir la stratégie. Cela étant, une stratégie nationale de lutte contre la corruption est, par nature, un mécanisme "imposé d'en haut", qui, pour être efficace, repose sur les efforts déployés par un ensemble de ministères, d'organismes et d'institutions. Sans un soutien politique de haut niveau et sans la conviction, à tous les échelons de gouvernance, que le sommet de la hiérarchie soutient la stratégie et ses rédacteurs, celle-ci a peu de chances d'être efficace, quel que soit son contenu. Si les hauts dirigeants ne sont pas disposés à appuyer une stratégie solide, il pourra être préférable de dégager un large consensus sur les problèmes et les solutions et de reporter la rédaction d'un document à une date ultérieure.

C. Consulter régulièrement tous les organismes publics qui seront concernés par la stratégie

Le processus de rédaction devrait associer des représentants de tous les organismes publics chargés de mettre en œuvre une partie de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il s'agira notamment d'organismes de l'exécutif comme les Ministères de la justice et de l'intérieur, l'institution spécialisée dans la lutte contre la corruption, le médiateur, la police, les services de renseignement financier, les organismes chargés de la passation des marchés publics et la commission de la fonction publique, ou d'autres entités chargées du recrutement, de l'avancement et de la discipline des employés de l'État. Lorsque la stratégie touche des organismes qui ne relèvent pas directement du contrôle de l'exécutif ou qu'elle appelle une action de leur part (pouvoir judiciaire, organe législatif, entités indépendantes comme la Cour des comptes, les commissions réglementaires indépendantes et les pouvoirs locaux et régionaux), ces organismes aussi doivent être associés au processus. Au Ghana, par exemple, les rédacteurs de la stratégie ont sollicité la contribution de parlementaires et de magistrats, tandis qu'en Estonie des consultations ont été organisées avec un certain nombre d'entités indépendantes de l'exécutif, notamment le procureur général et l'agence du droit de la concurrence. Au Pérou, des ateliers spéciaux ont été organisés pour recueillir l'avis de magistrats et de membres de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, et la contribution du médiateur (*defensor del pueblo*) a été sollicitée tout au long du processus de rédaction.

La participation de divers organismes au processus de rédaction de la stratégie est essentielle pour plusieurs raisons. La plus évidente est que les représentants de ces différents organismes n'ont pas tous la même expertise et que cette variété peut contribuer à améliorer la qualité du document. Ainsi, des problèmes et des enjeux qui auront échappé aux rédacteurs principaux (ou qu'ils auront mal compris) seront identifiés et des solutions novatrices proposées. Il est également indispensable que quelques personnes participant

au processus de rédaction puissent fournir des informations financières et budgétaires exactes, qui seront déterminantes pour la bonne mise en œuvre de la stratégie. Mais la raison la plus importante peut-être tient à ce qu'en règle générale plusieurs organismes seront chargés de l'application de la stratégie et que, par conséquent, leur adhésion et leur soutien actif sont essentiels à la réussite du projet. La participation au processus de rédaction renforcera leur sentiment d'«appropriation» vis-à-vis de la stratégie.

Il existe toujours un risque que les représentants des organismes publics soient excessivement réticents aux réformes (reproche courant et universel, quoique pas toujours justifié, à l'encontre des bureaucrates). L'avis des organismes publics doit être respecté, mais pas considéré comme déterminant. Tout bien pesé, il est préférable de faire participer des représentants de tous les organismes publics compétents dès les premières étapes du processus et de se donner ainsi une possibilité de prendre en compte leurs préoccupations, plutôt que de leur présenter une stratégie à laquelle ils n'ont pas été associés et qu'ils risquent par conséquent de ne pas accepter. Pour cette raison en partie, les consultations ne devraient pas se limiter aux dirigeants politiques des différents organismes d'application, mais inclure aussi le personnel technique et les fonctionnaires de carrière qui joueront un rôle clef dans la mise en œuvre des recommandations figurant dans la stratégie. La participation de multiples organismes au processus de rédaction présente aussi l'avantage de renforcer leur capacité à se coordonner et à coopérer sur les questions de lutte contre la corruption. Les échanges qu'ils auront eus pendant la phase de rédaction pourront faciliter la coopération pendant la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, autant d'aspects qui sont décisifs pour la réussite de la stratégie.

D. Solliciter l'avis de l'opposition politique dans la mesure du possible

Une recommandation, qui prête peut-être davantage à controverse, est de faire intervenir pendant le processus de rédaction non seulement des membres du gouvernement en place, mais aussi des membres de l'opposition (députés ou, éventuellement, responsables des pouvoirs locaux et régionaux non affiliés au parti au pouvoir). Leur participation peut se révéler utile pour de multiples raisons. Tout d'abord, en sollicitant l'avis de l'opposition, le gouvernement affiche sa bonne foi — souscrivant ainsi à l'idée que la lutte contre la corruption n'est pas une question partisane — et contribue à limiter le risque que la stratégie nationale soit perçue comme un instrument politique de l'exécutif en place. Ensuite, les partis d'opposition sont souvent bien placés pour solliciter et représenter les points de vue d'administrés qui, sans cela, pourraient être marginalisés dans le processus de rédaction; l'opposition peut aussi faire part de ses inquiétudes si des questions ou des problèmes concernant certaines communautés ne sont pas pris en compte. Enfin, les gouvernements ne sont pas éternels (l'opposition d'hier peut devenir le parti au pouvoir de demain) et la viabilité à long terme de la stratégie nationale de lutte contre la corruption dépend souvent de la continuité du soutien dont elle bénéficie après un changement de gouvernement.

La participation de représentants de l'opposition au processus de rédaction n'est cependant pas sans risque. En effet, leur présence pendant les discussions peut ralentir l'échange libre des idées et il arrive que les partis d'opposition profitent de leur rôle pour servir leurs intérêts politiques, voire saboter le processus afin d'empêcher le gouvernement de se prévaloir d'un résultat politiquement populaire. Et même lorsque ces craintes sont dissipées, le gouvernement peut rechigner à associer l'opposition au processus de rédaction. Quoi qu'il en soit, lorsque la participation directe de représentants de l'opposition est impossible ou non souhaitable, il est néanmoins pertinent que les rédacteurs de la

stratégie consultent des figures de l'opposition dans le cadre d'une consultation plus générale faisant intervenir des experts de tous horizons.

E. Associer tous les secteurs de la société au processus de rédaction

Les rédacteurs de la stratégie devraient trouver des moyens adaptés pour faire intervenir les secteurs de la société qui ne relèvent pas des pouvoirs publics: organisations de la société civile, monde des affaires, médias, milieux universitaires, grand public et autres parties intéressées. Les raisons en sont simples: d'une part, ces acteurs peuvent fournir des informations et des recommandations très utiles qui permettront de concevoir une stratégie plus efficace et mieux adaptée aux besoins et à la situation spécifique du pays; d'autre part, la participation de multiples acteurs très divers au processus de rédaction contribuera à forger une vision commune et à accroître la légitimité de la stratégie dans la société tout entière, et donc le soutien politique qu'elle recevra. Les citoyens qui auront la conviction d'avoir été entendus pendant l'étape de conception seront plus à même de se poser en défenseurs de la stratégie lorsqu'il s'agira de la promouvoir et de la mettre en œuvre⁷.

Les consultations à grande échelle comportent des risques, et bien qu'il soit possible de prendre des mesures pour les limiter et établir un dialogue constructif (voir l'encadré 2), les rédacteurs de la stratégie doivent rester attentifs. À vouloir trop privilégier le consensus ou prendre en compte les avis de toutes les parties prenantes, ils risquent de produire une stratégie édulcorée, bardée de généralités et de velléités, mais indécise quant aux choix concrets entre plusieurs priorités et démarches contradictoires. La participation d'acteurs extérieurs peut aussi avoir un effet boomerang: s'ils ont le sentiment que leur voix n'a pas été prise en compte ou que les consultations étaient un simulacre, ils peuvent se sentir écartés du processus de rédaction et être, de ce fait, moins enclins à devenir des alliés de poids pendant la phase de mise en œuvre. Les rédacteurs doivent donc tout faire pour que les différentes parties prenantes aient la conviction que leurs points de vue sont pris au sérieux et qu'ils influent sur le processus de rédaction. Parallèlement, les rédacteurs doivent indiquer clairement qu'au bout du compte des points de vue très divers devront être intégrés dans un document cohérent et que, par conséquent, la version finale de la stratégie ne contiendra pas exactement ce que toutes les parties prenantes voudraient y voir.

Encadré 2. Établir un dialogue constructif avec les parties prenantes

Pour améliorer la mise en œuvre des politiques, le Gouvernement australien a publié, à l'attention des ministères, une note d'orientation contenant un chapitre sur la consultation des parties prenantes. Cette note recommande de se pencher sur les questions suivantes avant d'engager le dialogue:

- L'objectif et l'intérêt de la participation des parties prenantes pendant la mise en œuvre sont-ils clairs?
- Les parties prenantes ont-elles été identifiées et sont-elles les bonnes?
- Les rapports coût-efficacité des différents moyens de communication ont-ils été examinés?
- Est-il intéressant de procéder à une large consultation via les médias sociaux?

⁷Elinor Ostrom, "Beyond markets and States: polycentric governance of complex economic systems", dans *American Economic Review*, vol. 100, n° 3 (2010), p. 641 à 672.

Encadré 2 (suite)

- A-t-on suffisamment réfléchi à la manière de gérer les échanges avec les parties prenantes pendant la phase de mise en œuvre?
- La mise en œuvre des responsabilités résultant de la participation des parties prenantes est-elle clairement définie, notamment la réaction face à leurs attentes?
- Quel est le meilleur moment pour faire intervenir les parties prenantes?
- Comment les informations fournies par les parties prenantes seront-elles traitées?
- Existe-t-il une stratégie de communication pour consulter les parties prenantes?
- S'il est proposé de lancer une campagne de publicité officielle, les lignes directrices afférentes ont-elles été définies et appliquées?
- Le personnel a-t-il été formé à détecter les éventuels conflits d'intérêts? En particulier, des dispositions satisfaisantes ont-elles été définies pour gérer les conflits d'intérêts, perçus ou avérés, susceptibles d'apparaître lors de la consultation des parties prenantes?

Source: Australie, Department of the Prime Minister and Cabinet et Australian National Audit Office, Better Practice Guide: Successful Implementation of Policy Initiatives (Canberra, 2014), p. 36.

Ces considérations ont aussi une grande incidence sur le calendrier des consultations avec les parties prenantes. Une question essentielle est de déterminer s'il faut avoir préparé une ébauche du document de stratégie avant d'engager les consultations ou si celles-ci peuvent débiter plus tôt. Les deux solutions présentent des risques. Si les rédacteurs attendent qu'un premier texte soit prêt, on pourra leur reprocher de recourir aux consultations non pas pour recueillir en toute bonne foi des avis extérieurs, mais simplement pour chercher soutien et légitimité aux actions qu'ils entendent mener de toute façon. Par ailleurs, des consultations sans orientation précise peuvent conduire à de longues listes de propositions non ciblées. Non seulement cette méthode peut se révéler inefficace, mais elle présente aussi le risque de se mettre à dos les personnes dont les propositions n'auront pas été retenues dans le document final. Une manière d'éviter ces écueils est de structurer les consultations en procédant par étapes: recueillir d'abord des informations générales sur les problèmes de corruption dans le pays, puis élaborer un avant-projet ou une ébauche, et enfin solliciter des contributions plus ciblées. Une autre approche, complémentaire, serait d'organiser sans attendre des consultations sur des constats récents concernant les problèmes de corruption dans le pays. Par exemple, si une étude en cours mentionne des cas de corruption dans des organismes publics dont des citoyens ont été témoins, les rédacteurs de la stratégie peuvent demander aux parties prenantes ce qu'elles en pensent et ce qui pourrait, selon elles, être entrepris pour remédier à la situation.

F. Mettre l'accent sur la communication, la transparence et l'information tout au long du processus de rédaction

En plus d'organiser des consultations avec les parties prenantes (et peut-être aussi dans ce cadre), les rédacteurs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption doivent s'efforcer d'être transparents, dans la mesure du possible (même si, bien entendu, la confidentialité peut être de mise, par exemple lorsque d'autres services de l'État sont

consultés au sujet de questions internes particulièrement sensibles). Outre cette exigence de transparence, le gouvernement devrait définir un plan de communication sur les travaux de l'organe de rédaction pour informer le grand public et les parties intéressées que leurs avis sont bienvenus et expliquer pourquoi la lutte contre la corruption et l'élaboration d'une stratégie nationale en la matière sont vues comme des priorités. Une stratégie médiatique et de communication efficace a de multiples fonctions: multiplier et diversifier les contributions, accroître la légitimité du processus de rédaction de la stratégie, montrer que le gouvernement est fermement résolu à combattre la corruption, et maintenir l'intérêt et l'attention à l'égard du processus de rédaction, notamment parce qu'il durera sans doute un certain temps.

G. Allouer suffisamment de temps et de ressources à la rédaction de la stratégie

La rédaction de la stratégie nécessite du temps et des ressources. Il n'est pas réaliste d'imaginer qu'en l'espace de quelques semaines le comité de rédaction sera en mesure de consulter un large éventail de parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, de réunir et de passer en revue toutes les données et informations, et d'en recueillir de nouvelles pour combler les lacunes majeures constatées dans la base de connaissances nécessaire pour élaborer une stratégie nationale solide et un ensemble de propositions de politiques coordonnées et motivées. Il est donc indispensable de prévoir suffisamment de temps et de ressources.

Le temps nécessaire à l'élaboration de la stratégie dépendra de plusieurs facteurs: La nouvelle stratégie s'inscrit-elle dans le prolongement d'une stratégie plus ancienne? Des recherches de fond ont-elles déjà été menées, et si oui jusqu'à quel point? Sera-t-il facile d'obtenir des informations des différents organismes sur leurs activités? Il importe aussi de prendre en compte le temps nécessaire à la consultation des différentes parties prenantes. Sera-t-il difficile d'organiser des réunions à travers le pays? Combien de temps faudra-t-il pour les programmer?

À titre d'exemple, au Cameroun, malgré la bonne quantité d'informations générales dont ils disposaient, les rédacteurs ont eu le plus grand mal à élaborer un premier projet de stratégie dans le temps imparti, à savoir trois mois⁸. De leur côté, les rédacteurs pakistanais ont réussi à produire un premier texte en à peine plus de dix mois, mais la majeure partie des recherches nécessaires avait déjà été menée et un soutien important des donateurs a contribué à accélérer le processus. D'après une enquête effectuée en 2014 par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans la région Asie-Pacifique, la rédaction d'une stratégie prend généralement entre une et deux années⁹.

La question du temps et des ressources mérite qu'on s'y attarde, car la décision d'élaborer une stratégie nationale est souvent prise à la suite d'un scandale qui pousse les dirigeants à agir vite et avec détermination. Il peut aussi arriver qu'un gouvernement nouvellement élu décide de mettre en place rapidement une stratégie de lutte contre la corruption pour honorer une promesse de campagne. Les partisans d'une telle stratégie auront parfois intérêt à tirer profit de ce type de conjoncture politiquement propice. Il pourra être nécessaire d'accélérer le processus de rédaction pour d'autres raisons, par exemple pour qu'il soit achevé avant la fin du cycle budgétaire. *A contrario*, en phase préélectorale, il ne sera peut-être pas réaliste d'attendre des avancées notables avant la fin des élections.

⁸ Cameroun, Commission Nationale Anti-Corruption, *Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2010-2015* (Yaoundé, 2010), p. 13.

⁹ PNUD, *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?* (2014), p. 14.

Cela étant, quelles que soient les circonstances, bien trop souvent les pays ne prévoient pas suffisamment de temps et de ressources pour produire un document de qualité, ce qui limite considérablement les effets de la stratégie à long terme.

H. Mettre à profit l'expérience et l'expertise d'autres pays

Les rédacteurs de la stratégie auront tout intérêt à faire appel, de façon judicieuse, à des experts d'autres pays qui ont une expérience de l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la corruption, de leur mise en œuvre ou de la fourniture de conseils en la matière. Si bon nombre d'États parties à la Convention, en particulier les pays en développement et les pays en transition, peuvent être très limités en termes de capacité technique, tous en revanche peuvent bénéficier des connaissances et des différents points de vue d'experts extérieurs. Ces échanges sont encouragés à l'article 60 de la Convention, en vertu duquel les États parties sont invités à envisager, dans leurs plans et programmes nationaux de lutte contre la corruption, de s'accorder une assistance technique la plus étendue, y compris l'échange mutuel de données d'expérience pertinentes et de connaissances spécialisées. Les consultants étrangers peuvent apporter des ressources techniques supplémentaires et tirer des enseignements de l'expérience d'autres pays, ce qui constitue une valeur ajoutée significative.

Pour autant, il est essentiel que chaque pays conserve la pleine propriété de sa stratégie nationale de lutte contre la corruption et que cette stratégie soit adaptée à sa situation et à ses besoins spécifiques. La rédaction de ce document ne doit pas être déléguée à des experts étrangers, non seulement parce qu'ils ne sont pas toujours en mesure de cerner parfaitement les problèmes et le contexte uniques du pays concerné, mais aussi parce qu'une stratégie nationale de lutte contre la corruption n'a de chance d'être efficace que si le pays se l'approprie et y souscrit pleinement. Or, trop souvent, des consultants étrangers sont mandatés pour rédiger ce document, et les responsables locaux qui seront chargés de le mettre en œuvre et les citoyens à qui la stratégie est supposée bénéficier n'y auront contribué que de façon minimale. En pareil cas, après le départ des consultants, la stratégie a peu de chances d'être mise en œuvre efficacement et, bien souvent, elle restera lettre morte.

Un point connexe, et important, concerne le rôle du soutien apporté par les donateurs au processus de rédaction. On l'a vu plus haut, ce travail, s'il est effectué sérieusement et correctement, demande beaucoup de temps et de ressources. Pour les pays les moins riches, l'appui de donateurs internationaux peut donc être primordial.

De plus, ces donateurs et l'attention croissante qu'ils portent aux questions de corruption et de bonne gouvernance peuvent — parallèlement à la pression qui pèse sur le gouvernement du fait de ses obligations contractées au titre de la Convention contre la corruption — donner au pays l'impulsion nécessaire pour aller de l'avant en édictant une stratégie nationale, substantielle et rigoureuse, de lutte contre la corruption. Cela étant, les donateurs n'ayant pas toujours une bonne compréhension de la situation dans le pays, ils peuvent parfois l'inciter à prendre une mauvaise direction. De plus, une stratégie nationale rédigée avant tout pour satisfaire des donateurs internationaux a peu de chances de rencontrer, dans le pays, le soutien et la légitimité qui sont indispensables pour produire des résultats qui s'inscrivent dans la durée. Il est donc important d'examiner avec soin les relations entre donateurs internationaux et pays bénéficiaires, de façon à maximiser les effets des subventions octroyées pour l'élaboration d'une stratégie efficace.



Diagnostic préliminaire et analyse de la situation

Une stratégie nationale de lutte contre la corruption doit, pour être efficace, s'appuyer sur une évaluation précise des problèmes et des enjeux auxquels le pays est confronté dans son combat contre ce fléau. Ce diagnostic préliminaire, parfois appelé “analyse de la situation”, consiste en deux éléments principaux: d'une part, l'évaluation de la nature, de l'étendue et des conséquences des problèmes de corruption dans le pays et, d'autre part, l'évaluation des obstacles qui pourraient freiner la mise en œuvre d'une réforme efficace destinée à résoudre ces problèmes. Ces deux éléments sont analysés en détail ci-dessous.

A. Établir un diagnostic préliminaire des problèmes de corruption

Bien qu'elle soit un phénomène universel, la corruption revêt des aspects très divers. Comme il est impossible de s'attaquer à un problème que l'on ne comprend pas, la première étape de l'élaboration d'une stratégie efficace pour lutter contre la corruption consiste, comme le souligne le *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption*, à recueillir et à analyser des informations concernant l'étendue et la nature des problèmes de corruption dans le pays¹⁰. Quelle est la gravité de ces problèmes? Qui en pâtit le plus? Quels préjudices causent-ils? Sous quelles formes se présentent-ils? Quels sont les secteurs de l'économie les plus touchés? Dans quels organismes publics sont-ils les plus répandus? Plus les rédacteurs de la stratégie disposent d'informations pour répondre à ces questions, plus ils sont en mesure de fixer des priorités, d'attribuer des ressources et de mettre en adéquation les objectifs de la stratégie avec les problèmes auxquels le pays est confronté.

Le diagnostic préliminaire des problèmes de corruption dans le pays apporte des informations essentielles à l'élaboration de la stratégie. Pourtant, peu de pays accordent une attention suffisante à cette première étape fondamentale. Pour élaborer le présent Guide, le contenu de 53 stratégies nationales a été analysé, d'où il ressort que 13 stratégies

¹⁰ ONUDC et Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption* (Vienne, 2009), p. 6.

seulement contiennent un état des lieux détaillé de la corruption dans le pays¹¹. Les 40 autres contiennent peu d'éléments de diagnostic et se contentent de mentionner quelques statistiques ou de noter que certains secteurs sont plus corrompus que d'autres; certaines se bornent à constater que la corruption est un problème majeur. L'absence d'analyse préliminaire adéquate dans ces stratégies est cohérente avec les résultats de deux études portant sur les stratégies nationales de lutte contre la corruption: l'une effectuée en 2007 par l'Utstein Anti-Corruption Resource Centre¹² et l'autre en 2014 par le PNUD sur les stratégies mises en place dans la région Asie-Pacifique¹³. Ces deux études concluent aussi que la très grande majorité des stratégies de lutte contre la corruption comportent peu ou pas d'éléments d'analyse sur les problèmes de corruption que rencontre le pays concerné.

L'une des raisons pour lesquelles les décideurs peuvent être tentés de faire l'impasse sur le diagnostic initial et l'analyse de la situation est qu'à leurs yeux, les problèmes de corruption qui se posent sont parfaitement clairs¹⁴. Or, les problèmes les plus manifestes ne sont pas nécessairement les plus graves ou les plus néfastes, mais simplement les plus visibles ou les plus saillants. Le fait de leur accorder une large place pour concevoir une action publique revient souvent à s'engager sur une mauvaise piste¹⁵, car les problèmes les plus préjudiciables sont parfois à peine perceptibles, voire invisibles. Et même lorsqu'un problème flagrant mérite qu'on s'y attache en priorité, il demeure nécessaire d'établir un diagnostic initial pour aider les décideurs à en comprendre les causes et à élaborer une réponse efficace. Surtout, une part essentielle de cet état des lieux consiste à évaluer la gravité des différents problèmes de corruption. Ce travail permet de définir un point de référence par rapport auquel les effets de la stratégie pourront être évalués ultérieurement, autre élément primordial de toute stratégie nationale (voir chapitre V, section A, paragraphe 3).

De plus, le diagnostic préliminaire ne consiste pas simplement à estimer la portée ou l'étendue de la corruption dans le pays. Il doit aussi inclure au minimum une première tentative d'évaluation des mesures prises par le pays pour combattre ce fléau. La législation présente-t-elle de graves lacunes? Les lois sont-elles appliquées avec succès? Les organismes chargés d'enquêter sur les actes de corruption et de poursuivre leurs auteurs ont-ils des ressources et des capacités techniques suffisantes? Quels organismes sont chargés de lutter contre la corruption ou de traiter les problèmes connexes? Leurs rôles, pouvoirs et obligations sont-ils clairement définis? Sont-ils incomplets ou redondants? Quels autres aspects de la législation et des institutions nationales contribuent éventuellement à aggraver le problème de la corruption? Toutes ces questions, et d'autres, devraient être prises en considération lorsqu'on évalue les défis auxquels un pays est confronté.

Cela étant, évaluer la nature et l'étendue des problèmes de corruption dans son propre pays n'est pas une tâche aisée. Parmi les techniques disponibles, beaucoup sont très coûteuses en temps et en ressources, et donc, pour certains États, rédhitoires. Les rédacteurs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption devront, avant toute chose, établir un plan réaliste pour recueillir des informations auprès de toute une série

¹¹ Parmi les diagnostics préliminaires de qualité, on citera la stratégie 2009 de l'Arménie, la stratégie de l'ex-République yougoslave de Macédoine pour la période 2011-2015 et deux stratégies de l'Estonie, l'une pour la période 2008-2012 et l'autre pour la période 2013-2020.

¹² Voir Hussmann (dir. publ.), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?*

¹³ PNUD, *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?*

¹⁴ C'est la raison invoquée par les responsables géorgiens, qui, en 2000, ont publié un plan de lutte contre la corruption sans évaluation préalable. Voir Jessica Schultz et Archil Abashidze, "Anti-corruption policy making in practice: Georgia — a country case study", dans *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann (dir. publ.), p. 69.

¹⁵ Daniel Kahneman, "Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics", dans *American Economic Review*, vol. 93, n° 5, p. 1449 à 1475.

de sources. Ils doivent avoir à l'esprit que les sources d'informations ont toutes des points forts et des points faibles, et donc exploiter des documents multiples et variés pour produire au minimum une évaluation préliminaire des grands problèmes de corruption. Les huit sources d'informations énumérées ci-dessous pourront s'avérer utiles pour réaliser cette évaluation, même si, on le verra, chacune a ses propres limites et inconvénients.

1. Auto-évaluations, évaluations par les pairs et autres types d'évaluation

Les évaluations et les analyses des problèmes de corruption effectuées par les organisations internationales et les organisations non gouvernementales peuvent constituer une source d'informations précieuse et facilement accessible. Toutes les Parties à la Convention contre la corruption ont terminé ou sont sur le point d'achever le premier cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention, au cours duquel est évaluée la conformité avec le chapitre III (Incrimination, détection et répression) et avec le chapitre IV (Coopération internationale).

Chaque examen de l'application de la Convention commence par la présentation, par l'État partie examiné, d'une auto-évaluation dans laquelle celui-ci décrit les mesures prises pour se conformer à la Convention, notamment les dispositions juridiques, les politiques nationales et la preuve de leur mise en œuvre effective (résumés d'affaires et statistiques à l'appui), ainsi qu'un exposé sur la façon dont les institutions faisant partie du cadre national de lutte contre la corruption fonctionnent aux niveaux national et international. Ensuite, deux États parties procèdent à un examen en qualité de pairs et, sur la base du consensus, formulent des observations sur les lacunes qu'ils ont constatées ainsi que des recommandations sur la manière de les corriger pour renforcer le cadre national de lutte contre la corruption. Les bonnes pratiques sont aussi mises en évidence. L'État examiné peut également identifier des besoins d'assistance technique. Bien souvent, l'un des besoins mentionnés est l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption ou la définition d'un plan d'action destiné à mettre en œuvre les recommandations et à consolider la réforme anticorruption (voir l'encadré 3 pour des exemples tirés du processus d'examen de la Convention). Au cours de la sixième session du Groupe d'examen de l'application, un grand nombre de pays ont fait part d'efforts accomplis au niveau national, qui ont été déclenchés par les examens dont ils avaient fait l'objet. Très fréquemment, ces efforts concernaient l'élaboration d'une stratégie nationale conforme à la Convention, des réformes législatives, notamment sur la corruption transnationale, le blanchiment d'argent et l'enrichissement illicite, des mesures de renforcement des capacités en matière d'enquêtes, de poursuites et de justice, l'amélioration de la coordination interinstitutions, et la mise en place de mesures visant à protéger les témoins, les experts et les personnes qui communiquent des informations.

Encadré 3. Liens entre les conclusions des examens de pays et l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la corruption

- La Tunisie procède actuellement à l'adoption d'un plan national d'action qui sera une pierre angulaire de sa stratégie nationale de lutte contre la corruption (en cours d'élaboration) et qui intègre des recommandations formulées à l'issue de l'examen de l'application de la Convention.
- Les Philippines ont profité de la dynamique créée par le processus d'examen de l'application pour mettre sur pied une commission présidentielle interinstitutions en vue d'élaborer des plans, des politiques et des stratégies de riposte destinés à améliorer la conformité avec la Convention.

Encadré 3 (suite)

- Au Kenya, le Chef de l'État a réaffirmé à plusieurs reprises sa volonté de mettre en œuvre les recommandations issues de l'examen, créant ainsi les conditions politiques propres à consolider l'actuelle stratégie nationale de lutte contre la corruption.

Par ailleurs, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Convention interaméricaine contre la corruption, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, ainsi que la Convention pénale sur la corruption et la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe demandent aux États parties de se soumettre à un examen pour évaluer leur degré de conformité. Ces examens, qui sont aussi obligatoires et intègrent une composante de contrôle par les pairs, mettent souvent en évidence des domaines dans lesquels l'État examiné ne remplit pas pleinement les obligations qu'il a contractées au titre de la convention concernée et lui adressent des recommandations pour qu'il prenne de nouvelles mesures propres à améliorer la situation.

Outre ces rapports d'examen formel par les pairs, le PNUD, la Banque mondiale, les banques de développement régionales et un certain nombre d'entités non gouvernementales — organisations nationales et internationales de la société civile, universités et instituts de recherche — procèdent à des examens de pays qui portent sur, ou au minimum intègrent, des évaluations en matière de corruption, d'intégrité et de gouvernance. Parmi les exemples les plus notables, on peut citer les évaluations du Système national d'intégrité effectuées par Transparency International, les rapports de Global Integrity et les évaluations de pays menées par l'Utstein Anti-Corruption Resource Centre. Les évaluations de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, par exemple les évaluations mutuelles menées par le Groupe d'action financière ou les évaluations informelles des risques au niveau national réalisées par la Banque mondiale, sont aussi de possibles sources d'informations.

Tous ces rapports et examens sont particulièrement précieux, car ils nous renseignent non seulement sur l'étendue et la nature de la corruption, mais aussi, souvent, sur les lacunes ou les points faibles des législations, politiques et institutions nationales de prévention de la corruption. Dans de nombreux pays, ces évaluations ont servi de point de départ pour mettre en place des réformes. S'il va de soi que leur nature qualitative plutôt que quantitative introduit une part de subjectivité, elles devraient néanmoins être examinées de près — lorsqu'elles existent — pendant la phase préliminaire d'analyse des difficultés majeures que rencontre le pays.

2. Corruption et gouvernance: comparaisons entre pays

Pour se faire une idée générale de l'étendue des problèmes de corruption dans le pays, les rédacteurs de la stratégie consultent souvent des indices internationaux qui sont censés comparer le niveau de corruption ou la qualité de gouvernance entre différents pays dans une région donnée ou sur l'ensemble du globe. Les rédacteurs (et d'autres intervenants) pourront trouver particulièrement utile de connaître le classement de leur pays au sein de leur région ou par rapport à d'autres pays dont le niveau de développement économique est comparable. En règle générale, ces indices internationaux reposent sur des opinions ou des perceptions recueillies auprès d'experts du pays, mais ils peuvent aussi prendre en compte d'autres types de données.

L'Indice de perception de la corruption calculé par Transparency International et les Indicateurs de gouvernance dans le monde publiés par la Banque mondiale figurent parmi les plus utilisés¹⁶. L'Utstein Anti-Corruption Resource Centre, la Banque mondiale, le Vera Institute of Justice et le projet Gateway de Transparency International ont en outre répertorié toute une série de mesures additionnelles. L'Utstein Anti-Corruption Resource Centre a compilé 14 indicateurs comparatifs de la corruption parmi les plus connus dans un guide, où chaque indicateur est accompagné d'une notice précisant ce qu'il est censé mesurer¹⁷. La Banque mondiale a recensé 39 indicateurs transnationaux de la corruption ou de l'intégrité¹⁸, et le Vera Institute a réuni dans un rapport 53 sources différentes qui comparent l'efficacité de la gouvernance entre les pays¹⁹. Le moteur de recherche du projet Gateway interroge plus de 500 sources de données et fournit des informations non seulement sur des indicateurs entre pays, mais aussi sur des études spécifiques à un pays²⁰.

Si le classement d'un pays selon ces divers indicateurs peut fournir une première estimation de la gravité des problèmes de corruption, il convient néanmoins de rester vigilant dans leur interprétation. Les différents types de données à partir desquels les valeurs de ces indices sont calculées présentent des points forts et des points faibles, que les rédacteurs de la stratégie doivent avoir à l'esprit s'ils décident de recourir à ce type d'indices pour procéder à l'évaluation préliminaire de la situation dans le pays. Par exemple, les valeurs des indices qui s'appuient sur les évaluations subjectives fournies par des experts peuvent être biaisées, parce que chacun a connaissance des publications des autres et que tous communiquent entre eux. Aussi leurs perceptions ne reflètent-elles pas nécessairement un avis personnel indépendant, mais une "doxa"²¹. Par ailleurs, si les informations concernant le niveau global de perception de la corruption dans le pays peuvent être utiles pour mobiliser le public autour de la stratégie — et montrer par exemple que la corruption est vue comme un problème grave —, ce type de données nationales agrégées se révèle peu utile dans l'élaboration du contenu de la stratégie. Il n'est pas suffisant de savoir dans quelle mesure un pays est perçu comme corrompu par rapport aux autres pour bâtir une stratégie qui lui soit adaptée. En fait, il est indispensable de s'appuyer sur des informations précises et détaillées sur la nature et l'origine de la corruption, ce qu'il est impossible d'obtenir à partir d'indicateurs transnationaux de référence.

3. Enquêtes sur la perception de la corruption par pays

Les rédacteurs de la stratégie peuvent aussi exploiter (ou faire réaliser) des enquêtes approfondies auprès des habitants du pays ou des entreprises nationales. Ces enquêtes par pays sont généralement plus détaillées que les enquêtes transnationales: elles comportent des questions sur l'étendue et la nature de la corruption, sa gravité et son évolution dans le temps, ainsi que d'autres concernant certains types de corruption ou la

¹⁶ L'Indice de perception de la corruption et les Indicateurs de gouvernance dans le monde sont des mesures composites. Autrement dit, ils sont calculés à partir de données d'autres sources, qui sont normalisées et agrégées pour créer un nombre qui, à lui seul, synthétise les données sous-jacentes. Ils sont en quelque sorte un "sondage de sondages". Voir Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2014: full source description* (Berlin, 2014); Laura Langbein et Stephen Knack, "The worldwide governance indicators: six, one, or none?", dans *Journal of Development Studies*, vol. 46, n° 2, p. 350 à 370.

¹⁷ Sofia Wickberg, "How-to guide for corruption assessment tools", réponse d'expert n° 365, Utstein Anti-Corruption Resource Centre (Bergen, Norvège, 2013).

¹⁸ Banque mondiale, AGI Data Portal, *Links to Governance Indicators*. Disponible à l'adresse suivante: www.agidata.org.

¹⁹ Vera Institute of Justice, *Rule of Law Indicator Instruments: A Literature Review. A Report to the Steering Committee of the United Nations Rule of Law Indicators Project* (New York, 2008).

²⁰ Transparency International, Gateway: Corruption Assessment Toolbox. Disponible à l'adresse suivante: <http://gateway.transparency.org>.

²¹ Voir Stephen Knack, "Measuring corruption: a critique of indicators in Eastern Europe and Central Asia", dans *Journal of Public Policy*, vol. 27, n° 3 (2007), p. 255 à 291; Daniel Treisman, "What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?", dans *Annual Review of Political Science*, vol. 10 (2007), p. 211 à 244.

corruption dans des secteurs particuliers ou dans telle institution de l'État. Ces enquêtes par pays peuvent cibler, outre le grand public, des investisseurs, des directeurs d'entreprise, des membres de médias d'information ou des spécialistes d'un domaine particulier, dont les points de vue peuvent se révéler très utiles, notamment en ce qui concerne les soumissions frauduleuses et l'achat de matériels de défense, domaines dans lesquels il est peu probable que le citoyen ordinaire possède des connaissances spécialisées sur lesquelles fonder ses perceptions²².

Le principal problème posé par les enquêtes de perception réside dans l'écart, parfois important, entre la perception de la corruption et son étendue réelle²³. De multiples raisons expliquent cette divergence, notamment la réticence des personnes interrogées à répondre de manière sincère aux questions relatives à la corruption²⁴, l'influence des caractéristiques de ces personnes (éducation, niveau de vie, appartenance ethnique, etc.)²⁵, la couverture médiatique²⁶ et les différentes façons de concevoir a priori ce problème²⁷. Il peut être important de comprendre, en tant que telles, les différentes manières de percevoir la corruption, lesquelles, au moins dans certains cas, peuvent traduire une réalité sous-jacente, en particulier lorsqu'elles sont corroborées par d'autres sources. Quoi qu'il en soit, les données de perception devraient toujours être traitées avec prudence et ne devraient jamais constituer la seule et unique source de diagnostic des problèmes de corruption dans un pays.

4. Enquêtes portant sur des cas réels de corruption

Les personnes chargées d'élaborer la stratégie nationale de lutte contre la corruption peuvent aussi exploiter ou faire réaliser des enquêtes invitant les personnes interrogées à s'exprimer sur leurs expériences réelles de la corruption, en plus ou en remplacement des questions concernant leur perception de ce phénomène. Il s'agira par exemple de demander à des citoyens ou à des entreprises²⁸ combien de fois et à quel organisme ils ont versé un pot-de-vin l'année précédente, quelle somme a été payée et dans quel but. Parmi les méthodologies les plus détaillées dans ce domaine, certaines ont été élaborées et testées par l'ONUDC dans ses recherches sur la corruption en Afghanistan, dans les Balkans occidentaux et en Iraq. Les enquêtes de l'ONUDC sur les ménages et le secteur

²² Ces enquêtes de perception auprès de spécialistes diffèrent des consultations d'experts examinées dans le chapitre précédent et servent d'autres objectifs; elles devraient faire partie intégrante du processus de rédaction de la stratégie. Elles peuvent, dans certains cas, être liées.

²³ Voir Benjamin A. Olken, "Corruption perceptions vs. corruption reality", dans *Journal of Public Economics*, vol. 93, n° 7 et 8 (2009), p. 950 à 964; Bonvin Blaise, "Corruption: between Perception and Victimisation: Policy implications for national authorities and the development community", dans *Challenging Common Assumptions on Corruption and Democratisation: Key Recommendations and Guiding Principles* (Berne, Direction du développement et de la coopération (Suisse), 2008); Knack, "Measuring corruption"; Treisman, "What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?"; Michael Johnston, "Measuring the new corruption rankings: implications for analysis and reform", dans Arnold J. Heidenheimer et Michael Johnston (dir. publ.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3^e éd. (New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 2002), partie XIII, chap. 44, p. 865 à 884.

²⁴ Voir Jan Sonnenschein et Julie Ray, "Government corruption viewed as pervasive worldwide: majorities in 108 out of 120 countries see widespread problem", dans *Gallup*, 18 octobre 2013; Aart Kraay et Peter Murrell, "Misunderestimating corruption", document de travail consacré à la recherche sur les politiques de développement, n° 6488 (Washington, Banque mondiale, 2013).

²⁵ Voir Diylan Donchev et Gergely Ujhelyi, "What do corruption indexes measure?", dans *Economics and Politics*, vol. 26, n° 2 (2014), p. 309 à 331; Olken, "Corruption perceptions vs. corruption reality".

²⁶ Richard Rose et William Mishler, "Explaining the gap between the experience and perception of corruption", dans *Studies in Public Policy*, n° 432 (Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 2007).

²⁷ Sandra Sequeira, "Advances in measuring corruption in the field", dans *New Advances in Experimental Research on Corruption*, Danila Serra et Leonard Wantchekon (dir. publ.) (Emerald Group Publishing, Bingley, Royaume-Uni, 2012), p. 145 à 176.

²⁸ La Banque mondiale procède régulièrement à des enquêtes auprès de ses pays clients, auxquels elle demande s'ils ont déjà dû verser un pot-de-vin en échange de ressources énergétiques, d'eau, de services téléphoniques, d'un permis de construire ou d'importation ou d'autres avantages liés au démarrage ou à l'exercice d'une activité. Voir Banque mondiale, *World Bank's enterprise survey: understanding the questionnaire* (Washington, janvier 2011).

des entreprises²⁹ s'intéressent essentiellement à l'expérience de victime des personnes interrogées, ce qui permet de recenser et d'analyser de façon détaillée certains scénarios de corruption et de mettre en évidence les secteurs, organismes et groupes les plus vulnérables. Ce type d'enquête produit en outre des données qui pourront servir de référence à des fins de suivi et d'évaluation ultérieures. Ces enquêtes sur l'expérience sont une source intéressante d'informations, car elles donnent une mesure quantitative et plus objective de certaines formes de corruption.

Compte tenu de sa nature, ce type d'enquête est surtout adapté à la détection des petites affaires classiques de corruption administrative. Pour des raisons évidentes, la majorité de la population n'a normalement pas d'expérience directe de la "grande corruption" faisant intervenir des élites de la politique et du monde des affaires, du trafic d'influence et de la fraude en matière de passation des marchés. Pour pallier les faiblesses inhérentes aux enquêtes auprès des ménages, des enquêtes fondées sur l'expérience ont également été menées dans le secteur des entreprises, l'accent étant mis sur les pratiques commerciales, les relations avec les autorités de l'État et la participation aux appels d'offres publics. Parmi les enquêtes réalisées auprès des entreprises, on peut citer l'International Crime against Businesses Survey de l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, les enquêtes de l'ONUSUDC auprès des entreprises sur la criminalité et la corruption, le Global Competitiveness Survey du Forum économique mondial, le World Business Environment Survey de la Banque mondiale et le *World Competitiveness Yearbook* de l'International Institute for Management Development.

Il convient aussi de tenir compte d'autres limitations liées aux enquêtes fondées sur l'expérience. Il est établi que, dans certains pays, les personnes interrogées refusent parfois d'admettre qu'elles ont personnellement pris part à des actes de corruption, même lorsqu'elles en ont été les victimes³⁰. Par ailleurs, les différences que l'on observe d'une enquête à l'autre en ce qui concerne la disposition des personnes interrogées à participer ou à répondre aux questions avec honnêteté peuvent fausser les résultats; or, ce problème, qui est trop souvent négligé, peut être lourd de conséquences, en particulier lorsque les taux de non-réponse sont très élevés et que cela n'est très probablement pas le fait du hasard. On a ainsi repéré ce type de biais dans des pays où de larges pans de la population n'ont pas le téléphone ou sont difficiles à joindre en personne³¹. Le recueil de données d'enquête de première main peut se révéler long et coûteux et demander un savoir-faire spécialisé, ce qui peut être problématique, notamment dans les pays pauvres où l'infrastructure fait défaut. Quoi qu'il en soit, exploitées correctement, les données d'enquête peuvent être une source précieuse d'informations sur la corruption.

Les coûts de ces enquêtes sur la corruption peuvent être réduits de diverses manières. Il est possible d'effectuer une évaluation préliminaire à partir d'autres sources et de limiter l'enquête proprement dite aux domaines pour lesquels sa valeur ajoutée sera maximale. Dans certains cas, on pourra ajouter des questions relatives à la corruption à une enquête existante que le gouvernement, une organisation internationale ou un organisme privé prévoit de réaliser. Cette solution se révélera beaucoup moins onéreuse que la commande d'une enquête entièrement nouvelle.

Un certain nombre de pays et d'organisations choisissent aujourd'hui de combiner dans une seule et même enquête des questions sur l'expérience et d'autres sur la perception afin de compenser les faiblesses de chacune de ces approches. À ce jour, le Baromètre

²⁹ Voir le document de séance intitulé "Quantitative approaches to assess and describe corruption and the role of UNODC in supporting countries in performing such assessments" (CAC/COSP/2009/CRP.2).

³⁰ Kraay et Murrell, "Misunderestimating corruption".

³¹ Voir Ben Leo *et al.*, "Do mobile phone surveys work in poor countries?", document de travail n° 398 (Washington, Center for Global Development, 2015).

mondial de la corruption 2013 de Transparency International est l'enquête entre pays la plus complète alliant expérience et perception; pour établir ce baromètre, 114 000 habitants de 107 pays ont été interrogés non seulement pour connaître leur perception de la corruption dans leur pays, mais aussi pour savoir si des personnes de leur foyer avaient dû verser un pot-de-vin en échange d'un service public au cours des deux années précédentes. L'ONUSD a également réalisé plusieurs enquêtes combinant perception et expérience, et peut fournir des modèles de questionnaire. Le Gouvernement zambien a utilisé avec succès une enquête de ce type lors de la rédaction de sa stratégie nationale 2007 de lutte contre la corruption: 1 500 ménages, 1 000 fonctionnaires et les dirigeants de 500 entreprises ont été interrogés sur leur expérience directe de la corruption et sur leur perception de ce phénomène. Le Gouvernement s'est ensuite appuyé sur les réponses obtenues pour concentrer ses efforts de prévention sur les services publics apparaissant comme particulièrement corrompus³².

5. Plates-formes Internet et médias sociaux

Si les enquêtes sont utilisées depuis longtemps pour recueillir des informations sur l'expérience que les citoyens ont de la corruption, une nouvelle méthode, initiée par les organisations de la société civile, a récemment vu le jour; elle repose sur l'utilisation de sites Web ou de plates-formes de médias sociaux sur lesquels tout un chacun peut signaler, de façon anonyme, une demande de pot-de-vin émanant d'un agent public³³. De nombreux sites permettent aux citoyens de fournir des informations détaillées: montant du pot-de-vin exigé, organisme qui emploie l'auteur de l'infraction, etc. Des opérateurs de site communiquent périodiquement à ce sujet en précisant, entre autres, le nombre de pots-de-vin demandés, les organismes publics concernés et le montant moyen exigé³⁴. Cette technique est relativement récente. La validité des signalements reste sujette à caution³⁵ et, pour une large part, les problèmes mentionnés plus haut à propos des enquêtes traditionnelles (le biais des réponses par exemple) touchent aussi — et peut-être encore davantage — ces nouvelles plates-formes. Cela dit, combinées à d'autres informations, les données de source collective sur la corruption peuvent être utiles et constituer une source importante d'informations quantitatives, que les rédacteurs de la stratégie et ceux qui la mettent en œuvre peuvent utiliser comme une mesure de la corruption ou de son évolution. En fait, les pouvoirs publics pourront envisager de coopérer plus étroitement avec les organisations qui recueillent des informations sur la corruption au moyen des médias sociaux, voire lancer leur propre plate-forme de réseau social dans le cadre de la collecte de données effectuée pour élaborer leur stratégie nationale de lutte contre la corruption.

6. Informations recueillies par les organismes publics

Nombre d'organismes publics recueillent, dans le cadre de leurs activités, des informations qui peuvent être exploitées pour établir le diagnostic préliminaire des problèmes de corruption (voir l'encadré 4 à titre d'exemple). Ainsi les données relatives aux plaintes

³² Laurent C. W. Kaela, "Zambia: national governance baseline survey – report" (Lusaka, Université de Zambie, Département des études politiques et administratives, 2004); Karen Hussmann et Davies Chikalanga, "Anti-corruption policy making in practice: Zambia – a country case study", dans *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann (dir. publ.), p. 217.

³³ Voir Dieter Zinnbauer, "Crowdsourced corruption reporting: what petrified forests, street music, bath towels, and the taxman can tell us about the prospects for its future", dans *Policy and Internet*, vol. 7, n° 1 (Mars 2015), p. 1 à 24.

³⁴ L'une des initiatives les plus récentes et les plus célèbres est décrite dans Karthik Ramanna et Rachna Tahilyani, "I paid a bribe (dot) com", édition révisée, dans *Harvard Business School Case Collection*, affaire n° 112-078 (Boston, États-Unis d'Amérique, Harvard Business School, 2014).

³⁵ Derek Ruths et Jürgen Pfeffer, "Social media for large studies of behavior", dans *Science*, vol. 346, n° 6213 (2014), p. 1063 et 1064.

pour corruption, aux affaires judiciaires de corruption et aux allégations de soumission frauduleuse fournissent des éléments de preuve directs sur l'incidence et la localisation des actes de corruption. D'autres données permettent d'apprécier l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption ou mettent en évidence les secteurs particulièrement exposés. Le pourcentage des fonctionnaires qui ne déposent pas leur déclaration de situation financière personnelle dans les délais est un indicateur de l'efficacité des contrôles d'intégrité. Le nombre de demandes déposées par un organisme pour déroger aux règles standard d'attribution des marchés publics, le nombre et le montant des dépassements de prévisions de coût de ces contrats, le pourcentage de dépassement du budget et la non-obtention d'un avis sans réserve de l'auditeur sont autant d'indicateurs de problèmes de corruption. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques et les rapports d'audit peuvent mettre en évidence des "fuites" (c'est-à-dire des fonds manquants) qui sont le signe d'une possible corruption³⁶. Les comparaisons du ratio des dépenses sur certains postes (infrastructures par exemple) à la quantité fournie peuvent aussi permettre de détecter des actes de corruption³⁷.

De même que pour toute source de données, l'exactitude des informations produites par un organisme dans le cadre de ses activités doit être vérifiée, car ce dernier peut fort bien les falsifier pour de multiples raisons: obligation d'atteindre ses objectifs, impératif d'augmentation du budget, volonté de dissimuler des problèmes de performance, etc.³⁸ Mais lorsque les données d'exploitation sont disponibles et fiables, elles sont une source d'informations utile et peu coûteuse. De plus, étant donné qu'elles sont recueillies périodiquement, elles peuvent être une bonne source d'informations continues sur les effets de la stratégie. Il arrive que des organismes ne diffusent pas régulièrement d'informations sur leurs activités. Ce manquement aussi peut être un indice de corruption, car moins un organisme publie de données, plus il lui est facile de cacher ses activités au contrôle de conformité. Si les rédacteurs de la stratégie découvrent qu'un organisme publie peu ou pas d'informations, la stratégie devrait prévoir de l'inciter à produire périodiquement des données suffisantes pour qu'il puisse être contrôlé comme il se doit et que sa direction rende compte de ses activités.

Encadré 4. Utilisation des données publiques: l'expérience de l'Ouganda

L'Inspection de l'administration publique ougandaise a fait un usage particulièrement judicieux de données administratives pour étudier l'évolution de la corruption et repérer les secteurs nécessitant des réformes supplémentaires. Dans les enquêtes sur la perception, les Ougandais citent systématiquement la police, l'administration et la justice comme les trois institutions les plus exposées à la corruption. Pourtant, les deux catégories de fonctionnaires contre lesquelles les Ougandais déposent le plus de plaintes pour ce motif sont les responsables des collectivités locales et les agents publics. Cet écart tient peut-être au fait que les citoyens ne savent pas comment ni où déposer plainte contre la police. Comme le note l'Inspection dans son quatrième rapport annuel, il est important de garantir que les citoyens disposent des informations nécessaires pour soumettre une plainte contre les forces de l'ordre. Ce rapport montre en outre

³⁶ Voir Ritva Reinikka et Jakob Svensson, "Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda", dans *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, n° 2 (2004), p. 679 à 705; Asli Gurkan, Kai Kaiser et Doris Voorbraak, "Implementing public expenditure tracking surveys for results: lessons from a decade of global experience", PREM Notes, n° 145 (Washington, Banque mondiale, 2009).

³⁷ Voir Miriam A. Golden et Lucio Picci, "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", dans *Economics and Politics*, vol. 17, n° 1 (2005), p. 37 à 75.

³⁸ Zoe Radnor, "Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming", dans *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Wouter Van Dooren et Steven Van de Walle (dir. publ.) (Londres, Palgrave Macmillan, 2011), p. 98 à 109.

Encadré 4 (suite)

comment des données administratives peuvent être utilisées pour évaluer des domaines auxquels les enquêtes ne donnent pas accès. Il est impossible par exemple d'observer directement l'efficacité d'un programme de prévention de la corruption au sein d'un organisme public, car il n'y a aucun moyen de mesurer la part de réduction de la corruption attribuable au programme en question. L'efficacité des contrôles financiers est un bon indicateur des résultats de l'organisme en matière de prévention de la corruption. L'Inspection prend donc en considération les données du Vérificateur général des comptes indiquant le pourcentage de dépassement du budget annuel de chaque organisme public, le cas échéant. Elle recueille également des données précisant si tel organisme a obtenu un avis d'audit sans réserve et quel est le pourcentage des contrats publics pour lesquels les délais et les budgets n'ont pas été respectés.

Source: Ouganda, Inspection de l'administration publique, *Tracking Corruption Trends in Uganda: Using the Data Tracking Mechanism*, 4^e rapport annuel (Kampala, 2014).

Il va de soi que les données produites par les organismes publics — même si elles sont exactes — doivent être interprétées avec précaution, dans la mesure où la plupart d'entre elles peuvent donner lieu à plusieurs interprétations. Ainsi un organisme public peut-il échouer à un audit non en raison de problèmes de corruption, mais parce que son personnel n'a pas été formé aux procédures afférentes. Dans le cas de contrats publics, un dépassement de budget peut s'expliquer par un manque de préparation, la survenue d'événements imprévus ou simplement une mauvaise gestion. De même, examinées hors de tout contexte, les données relatives aux plaintes pour corruption et aux réclamations contre la police peuvent être trompeuses: un grand nombre de poursuites peut s'expliquer par une augmentation des actes de corruption ou par une amélioration de la détection ou encore par un plus grand volontarisme des procureurs; une absence de plaintes de la part des citoyens peut signifier que le niveau de corruption est faible, que ceux-ci n'ont pas conscience de ce phénomène, qu'ils ignorent être en droit de porter plainte ou qu'ils font l'objet d'actes d'intimidation. Dans certains cas, l'interprétation correcte relève de l'évidence compte tenu du contexte; dans d'autres, pour interpréter correctement les données d'exploitation quantitatives, il faudra consulter des sources d'informations complémentaires.

7. Comparaisons de différentes sources de données

Une technique récente de mesure de la corruption consiste à comparer des données quantitatives multisources qui, normalement, en l'absence de corruption, devraient être identiques, et d'utiliser les écarts observés comme critère de corruption. Par exemple, la différence entre la valeur déclarée des exportations d'un pays A vers un pays B et la valeur déclarée des importations dans le pays B en provenance du pays A peut être la preuve d'actes de corruption au sein des services des douanes³⁹. Il est aussi possible de comparer des données réelles avec les prévisions fournies par un modèle économique pour détecter des ententes dans la passation des marchés⁴⁰. Ces techniques, qui se

³⁹ Voir Raymond Fisman et Shang-Jin Wei, "Tax rates and tax evasion: evidence from 'missing imports' in China", dans *Journal of Political Economy*, vol. 112, n° 2 (2004), p. 471 à 496; Raymond Fisman et Shang-Jin Wei, "The smuggling of art, and the art of smuggling: uncovering the illicit trade in cultural property and antiques", dans *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 1, n° 3 (2009), p. 82 à 96; Sandra Sequeira et Simeon Djankov, "Corruption and firm behavior: evidence from African ports", dans *Journal of International Economics*, vol. 94, n° 2 (2014), p. 277 à 294; Sandra Sequeira et Simeon Djankov, "Trade costs and corruption in ports", dans *Port Technology International*, n° 53 (2013).

⁴⁰ Josef Ålander, "Screening for cartels in procurement procedures: lessons learned", dans *Competition Policy International* (2014).

généralisent, peuvent fournir des mesures utiles de la corruption⁴¹ et, dans certains cas, les données nécessaires à leur application sont directement disponibles. Leur principal inconvénient est qu'elles ne mesurent que des formes restreintes de corruption. De plus, il faut, pour appliquer ces techniques, que les données des différentes sources soient exactes et que les personnes chargées d'effectuer les comparaisons disposent des compétences techniques requises, ce qui, dans le cas des États à ressources limitées, peut se révéler problématique.

8. Évaluations de la vulnérabilité

Les rédacteurs de la stratégie peuvent envisager de mener ou de faire réaliser des évaluations de la vulnérabilité, également appelées analyses de risques, pour détecter les domaines dans lesquels un ministère, un organisme public ou un service administratif sont particulièrement exposés au risque de corruption. En règle générale, ce type d'analyse commence par une classification des fonctions de l'organisation en différentes activités et, pour chacune de ces activités, par une évaluation de trois paramètres, à savoir le système de contrôle général, le risque inhérent de corruption et l'adéquation des garanties existantes⁴². Dans sa forme la plus simple, une analyse de la vulnérabilité face à la corruption peut être effectuée en quelques jours. Toutefois, une évaluation plus complète peut prendre plusieurs mois, en particulier si le personnel de l'organisme concerné n'est pas coopératif. Et, comme c'est le cas pour les examens par les pairs et les rapports des organisations non gouvernementales, ces évaluations dépendent largement de l'appréciation subjective et parfois contestable des évaluateurs. Il est possible de désamorcer les éventuelles polémiques suscitées par les résultats en permettant à toutes les parties intéressées de participer au processus et de réviser les conclusions, le risque étant toutefois de vider ces dernières d'une partie de leur substance en vue de dégager un consensus ou de mettre fin aux contestations.

9. Mesures indirectes

Si la plupart des méthodes et outils décrits précédemment consistent à mesurer les cas de corruption de façon directe, il est aussi possible de déterminer l'étendue des problèmes d'intégrité dans un pays en mesurant des "indicateurs indirects" ou en interprétant des faits susceptibles de donner une idée des problèmes liés à la corruption. Parmi ces indicateurs indirects on peut citer la taille de l'économie souterraine du pays, le temps nécessaire à l'exécution d'une procédure administrative ou la présence dans le pays d'une solide infrastructure institutionnelle de lutte contre la corruption, à supposer que si cette infrastructure existe, les actes de corruption sont moins fréquents⁴³.

Les sources d'informations ont toutes leurs avantages et leurs inconvénients, et elles doivent être combinées de façon appropriée. Il convient que les rédacteurs de la stratégie commencent par passer en revue les informations directement disponibles puis qu'ils déterminent quelles données complémentaires seraient les plus utiles et pourraient être obtenues à un coût et dans un délai raisonnables. Si l'examen de l'application de la

⁴¹ On trouvera une enquête sur ces techniques d'"économie d'investigation" (*forensic economics*) dans Eric Zitzewitz, "Forensic economics", dans *Journal of Economic Literature*, vol. 50, n° 3 (2012), p. 731 à 769.

⁴² Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, Californie, University of California Press, 1988), p. 84 et 85. Voir aussi Conseil de l'Europe, *Project Against Corruption in Albania (PACA): technical paper — corruption risk assessment methodology guide*, document CMU-PACA-02/2011; Tony Scott, Alistair Carstairs et Doug Roots, "Corruption prevention: the Hong Kong approach", dans *Asian Journal of Public Administration*, vol. 10, n° 1 (1988), p. 110 à 119; Maurice, Commission indépendante contre la corruption, *Public Sector Anti-Corruption Framework Manual* (Port-Louis, 2009).

⁴³ Voir PNUD et Global Integrity, *Guide de l'Utilisateur pour Mesurer la Gouvernance Locale* (Oslo, Centre pour la gouvernance d'Oslo, PNUD, 2008).

Convention contre la corruption a révélé des lacunes dans la législation du pays, ou que le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International ou une enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises a mis en évidence des niveaux élevés de corruption dans certains services publics, les rédacteurs peuvent poursuivre en effectuant des études ciblées pour déterminer les causes et proposer des solutions, le cas échéant. Si certaines informations font défaut, les rédacteurs doivent en prendre acte et adapter les propositions d'orientation en conséquence. Ils peuvent également recommander, dans la stratégie elle-même, que soient recueillies des informations complémentaires, à l'instar des rédacteurs des stratégies nationales pour Cabo Verde, la Grèce, l'Inde et la République-Unie de Tanzanie.

Or, la constitution des connaissances requises pour élaborer des politiques de qualité peut se révéler coûteuse, longue et intellectuellement exigeante. Il s'agit là d'une difficulté majeure. En effet, les responsables sont poussés à agir vite, la corruption est souvent considérée comme un problème urgent, la population exige une solution et les décideurs veulent éradiquer au plus vite ce mal qui ronge le pays. De plus, à trop analyser le problème avant de produire un document, on risque de laisser passer une opportunité politique et il arrive que les partisans du statu quo tentent de faire retomber la pression politique en faveur d'une action rapide en prétextant que des études complémentaires sont nécessaires. Mais d'un autre côté, l'efficacité des stratégies nationales de lutte contre la corruption dépend de la précision et de l'étendue de la base de connaissances sur laquelle elles reposent. Sans une évaluation approfondie de la prévalence et des modalités de la corruption dans le pays, la stratégie risque fort d'avoir peu ou pas d'effets. Par conséquent, si des contraintes de temps ou de ressources empêchent la constitution d'une base de connaissances solide, les ambitions de la stratégie doivent être revues à la baisse. La mise en adéquation des moyens disponibles avec les buts et les objectifs visés est l'essence même de la stratégie et constitue un défi permanent.

B. Évaluer les obstacles qui s'opposent à une réforme efficace

La deuxième étape du diagnostic préliminaire consiste à identifier les obstacles qui empêchent le plus l'adoption et la mise en œuvre des réformes nécessaires. Dans le cas d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, les deux obstacles ci-après méritent une attention toute particulière.

1. Évaluer les problèmes de ressources

Les ressources pouvant être consacrées aux initiatives de lutte contre la corruption varient considérablement d'un pays à l'autre. Toute stratégie nationale de lutte contre la corruption devrait expressément prendre ce paramètre en compte et prévoir une évaluation réaliste de ces (différents types de) ressources. Si certaines mesures, comme les modifications du droit formel, ne nécessitent pas forcément un investissement important en temps ou en ressources matérielles, ce n'est pas toujours le cas de leur mise en œuvre (voir par exemple l'encadré 5). D'autres initiatives, notamment le renforcement drastique de l'application de la législation anticorruption, peuvent exiger des moyens assez importants. De plus, certaines mesures de lutte contre la corruption nécessitent non seulement des ressources, mais aussi des compétences spécialisées en comptabilité judiciaire, en langues, en technologie de l'information et autres domaines techniques. Même des mesures apparemment simples comme la modification d'une loi ou d'une réglementation peuvent se révéler difficiles à mettre en œuvre, car certains changements législatifs et réglementaires demandent du temps, de l'attention et la réservation d'un créneau dans un calendrier parfois surchargé.

Encadré 5. Mise en place d'un cadre réglementaire du droit à l'information

La mise en place d'une véritable législation en matière d'accès à l'information demande du temps et des moyens. Si les nombreux modèles de loi existants permettent d'élaborer et d'adopter une nouvelle législation en très peu de temps, il est souvent nécessaire, pour que les institutions publiques puissent répondre aux demandes des citoyens, de réviser les normes et procédures qui gouvernent la conservation des données. Une étude réalisée par la Banque mondiale préconise une mise en place par étapes: dans un premier temps, obligation de publier les informations essentielles sur les différentes institutions et sur les règles qui les régissent, puis, dans un second temps, instauration progressive d'une obligation de réponse aux demandes individuelles des administrés. Cette façon de procéder non seulement laisse le temps aux institutions de moderniser leurs normes et procédures de conservation des données, mais elle permet aussi d'éta-ler les coûts sur plusieurs années.

Source: Toby Mendel, "Legislation on freedom of information: trends and standards", PREM Notes, n° 93 (Washington, Banque mondiale, 2004).

Les besoins en ressources et les difficultés pour répondre à ces besoins peuvent être pris en compte pendant l'examen des différents éléments qui composent la politique de lutte contre la corruption ainsi que dans les plans de mise en œuvre et de suivi. Comme on le verra au chapitre III, section E, l'idéal serait que la stratégie comporte des estimations réalistes des ressources nécessaires pour chacun des éléments de ces plans. Le diagnostic préliminaire devrait aussi comprendre un bilan général des ressources disponibles pour la mise en œuvre des initiatives et montrer comment les financements s'inscrivent dans le cycle budgétaire du pays. L'examen explicite des contraintes en matière de ressources est un bon moyen de cadrage en ce qu'il incite les rédacteurs à rester réalistes et à faire des compromis parfois difficiles. C'est aussi l'occasion, pendant la phase de diagnostic, de mettre en évidence les domaines auxquels il faudra allouer des moyens supplémentaires, auquel cas le document de stratégie devra indiquer précisément et en les motivant les besoins à pourvoir (fonds supplémentaires ou compétences spécialisées et capacité institutionnelle).

2. Faire face aux oppositions éventuelles et mettre à profit les soutiens

S'il est important de prendre en compte la limitation des ressources, l'obstacle majeur à l'application des réformes de lutte contre la corruption n'est généralement ni technique ni lié aux moyens, mais de nature politique. Les personnes et les organisations qui tirent profit de la corruption auront tendance à s'opposer aux changements qui ont pour effet de les appauvrir et tenteront d'entraver la mise en œuvre des stratégies anticorruption. Bien que l'essence même d'une telle stratégie soit d'anticiper les freins à son application (voir l'encadré 6), peu d'entre elles en réalité reconnaissent le risque d'obstruction, et à plus forte raison prévoient des moyens de le contrer. Sur les 53 stratégies passées en revue lors de l'élaboration du présent Guide, seule une poignée mentionne ce risque, et parmi elles, la plupart comptent sur la volonté politique pour l'écarter. Mais aucune ne précise ce qu'il faut entendre par "volonté politique", comment la reconnaître si elle existe ou ce qu'il convient de faire si elle fait défaut⁴⁴. Invoquer l'idée de "volonté politique" pour écarter les risques d'opposition aux réformes, plutôt que réfléchir à la

⁴⁴ Comme l'explique un commentateur, la volonté politique est le "concept le plus insaisissable du dictionnaire de l'action publique, la condition *sine qua non* d'une action réussie, qui n'est jamais définie, si ce n'est par son absence". (Linn Hammergren, *Political Will, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs* (Washington, United States Agency for International Development, 1998), p. 12).

manière de les surmonter est une erreur courante dans l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption⁴⁵, et il n'est pas surprenant que la plupart des stratégies nationales en la matière ne tiennent pas compte de ces risques.

Encadré 6. Stratégie: définition

“Stratégie” reste le meilleur terme que nous ayons pour désigner le travail de réflexion préalable sur les actions à mener, au vu de nos objectifs et des moyens dont nous disposons.

Une stratégie est beaucoup plus qu'un plan. Un plan suppose une séquence d'événements qui nous permet d'avancer en toute confiance d'une étape à l'autre. Une stratégie s'impose lorsque des tiers risquent de faire obstacle à nos plans parce qu'ils ont des intérêts différents et éventuellement opposés aux nôtres.

Source: Lawrence Freedman, *Strategy: A History* (New York, Oxford University Press, 2013), p. x et xi.

Cela étant, il existe des moyens de vaincre les obstructions à la lutte contre la corruption. L'un d'eux consiste précisément à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie nationale. Faire émerger une compréhension solide et largement partagée des problèmes de corruption auxquels le pays est confronté, mener de vastes consultations sur la façon de les résoudre et, comme on le verra au chapitre V, fournir périodiquement des informations sur les progrès accomplis sont autant de moyens de créer la volonté politique nécessaire pour faire barrage aux opposants à la stratégie.

Une étape essentielle consiste à identifier deux groupes: d'un côté, ceux qui sont manifestement prêts à soutenir la stratégie, de l'autre, ceux qui sont le plus susceptibles de s'y opposer⁴⁶. Une fois les partisans et les opposants identifiés, la stratégie peut être conçue de façon à s'attirer les soutiens des premiers et à vaincre les objections des seconds. Une technique consiste à introduire progressivement les changements qui prêtent à controverse tout en mettant en œuvre rapidement ceux qui recueillent l'adhésion. Il importe en outre de bien comprendre les motifs qui animent les opposants. Par exemple, les fonctionnaires peuvent être hostiles à la mise en place d'un code de déontologie rigoureux par crainte d'enfreindre ses dispositions par mégarde. Dans ce cas, les rédacteurs de la stratégie pourront instaurer, parallèlement au nouveau code, un mécanisme permettant aux autorités de conseiller les fonctionnaires ou de donner leur aval au sujet d'une conduite potentiellement répréhensible⁴⁷. Enfin, comme cela est expliqué dans l'encadré 7, la facilitation des discussions entre représentants des différents groupes peut contribuer à dégager un consensus sur le programme des réformes.

Il importe également de cerner précisément ce que le public pense de la corruption, éventuellement en menant des enquêtes d'opinion (en plus des enquêtes sur la perception et l'expérience). Il peut être utile par exemple de savoir si les citoyens sont scandalisés par ce phénomène, s'ils le tolèrent à contrecœur, ou s'ils considèrent que certaines pratiques n'en relèvent pas. On pourra aussi chercher à savoir si les opinions diffèrent selon les catégories sociales (entrepreneurs, femmes, personnes dans le besoin, fonctionnaires, élus, etc.). Il est intéressant également de réfléchir à la façon dont les politiques

⁴⁵ Voir Matthew Andrews, “Creating space for effective political engagement in development”, dans *Governance Reform Under Real World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*, Sina Odugbemi et Thomas Jacobson (dir. publ.) (Washington, Banque mondiale, 2008).

⁴⁶ Voir Michael Johnston et Sahr Kpundeh, “Building a clean machine: anti-corruption coalitions and sustainable reform” (Washington, Banque mondiale, 2002).

⁴⁷ Richard E. Messick, “Policy considerations when drafting conflict of interest legislation”, dans *Corruption and Conflict of Interest: A Comparative Law Approach*, Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen et Thomas Perroud (dir. publ.) (Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing, 2014), partie II, chap. 8, p. 113 à 123.

de lutte contre la corruption peuvent évoluer avec le temps, en reconnaissant que, par nature, elles ne sont pas figées et qu'elles peuvent susciter une adhésion forte ou, au contraire, une vive opposition.

Encadré 7. Surmonter les objections par la discussion

Le processus délibératif est un moyen non seulement d'identifier les opposants à la réforme ainsi que leurs motivations, mais aussi de surmonter cette résistance. La Banque mondiale a utilisé cette technique pour susciter l'adhésion aux plans d'action contre la corruption dans plusieurs pays. Des réunions ont été organisées avec des citoyens, des entreprises, des élus et des groupes de la société civile, et des exemples témoignant des préjudices que la corruption cause au pays ainsi que des solutions pour remédier au problème ont été présentés. Une personne était chargée d'animer un débat destiné à dégager un consensus autour d'un programme de réformes efficace.

Sources: Jane Mansbridge, "Deliberative and non-deliberative negotiations", HKS Faculty Research Working Paper Series, n° RWP09-010 (Boston, États-Unis d'Amérique, Harvard Kennedy School, 2009); Carolien Klein Haarhuis, "Promoting anti-corruption reforms: evaluating the implementation of a World Bank anti-corruption program in seven African countries (1999-2001)", ICS dissertation series, n° 114 (Utrecht, Université d'Utrecht, 2005).



Formulation des mesures de lutte contre la corruption

Après avoir établi un diagnostic préliminaire des problèmes à résoudre et des défis à relever, les rédacteurs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption doivent formuler les objectifs proprement dits et les moyens pratiques de les atteindre. Cette étape peut prendre la forme d'un plan de travail ou d'une déclaration plus générale exposant la voie à suivre. Les mesures envisagées peuvent comprendre l'adoption de nouvelles lois, des changements organisationnels et d'autres réformes que le pays doit accomplir pour lutter contre la corruption. La liste des mesures variera selon les pays, car tous n'ont pas les mêmes problèmes ni les mêmes ressources. Cela étant, indépendamment de la forme, les lignes directrices décrites ci-après aideront les rédacteurs à formuler le contenu de la stratégie.

A. Adapter la stratégie au diagnostic en tenant compte des contraintes

La stratégie devrait s'appuyer sur le diagnostic mettant en lumière les grands problèmes et défis du pays en matière de corruption, être adaptée à ce diagnostic et tenir compte des contraintes. Cela peut sembler évident, pourtant, seul un petit nombre des documents de stratégie examinés pour élaborer le présent Guide font un tant soit peu le lien entre le diagnostic préliminaire et les différents éléments de la stratégie proposée pour lutter contre la corruption. Or, le document de stratégie devrait expressément établir un lien entre chacune des mesures envisagées et le diagnostic des problèmes et des défis établi à l'étape précédente. Autre sujet connexe, les rédacteurs de la stratégie devraient distinguer, parmi les mesures proposées, celles qui nécessitent une nouvelle législation ou de nouvelles affectations budgétaires importantes, et celles qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre des lois en vigueur ou en redéployant des ressources existantes.

B. Être ambitieux mais réaliste

La nécessité d'être ambitieux mais réaliste, sur laquelle le présent Guide insiste en permanence, trouve toute son importance dans la définition des objectifs et des

propositions de fond, lesquels seront éventuellement détaillés dans un plan d'action distinct. Trouver le juste équilibre entre ambition et réalisme n'est pas chose aisée. La stratégie n'a pas simplement pour but d'annoncer un plan de réformes en matière d'action publique, elle doit être un moyen de pression pour faire évoluer les choses. Le document de stratégie devrait donc fixer des critères élevés et des objectifs ambitieux, qui ne se limitent pas à des changements mineurs par rapport au statu quo. Parallèlement, définir des propositions et des objectifs irréalistes au vu des contraintes qui pèsent sur le pays, c'est prendre le risque que la stratégie soit perçue comme une liste de vœux pieux et donc écartée. Si elle ne produit pas les effets escomptés, la stratégie ne fera qu'alimenter la désillusion et le cynisme parmi les citoyens.

Les rédacteurs devraient garder à l'esprit que les mesures figurant dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption ne seront probablement pas appliquées telles qu'énoncées au départ. En effet, la stratégie fait partie d'un processus, qui consiste à définir une première démarche et à créer et à entretenir une dynamique politique pour combattre la corruption. Autrement dit, elle sera mise à jour en permanence, en fonction des circonstances et des nouveaux éléments qui apparaîtront. Au moment de trouver un juste équilibre entre ambition et réalisme dans la formulation du plan d'action, il est impératif de ne pas perdre de vue qu'une stratégie nationale de lutte contre la corruption est tout autant un document politique qu'un document technocratique.

C. Définir les mesures concrètes et spécifiques à prendre

La stratégie devrait exposer les mesures concrètes et spécifiques qui contribueront à limiter la corruption dans le pays. Comme indiqué ci-dessus, il est peu probable que chaque mesure soit mise en œuvre exactement telle qu'elle figure dans le document. De plus, l'application proprement dite de certaines politiques peut nécessiter un niveau de détail qui n'aurait pas sa place dans un document de stratégie de niveau national. Il faudra donc peut-être envisager d'adopter un plan d'action pour compléter la stratégie. Il importe toutefois que la stratégie contienne un ensemble de recommandations concrètes et qu'elle ne se contente pas d'énoncer des objectifs en termes vagues et abstraits sans les relier à des réformes ou à des changements de politiques bien spécifiques. Étant donné que la traduction de recommandations, même concrètes, en actions précises peut nécessiter un niveau de détail non adapté à un document de stratégie nationale, on pourra se contenter, dans ce dernier, d'énoncer les réformes recommandées et d'inviter les organismes chargés de leur application (qui, répétons-le, devraient avoir participé au processus de rédaction) à élaborer des plans de mise en œuvre détaillés.

Pour ce qui est des domaines à couvrir ou des types de réformes que la stratégie devrait préconiser, le présent Guide ne propose pas de recommandations de fond particulières. Compte tenu de la nécessité d'adapter les propositions au contexte du pays et de trouver des compromis parfois difficiles, un Guide général comme celui-ci ne peut pas décrire précisément les mesures qui doivent figurer dans une stratégie nationale. Cela étant, la Convention contre la corruption offre un modèle de stratégie, qui pourra servir de point de départ aux rédacteurs pour définir le contenu du plan d'action. Ceux-ci peuvent examiner chacune des grandes catégories d'activités de lutte contre la corruption que les États parties sont tenus de mettre en œuvre en vertu de la Convention (voir l'encadré 8), puis, le cas échéant, réfléchir aux types d'actions qui pourraient convenir au contexte particulier de leur pays dans le but d'honorer ces obligations.

Encadré 8. Convention des Nations Unies contre la corruption: un cadre pour l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption

La Convention des Nations Unies contre la corruption préconise toute une série d'actions dont les rédacteurs peuvent s'inspirer pour formuler leur propre plan d'action. La Convention insiste sur la nécessité de définir des actions dans les domaines suivants:

a) Renforcer la législation de lutte contre la corruption ainsi que la détection et la répression, notamment dans les domaines suivants:

i) Lois contre la soustraction et autres détournements de biens dans le secteur public et le secteur privé (articles 17 et 22);

ii) Lois contre la corruption d'agents publics nationaux et étrangers (articles 15 et 16);

iii) Lois contre le trafic d'influence et autres abus de fonctions publiques (articles 18 et 19);

iv) Lois visant le produit de la corruption, notamment les lois destinées à lutter contre le blanchiment d'argent ainsi que les mesures propres à faciliter l'identification, le gel, la confiscation et la restitution de biens obtenus illégalement (articles 14, 23, 24, 31, et 52 à 57);

v) Protection suffisante des lanceurs d'alerte et des témoins (articles 13, 32 et 33);

vi) Outils ou réformes juridiques susceptibles de faciliter la poursuite effective concernant les activités de corruption (dans la mesure où ces outils et réformes sont compatibles avec les traditions juridiques internes et les principes fondamentaux d'équité), notamment la responsabilité pour enrichissement illicite, l'entrave au bon fonctionnement de la justice, la participation et la tentative; la reconnaissance que la connaissance ou l'intention peuvent être déduites de circonstances factuelles; la responsabilité des personnes morales (par opposition aux personnes physiques); et l'extension adéquate du délai de prescription (articles 20, 25, et 26 à 29);

vii) Administration de sanctions adéquates en cas d'acte de corruption (y compris les voies de recours civiles et pénales), et ce de manière équitable (articles 30, 34 et 35);

b) Mettre en œuvre des mesures plus efficaces pour prévenir la corruption tout en limitant les incitations à la corruption et/ou les occasions de s'y livrer. De telles réformes pourraient comprendre:

i) Des mesures visant à prévenir la corruption dans le secteur public, y compris par la promotion de l'intégrité dans l'administration, le renforcement de l'éthique dans le secteur public, la réduction des risques de corruption dans la passation des marchés et la gestion des budgets, et la promotion de la transparence et de la participation des citoyens (articles 7 à 10 et 13);

ii) Des mesures visant à prévenir la corruption dans le secteur privé, notamment des mesures relatives à la transparence et au signalement, le contrôle des comptes et l'audit (article 12);

c) Élaborer des programmes d'éducation, des campagnes publicitaires et des initiatives de sensibilisation pour changer les mentalités à l'égard de la corruption, faire évoluer les normes culturelles et encourager le signalement (article 13);

d) Renforcer les capacités institutionnelles, dispenser des formations adéquates et garantir l'efficacité, l'autonomie et l'intégrité des administrations publiques qui mettent en œuvre les politiques de lutte contre la corruption (articles 6, 11, 36, 58 et 60);

e) Améliorer la coordination interne et internationale entre les services de détection et de répression et les autres organismes chargés de lutter contre la corruption, et entre le secteur public et le secteur privé (articles 37 à 39 et 43 à 50);

f) Renforcer la collecte et l'analyse de données et autres informations sur la corruption pour dissiper les incertitudes et combler le manque de connaissances (article 61).

D. Décrire l'objectif de chaque élément de la réforme

En plus d'énumérer les réformes proposées, la stratégie devrait décrire l'objectif, la raison d'être et les modalités de mise en œuvre de chacune des réformes. Là encore, ces objectifs devraient s'appuyer sur le diagnostic des problèmes de corruption dans le pays et être ambitieux mais réalistes quant à leur nombre et à leur portée. La formulation des objectifs liés à chaque proposition (ou à un ensemble de propositions) est utile non seulement au moment de concevoir la stratégie, mais aussi, pendant sa mise en œuvre, pour encourager l'exercice des responsabilités et recueillir des observations qui serviront à son actualisation continue (ces deux points sont examinés plus loin dans le présent Guide). Il est souvent plus efficace de définir ces objectifs en termes de résultats intermédiaires précis (par exemple, accroître le nombre de cas de corruption ayant fait l'objet d'une poursuite ou augmenter la satisfaction des citoyens) plutôt que de formuler des objectifs généraux (dissuasion, légitimité des pouvoirs publics, etc.).

E. Étudier, pour chaque élément de la réforme, les coûts, les avantages, les obligations et les vecteurs d'opposition et de soutien

Les aspects touchant aux coûts des ressources et aux contraintes politiques, qui ont été examinés dans le chapitre II, section B, au sujet de l'établissement du diagnostic, devraient aussi être pris en considération pour chacune des réformes et initiatives décrites dans la stratégie. Ainsi, lorsque cela est possible, la stratégie (ou les plans d'action détaillés élaborés par les organismes chargés de la mise en œuvre) devrait fournir au minimum une estimation approximative des besoins en ressources pour chaque proposition, ainsi qu'une évaluation générale de la faisabilité et du rapport coût-efficacité⁴⁸. Les rédacteurs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et les organismes chargés de l'application devraient également réfléchir à la façon de répartir les charges et les avantages liés à la mise en œuvre de la stratégie (pour ces organismes mais aussi pour les parties concernées), et évaluer le soutien et l'opposition politiques aux propositions et définir les mesures qui pourraient être prises pour augmenter l'un et atténuer l'autre. Dans la majorité des cas, ces considérations politiques n'apparaîtront pas dans la stratégie officielle publiée, ou alors de façon indirecte ou en recourant à des euphémismes. Elles devraient néanmoins être examinées et discutées au moment de formuler la stratégie, et des éléments de réflexion politiques pourront utilement être intégrés dans le document lui-même, à l'issue par exemple de discussions portant sur la nécessité de créer un "espace politique" et des alliances en faveur de la réforme.

F. Prêter attention aux priorités et à l'ordre des actions

La corruption est un problème complexe et pluridimensionnel qui appelle une solution globale et multiforme. Cependant, il est impossible d'en couvrir tous les aspects et peu probable que les réformes envisageables soient toutes pareillement efficaces ou réalisables. L'une des missions fondamentales des rédacteurs de la stratégie est de déterminer les domaines les plus prioritaires et de définir l'ordre dans lequel le pays devra s'employer à mettre en œuvre les différentes réformes ou à résoudre les divers aspects du problème. Selon les conclusions d'une récente analyse des stratégies nationales de lutte

⁴⁸ Sur la façon de mener des analyses coûts-avantages des politiques de gouvernance et de lutte contre la corruption, voir Jesper Johnson, "Cost-effectiveness and cost-benefit analysis of governance and anti-corruption activities", U4 Issue n° 10 (Bergen, Norvège, Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2014).

contre la corruption en Europe du Sud-Est, l'absence de priorités aboutit à des documents qui sont, en fin de compte, une simple liste de tout ce que peut contenir un plan de lutte contre la corruption plutôt qu'une feuille de route réaliste propre à juguler ce fléau⁴⁹.

Lors de l'établissement des priorités, il importe d'examiner trois facteurs pour chacune des réformes que l'on envisage d'intégrer à la stratégie nationale: *a*) la gravité du problème ciblé (l'importance du préjudice causé à la société et aux citoyens); *b*) la capacité des réformes à atténuer le problème; et *c*) le coût prévisible de la réforme proposée (ce qui inclut non seulement les coûts économiques et budgétaires, mais aussi ceux afférents au "capital politique", aux ressources techniques ou à l'attention qu'il faudra accorder pour mettre en œuvre la réforme avec succès). L'évaluation du premier facteur, à savoir la gravité du problème ciblé, devrait s'appuyer sur le diagnostic préliminaire. L'examen des deux autres facteurs n'est pas moins important, car la plus grande partie des ressources ne doit pas nécessairement être affectée aux problèmes les plus graves. Ce n'est pas la gravité du préjudice ciblé qui compte, mais la capacité de chacune des réformes à réduire le préjudice causé à la société.

Toutefois, l'examen des effets individuels de chaque réforme ne saurait suffire. Pour déterminer la priorité et l'ordre des actions à mener, il convient aussi de prendre en compte deux autres paramètres. Premièrement, une attention toute particulière doit être portée à la façon dont les différents éléments de la réforme s'imbriquent et aux conditions juridiques, institutionnelles ou sociales préalables qui doivent être en place avant que chaque élément puisse porter ses fruits. Ainsi, une politique de détection et de répression volontariste peut nécessiter, en amont, des réformes juridiques visant à fournir aux enquêteurs et aux procureurs de nouveaux outils pour combattre la corruption, et des formations approfondies sur l'utilisation de ces outils. Il convient de prendre en compte ces liens et ces interdépendances au moment de fixer les priorités et de définir l'ordre de mise en œuvre des réformes. En second lieu, il faudra examiner dans quelle mesure les différentes interventions peuvent influencer sur le soutien politique des initiatives de lutte contre la corruption et sur le reste de la stratégie. Comme on l'a vu précédemment, il est parfois judicieux de commencer par des initiatives qui donneront des résultats tangibles et politiquement populaires dans un délai relativement court, de façon à instaurer un climat de confiance et à renforcer l'appui politique (voir l'encadré 9 par exemple). Dans certaines situations, il peut être prudent de différer les initiatives risquant de susciter une forte opposition politique à court terme, et de renforcer progressivement le soutien et la dynamique en faveur de la réforme. Par ailleurs, il est parfois important de s'attaquer d'emblée à des problèmes difficiles parce qu'une occasion politique favorable qu'il ne faudrait pas manquer se présente (en raison peut-être de scandales récents de corruption). Là encore, il n'y a pas de solution miracle; l'important est que les rédacteurs de la stratégie nationale se préoccupent activement de ces questions.

Encadré 9. Avantages d'une intervention précoce de lutte contre la corruption dans l'éducation

Plusieurs rapports publiés par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Transparency International et le PNUD ont révélé que la corruption sévit à tous les niveaux de l'enseignement de manière insidieuse, depuis l'achat de diplômes jusqu'à la demande de faveurs sexuelles en échange d'une note minimale requise. Une intervention précoce pour lutter contre la corruption dans l'enseignement peut donc présenter un intérêt sur le fond comme sur le plan politique. Sur le fond, car un bon niveau d'instruction des citoyens est essentiel pour la croissance économique, la stabilité politique et le bien-être social; la corruption est

⁴⁹ Southeast Europe Leadership for Development and Integrity, *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*, p. 40.

Encadré 9. (suite)

donc une menace au développement du pays. Sur le plan politique, car de nombreux citoyens considèrent qu'un enseignement de qualité pour leurs enfants est une priorité; par conséquent, les programmes visant à éradiquer la corruption dans l'éducation ont toutes les chances de susciter l'enthousiasme d'une grande partie de la société. De plus, il est peu probable qu'un programme de lutte contre la corruption dans l'éducation soulève la même opposition que dans d'autres secteurs, car ce type de corruption est souvent le fait de petits groupes actifs dans différents établissements et différentes régions, qui n'ont pas de liens avec des intérêts puissants ni le soutien de structures influentes.

Sources: UNESCO, Éducation pour tous 2000-2015: Progrès et enjeux (Paris, 2015); Transparency International, Rapport mondial sur la corruption: l'éducation (Abingdon, Royaume-Uni, Routledge, 2013); PNUD, Lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation: Méthodes, outils et bonnes pratiques (New York, 2011).

G. Définir la date de mise en œuvre des différentes réformes

La durée de mise en œuvre et le délai d'action diffèrent selon les réformes. Ainsi, comme on l'a vu précédemment dans l'encadré 5, si une loi relative au droit à l'information peut être adoptée rapidement, son application prend souvent plusieurs années, et quelques années supplémentaires sont encore nécessaires pour observer ses effets sur la corruption. Il convient donc d'indiquer clairement dans la stratégie que les différentes mesures proposées ne produisent pas toutes leurs effets en même temps, d'expliquer pourquoi et d'insister sur la nécessité de se montrer patient à l'égard des mesures à long terme. Une stratégie qui promettrait, à tort, la mise en place rapide d'un système complet d'accès à l'information pourrait provoquer la désillusion et le cynisme des citoyens. L'expérience d'autres pays pourra être particulièrement utile lorsqu'il s'agira de définir des délais réalistes de mise en œuvre des réformes. En outre, pour bien gérer les attentes des citoyens, il est important de publier des rapports périodiques sur les progrès accomplis et les difficultés rencontrées dans la réalisation des objectifs (voir à ce propos le chapitre V).

Étant donné que le temps de mise en œuvre est variable d'une mesure à l'autre, le document de stratégie devra présenter les réformes et les objectifs en les classant par durée: objectifs à court terme (réalisables dans un délai de 6 à 18 mois), à moyen terme (entre 2 et 5 ans) et à long terme. Dans la mesure du possible, les objectifs à court terme devront s'inscrire dans le cycle budgétaire en cours. Les pays qui ont mis en place un processus de planification nationale (d'une durée de 3 à 5 ans en général) pourront logiquement envisager de relier leur stratégie nationale de lutte contre la corruption à des plans de développement nationaux plus généraux, en particulier pour les objectifs à moyen terme. Quant aux objectifs à long terme, ils doivent être vus davantage comme des souhaits. Les circonstances et les gouvernements changent et la situation évolue; il est donc difficile de prévoir — à plus forte raison de planifier et de budgéter — les initiatives de lutte contre la corruption qui devront être mises en œuvre sur une dizaine d'années (voire sur une plus longue durée). La fixation d'objectifs à long terme peut néanmoins avoir son utilité dans le processus de planification et contribuer à maintenir une pression sur les pouvoirs publics en les incitant à accepter des objectifs plus ambitieux. Il peut aussi être utile d'intégrer dans la stratégie une réflexion sur les liens entre les objectifs à court ou à moyen terme — qui peuvent être décrits de façon plus concrète et mis en œuvre au cours du cycle budgétaire ou de la période de planification nationale à venir — et les objectifs à long terme.

IV.



Assurer une mise en œuvre efficace

La mise en œuvre réussie d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption exige l'action concertée de nombreux ministères, départements et organismes, et, souvent, une coordination avec des entités indépendantes de l'État: services de poursuite, institutions supérieures d'audit et autorités de réglementation. La mise en œuvre de la stratégie peut aussi nécessiter la coopération des pouvoirs judiciaires et législatifs nationaux ainsi que des pouvoirs locaux et régionaux. Coordonner la mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption n'est pas une tâche facile. L'une des difficultés à surmonter réside dans le fait que certaines personnes ou institutions chargées de la mise en œuvre peuvent trouver leur compte dans le maintien du système de corruption et, de ce fait, chercher à mettre en péril l'application de la stratégie. Même si l'on écarte cette difficulté, il reste que souvent les changements préconisés dans le document de stratégie font peser sur les organismes publics une charge supplémentaire, ce qui les freine dans l'exécution de leurs missions, d'où une certaine résistance de la part du personnel, des clients et autres intervenants⁵⁰. En outre, le besoin de coordination et de coopération entre les différents organismes peut poser problème aux personnes qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble ou qui ont des cultures, des objectifs et des intérêts divergents⁵¹.

Une stratégie appelant simplement les organismes publics à adopter de nouvelles règles et politiques pour lutter contre la corruption ne saurait donc suffire. Dans ce domaine, une stratégie nationale efficace doit non seulement définir un ensemble complet de réformes de fond, mais aussi prévoir les moyens de les mettre en œuvre de façon coordonnée; cela s'applique au minimum aux activités des organismes relevant de l'exécutif et, dans de nombreux cas, à la coordination des organismes indépendants, des autres branches de l'État et des pouvoirs publics infranationaux. Dans le passé, un certain nombre de stratégies ont été adoptées en supposant qu'un appui de la part du Chef du

⁵⁰ Par exemple, la mission première d'un ministère des travaux publics est de planifier, de construire et de maintenir en état les routes, les ponts et autres infrastructures. L'établissement de nouvelles règles de passation des marchés, la mise en place d'audits supplémentaires ou l'introduction de nouveaux changements en vue de limiter la corruption auront pour effet de retarder la construction de nouveaux ouvrages et la maintenance des infrastructures existantes et, aussi, d'augmenter les coûts (du moins à court terme). Quand bien même le bénéfice net de ces changements serait positif, le personnel des organismes publics, les sociétés de BTP, les sociétés d'ingénierie et de conseil, les entreprises de transport routier et les consommateurs, entre autres, ne verront probablement pas les choses sous cet angle et voudront peut-être freiner, voire bloquer des mesures qui ralentissent le développement des infrastructures ou dont l'effet apparent est d'augmenter les coûts.

⁵¹ Geert Bouckaert, B. Guy Peters et Koen Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave Macmillan, 2010), p. 25 à 32.

gouvernement suffirait à garantir une mise en œuvre efficace et coordonnée. Or, bien que nécessaire, un appui de haut niveau est rarement suffisant sur le long terme. En règle générale, les chefs de gouvernement et les ministres ne peuvent pas accorder à la mise en œuvre de la stratégie — et à la coordination interorganisations qu'elle requiert — l'attention personnelle, régulière et continue qui s'impose.

Malheureusement, les stratégies examinées pour élaborer le présent Guide ne contiennent que peu d'éléments s'apparentant à une analyse des aspects liés à la coordination. Ce constat est cohérent avec une étude menée par l'Utstein Anti-Corruption Resource Centre sur des stratégies plus anciennes⁵². La meilleure façon de coordonner la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption dépend de divers facteurs qui sont propres au pays. Cela étant, l'expérience acquise dans l'application de stratégies antérieures ainsi que plusieurs études sur les modes de gestion dans le secteur privé nous permettent de tirer six enseignements, décrits ci-dessous, que les rédacteurs de stratégie se devraient d'appliquer.

A. Confier la coordination et la mise en œuvre à une seule entité de haut niveau

Il convient de confier à un organisme particulier le soin de coordonner la mise en œuvre et de contrôler la conformité avec les orientations et les objectifs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Si le pays dispose d'une institution spécialisée dans la lutte contre la corruption, celle-ci pourra apparaître comme un candidat naturel pour remplir ce rôle. Cela étant, comme le constate le PNUD dans une analyse de 2014 portant sur des exemples concrets d'application de ce type de stratégies dans la région Asie-Pacifique⁵³, ces institutions ne sont peut-être pas les plus adaptées à cette tâche. En effet, elles n'ont pas toujours les ressources suffisantes ni le pouvoir requis pour contraindre d'autres services et institutions à aller dans leur sens. Dans ses études de cas sur la mise en œuvre de stratégies de première génération, l'Utstein Anti-Corruption Resource Centre parvient à la même conclusion⁵⁴. Cela n'a rien de surprenant, car la plupart des institutions de lutte contre la corruption ont été créées assez récemment⁵⁵ et peuvent être extérieures à la hiérarchie de l'État ou ne pas bénéficier d'un statut de niveau ministériel; elles sont donc défavorisées lorsqu'il s'agit de traiter avec les ministres et d'autres organismes établis et puissants qui ont un accès direct au Chef du gouvernement.

Une autre solution consiste à confier la coordination à une unité recrutée au niveau central ou à un ministère désigné qui rend compte au Président, au Premier Ministre ou à d'autres personnes éminentes du gouvernement. Il s'agit là d'une pratique utilisée couramment pour coordonner les politiques faisant intervenir plusieurs institutions. En règle générale, l'entité de coordination est aussi habilitée à transmettre aux différentes institutions les ordres donnés par le haut fonctionnaire et à contrôler qu'ils sont bien exécutés⁵⁶. S'il n'existe pas de structure organisationnelle susceptible de convenir à tous les pays, la Déclaration de Kuala Lumpur recommande néanmoins d'héberger l'entité coordinatrice désignée — quelle qu'elle soit — au sein d'une institution publique supérieure.

⁵² Voir Hussmann (dir. publ.), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?*

⁵³ PNUD, *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?*

⁵⁴ Voir Jessica Schultz, "Anti-corruption policy making in practice: Pakistan – a country case study", et Hussmann et Chikalanga, "Anti-corruption policy making in practice: Zambia – a country case study", dans *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?*, Hussmann (dir. publ.).

⁵⁵ Samuel De Jaegere, "Principles for anti-corruption agencies: a game changer", dans *Jindal Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 1 (2012), p. 79 à 120.

⁵⁶ Bouckaert, Peters et Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations*, p. 38 et 39.

Une seconde solution consiste à créer, pour coordonner la mise en œuvre de la stratégie, une commission présidée par un haut fonctionnaire et composée de représentants des ministères clefs. On peut citer par exemple le cas de la Croatie, qui, dans le cadre de sa stratégie 2012, a créé une Commission de suivi pour la mise en œuvre des mesures d'éradication de la corruption. Cette commission est présidée par le Ministre de la justice. Et, en Bulgarie (voir l'encadré 10), un secrétariat technique a été créé pour épauler une unité de coordination de haut niveau. Par ailleurs, même si l'institution nationale de lutte contre la corruption n'est pas la mieux placée pour piloter la mise en œuvre de la stratégie, elle peut en revanche parfaitement jouer le rôle de consultant ou de conseiller auprès de l'unité principale qui en a la responsabilité. Là encore, il n'y a pas de solution unique, mais les États pourront découvrir qu'une structure à deux niveaux dans cet esprit permet de ménager un juste équilibre entre les aspects politiques et les aspects techniques de la coordination nécessaire à la mise en œuvre de leur stratégie.

B. Conférer à l'unité de coordination et de mise en œuvre des compétences et des pouvoirs suffisants

La structure de l'unité de coordination est certes importante, mais ses compétences et ses pouvoirs le sont encore plus. Ainsi, dans certains pays, l'unité de coordination n'a pas été en mesure d'accomplir pleinement sa mission parce qu'elle n'avait pas compétence pour contraindre d'autres institutions à mettre leurs politiques et leurs actions en adéquation avec la stratégie. En revanche, dans d'autres pays, l'unité de coordination étant investie d'un pouvoir beaucoup plus grand, les autres institutions coopèrent généralement davantage à la mise en œuvre de la stratégie (voir l'encadré 10). Il convient donc d'assigner à l'unité de coordination un mandat clair et précis⁵⁷ au moyen d'une loi, d'un règlement ou d'un décret énonçant ses attributions et ses pouvoirs. Le Chef du gouvernement doit clairement faire savoir qu'il appuie ce mandat et qu'il attend des autres institutions et services de l'État qu'ils coopèrent avec l'unité en question. Cela étant, l'unité de coordination ne doit pas outrepasser son mandat et tenter de redéfinir la mission des institutions chargées de l'application ou de s'ingérer dans les détails de leur gestion, car celles-ci verraient alors en elle non pas un évaluateur neutre, mais un concurrent. L'unité de coordination n'a ni les compétences ni le personnel pour s'occuper de la gestion détaillée des services de l'État, et toute tentative d'agir ainsi ou de les obliger à assumer de nouvelles responsabilités ne provoquerait que des frictions⁵⁸.

De plus, étant donné que dans l'administration la maîtrise du budget et des ressources humaines est une source majeure de pouvoir, il faudra éventuellement s'interroger sur l'opportunité d'associer l'unité de coordination à l'élaboration et à l'exécution du budget. Cela renforcerait son influence et permettrait de s'assurer que les institutions chargées de mettre en œuvre les différents éléments de la stratégie nationale de lutte contre la corruption ont les moyens d'accomplir leur mission.

⁵⁷ Organisation pour la coopération et le développement économiques, *OECD Integrity Review of Italy. Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust For Sustainable Growth* (Paris, 2013), p. 49; voir aussi Hussmann (dir. publ.), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?*

⁵⁸ Voir James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York, Basic Books, 1989), p. 270 à 274.

Encadré 10. Unités de coordination: enseignements tirés de l'expérience de la Bulgarie et de la République-Unie de Tanzanie

En République-Unie de Tanzanie, l'unité de coordination sur la bonne gouvernance, service restreint placé sous l'autorité du Président, était chargée de coordonner la première stratégie nationale de lutte contre la corruption. En Bulgarie, un bureau restreint, composé de hauts fonctionnaires d'institutions clefs de l'État, jouait le rôle de secrétariat auprès de la commission chargée de coordonner les actions de lutte contre la corruption, avec à sa tête le Ministre de la justice. L'unité mise en place en République-Unie de Tanzanie ne pouvait pas, en vertu de son mandat, obliger les institutions à mettre leurs politiques et leurs actions en conformité avec la stratégie nationale; elle ne pouvait que vivement les y encourager. En Bulgarie en revanche, le secrétariat de la commission de coordination avait compétence pour convoquer des réunions avec chacune des institutions concernées afin d'évaluer leur degré de conformité avec les objectifs de la stratégie nationale; la commission renforçait le pouvoir du secrétariat en organisant des réunions hebdomadaires au cours desquelles elle passait en revue ses activités et donnait des directives aux institutions insuffisamment conformes avec la stratégie. Résultat: en République-Unie de Tanzanie, les institutions ont poursuivi sur la même voie, faisant fi des demandes de l'unité de coordination sur la bonne gouvernance, alors qu'en Bulgarie le secrétariat de la commission de coordination est parvenu à instituer une véritable coopération entre les ministères et les institutions dans la mise en œuvre de la stratégie.

Sources: Hussmann (dir. publ.), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned from implementing Article 5 of UNCAC?*; Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption, "Premier cycle d'évaluation. Rapport de conformité sur la Bulgarie", document Greco RC-I (2004) 3F, p. 3 et 4.

C. Encourager la coopération entre l'unité de coordination et les institutions chargées d'appliquer la stratégie

Si, conformément à son mandat officiel, l'unité de coordination a le "pouvoir de contraindre" les institutions chargées de l'application, les administrateurs publics comprennent vite que l'autorité légale formelle est rarement suffisante⁵⁹. L'unité de coordination doit donc amener le personnel de ces institutions à adhérer volontairement au projet, et ce en cultivant le respect à leur égard (on pourrait parler de "pouvoir en douceur"). Par exemple, il est important qu'elle soit capable d'évaluer finement les rapports produits par les institutions; plus elle fera preuve de savoir-faire en la matière, plus elle sera respectée par le personnel spécialisé qui y travaille, ce qui renforcera son autorité et atténuera le risque que ses directives soient ignorées. Autre point important: l'unité de coordination doit en permanence soutenir et respecter non seulement les hauts responsables des institutions chargées de l'application, mais aussi le personnel intermédiaire, qui joue un rôle essentiel dans la réussite de la stratégie.

Il existe diverses autres manières d'encourager la coopération interinstitutions: on pourra par exemple prendre en compte la contribution de chaque institution à la coordination de l'ensemble lors des évaluations de la performance globale, détacher du personnel

⁵⁹ Une étude classique menée aux États-Unis sur les difficultés à gérer les agents publics de première ligne est décrite dans Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York, Russell Sage Foundation, 2010). On trouvera également dans Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification* (Oxford, Oxford University Press, 1997) une étude sur l'incapacité des audits internes à faire évoluer les comportements dans les institutions.

d'une institution dans une autre, ou organiser des sessions de formation conjointes⁶⁰. De façon plus générale, les unités de coordination peuvent encourager l'adhésion à la stratégie nationale de lutte contre la corruption en invoquant des valeurs communes ou en engageant un dialogue permanent sur la mise en œuvre de la stratégie; c'est précisément la solution retenue par le Brésil (voir l'encadré 11). Ces approches, plus douces, peuvent se révéler particulièrement utiles dans le cas des institutions sur lesquelles l'unité de coordination n'a pas de pouvoir de supervision direct, notamment les institutions indépendantes, le pouvoir législatif et l'ordre judiciaire⁶¹, ainsi que les administrations infranationales autonomes.

D. Mettre à profit le pouvoir de la réputation

Quelque part entre contrainte "dure" et persuasion "douce", l'unité de coordination peut mettre à profit le pouvoir de la réputation, en s'appuyant sur les éloges ou les critiques du public pour inciter les institutions à agir efficacement. Cette technique peut être particulièrement adaptée aux institutions indépendantes. Ainsi, la publication de rapports périodiques sur les progrès accomplis par les tribunaux dans la résolution des affaires de corruption ou sur le pourcentage d'affaires de ce type ayant fait l'objet de poursuites par le ministère public peut encourager ces institutions à améliorer leurs résultats. La recherche d'un large soutien, parmi le grand public, les médias et les organisations de la société civile, en faveur de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et de sa mise en œuvre concourt aussi à la mission de l'unité de coordination. Celle-ci peut en outre utiliser sa position et le document de stratégie pour encourager une plus grande couverture médiatique et un contrôle accru de la part du public, et, par là même, inciter encore plus les autres institutions à honorer les obligations qui leur incombent au titre de la stratégie.

E. Convenir avec chaque institution d'un calendrier de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre

Comme indiqué au chapitre premier, le fait que des hauts représentants de chacune des institutions chargées de l'application participent au processus de rédaction de la stratégie augmente les chances que ces dernières soutiennent la stratégie et s'investissent dans sa mise en œuvre. En plus d'associer ces institutions aux discussions menées pendant la phase de rédaction, il est souvent souhaitable que les rédacteurs de la stratégie, dans le cadre du processus de préparation, concluent avec chaque institution un accord formel sur les actions à mener pour mettre en œuvre la stratégie et sur la date et les modalités de l'évaluation de ses résultats⁶². En procédant ainsi, ils s'assurent que les personnes chargées de superviser la mise en œuvre coordonnée de la stratégie recevront en continu des informations sur l'état d'avancement, y compris sur les éventuels retards ou goulets d'étranglement.

⁶⁰ Divers moyens d'encourager la collaboration entre institutions sont décrits dans Patricia M. Noonan, Mary E. Morningstar et Amy Gaumer Erickson, "Improving interagency collaboration: effective strategies used by high-performing local districts and communities", dans *Career Development and Transition for Exceptional Individuals*, vol. 31, n° 3 (2008), p. 132 à 143. Les autorités de la province d'Alberta (Canada) ont constaté que la collaboration était meilleure lorsque la performance des hauts fonctionnaires, et donc leur rémunération, dépendait en partie du degré de leur contribution à la coordination interinstitutions (Australie, State Services Authority of the government of Victoria, *Victorian Approaches to Joined Up Government: An Overview* (Melbourne, 2007), p. 34).

⁶¹ Comme énoncé dans le document de l'ONUDC, *La Convention des Nations Unies contre la corruption. Guide d'application et Cadre d'évaluation pour l'article 11* (New York, 2015), p. 3, il appartient à l'ordre judiciaire au premier chef de renforcer l'intégrité parmi les juges.

⁶² Jody Zall Kusek et Ray C. Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners* (Washington, Banque mondiale, 2004), p. 66 et 67.

Encadré 11. Coordination de la stratégie de lutte contre la corruption au Brésil

La Stratégie nationale de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent (*Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*) est l'organe chargé de coordonner les politiques de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent au Brésil. Plus de 70 organisations gouvernementales fédérales en sont membres, notamment le ministère public, différents services de la police, le pouvoir judiciaire et l'organe législatif. En font également partie plusieurs organes de contrôle et de supervision indépendants (le Contrôleur général, la Cour des comptes fédérale, la Commission brésilienne des valeurs et des changes, l'Organe de contrôle des activités financières, le Régime national de retraite, la Banque centrale, le Service de renseignement brésilien et la Fédération bancaire brésilienne). Le Ministère de la justice tient lieu de secrétariat, et diverses organisations de la société civile et institutions nationales et locales y prennent également part.

Les institutions membres se réunissent une fois par an en plénière pour examiner les activités de l'année passée et convenir d'un plan pour l'année à venir. Des groupes de travail chargés de tâches spécifiques se réunissent tout au long de l'année et un bureau de suivi de la mise en œuvre se réunit tous les deux mois.

Parmi les réalisations de la Stratégie, on peut citer l'élaboration et la réalisation d'un programme national de formation pour lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent, la normalisation des demandes d'information concernant les comptes bancaires des suspects, la constitution d'un groupe chargé d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire brésilien, la mise en place de Wiccla, encyclopédie de type "wiki" contenant des informations sur des modèles d'actes délictueux et de lois pénales associées, et l'élaboration d'une législation de lutte contre la corruption.

F. Ne pas sous-estimer les difficultés de la coordination

Comme il est souligné tout au long du présent Guide, les objectifs fondamentaux énoncés dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption doivent être formulés en veillant à ce qu'ils soient réalisables. Lorsqu'il apparaît que la coordination risque d'être excessivement difficile — par exemple, lorsque les pouvoirs régionaux sont dirigés par des partis différents ou que la justice ou des institutions indépendantes ont refusé de participer utilement à l'élaboration du document —, les objectifs de la stratégie et les éléments qui la composent devraient être adaptés en conséquence. On pourra, compte tenu des obstacles repérés, opter pour une stratégie moins exigeante et prévoir des actions propres à renforcer le soutien et la capacité de mise en œuvre, dans la perspective de fixer des objectifs plus ambitieux à une date ultérieure. Il est essentiel que les rédacteurs résistent à la tentation d'élaborer une stratégie de grande envergure dont les objectifs seraient impossibles à atteindre dans le contexte du moment. Si l'échec à mettre en œuvre les recommandations de la stratégie peut être attribué à un manque de volonté politique, cette explication peut aussi très facilement servir d'excuse à une mauvaise analyse pendant la phase de rédaction.



Suivi, évaluation et établissement de rapports

Pour qu'une stratégie nationale de lutte contre la corruption produise les effets attendus, un suivi, une évaluation et des rapports réguliers sont essentiels. Le suivi fournit des informations sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs. L'évaluation utilise ces données pour déterminer ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et ce qu'il convient de modifier. Quant aux rapports sur les conclusions du suivi et de l'évaluation, ils contribuent à pérenniser le soutien en faveur de la stratégie, en permettant non seulement d'informer les parties prenantes et les citoyens sur l'avancement de l'application de la stratégie, mais aussi de présenter ouvertement les incidents de parcours et d'expliquer ce qui est entrepris pour y remédier. Les rapports périodiques sont une façon pour le gouvernement de répondre de son action devant les citoyens⁶³ et offrent à ces derniers la possibilité d'apporter leur pierre à la mise en œuvre de la stratégie⁶⁴.

L'importance du suivi, de l'évaluation et de l'établissement de rapports dans la réalisation des objectifs de la stratégie est soulignée dans la Déclaration de Kuala Lumpur sur les stratégies de lutte contre la corruption (voir l'encadré 12). Cela étant, comme le montrent les analyses effectuées par l'Utstein Anti-Corruption Resource Centre⁶⁵ et le PNUD⁶⁶, peu de stratégies ont accordé par le passé une attention suffisante au suivi et à l'évaluation. Il semble cependant que les choses évoluent. En effet, plusieurs stratégies examinées au cours de l'élaboration du présent Guide énumèrent les mesures devant faire l'objet d'un suivi et dont l'efficacité doit être évaluée, ainsi que les critères utilisés pour ce faire. Néanmoins, la plupart des stratégies ne traitent toujours pas ces questions essentielles de façon suffisamment détaillée ou restent floues quant aux modalités d'application.

⁶³ Steven Van de Walle et Floor Cornelissen, "Performance reporting: what it is and where it comes from", dans *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Mark Bovens, Robert E. Goodin et Thomas Schillemans (dir. publ.) (Oxford, Oxford University Press, 2014), chap. 7, p. 441 à 455.

⁶⁴ Alfred Tat-Kei Ho, "Reporting public performance information: the promise and challenges of citizen involvement", dans *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Van Dooren et Van de Walle (dir. publ.), p. 198 à 201.

⁶⁵ Le suivi et l'évaluation ont quasiment été passés sous silence et l'on déplore un manque d'information et de communication avec les institutions chargées de l'application, les acteurs politiques, les médias et le public en ce qui concerne l'état d'avancement des stratégies (Hussmann, dir. publ., *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?*, p. viii).

⁶⁶ PNUD, *Anti-Corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why?*, p. 4. D'après cette étude, le point faible le plus fréquent des stratégies de lutte contre la corruption est le manque d'attention portée au suivi et à l'évaluation.

Encadré 12. Suivi et évaluation: les recommandations de Kuala Lumpur

Le suivi et l'évaluation sont à ce point essentiels au succès d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption que la Déclaration de Kuala Lumpur comprend six recommandations qui traitent de la prise en compte et de la mise en œuvre de ces deux activités dans les stratégies nationales:

- a) Intégrer le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports dans la stratégie dès la phase de conception;
- b) Formuler des mesures claires de suivi de l'avancement et définir des points de référence pour mesurer l'évolution dans le temps;
- c) Veiller à ce que des données fiables soient disponibles pour chaque mesure;
- d) Fournir régulièrement des informations sur le suivi et l'évaluation des données;
- e) S'assurer que des responsabilités claires ont été définies pour le suivi, l'évaluation et l'établissement des rapports;
- f) S'assurer que l'institution ou l'organe chargé de suivre et d'évaluer la stratégie et d'en rendre compte dispose des ressources suffisantes pour mener à bien sa mission.

Il existe diverses façons d'effectuer le suivi des actions de politique publique et de nombreuses techniques pour les évaluer⁶⁷. Dans le cas d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, la meilleure solution consiste généralement à combiner deux types de suivi et d'évaluation: le premier consiste à évaluer la mise en œuvre, le second à analyser les effets produits. Pour illustrer ce qui distingue ces deux approches, considérons l'exemple d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption dont les objectifs sont de réduire les délais de poursuites dans les affaires de corruption, de simplifier les procédures d'obtention des licences professionnelles et d'amener les institutions à fournir davantage d'informations sur leurs activités. Dans le cas du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre, on cherchera avant tout à déterminer si les mesures nécessaires pour atteindre ces trois objectifs sont effectivement appliquées: Des mesures de réduction des délais ont-elles été mises en place? Des règles visant à simplifier la procédure d'octroi de licences ont-elles été rédigées et promulguées? En revanche, dans le cas du suivi et de l'évaluation des effets produits, on s'intéressera aux retombées de ces changements: Les affaires de corruption sont-elles résolues plus rapidement? Constate-t-on un allègement des formalités administratives dans l'octroi des licences professionnelles? Les citoyens ont-ils davantage d'informations sur les pouvoirs publics? De façon plus générale, et c'est un point plus important encore, le suivi et l'évaluation des effets produits permettent de déterminer si les mesures prises contribuent ou non à réduire la corruption.

Bien que ces deux types de suivi et d'évaluation — suivi et évaluation de la mise en œuvre d'une part et suivi et évaluation des effets produits d'autre part — soient fréquemment effectués en parallèle, ils ne sont pas équivalents d'un point de vue analytique et sont donc décrits séparément ci-dessous.

⁶⁷ On trouvera des analyses pertinentes de ces questions dans Jesper Johnson et Tina Søreide, "Methods for learning what works and why in anti-corruption: an introduction to evaluation methods for practitioners", U4 Issue n° 8 (Bergen, Norvège, Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2013); Elliot Stern *et al.*, *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations: Report of a study commissioned by the Department for International Development*, document de travail n° 38 (Londres, Department for International Development, 2012); PNUD, *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement* (New York, 2009); Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey et Howard E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, 7^e éd. (Thousand Oaks, Californie, Sage Publications, 2004).

A. Suivi et évaluation de la mise en œuvre

Pour ce type de suivi et d'évaluation, il conviendra de s'assurer que chaque élément de la stratégie de lutte contre la corruption est appliqué conformément au calendrier et aux règles figurant dans le document de stratégie. La création d'une unité de coordination dotée d'un mandat, d'une autonomie et d'un pouvoir suffisants n'est qu'une première étape. L'unité de coordination, mais aussi les institutions chargées de l'application, les instances politiques dirigeantes et le grand public, tous doivent avoir les moyens de déterminer si chacun des éléments est effectivement mis en œuvre. Les techniques utilisées pour ce type de suivi dépendent du contexte, du type de réforme ou d'initiative envisagé, des ressources du pays et d'autres facteurs. Cela étant, l'expérience acquise dans la mise en œuvre de diverses stratégies nationales de lutte contre la corruption et d'autres politiques publiques montre l'efficacité des huit lignes directrices décrites ci-dessous.

1. Subdiviser les réformes en différentes étapes bien distinctes

Il sera souvent utile de décomposer la mise en œuvre de chaque réforme en une série d'étapes et d'évaluer les progrès accomplis étape par étape. Même pour déterminer si une nouvelle loi a bien été adoptée (cas de figure simple en apparence), on aura tout intérêt à subdiviser le processus d'adoption en étapes successives: par exemple, élaboration du texte par un ministère, soumission au cabinet pour approbation, transmission à l'assemblée législative, renvoi à une commission, approbation de cette commission et vote de l'assemblée réunie en plénière. Le suivi de la mise en œuvre consistera à faire un état des lieux périodique pour savoir quelles étapes ont été franchies et en combien de temps, et si une mesure est bloquée à une certaine étape et depuis quand. L'évaluation consistera à déterminer si l'une des étapes accuse un retard excessif, et, en pareil cas, à en identifier la cause. Cette façon de procéder peut contribuer à accélérer la mise en œuvre, car les responsables de chaque étape savent que tout retard pris dans l'exécution de leur tâche sera dévoilé. L'exemple présenté dans l'encadré 13 montre comment appliquer une réforme plus complexe, en l'occurrence un programme d'éducation contre la corruption.

2. Choisir un ou plusieurs indicateurs de progrès

La deuxième étape consiste à choisir un ou plusieurs indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de chaque action ou élément. Un bon indicateur doit être "SMART", c'est-à-dire spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et limité dans le temps⁶⁸. La façon de traduire ces recommandations de bon sens en indicateurs dépendra de divers facteurs, dont beaucoup sont spécifiques à l'institution et au programme. Dans le cas des exemples mentionnés ci-dessus (adoption d'une loi et mise en place d'un programme d'éducation contre la corruption), certains indicateurs de mise en œuvre sont simples: il s'agit d'indiquer, pour chaque étape (ou "échéance"), si celle-ci est "achevée" ou "non achevée". Dans d'autres cas, on optera pour des indicateurs de type quantitatif. Ainsi, si la stratégie préconise une formation de tous les fonctionnaires à la déontologie dans un délai de trois ans, un premier indicateur pourrait être le nombre d'agents formés chaque trimestre ou chaque année, et un second le nombre total d'agents formés depuis le début du programme. Si l'objectif est de renforcer l'application de la législation de lutte contre la corruption, on pourra choisir comme indicateur le nombre

⁶⁸ PNUD, *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*, p. 58.

d'enquêtes ouvertes sur une période donnée, par exemple six mois ou un an, et considérer que la situation s'améliore si ce nombre augmente de façon continue au fil des mois.

Un problème rencontré avec de nombreux indicateurs est la difficulté à attribuer les variations d'un indicateur donné au programme ou à l'action publique dont on effectue le suivi. Soit, par exemple, l'indicateur évoqué ci-dessus qui mesure le nombre d'enquêtes ouvertes pour fait de corruption. Sur une période donnée, ce nombre ne dépend pas seulement des efforts déployés par le service d'enquête concerné. En effet, le taux sous-jacent d'activités suspectes ou d'actes de corruption (qui, lui, ne fait pas l'objet d'un suivi) a aussi une incidence sur le nombre d'enquêtes ouvertes, de même que les changements dans le budget du service et d'autres facteurs sur lesquels l'institution de mise en œuvre n'a pas la main. L'indicateur idéal est celui dont les variations ne peuvent être attribuées qu'aux actions menées par l'institution faisant l'objet du suivi. Mais dans la pratique, il est souvent difficile de trouver des indicateurs répondant à cette exigence. Dans certains cas, on pourra recourir à des techniques statistiques pour isoler l'effet que produit une intervention de l'institution sur l'indicateur; dans d'autres, il faudra s'appuyer sur différents facteurs contextuels pour expliquer les variations de l'indicateur.

Encadré 13. Structure type applicable au suivi d'un programme d'éducation contre la corruption

PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ, SENSIBILISATION ET ÉDUCATION				
PRIORITÉ N° 1 ÉDUCATION CONTRE LA CORRUPTION				
Description	Des mesures seront prises pour mettre en place un enseignement contre la corruption à tous les niveaux du système éducatif géorgien, notamment dans le primaire, le secondaire et l'enseignement supérieur. Cela nécessitera une coopération entre les services de l'État, en particulier le Ministère de l'éducation et les établissements d'enseignement. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime pourra aussi apporter son soutien.			
Résultat n° 1	Les écoles primaires géorgiennes dispensent un enseignement sur les questions d'intégrité.			
Indicateurs de résultat	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage d'établissements dispensant un enseignement sur les questions d'intégrité • Pourcentage d'enfants atteignant le niveau requis dans le cadre du cours 			
Critère d'évaluation	Condition de satisfaction au critère	Date d'achèvement	Institutions chargées de l'application	Coût
1.1 Enquête sur l'enseignement existant en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption dans les écoles primaires géorgiennes	L'enquête est terminée et plus de 50 % des écoles primaires géorgiennes de toutes les régions du pays y ont participé.	Février 2014	Ministère de l'éducation	5 000

1.2 Atelier organisé pour évaluer les lacunes actuelles dans l'enseignement sur les questions d'intégrité	L'atelier a été mené à terme et les participants se sont accordés sur les lacunes majeures constatées dans l'éducation aux questions d'intégrité et sur les grandes lignes d'un éventuel programme d'éducation.	Mars 2014	Ministère de l'éducation, enseignants du primaire, société civile	5 000
1.3 Projet de programme d'éducation à l'intégrité élaboré pour les élèves des écoles primaires	Le projet de programme est achevé et il a été modifié après consultation des participants à l'atelier.	Juillet 2014	Ministère de l'éducation	15 000
1.4 Essai pilote du programme dans un petit nombre d'écoles	Le programme a été enseigné avec succès dans au moins 30 écoles primaires réparties sur l'ensemble du territoire géorgien.	Septembre 2014	Ministère de l'éducation, échantillon d'écoles primaires	5 000
1.5 Programme révisé en fonction des retours des établissements/institutions chargés de l'essai pilote	La mise à jour du programme est terminée et elle tient compte des commentaires formulés par toutes les écoles ayant participé à l'essai pilote.	Janvier 2015	Ministère de l'éducation, échantillon d'écoles primaires	10 000

Source: Matériel de formation élaboré par l'ONUDC pour des ateliers nationaux organisés en Égypte et en Géorgie en 2014.

La fréquence de relevé des indicateurs dépend aussi d'un grand nombre de facteurs spécifiques à l'institution évaluée. Ainsi, les taux d'arrestation pour fait de corruption peuvent être actualisés tous les mois, tandis que certaines données concernant l'application de mesures de prévention sont plus longues à compiler et à publier. L'important est de communiquer ces données avec une fréquence et une ponctualité suffisantes pour qu'elles présentent un intérêt.

3. Choisir une valeur de référence pour chaque indicateur

On entend par "valeur de référence" la valeur que possède l'indicateur au début de la période de suivi ou juste avant. Cette valeur représente le point de départ par rapport auquel sont mesurées les modifications qui surviennent pendant la phase de mise en œuvre de la stratégie. Dans le cas de l'adoption d'une nouvelle loi ou d'un nouveau programme, la valeur de référence sera fixée à zéro. Les valeurs de référence des indicateurs quantitatifs sont parfois moins évidentes. Par exemple, celle correspondant à l'indicateur "nombre total de fonctionnaires ayant achevé une formation sur la déontologie" pourra être fixée à zéro, ou à une autre valeur si certains fonctionnaires ont déjà été formés avant le lancement de la stratégie. S'ils sont 3 000 à avoir reçu la formation

en question, la valeur de référence sera égale à 3 000. Dans l'exemple précité concernant les enquêtes ouvertes pour fait de corruption, la valeur de référence sera le nombre d'enquêtes diligentées avant que la stratégie ne débute. Ce nombre sera plus ou moins difficile à déterminer selon le niveau de conservation des documents dans la ou les institutions concernées. Parfois, il sera nécessaire de faire réaliser un état des lieux pour déterminer les conditions initiales⁶⁹. Tout indicateur dont la valeur de référence est impossible à déterminer sera remplacé.

4. Définir des objectifs réalistes pour chaque indicateur de mise en œuvre

Une fois un indicateur retenu et sa valeur de référence déterminée, il convient de fixer un objectif de mise en œuvre. Dans le cas de l'adoption d'une loi, il s'agira du temps requis pour la promulgation. Et pour l'indicateur qui mesure le nombre d'enquêtes ouvertes pour fait de corruption, l'objectif pourra être un certain pourcentage d'augmentation chaque année. Les objectifs doivent être ambitieux mais réalistes, ce qui suppose d'examiner les résultats passés et la disponibilité des ressources. Si le processus législatif est particulièrement lent et complexe et qu'il faut, en temps normal, au moins 18 mois pour promulguer une nouvelle loi, il n'est pas réaliste de fixer un objectif de 6 mois; dans ce cas, un objectif ambitieux de 15 mois pourrait convenir. Si la stratégie prévoit d'étendre à tous les services publics l'utilisation des méthodes électroniques existantes de passation des marchés et que, par le passé, la conversion d'un système papier à un système électronique a demandé deux ans et des ressources importantes, il est irréaliste de se fixer pour objectif le passage de trois services à ces nouvelles méthodes dans les premiers 18 mois de mise en place de la stratégie. De même, si le budget public est sous pression en raison d'un ralentissement économique ou pour un autre motif, il est peut-être irréaliste d'escompter que les fonds nécessaires à la conversion rapide d'un grand nombre de services seront prochainement débloqués.

L'évaluation devrait comprendre une comparaison du niveau des indicateurs par rapport aux objectifs fixés et, de façon plus générale, examiner la façon dont les indicateurs évoluent afin de mesurer la vitesse de progression⁷⁰. Comme indiqué plus haut, il importe que l'unité de coordination et les institutions chargées de l'application s'accordent sur des objectifs réalistes en ce qui concerne les indicateurs de mise en œuvre, et que ces institutions soient responsables de la réalisation de ces objectifs. À cet égard, le suivi effectué par la société civile peut se révéler particulièrement précieux. Ainsi, en République de Moldova, l'East Europe Foundation contrôle que les institutions sont en conformité avec la stratégie et publie régulièrement la liste actualisée des institutions qui remplissent leurs obligations et de celles qui accusent un retard⁷¹.

5. Rester vigilant vis-à-vis de la manipulation des indicateurs

Au moment où elle choisit les indicateurs et lorsqu'elle s'y réfère pour évaluer les progrès accomplis, l'unité de coordination doit être consciente d'un problème qui se présente fréquemment: lorsqu'une institution ou une personne sait qu'elle sera évaluée sur la base d'une certaine métrique, elle est tentée d'agir de façon à augmenter son score relativement à cette métrique, qui, de ce fait, ne reflète pas nécessairement une amélioration

⁶⁹ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, "Baseline basics" (Genève, 2013), p. 2.

⁷⁰ Kusek et Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, p. 129 à 136.

⁷¹ Mircea Manoli, "Evaluation report on implementation of the national anti-corruption strategy for the years 2011-2015 (2012-2013 period)" (Chişinău, East Europe Foundation Moldova, 2014).

substantielle et pleinement pertinente des aspects significatifs qui sont censés être mesurés⁷². Par exemple, si un service de détection et de répression est évalué en fonction du nombre de condamnations qui résultent de ses interventions, le risque existe qu'il consacre des ressources considérables à détecter des infractions mineures dont la preuve est facile à établir dans le but d'améliorer ses performances sur l'échelle du nombre (ou du taux) de condamnations. Ce phénomène, parfois appelé "manipulation des indicateurs" (*indicator gaming*), ne serait pas un problème si tous les aspects de la mise en œuvre étaient faciles à définir et à mesurer. Mais dans la majorité des cas, les indicateurs choisis sont imparfaits. L'unité chargée du suivi et de l'évaluation doit être consciente du fait que les institutions chargées de l'application risquent de modifier leur comportement dans le but d'améliorer leurs indicateurs, sans pour autant agir sur les aspects significatifs visés par la stratégie.

6. Utiliser avec prudence les auto-évaluations des institutions

L'état d'avancement estimé et communiqué par les institutions elles-mêmes peut constituer un indicateur utile. En plus d'être peu coûteuse et de reposer sur une observation directe de l'application de la stratégie, cette auto-évaluation peut contribuer à réduire le risque de friction ou d'antagonisme entre l'unité de coordination et les institutions chargées de l'application. De fait, très souvent, en raison de contraintes techniques et budgétaires, la seule solution possible est de confier aux institutions elles-mêmes la responsabilité première du suivi de leurs performances. Mais, comme le montre l'expérience, leurs évaluations sont souvent trop optimistes et, du reste, bon nombre de stratégies ont échoué en raison d'une confiance excessive accordée à l'auto-évaluation. L'unité de coordination devrait donc veiller, dans la mesure du possible, à ce qu'il existe une évaluation indépendante des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie. Dans certains cas, il sera utile de demander à telle institution d'effectuer une auto-évaluation préliminaire, puis de comparer les résultats avec ceux d'une évaluation ou d'un audit indépendants (l'évaluation ou l'audit pouvant être réalisé par l'unité de coordination, un autre service public ou un organisme de contrôle externe comme un groupe de la société civile ou un consultant extérieur). Entre autres avantages, cette solution pourra éventuellement aider les institutions chargées de l'application à comprendre comment évaluer leur propre performance avec plus de justesse.

7. Utiliser les évaluations pour affiner les buts de la stratégie et les objectifs de sa mise en œuvre

À l'état brut, les données de suivi ne nous renseignent que sur le respect ou le non-respect des délais dans la mise en œuvre des différents éléments de la stratégie. C'est l'analyse de ces données (ou "évaluation") qui permet d'identifier les causes des retards ou des dépassements de budget et de proposer des solutions. Mais les évaluations sont aussi utilisées à d'autres fins. Lorsque la mise en œuvre de la stratégie progresse bien ou qu'une institution chargée de son application conçoit une solution innovante, l'évaluation permet de tirer des enseignements qui peuvent être appliqués à d'autres contextes. L'essentiel est d'utiliser les évaluations pour affiner le processus de mise en œuvre, voire la conception de la stratégie. En effet, il est purement et simplement impossible que les rédacteurs appréhendent correctement, dès le début, tous les détails de la mise en œuvre et de la conception. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est primordial, comme on le verra plus bas, que les décideurs et le public aient accès à des rapports d'évaluation clairs et faciles à lire. De fait, ils ne peuvent pas agir ou faire pression sur la base des évaluations sans en connaître l'existence ou sans les comprendre.

⁷² Radnor, "Hitting the target and missing the point?".

8. Prévoir suffisamment de temps et de ressources pour l'évaluation

Selon certains, de manière générale, une évaluation type de la mise en œuvre d'une stratégie prendrait environ trois mois et nécessiterait des compétences de base en matière d'analyse des politiques publiques⁷³. Il s'agit là, au mieux, d'une règle très grossière. En effet, le temps, le budget et le savoir-faire requis pour mener à bien une évaluation varient selon ce qui est évalué et ce que révèle la procédure de suivi. Par exemple, si l'on souhaite renforcer la prévention de la corruption, on pourra choisir comme indicateur le nombre de mesures de la vulnérabilité face à la corruption qui sont effectuées chaque semestre. Si les données de suivi font apparaître une forte baisse au cours de la période de référence précédente, un simple appel téléphonique à l'organisme chargé de mesurer la vulnérabilité suffira peut-être à obtenir une explication. En revanche, si l'on cherche à savoir pourquoi le nombre de plaintes déposées pour corruption pendant l'année en cours est inférieur au nombre enregistré l'année précédente, il faudra effectuer des recherches poussées, et, par exemple, examiner l'évolution globale de la corruption dans le pays, les changements apportés aux dispositifs d'incitation au signalement et d'autres problèmes pouvant expliquer la baisse des taux de dénonciation.

B. Suivi et évaluation des effets produits

La section A ci-dessus concernait le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre effective des différents éléments des stratégies nationales de lutte contre la corruption. Ce type de suivi et d'évaluation, dont l'importance a été soulignée, ne nous renseigne que sur l'état d'avancement de l'application des politiques adoptées, mais ne nous dit rien sur leurs effets en termes de réduction de la corruption. Or, cet aspect est tout aussi important, si ce n'est plus. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, nos connaissances sur la meilleure façon de lutter contre la corruption sont limitées et, comme chaque pays est un cas particulier, même une stratégie nationale bien pensée peut présenter des erreurs, des lacunes et des insuffisances majeures, qui doivent être corrigées au fil du temps. Pour qu'une stratégie nationale soit efficace, il est donc essentiel de suivre et d'évaluer ses effets sur la corruption et ceux des différentes politiques qui la composent et de fournir les mécanismes permettant de réviser et d'actualiser ces politiques — ainsi que la stratégie dans son ensemble — à mesure que de nouveaux éléments sont connus.

Certaines techniques utilisées pour suivre et évaluer les effets des stratégies de lutte contre la corruption s'apparentent à celles examinées au chapitre II au sujet de l'évaluation initiale des problèmes de corruption. Bon nombre des sources d'informations exploitées pour effectuer cette évaluation initiale (rapports d'évaluation par pays, enquêtes, données publiques, etc.) peuvent aussi servir à déterminer l'évolution de la situation globale du pays au regard de la corruption (amélioration, aggravation ou statu quo). Les points forts et les points faibles de ces différentes sources d'informations ont été examinés au chapitre II et ne seront donc pas rappelés ici. Cela étant, des difficultés spécifiques apparaissent dès lors que l'on souhaite utiliser ces sources non pas uniquement pour obtenir un "instantané" de la situation, mais pour évaluer les progrès accomplis dans le temps et l'incidence de chaque intervention prise séparément. L'étude de ces difficultés nous amène à formuler six recommandations supplémentaires sur les bonnes pratiques de suivi et d'évaluation des effets des stratégies nationales de lutte contre la corruption et des différentes politiques qui les composent. Ces recommandations sont décrites ci-dessous.

⁷³ Gloria M. Rubio, "Key choices for a menu of evaluations", dans *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Gladys Lopez-Acevedo, Philip Krause et Keith MacKay (dir. publ.) (Washington, Banque mondiale, 2012), p. 124 et 125.

1. Ne pas utiliser les évolutions annuelles des indices de la corruption pour mesurer les effets de la stratégie

Certains pays essaient de mesurer leur performance dans la lutte contre la corruption en observant les variations de leur score sur l'Indice de perception de la corruption publié par Transparency International ou sur d'autres indices internationaux. Or, l'évolution de ces indices d'une année à l'autre est rarement pertinente (voir à ce propos l'encadré 14). Bien qu'ils soient utiles par ailleurs, ils ne devraient pas être utilisés pour évaluer l'incidence d'une stratégie nationale sur le niveau de corruption dans un pays. De fait, une trop grande attention portée à la valeur de ces indices peut être une source de distraction ou de confusion et se révéler contre-productive. C'est pourquoi la stratégie nationale de lutte contre la corruption devrait non seulement éviter de les utiliser comme un outil d'évaluation, mais aussi expliquer les raisons de ce choix. Il y a encore beaucoup d'incompréhension autour de ces indicateurs⁷⁴, et la stratégie doit aussi être un document pédagogique et expliquer quels sont les problèmes de corruption dans le pays, comment ils sont apparus et quelles mesures il convient de prendre pour les résoudre. Elle devrait notamment expliquer pourquoi certaines des mesures de la corruption les plus connues ne sont pas pertinentes pour l'évaluation des progrès accomplis par le pays dans la lutte contre ce fléau. Ainsi, les citoyens ne seraient pas tentés d'analyser, à tort, les variations annuelles des notations comme un échec ou une réussite de la stratégie.

Encadré 14. Pourquoi les variations annuelles de perception de la corruption ne sont pas une mesure fiable

Nombre d'indices internationaux majeurs de mesure de la corruption tels que l'Indice de perception de la corruption de Transparency International ne sont pas comparables d'une année à l'autre. Les évolutions annuelles de ces indices peuvent être dues, et c'est souvent le cas, à l'ajout ou au retrait de sources de données ou à des changements, non comparables d'une année à l'autre, dans ces sources elles-mêmes.

Les marges d'erreur statistiques associées à ces indices sont souvent assez importantes, et bien qu'elles soient parfois mentionnées (pour les meilleurs d'entre eux comme l'Indice de perception de la corruption et les Indicateurs de gouvernance dans le monde), elles sont rarement prises en compte dans les comparaisons annuelles. Quoi qu'il en soit, seul un tout petit nombre des variations annuelles sont statistiquement significatives, et même les plus pertinentes peuvent ne pas apparaître comme telles en raison du "bruit" inhérent aux données, qui est très important.

Non seulement les perceptions de la corruption sont souvent inexactes, mais en outre elles évoluent lentement, et il faut parfois des années pour qu'elles reflètent des changements pourtant bien réels.

De plus, les variations de perception peuvent aussi provenir de changements qui sont sans rapport avec le niveau réel de corruption: le fait même de mettre en place une stratégie contre la corruption peut modifier les perceptions, dans un sens aussi bien que dans l'autre. Ainsi, pour les évaluateurs, l'adoption d'une stratégie peut être un signe que le pays prend le problème à bras le corps, l'Indice de perception affichant alors une amélioration, que la stratégie ait eu des retombées réelles ou pas. Inversement, l'adoption d'une stratégie peut faire ressortir les problèmes de corruption dans le pays et entraîner une dégradation de la note de perception alors que les résultats sont positifs.

⁷⁴ Voir par exemple Claire Provost, "Is Transparency International's measure of corruption still valid?", dans *The Guardian* (Londres), 3 décembre 2013.

Encadré 14. (suite)

Et même si ces indices de perception permettaient de détecter des changements (ou une absence de changement) pleinement pertinents dans le niveau de corruption du pays, il serait très difficile d'en tirer des conclusions sur l'impact de la stratégie. En effet, l'essentiel reste bel et bien de répondre à cette question fondamentale: "Quelle serait la situation dans le pays en l'absence de stratégie?". Pour y parvenir, il ne suffit pas de savoir dans quelle mesure la corruption perçue a évolué entre deux périodes (avant et après l'adoption de la stratégie); ce qu'il faut, c'est déterminer ce qui se serait passé (ce qui aurait changé sur la même période) si la stratégie n'avait pas été adoptée. En règle générale, les données dont on dispose ne permettent pas de répondre à cette question.

2. Choisir des indicateurs d'impact comparables dans le temps

Les difficultés que posent les indices internationaux de perception de la corruption s'inscrivent dans un problème plus large concernant les mesures: pour être utiles au suivi et à l'évaluation des effets, les indicateurs retenus doivent être comparables dans le temps. Dans le cas de nombreux indicateurs, les comparaisons entre périodes sont assez simples. Ainsi, le nombre de plaintes reçues pour corruption, le pourcentage de personnes qui se sont vu proposer un pot-de-vin ou la somme d'argent déclarée manquante lors d'une enquête de suivi des dépenses publiques sont des exemples d'indicateurs pouvant être comparés d'une année à l'autre. En fait, bien qu'il puisse paraître insurmontable de mesurer la corruption et d'évaluer les résultats des actions publiques engagées, il est parfois possible et peu coûteux de mesurer l'évolution de la corruption (ou de la corruption probable) de façon relativement directe, au moyen d'enquêtes, d'audits ou de vérifications ponctuelles. Même dans les pays relativement pauvres, les audits et les vérifications ponctuelles peuvent constituer des techniques d'un bon rapport coût-efficacité pour évaluer la corruption et ses effets. Les audits financiers peuvent révéler les sommes d'argent qui disparaissent des programmes publics sans explication valable. Des vérifications ponctuelles peuvent fournir des renseignements sur l'absentéisme dans la fonction publique (enseignants⁷⁵ et personnels de santé⁷⁶ par exemple).

Cela étant, même lorsque des indicateurs appropriés et comparables dans le temps ont été trouvés, il importe de rester vigilant et de ne pas interpréter à tort l'ampleur de leurs variations d'une année à l'autre. Par exemple, comme on l'a mentionné précédemment, une augmentation du nombre de plaintes pour corruption peut indiquer soit que la corruption s'aggrave, soit que les citoyens sont plus au fait des actes de corruption ou qu'ils sont davantage disposés à les signaler. Si, dans le cas des audits et des vérifications ponctuelles, ce problème n'est peut-être pas aussi prégnant, il convient néanmoins d'en tenir compte. Ainsi, l'observation d'une diminution des "fonds manquants" lors d'un audit ou d'une enquête de contrôle des dépenses peut signifier que la corruption a diminué, mais elle peut aussi révéler que les délinquants parviennent à mieux tromper les auditeurs ou qu'ils sont passés à des méthodes de corruption différentes ou plus difficiles à détecter. Comme on l'a souligné à propos de l'analyse préliminaire, les données sur la corruption se prêtent souvent à de multiples interprétations, d'où l'importance d'examiner le contexte avant de trancher.

⁷⁵ Esther Duflo, Hanna Rema et Stephen P. Ryan, "Incentives work: getting teachers to come to school", dans *American Economic Review*, vol. 102, n° 4 (2012), p. 1241 à 1278.

⁷⁶ Abhijit V. Banerjee, Rachel Glennerster et Esther Duflo, "Putting a band-aid on a corpse: incentives for nurses in the Indian public health care system", dans *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, n° 2 et 3 (2010), p. 487 à 500.

3. Isoler les effets liés aux politiques mises en œuvre dans le cadre de la stratégie

L'évaluation de l'impact des diverses politiques adoptées pour mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption reste une opération délicate même après avoir identifié des mesures ou des indicateurs valides et fiables de la corruption, car il est souvent difficile de faire la part entre les effets de ces politiques et ceux causés par d'éventuels autres facteurs. Répétons-le, les comparaisons de type "avant-après", bien que parfois utiles, peuvent se révéler trompeuses: l'important est de comparer ce qui s'est passé alors que la mesure était en place avec ce qui se serait passé si elle n'avait pas été adoptée.

L'une des solutions — utilisée pour la première fois pour tester l'efficacité de nouveaux médicaments et désormais de plus en plus employée pour évaluer les politiques publiques⁷⁷ — repose sur les essais contrôlés randomisés. Dans ce type d'essai, une nouvelle politique est appliquée à certaines unités choisies au hasard (villages, services, etc.), et pas aux autres (qui font office de groupe témoin). La randomisation permet d'attribuer toute différence observée dans la moyenne des résultats entre deux groupes à l'intervention de la politique mesurée et non à d'autres facteurs de confusion. Les essais contrôlés randomisés sont considérés comme la méthode la plus rigoureuse pour évaluer les effets d'une politique. Ils sont notamment utilisés pour estimer l'efficacité de plusieurs méthodes de réduction de la corruption dans la construction de routes⁷⁸ ou de différentes techniques visant à réduire l'absentéisme chez les enseignants⁷⁹. Il serait souhaitable d'y recourir beaucoup plus souvent dans le contexte des politiques de lutte contre la corruption. Ils peuvent être particulièrement indiqués lorsqu'une nouvelle politique est mise en place par étapes, par exemple dans le cadre d'un projet pilote: si la mise en œuvre du projet est randomisée, l'évaluation des résultats fournit une quantité considérable d'informations utiles et fiables sur les effets de la politique mise à l'essai.

Les essais contrôlés randomisés connaissent néanmoins certaines limites. Pour de nombreux pays, la plus importante est le coût; en effet, un essai bien pensé demande du temps, des moyens et des compétences spécialisées. De plus, s'ils sont adaptés à l'évaluation de l'impact d'interventions spécifiques et bien ciblées, ils se prêtent moins à l'évaluation des interactions complexes qui se jouent entre de multiples interventions, et ne pourraient assurément pas être utilisés pour mesurer les effets d'une stratégie de lutte contre la corruption dans sa globalité⁸⁰. Ces essais présentent aussi d'autres limites. Par exemple, il arrive que les effets à court terme d'un programme pilote diffèrent de ceux observés lorsqu'une politique est mise en œuvre à plus grande échelle. Cela étant, malgré ces limitations, ce type d'essai est de plus en plus utilisé pour évaluer les politiques, et les rédacteurs des stratégies nationales de lutte contre la corruption devraient explorer, dans le cadre de leurs plans d'évaluation d'impact, les possibilités d'y recourir plus largement.

Lorsque les essais contrôlés randomisés ne sont ni faisables ni appropriés, il est nécessaire d'utiliser d'autres techniques pour faire la part entre les effets causés par des facteurs de confusion et ceux produits par la stratégie nationale de lutte contre la

⁷⁷ Rossi, Lipsey et Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, p. 238 à 252.

⁷⁸ Voir Benjamin A. Olken, "Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia", dans *Journal of Political Economy*, vol. 115, n° 2 (2007), p. 200 à 249.

⁷⁹ Voir Duflo, Rema et Ryan, "Incentives work: getting teachers to come to school".

⁸⁰ Voir Chris Elbers et Jan Willem Gunning, "Evaluation of development programs: randomized controlled trials or regressions?", dans *World Bank Economic Review*, vol. 28, n° 3 (2014), p. 432 à 445.

corruption et par chacune des réformes qui la composent. La meilleure solution consiste parfois à prendre en compte autant de facteurs de confusion que possible et à les contrôler dans un modèle statistique⁸¹. Lorsque cette technique n'est pas non plus envisageable, les personnes chargées de superviser la stratégie doivent explorer d'autres solutions, par exemple recueillir des données qualitatives ou d'enquête (et estimer l'opinion des personnes concernées de près par la réforme à partir de leurs impressions sur les effets qu'elle produit). Même si aucune de ces solutions de substitution n'est idéale, le plus important est de ne pas se contenter de simples comparaisons de type "avant-après" — souvent trompeuses —, mais de s'employer un minimum à isoler les effets des réformes associées à la stratégie de ceux causés par des facteurs de confusion.

4. Être attentif au coût et au temps requis

La mise en œuvre d'un indicateur ou d'une technique d'évaluation demande de l'argent, du temps et de l'attention: ce coût est toujours un paramètre important. À l'instar des objectifs de fond et des mesures proposées, les techniques d'évaluation des effets de la stratégie doivent être réalistes et tenir compte des contraintes avec lesquelles le pays doit composer. Considérons le cas d'une enquête de suivi des dépenses publiques consistant à comparer les fonds alloués par le gouvernement central aux entités infranationales pour divers programmes et le montant reçu par chacun des bénéficiaires. Une telle enquête peut certes fournir une mesure précise de la quantité d'argent perdue en chemin en raison d'actes de corruption ou autres "fuites", mais il faut savoir qu'elle pourra coûter entre 75 000 et 400 000 dollars des États-Unis selon la taille du pays et le nombre de services à observer, et s'étendre sur une année⁸². Pour de nombreux pays, un tel investissement se justifie compte tenu de la richesse des données produites, sans parler de l'effet dissuasif d'une telle approche. Pour d'autres en revanche, les enquêtes de suivi des dépenses publiques sont trop coûteuses et demandent trop de temps pour être menées à intervalles réguliers.

Dans le cas de certaines interventions, il est tout simplement impossible de mesurer directement les effets sur la corruption, ou même de trouver des indicateurs indirects fiables et abordables⁸³. La solution optimale consiste alors à concevoir des réformes en se fondant sur les meilleures connaissances théoriques et informations factuelles dont on dispose, et de veiller à la bonne mise œuvre des mesures. À défaut, on pourra recourir à d'autres solutions permettant de juger des effets de la stratégie. L'une d'elles consiste à évaluer l'opinion des personnes impliquées de près dans la réforme. Par exemple, il est possible de demander aux entreprises participant à des appels d'offres pour des marchés publics si elles estiment que les réformes législatives concernant la passation des marchés ont permis ou non de réduire la corruption. Une autre solution consiste à examiner la mise en œuvre en détail⁸⁴. Quels efforts y sont consacrés? Quel soin est apporté à la mise en œuvre? Avec quelle efficacité? Une troisième solution serait de demander que soit mené un programme de recherche non limitatif consistant à examiner tous les aspects de la réforme: théorie du changement qui la sous-tend, retour d'information des parties prenantes, gestion, évaluations opérationnelles, en temps réel et axées sur l'action-recherche en vue de combler les lacunes constatées dans les connaissances

⁸¹ Voir Johnson et Søreide, "Methods for learning what works and why in anti-corruption".

⁸² Gurkan, Kaiser et Voorbraak, "Implementing public expenditure tracking surveys for results", p. 7.

⁸³ Les raisons abondent: connaissances théoriques limitées, manque de fiabilité des données, techniques d'estimation contradictoires, profonde hétérogénéité (Robert Klitgaard, *Addressing corruption together* (Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2015), p. 47).

⁸⁴ Theodore Poister, *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations* (San Francisco, Californie, Jossey-Bass, 2003).

théoriques et pratiques sur lesquelles la réforme repose⁸⁵. L'essentiel est que chaque élément de la stratégie fasse l'objet d'une évaluation, sous une forme ou sous une autre, faute de quoi il faudra demander aux décideurs et aux citoyens de croire sur parole que tout se déroule comme prévu.

5. Associer les organisations de la société civile, les universitaires, les instituts de recherche et les citoyens

Plusieurs raisons justifient que la participation aux processus de suivi et d'évaluation soit élargie. Les groupes de la société civile, les chercheurs universitaires et les citoyens peuvent apporter des informations qualitatives très utiles et d'une grande richesse sur l'efficacité d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, ou du moins sur la façon dont elle est perçue. De plus, en associant la société civile et les citoyens au processus d'évaluation, on contribue à pérenniser leur soutien en faveur de la stratégie. Par ailleurs, le maintien d'échanges réguliers entre l'unité de coordination, les institutions publiques chargées de la mise en œuvre, les groupes de la société civile et le grand public permet de faire naître de nouvelles idées et d'envisager les choses sous un autre angle, et, partant, d'améliorer sans cesse la stratégie.

6. Prévoir des procédures de révision permanente de la stratégie

L'un des objectifs majeurs du suivi et de l'évaluation des effets de la stratégie est de permettre sa mise à jour continue à mesure que de nouvelles données sont connues. En effet, les stratégies nationales de lutte contre la corruption, bien que supposées exhaustives au moment de leur élaboration, doivent évoluer. Le document de stratégie apporte un ensemble de principes directeurs et un plan préliminaire. Mais la corruption est un problème ardu, qui s'inscrit dans un environnement complexe et dynamique et dont la résolution demande beaucoup de temps. La stratégie doit donc intégrer un mécanisme de retour d'information, de réévaluation de son contenu et de révision. Elle devrait, dans la mesure du possible, décrire expressément le processus permanent de retour d'information et de révision, de sorte que le document reste pertinent en tant que guide technique d'une politique solide et comme moyen de renforcer le soutien politique et d'encourager la mise en œuvre des responsabilités.

C. Communication au public des résultats du suivi et de l'évaluation

La diffusion d'informations concernant la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption et les résultats figurant dans les rapports de suivi et d'évaluation est une composante essentielle du mécanisme de responsabilité globale, qui devrait être systématiquement intégrée dans toutes les stratégies. La diffusion d'informations améliore la coordination, permet aux organisations de tirer les enseignements des erreurs passées, contribue à la transparence du processus, encourage la participation du public et peut renforcer le soutien apporté aux efforts entrepris, voire accentuer la pression en faveur de nouvelles réformes de lutte contre la corruption.

⁸⁵ Stern et al., *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, p. 4.

La diffusion d'informations revêt de multiples aspects, qui, tous, contribuent à produire ces effets. Les trois types de diffusion d'informations décrits ci-dessous visent des objectifs légèrement différents.

1. Établissement de rapports internes dans le cadre des mécanismes de coordination en vue de responsabiliser les institutions chargées de l'application

L'établissement de rapports internes est une composante indispensable du processus de gestion de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption. Il permet à la direction d'une organisation de savoir précisément si telle ou telle activité de la stratégie globale est mise en œuvre et, si oui, selon quelles modalités.

2. Établissement de rapports destinés aux autorités supérieures exécutives ou législatives

Dans le cadre des mécanismes généraux de coordination et d'exécution, les institutions publiques communiquent des informations sur leur façon d'appliquer la stratégie et rendent compte à l'institution centrale chargée de la coordination et de la mise en œuvre. Ce mécanisme garantit la transparence interne du système vis-à-vis des autorités supérieures relevant de l'organe exécutif (Conseil des ministres, Premier Ministre, Président) ou du parlement. Dans certains cas, ces rapports sont également transmis à des structures spécialisées dans la lutte contre la corruption (en particulier aux commissions spéciales de coordination des politiques publiques).

3. Établissement de rapports destinés au public: un moyen de veiller à la transparence de la mise en œuvre de la stratégie nationale

Il est rare que la diffusion d'informations au public soit pleinement prise en considération. Elle est pourtant essentielle. La communication des résultats peut avoir un effet éducatif en ce qu'elle sensibilise le public à la stratégie de lutte contre la corruption et aux difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre. Cela permet non seulement de maintenir la pression publique pour que la stratégie soit appliquée dans sa totalité, mais aussi d'aider à modérer les attentes lorsque surviennent des difficultés. L'information régulière du public sur l'avancement de l'exécution de la stratégie permet en outre de renforcer le soutien apporté par les citoyens lorsque des obstacles politiques se présentent. Le mécanisme d'information devrait prévoir des dispositifs permettant aux citoyens d'apporter leur contribution à la mise en œuvre de la stratégie, car ceux-ci ont souvent des approches et des idées différentes de celles des gestionnaires⁸⁶. Enfin, la diffusion d'informations au public est aussi nécessaire pour garantir la transparence du processus et renforcer le soutien des citoyens en faveur des réformes. Elle peut s'effectuer dans le cadre d'une stratégie globale de communication, qui aura pour but de consolider l'appui des citoyens, d'informer le public et de limiter les contestations à l'encontre de réformes parfois difficiles. À cet égard, il est primordial d'élaborer un plan de communication au public; ce plan devrait prendre en compte et exploiter tous les supports d'information, notamment les médias sociaux, sans exclure pour autant les approches traditionnelles qui ont fait leurs preuves comme les réunions en mairie et les auditions publiques.

⁸⁶ Tat-Kei Ho, "Reporting public performance information", p. 198 à 201.

Les rapports de suivi et d'évaluation devraient donc être très largement diffusés au public, communiqués aux organes d'information et aux organisations de la société civile, et publiés sur l'Internet. De façon plus générale, un plan de communication pourra être intégré à la stratégie globale de lutte contre la corruption⁸⁷. Pour que les citoyens comprennent aisément le processus de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation et qu'ils s'y investissent plus facilement, les rapports qui leur sont destinés devraient être présentés sous une forme claire, simple et facile à comprendre, en limitant au minimum le langage technique, en évitant les longues listes de données brutes et en privilégiant les diagrammes, graphiques et autres aides visuelles s'il y a lieu⁸⁸. Les rapports proviendront habituellement des institutions chargées de l'application, mais c'est à l'unité de coordination qu'incombera *in fine* la responsabilité de leur publication et de leur diffusion en temps voulu. C'est pourquoi, au moment d'établir le budget alloué à cette unité, il conviendra de prévoir la mise en place d'un bureau des relations avec le public ou de tout autre organe analogue, et de lui donner les moyens de publier les rapports destinés aux citoyens.

⁸⁷ Pour de plus amples informations sur la façon d'élaborer un plan médias, voir Elaine Byrne, Anne-Katrin Arnold et Fumiko Nagano, *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts: Why Anti-Corruption Agencies Need to Communicate and How* (Washington, Banque mondiale, 2010).

⁸⁸ Kusek et Rist, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, p. 129 à 137.



Annexe. Déclaration de Kuala Lumpur sur les stratégies de lutte contre la corruption^a

Les 21 et 22 octobre 2013, des représentants de haut niveau des autorités de lutte contre la corruption et des autorités nationales de planification d'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est ainsi que des experts de la prévention de la corruption du monde entier se sont réunis à Kuala Lumpur à l'invitation de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en partenariat avec le Gouvernement malaisien, pour examiner un ensemble de lignes directrices relatives aux stratégies de lutte contre la corruption susceptibles de guider l'élaboration, la conception et la mise en œuvre de stratégies pérennes pour lutter contre ce fléau.

Parmi les participants figuraient notamment plusieurs responsables des autorités de lutte contre la corruption, d'autres praticiens de ce domaine ainsi que des représentants des autorités nationales de planification et des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Des représentants du PNUD, de l'ONUDC, de la Banque mondiale, de l'Initiative Banque asiatique de développement/Organisation de coopération et de développement économiques de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique, de Transparency International et de l'Utstein Anti-Corruption Resource Centre ont également pris part aux débats.

Les participants ont passé en revue et analysé diverses expériences de pays du monde entier, en mettant l'accent sur l'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est, relatives à l'élaboration, à la conception et au contenu, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des stratégies de lutte contre la corruption.

Rappelant la Convention des Nations Unies contre la corruption^b, qui, en ses articles 5 et 6, fait obligation aux États parties, conformément aux principes fondamentaux de leur système juridique, d'élaborer et d'appliquer ou de poursuivre 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,

^aPubliée à l'origine dans le document de séance CAC/COSP/2013/CRP.12. La Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a pris note de cette déclaration dans sa résolution 5/4.

^bNations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2349, n° 42146.

Reconnaissant que les stratégies de lutte contre la corruption peuvent fournir un cadre d'action global pour les mesures que les États doivent prendre afin de combattre et de prévenir la corruption et qu'elles peuvent constituer un outil utile pour mobiliser et coordonner les efforts et les ressources des gouvernements et autres parties prenantes, et pour concevoir et mettre en œuvre les politiques et en suivre l'application,

Considérant qu'un certain nombre de pays d'Asie du Sud, de l'Est et du Sud-Est mettent en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption ou élaborent de nouvelles stratégies et, modifient des stratégies existantes,

Reconnaissant qu'il existe une grande variété de modèles et de façon d'aborder l'élaboration des politiques et stratégies de lutte contre la corruption et que des enseignements communs peuvent être tirés des expériences acquises dans l'élaboration de ces stratégies dans la région,

Les participants:

1. *Recommandent* ce qui suit:

Élaboration des stratégies de lutte contre la corruption

- **CONTEXTE POLITIQUE, SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET CULTUREL:** Les États doivent tenir compte de leur contexte politique, social, économique et culturel particulier lorsqu'ils conçoivent des stratégies de lutte contre la corruption.
- **VOLONTÉ POLITIQUE:** Un engagement des dirigeants politiques, dans l'idéal des plus hauts échelons de l'État, et un large soutien politique propres à guider le processus global et à mobiliser les ressources requises sont nécessaires à l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption efficace.
- **PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES (Y COMPRIS À L'ÉLABORATION) ET APPROPRIATION:** Une large participation des parties prenantes renforce le sentiment d'appropriation et contribue à la recevabilité et à l'efficacité des stratégies adoptées. Les institutions de l'État (exécutif, législatif et judiciaire) aux niveaux national et infranational, les organisations de la société civile, le secteur privé, les médias, les associations professionnelles, les associations commerciales, industrielles et syndicales, les instituts universitaires et les organisations culturelles et de jeunesse peuvent être des alliés et des partenaires importants du processus d'élaboration des stratégies de lutte contre la corruption et contribuer à réduire la vulnérabilité des initiatives de réforme aux changements des dirigeants politiques.
- **PROCESSUS CLAIR ET TRANSPARENT:** Le processus d'élaboration de la stratégie doit être clair et transparent dès le début.
- **VISION COMMUNE:** Il convient de dégager un consensus autour d'une vision commune et des objectifs de la stratégie.
- **RENFORCEMENT DE LA COORDINATION:** Les stratégies de lutte contre la corruption devraient veiller à renforcer la coordination entre les institutions et au sein de chacune d'elles pendant le processus d'élaboration et au cours des phases de mise en œuvre et de suivi.
- **BASE DE CONNAISSANCES SOLIDE:** L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des stratégies devraient être guidés par des diagnostics fiables, par les besoins des secteurs vulnérables et à risque, et par des informations factuelles concernant ces secteurs, ainsi que par les lacunes constatées dans les politiques et les institutions de lutte contre la corruption.

- **VIABILITÉ ET INSTITUTIONNALISATION DU PROCESSUS:** Les stratégies de lutte contre la corruption devraient être élaborées dans un cadre institutionnel de façon à rester constamment pertinentes et à évoluer en temps utile.
- **AFFECTATION ET MOBILISATION DES RESSOURCES:** Les ressources nécessaires devraient être mobilisées pendant la phase d'élaboration des stratégies dans la perspective d'une mise en œuvre et d'un suivi efficaces.
- **INFORMATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC:** Les autorités de lutte contre la corruption et les autorités nationales de planification se portent au-devant du public et le tiennent informé régulièrement pour gagner sa confiance et faire remonter ses observations de façon à assurer une bonne mise en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption.

Conception et contenu des stratégies de lutte contre la corruption

- **RAISON D'ÊTRE, OBJECTIFS FONDAMENTAUX ET BUTS RÉALISTES:** Il convient de fixer les objectifs et les buts fondamentaux et de motiver les actions en s'appuyant sur les priorités nationales et sur les lacunes et les besoins mis en évidence.
- **STRATÉGIE/PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT NATIONAL ET CONTEXTE GÉNÉRAL:** Les stratégies de lutte contre la corruption devraient être intégrées aux initiatives générales de développement national qui sont au centre de l'attention et tenir compte des obligations régionales/internationales.
- **INTÉGRATION AVEC D'AUTRES PLANS DE RÉFORME/PROGRAMMES NATIONAUX PERTINENTS:** Les stratégies de lutte contre la corruption devraient tenir compte d'autres stratégies nationales pertinentes, établir des liens avec elles (secteur judiciaire, réformes de l'administration publique, transparence des pouvoirs publics, etc.) et s'employer à créer des synergies avec d'autres institutions.
- **APPROCHE GLOBALE ET COORDONNÉE:** Les stratégies de lutte contre la corruption devraient être organisées selon une approche globale/holistique et tenir compte aussi des besoins par secteur.
- **DOCUMENT CLAIR ET INTELLIGIBLE:** Les stratégies doivent être claires, concises et faciles à comprendre.
- **STRUCTURE ET CONCEPTION:** Il n'existe pas de recette simple pour concevoir, rédiger ou mettre en œuvre les stratégies de lutte contre la corruption, mais la Convention des Nations Unies contre la corruption peut servir de cadre pour prendre en compte les données pertinentes, les besoins particuliers et les capacités nationales.
- **ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS ET ORDRE DES ACTIONS:** Les stratégies doivent être réalistes quant à leurs objectifs à court, à moyen et à long terme, fixer des priorités claires et définir l'ordre des actions en fonction des priorités. Les stratégies pourraient être conçues de façon à asseoir la crédibilité des dirigeants et à garantir des résultats rapides et concrets pour renforcer l'attachement du pays à la réforme.
- **MÉCANISME D'APPLICATION:** Il est impératif que les stratégies prévoient un mécanisme d'application sous la forme d'un plan d'action comportant une définition claire des rôles et un calendrier de mise en œuvre axé sur les résultats. L'institution désignée pour coordonner la mise en œuvre des stratégies devrait être hébergée au sein des institutions publiques supérieures.
- **MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU INFRANATIONAL:** Le cas échéant, une attention toute particulière devrait être portée à la mise en œuvre des stratégies aux niveaux local et infranational.

- **VIABILITÉ INSTITUTIONNELLE ET FINANCIÈRE (BESOINS ET RESSOURCES):** Les stratégies devraient être définies en tenant compte de leur viabilité institutionnelle et financière et des ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

Suivi et évaluation des stratégies de lutte contre la corruption

- **PARTIE INTÉGRANTE DE LA CONCEPTION DE LA STRATÉGIE:** Les mécanismes de suivi et d'évaluation font partie intégrante des stratégies nationales de lutte contre la corruption. Dès la phase de conception, les stratégies devraient intégrer des éléments relatifs à l'évaluation et aux systèmes de collecte de données.
- **INDICATEURS ASSORTIS DE VALEURS DE RÉFÉRENCE ET D'OBJECTIFS CLAIREMENT DÉFINIS:** Des indicateurs mesurables, assortis de valeurs de référence et de mécanismes de suivi, sont nécessaires pour déterminer si les objectifs sont atteints.
- **NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE DES OUTILS DE GÉNÉRATION DE DONNÉES:** Un suivi et une évaluation efficaces nécessitent des données fiables, produites à partir de sources multiples.
- **ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS PÉRIODIQUES:** Le suivi et l'établissement de rapports périodiques permettent aux autorités de juger des progrès accomplis dans la mise en œuvre et des résultats obtenus en matière de réduction de la corruption.
- **ÉVALUATION ET GESTION DES PROGRAMMES:** Il importe de bien faire la distinction entre le suivi de la gestion des programmes (activités/produits) et l'évaluation (effets/impact), et entre les responsabilités de la mise en œuvre et les responsabilités du suivi et de la supervision.
- **AUTORITÉ EN CHARGE:** Un ou des organes nationaux devraient se voir confier la charge du suivi, de la mise en œuvre et de l'établissement de rapports périodiques, et bénéficier d'un apport financier et d'un soutien institutionnel durables. Des évaluateurs indépendants devraient assurer un suivi précis et rendre compte à intervalles réguliers.

2. *Encouragent* les autorités de lutte contre la corruption et les autorités nationales de planification à promouvoir les présentes recommandations au sein de leurs institutions, pays et réseaux régionaux/internationaux respectifs dans des délais donnés.

3. *Demandent* aux autorités de lutte contre la corruption et aux autorités nationales de planification de promouvoir les présentes recommandations en vue d'aider les membres des organes exécutif, législatif et judiciaire ainsi que le public en général à bien comprendre et à soutenir l'élaboration, la conception, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de lutte contre la corruption.

4. *Se félicitent* de la volonté du pays hôte de promouvoir les présentes recommandations à la cinquième session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption et *encouragent* les autres pays participants à soutenir cette initiative.

5. *Expriment* leur satisfaction et leur gratitude au Gouvernement malaisien qui a accueilli la Réunion régionale pour l'Asie sur les stratégies de lutte contre la corruption organisée par le PNUD et l'ONUSUD pour examiner et promouvoir les présentes recommandations relatives aux stratégies de lutte contre la corruption.





ONU DC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

Centre international de Vienne, Boîte postale 500, 1400 Vienne (Autriche)
Tél.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org