



Manuel d'initiation

Corruption et développement

Interventions de lutte contre la corruption
pour la réduction de la pauvreté,
la réalisation des OMD et la promotion
du développement durable

Programme des Nations Unies pour le développement

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| Remerciements | 3 |
| Acronymes, sigles et abréviations | 4 |
| Résumé analytique | 5 |
| 1. Corruption et développement : problèmes et dimensions | 7 |
| 1.1. La corruption : définition, causes et conséquences | 7 |
| 1.1.1. Définition de la corruption | 7 |
| 1.1.2. Causes de la corruption | 9 |
| 1.1.3. Conséquences de la corruption | 10 |
| 1.2. Justification de la lutte contre la corruption | 13 |
| 2. Relations entre corruption et développement | 14 |
| 2.1. La corruption et la croissance économique | 14 |
| 2.2. La corruption et la pauvreté | 16 |
| 2.3. La corruption et les droits de l'homme | 18 |
| 2.4. La corruption et les questions de genre | 19 |
| 2.5. La corruption et la gouvernance | 21 |
| 2.6. La corruption et les conflits | 22 |
| 2.7. La corruption et le VIH/sida | 23 |
| 2.8. La corruption et les objectifs du Millénaire pour le développement | 24 |
| 2.9. La corruption et le développement humain | 25 |
| 3. Mandats du PNUD et approche de la lutte contre la corruption | 26 |
| 3.1. Les mandats du PNUD : réduction de la pauvreté, réalisation des OMD et promotion du développement économique durable | 26 |
| 3.2. Normes et règles internationales anticorruption, y inclus la Convention des Nations Unies contre la corruption | 27 |
| 3.3. Approche de la lutte contre la corruption appliquée par le PNUD | 28 |
| 3.3.1. La lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement | 28 |
| 3.3.2. La lutte contre la corruption en tant que question transversale de développement et de gouvernance | 29 |
| 3.3.3. Pertinence de l'approche du PNUD par rapport aux autres processus de développement | 29 |
| 4. Programmation des interventions anticorruption | 30 |
| 4.1. L'expérience du PNUD en matière de programmation anticorruption | 30 |
| 4.2. Les implications de la Convention des Nations Unies contre la corruption pour la programmation anticorruption du PNUD | 31 |
| 4.3. Le Programme thématique mondial de lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement | 33 |
| 4.4. Les défis concernant la programmation anticorruption | 37 |
| 4.5. Orientations pratiques pour la programmation | 38 |
| Références | 43 |

REMERCIEMENTS

Le présent manuel d'initiation se base sur les recherches menées sur les questions émergentes ainsi que sur une cartographie des connaissances internes et des études de cas réalisées. Il a bénéficié de plusieurs consultations internes ainsi que des conseils de spécialistes extérieurs et de partenaires. Outre qu'il met en évidence les liens qui existent entre la corruption et le développement, le présent manuel vient compléter la Note de pratique du PNUD sur la lutte contre la corruption (2008) dont il élargit le concept et les directives de programmation.

Nous tenons à remercier Phil Matsheza (Conseiller anticorruption) et Anga R. Timilsina (Analyste de recherche) du Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement, auteurs du présent manuel, qui ont également mené à bien sa publication. Nous sommes infiniment reconnaissants envers Myriam Mendez Montalvo, Dan Dionisie, Arkan El-Seblani, Claudia Melim-Mcleod, Hege Hermansen, Anuradha Rajivan et Pauline Tamesis qui ont effectué des apports et émis des remarques utiles lors de l'élaboration du présent manuel. Nous remercions également tous les participants des ateliers de validation ayant eu lieu à Lima (Pérou) et à Beyrouth (Liban) en 2008.

Groupe de la gouvernance démocratique
Bureau des politiques de développement
Programme des Nations Unies pour le développement
304 East 45th Street, 10th Floor
New York, NY 10017 - USA
www.undp.org/governance

Décembre 2008

Acronymes, sigles et abréviations

| | | |
|-------------|---|---|
| ACPN | - | Réseau des praticiens de la lutte contre la corruption |
| BCP/CCA | - | Bilan commun de pays |
| BEEPS | - | Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises |
| DSRP | - | document de stratégie pour la réduction de la pauvreté |
| GTT | - | Groupe de travail technique |
| ICM | - | Indice de compétitivité mondiale |
| IDH | - | Indicateur du développement humain |
| IPC | - | Indice de perceptions de la corruption |
| OSC | - | organisation de la société civile |
| OCDE | - | Organisation pour la coopération et le développement économiques |
| OMD | - | Objectif(s) du Millénaire pour le développement |
| ONG | - | organisation non gouvernementale |
| ONUDC | - | Office des Nations Unies contre la drogue et le crime |
| PACDE | - | Programme thématique mondial de lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement |
| PACT | - | Programme de redevabilité et de transparence |
| PIB | - | produit intérieur brut |
| PME | - | petites et moyennes entreprises |
| PNUAD/UNDAF | - | Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement |
| PNUD | - | Programme des Nations Unies pour le développement |
| RTI | - | Redevabilité, transparence et intégrité |
| TI | - | Transparency International |
| UNCAC | - | Convention des Nations Unies contre la corruption |
| WBI | - | Institut de la Banque mondiale |

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La corruption mine la démocratie et l'état de droit. Elle mène à des violations des droits de l'homme. Elle érode la confiance du public dans le gouvernement. Elle peut même tuer, par exemple lorsque des officiels corrompus permettent des altérations de produits pharmaceutiques ou acceptent des pots-de-vin grâce auxquels des actes terroristes peuvent avoir lieu.

- Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations Unies, dans sa déclaration lors du lancement de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR), le 17 septembre 2007.

La corruption nuit aux pauvres de manière disproportionnée, en détournant des fonds destinés au développement, en réduisant la capacité du gouvernement à fournir les services fondamentaux, en nourrissant l'inégalité et l'injustice et en décourageant l'investissement et l'aide extérieurs.

- Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies, sur l'adoption par l'Assemblée générale de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), le 31 octobre 2003

La corruption constitue un problème majeur pour le développement. L'érosion du respect des droits de l'homme et de l'autorité constitutionnelle qui en résulte fait obstacle aux programmes visant à atténuer la pauvreté et à accroître la sécurité humaine (PNUD 2004). Si l'impact de la corruption prend des proportions tragiques lorsqu'il frappe les gens les plus pauvres des pays en développement, la lutte contre la corruption est une préoccupation mondiale car le phénomène sévit, encore que sous différentes formes et à différents degrés, dans tous les pays, riches et pauvres.

Il est évident également que la corruption a contribué à la faillite d'un certain nombre d'États, à l'instabilité, à la pauvreté et à l'éclatement de guerres civiles motivées par la recherche de ressources. Les données provenant de nombreux pays en proie à des conflits ou en émergence montrent que la corruption est un facteur dominant qui fait basculer les États fragiles dans la faillite (Rotberg 2001). La corruption peut déboucher sur des conflits violents et les entretenir, dans le contexte de régimes patrimoniaux qui dégénèrent sous l'effet de chocs locaux ou internationaux et de pressions orientées dans le sens d'une réforme de marché. Philippe Le Billon considère que la corruption fait partie du tissu social et politique des pays et que « le conflit peut être déclenché davantage par des changements des modèles de corruption que par l'existence de la corruption elle-même », par exemple en apaisant les belligérants pour acheter la paix. Cela mène à des formes de corruption concurrentielle entre différentes factions, qui peuvent aboutir à prolonger la violence (Le Billon 2003).

Il n'est donc pas surprenant qu'à l'époque de l'après-guerre froide et à la suite de la mondialisation, les acteurs internationaux, entreprises, groupes de défense des droits de l'homme, institutions multilatérales et blocs régionaux de sécurité entre autres, aient intensifié les pressions exercées sur les pays en développement en vue d'enrayer l'érosion des institutions publiques et de mettre fin à l'aggravation de la pauvreté, qui pourraient faire obstacle au développement durable et avoir des retombées sur les pays voisins.

La corruption est principalement une question de gouvernance, un défi lancé au bon fonctionnement de la démocratie. Elle résulte de carences des institutions ainsi que du système général de freins et de contrepoids sociaux, judiciaires, politiques et économiques nécessaire pour un gouvernement de manière efficace.

Lorsque les systèmes institutionnels formels et informels sont gravement affaiblis par la corruption, il devient plus difficile d'appliquer et de faire respecter les lois et les politiques qui assurent la redevabilité et la transparence. Ainsi, selon la Note de pratique du PNUD sur la lutte contre la corruption, ce phénomène mine l'état de droit et aboutit à des violations des droits de l'homme en favorisant l'établissement d'un environnement antidémocratique caractérisé par l'incertitude, l'imprévisibilité, l'érosion des valeurs morales et le manque de respect pour les institutions constitutionnelles et l'autorité (PNUD 2004).

Depuis près de deux décennies, le PNUD s'attache à améliorer la gouvernance et à combattre la corruption, en tant qu'efforts fondamentaux pour assurer la réalisation des objectifs de développement auxquels il vise dans les pays pauvres et en développement de par le monde. Le PNUD coopère avec toute une gamme de partenaires pour faire de la lutte contre la corruption l'un de ses impératifs dans l'amélioration de la gouvernance et des conditions de vie des gens et en particulier des pauvres. Il a été l'une des organisations pionnière qui, au début des années 1990, ont élaboré des programmes pour s'attaquer à la corruption, dans le cadre de son mandat en matière de réduction de la pauvreté, de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et de promotion du développement économique durable. Ceci a exigé, dans certains cas, un changement d'orientation par rapport à ses préoccupations traditionnelles (neutres) axées sur la réforme de l'administration publique pour s'intéresser à des questions plus sensibles du point de vue politique, qui se situent au cœur de la bonne gouvernance. Depuis cette époque, la lutte contre la corruption en tant que domaines d'assistance du PNUD a connu une croissance rapide qui a fait de l'organisation l'un des premiers fournisseurs de coopération technique anticorruption dans le cadre de son portefeuille de gouvernance (PNUD 2004, 2).

L'entrée en vigueur de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) le 14 décembre 2005 a lancé de nouveaux défis et offert de nouvelles possibilités dans la lutte contre ce phénomène. Il est reconnu de plus en plus largement que la réalisation des OMD dépendra de la 'qualité' de la gouvernance démocratique et de la génération et de la gestion des ressources. La Convention est un document juridiquement contraignant ratifié par 128 pays (novembre 2008), qui définit un cadre de gouvernance susceptible de s'avérer très utile dans ce contexte¹. Selon les résultats de l'autoévaluation de l'ONUDC, les États Membres ont indiqué dans leur grande majorité qu'ils auraient besoin d'une assistance technique pour les aider à mettre en œuvre la Convention. En raison des travaux antérieurs du PNUD et de sa large présence au niveau des pays, les États Membres sont de plus en plus nombreux à demander une assistance technique aux bureaux de pays du PNUD pour établir des institutions nationales de lutte contre la corruption ou renforcer les institutions en place, élaborer des stratégies et des lois pour prévenir la corruption, et concevoir et mettre en œuvre des interventions appropriées.

C'est dans ce contexte que le présent manuel d'initiation explore les relations théoriques et empiriques entre la corruption et les divers aspects du développement, notamment la croissance économique, la lutte contre la pauvreté, les droits de l'homme, l'égalité des sexes, la gouvernance, le développement humain, et l'environnement et le développement durable. Il énonce également des recommandations sur les façons dont le PNUD pourrait intégrer les principes et les stratégies anti-corruption dans son assistance technique pour mettre en œuvre de manière efficace des actions favorables à la réduction de la pauvreté, à la réalisation des OMD et à la promotion du développement durable.

Le manuel traite de trois grands domaines. Les sections un et deux donnent un large aperçu de la corruption et de ses effets sur les divers aspects du développement socioéconomique. La section trois présente un aperçu synthétique des mandats et des approches du PNUD en matière de lutte contre la corruption. La section quatre expose certains défis de la programmation d'interventions anticorruption et fournit des orientations pour aider à les résoudre dans divers contextes.

¹ ONUDC, Conférence des Nations Unies contre la corruption, disponible en ligne à <http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/signatories.html>.

1. Corruption et développement : problèmes et dimensions

1.1. La corruption : définition, causes et conséquences

1.1.1. Définition de la corruption

Dans son document de politique de 1998 intitulé *Fighting Corruption to Improve Governance* [La lutte contre la corruption pour l'amélioration de la gouvernance], le PNUD définissait la corruption comme étant 'le mésusage de fonctions, d'autorité

ou de pouvoir publics en vue de gains privés par le recours aux pots-de-vin, à l'extorsion, au trafic d'influence, au népotisme, à la fraude, aux paiements accélérateurs ou au détournement de fonds'. Cette définition est limitée car elle considère la corruption comme un mal provenant du gouvernement et des fonctionnaires, sans tenir compte du fait que le phénomène existe aussi dans le secteur privé². Récemment, le PNUD a élargi la définition de la corruption pour y englober les formes sous lesquelles elle se présente dans le secteur privé. La corruption est à présent généralement définie comme étant 'le mésusage d'un pouvoir en vue d'en tirer des avantages privés'.

Encadré 1. Formes de corruption les plus communes

Le pot-de-vin consiste à offrir de l'argent, des services ou d'autres encouragements à quelqu'un pour le persuader de faire quelque chose en échange. On emploie également divers synonymes de ce terme, tels que dessous-de-table, bakchich, arrosage, gratification, payola et pourboire.

La fraude consiste en une fausse déclaration faite pour obtenir un avantage indu en donnant ou en recevant des informations fausses ou trompeuses.

Le blanchiment de fonds comporte des opérations de dépôt et de transfert d'argent et d'autres produits d'activités illicites, en vue de légitimer ces produits.

L'extorsion est la demande ou la réception illicites de biens, d'argent ou d'information sensible par l'usage de la force ou la menace. Un exemple typique d'extorsion est celui de la pratique de membres de la police ou des forces armées qui consiste à exiger de l'argent pour laisser passer les automobilistes à un point de contrôle routier. Le chantage est une forme d'extorsion.

Le dessous-de-table est une forme de pot-de-vin; l'expression désigne un paiement secret illicite effectué en échange d'une faveur ou d'un service. On emploie parfois l'euphémisme de « commission » pour désigner le produit d'une transaction illicite relevant de la corruption.

Le trafic d'influence consiste de la part d'une personne à demander des avantages personnels en échange de quoi elle fait usage de son influence pour favoriser injustement une autre personne. Les lois sur la transparence et la divulgation d'information ont pour objet d'exposer les accords conclus dans ce sens.

² De même, l'extorsion sexuelle, forme de corruption, n'est généralement pas prise en compte dans le calcul des indicateurs de corruption.

Encadré 1. Formes de corruption les plus communes (suite)

Le clientélisme désigne un traitement favorable accordé à des amis ou associés dans l'attribution de ressources ou d'emplois, quelles que soient les qualités et compétences objectives de ces amis et associés.

Le népotisme est une forme de favoritisme par laquelle une personne fait usage de son autorité ou de son pouvoir pour procurer des avantages, emploi ou autres faveurs, à un membre de sa famille.

Le terme de patronage est un anglicisme faisant référence à l'appui d'un patron, personne influente ou riche, laquelle intervient pour faire obtenir des emplois dans la fonction publique, faire donner des promotions, accorder des faveurs et attribuer des contrats ou octroyer des marchés. Cette pratique dépasse les limites de l'influence politique et viole les principes du mérite et de la concurrence loyales, car les patrons et leurs clients/bénéficiaires forment un réseau qui court-circuite les systèmes licites mis en place pour assurer un accès équitable à diverses ressources.

Le délit d'informé consiste en l'emploi d'information obtenue dans l'exercice de ses fonctions par un agent pour se procurer des avantages personnels.

Le paiement accélérateur est versé, comme son nom l'indique, pour accélérer les processus ralentis par les formalités administratives et les pénuries de ressources. Cette pratique sévit dans les bureaux où sont délivrés des licences, permis, certificats d'inspection et autorisations et agréments divers.

Le détournement est l'appropriation illicite de biens ou de fonds par la personne à laquelle ces biens ou fonds ont été confiés du fait de ses fonctions officielles ou de ses capacités d'agent ou de dépositaire.

L'abus de biens publics consiste en l'usage non approprié, à des fins privées, de ressources publiques, financières, humaines ou d'infrastructure, en vue d'obtenir par cet usage des bénéfices et avantages individuels. Cet abus porte le plus communément sur les services que l'État ou ses organismes dispensent gratuitement ou à des tarifs préférentiels lorsque ces services sont soit rares, soit hors de portée de la plupart des gens. Il se produit généralement lorsqu'il n'existe pas de mécanismes de contrôle des citoyens et lorsque les responsables officiels exercent un pouvoir monopolistique avec impunité.

Sources : Matsheza (2001); PNUD (2008); et U4 Resource Centre (Corruption Glossary, disponible en ligne à www.u4.no/document/glossary.cfm).

On distingue habituellement deux catégories générales de corruption, à savoir la grande et la petite corruption, et la corruption politique.

- **Grande et petite corruption.** La corruption peut se manifester à différents niveaux, depuis la petite corruption au niveau des contacts entre citoyens, entreprises et officiels, jusqu'à la grande corruption comportant des pots-de-vin ou le détournement de sommes d'argent considérables par des hauts responsables gouvernementaux. La petite corruption, aussi dite corruption bureaucratique, se situe au stade de l'application des politiques publiques. Elle est commune, par exemple, dans les prestations de services, soins de santé et services d'éducation, où les gens rencontrent les autorités en tant que clients et usagers des services publics.
- **Corruption politique.** La corruption politique consiste, c'est là sa large définition la plus commune, en un mésusage du pouvoir politique en vue de l'obtention de gains privés, pour conserver ou renforcer son pouvoir, pour son enrichissement personnel ou dans tous ces objectifs. La corruption politique est le fait des décideurs politiques qui influent sur l'adoption de lois et de règlements et sur l'allocation des ressources de base de l'État. Cette corruption prend diverses formes communes, notamment l'achat de votes et le trucage électoral, les campagnes politiques et les finances de partis politiques non transparentes et illégales, et l'abus de biens publics à des fins politiques (Nazario 2007)³.

Au-delà des diverses définitions normatives, la corruption peut également être envisagé selon une perspective morale et éthique. En conséquence, plusieurs pays ont mis en place des programmes de déontologie et d'intégrité conçus pour sensibiliser le public aux problèmes de la corruption et du manque de transparence dans les services publics⁴.

1.1.2. Causes de la corruption

Les causes de la corruption font l'objet de larges débats académiques depuis le début des années 1970s. Le manuel de référence du PNUD sur la redevabilité, la transparence et l'intégrité a adapté et étendu une formule des plus influentes, encore que sujette à certaines controverses, de Robert Klitgaard. Selon cette définition, Corruption = (Monopole + discrétion) – (Redevabilité + intégrité + transparence). Cette formule permet d'analyser les systèmes pour déterminer leur vulnérabilité à la corruption. Qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public, les systèmes en régime de concurrence sont moins vulnérables à la corruption que les systèmes monopolistiques.

De même, les systèmes où les règles du jeu sont claires sont moins sujets à la corruption que ceux où la discrétion officielle prime. Les systèmes où des mesures solides de redevabilité, d'éthique et d'intégrité sont en place et où l'on dispose d'amples informations sur les résultats sont moins vulnérables que ceux où le manque de transparence favorise les décisions clandestines. En résumé, cette formule indique que l'absence de redevabilité, de transparence et d'intégrité (résultant principalement de faiblesses de la gouvernance) doublée d'une situation monopolistique et de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire débouche sur la corruption. La corruption est donc principalement une défaillance de la gouvernance.

D'autres ont adopté une approche plus descriptive des causes de la corruption. Selon une source, « un principe clé est que la corruption peut survenir lorsqu'il existe des rentes (bénéfices ou avantages), dues typiquement à la réglementation gouvernementale, et que les responsables officiels ont le pouvoir discrétionnaire de les distribuer » (Mauro, 1998). Par ailleurs, la sous-rémunération des emplois du secteur public et la faiblesse ou l'absence de politiques de réglementation ont également été citées fréquemment en tant que causes de la corruption (Karklins, 2005).

³ Selon Nazario (p. 6), la corruption politique a freiné considérablement le développement des États, petits et moyens, des Caraïbes. Les effets de la corruption politique communément évoqués sont la diminution et la dégradation de la production industrielle, l'accroissement de la criminalité et de la violence, et un impact négatif sur les résultats du système éducationnel.

⁴ Le Gouvernement de la Malaisie a reconnu l'importance d'une prise en considération de la question d'intégrité dans l'ensemble de la société. Il a adopté un Plan national d'intégrité qui sert de plan d'action dans tous les secteurs en vue du renforcement de l'intégrité et de la création d'une société éthique. Il a également créé l'Institut malaysien d'intégrité qui vise à sensibiliser aux problèmes de la corruption et à la nécessité de transparence dans la fonction publique (voir PNUD, « Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study », 2005).

Parmi les causes de corruption les plus fréquemment mentionnées figurent : 1) l'absence de règles, règlements, politiques et lois; 2) la faiblesse des systèmes d'application des règles; 3) la faiblesse des systèmes de supervision (absence d'institution de surveillance); 4) le manque de redevabilité; 5) le manque de transparence; 6) le manque de freins et de contrepoids dans le système (par exemple du fait de faiblesse du pouvoir législatif et judiciaire); 7) le manque d'intégrité; 8) le monopole du pouvoir; 9) la latitude d'exercice discrétionnaire du pouvoir; 10) la faiblesse des salaires; 11) la disproportion entre les gains possibles et les risques; et 12) la faiblesse des taux de détection.

1.1.3. Conséquences de la corruption

Au cours des deux dernières décennies, l'impact négatif de la corruption sur le développement a été de plus en plus largement reconnu. Les recherches économiques démontrent que bien que la corruption touche les pays tant riches que pauvres⁵, son impact est souvent plus grand dans les pays en développement où le problème est endémique à tous les niveaux et où il frappe particulièrement durement les segments les plus vulnérables de la population, qui sont ceux que le PNUD cible dans ses interventions. Selon la GTZ (2004), « [...] des études empiriques prouvent que plus la corruption est répandue, plus les chiffres macroéconomiques sont bas, en particulier le revenu par habitant, et [...] que le phénomène touche les femmes, en particulier, de manière disproportionnée ».

Encadré 2. Indice de perceptions de la corruption (IPC)

L'indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International permet de constater que la corruption est présente dans près de la moitié des 150 pays évalués. Pour citer le rapport sur l'IPC pour 2008, « le niveau élevé de corruption qui persiste dans les pays à faible revenu équivaut à une catastrophe humanitaire permanente ». Le rapport met en évidence « le lien fatal qui existe entre la pauvreté, les institutions faillies et la corruption » et signale que « sur l'arrière-plan de la suite de scandales du monde des affaires, les pays riches sont aussi sur une pente descendante ». L'étude est disponible en ligne à http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/2008_09_23_cpi_2008_en.

Il est difficile de chiffrer le coût de la corruption. Toutefois, ainsi qu'il est exposé dans l'encadré 3, certaines organisations ont essayé de donner des estimations.

Encadré 3. Coût de la corruption

Les sommes d'argent extorquées et volées chaque année aux pays en développement se montent à plus de 10 fois les quelque 100 milliards de dollars d'aide extérieure qui leur sont octroyés par tous les gouvernements et toutes les organisations de la société civile du monde.

Les résultats des recherches de la Banque mondiale permettent de penser qu'en s'attaquant à la corruption et en renforçant l'état de droit, les pays peuvent obtenir une augmentation de leur revenu national « allant jusqu'à le quadrupler et réduire la mortalité infantile de jusqu'à 75 % ».

De manière analogue, une légère amélioration des indicateurs de corruption politique peut induire une extraordinaire croissance économique. En Haïti et en Jamaïque, le produit national brut (PNB) pourrait augmenter respectivement de 206 % et de 84,7 % pour un point d'amélioration de l'indicateur de corruption politique.

Source: Nazario, 2007, pp. 6-7.

Plus spécifiquement, les recherches montrent que la corruption entraîne systématiquement l'une ou plusieurs des conséquences suivantes.

1. La corruption aggrave la pauvreté et a un impact négatif sur la croissance économique.

Il est généralement accepté que la corruption accroît la pauvreté et l'inégalité en produisant une hausse des prix des services et une réduction de leur qualité ainsi qu'en induisant des distorsions dans l'allocation des dépenses publiques. Des études menées par la Banque mondiale en 2000 indiquent que les pots-de-vin constituent une plus grande part du budget pour les ménages pauvres que pour les ménages riches et que les petites entreprises y consacrent une part de leurs revenus double de celle des grandes entreprises.

⁵Parmi les exemples de corruption dans les pays développés, on peut citer l'affaire Enron aux États-Unis, qui a commencé à être exposée au grand jour en 2001.

Le pillage des ressources de l'État est commun et amplement documenté; un grand nombre de cas à haut profil ont été signalés, notamment ceux de Ferdinand Marcos, ancien président des Philippines, de Mobutu Sese Seko, ancien président du Zaïre, et de Sani Abacha, ancien président du Nigéria. Les estimations de l'Institut de la Banque mondiale situent à plus de 1 billion de dollars EU le montant des pots-de-vin versés chaque année, soit un peu plus de 3 % du revenu mondial de 2002 (Banque Mondiale 2004). Ces ressources auraient pu faire une différence appréciable si elles avaient été investies dans l'économie des pays concernés. Plus de 70 % des petites et moyennes entreprises (PME) des économies en transition considèrent la corruption comme un obstacle s'opposant à leurs activités (Banque mondiale 2000).

La corruption est également source d'incertitude sur le marché du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans les décisions et du changement continu des règles. Elle réduit la capacité de l'État à percevoir les impôts et l'aptitude de celui-ci à fournir des services sociaux. La corruption augmente les frais administratifs du fait des pertes de temps lors de la négociation des contrats et mène par ailleurs à une baisse des normes de production, par exemple dans les secteurs de l'industrie de transformation, des produits pharmaceutiques et de la construction.

La corruption réduit les dépenses allouées à la santé et à l'éducation et les réoriente en faveur des nantis (Mauro 1997; Lash 2003). La corruption a un impact négatif sur les indicateurs de santé tels que la mortalité infantile et post-infantile (Vian 2002).

- 2. La corruption a un impact disproportionné sur les femmes.** Les facteurs tels que la classe sociale, l'ethnicité et la caste influent sur les expériences de la corruption au niveau individuel. Étant donné que les femmes constituent la majorité des pauvres du monde, elles sont particulièrement sensibles aux impacts négatifs de la corruption (Khadiagala 2001)⁶.

Certains types de corruption tels que l'exploitation sexuelle au travail et la traite des être humains affectent les femmes plus que les hommes et aggravent les formes de discrimination existantes (GTZ 2004).

- 3. La corruption a un effet débilissant sur le développement dans les pays riches en ressources naturelles.** Certains pays, malgré leurs ressources naturelles qui sont des facteurs de prospérité potentielle, « restent néanmoins enlisés dans la pauvreté et la mauvaise gouvernance car les recettes publiques obtenues de la vente de ces ressources ont été dilapidées du fait de la corruption et de l'absence de redevabilité du gouvernement envers les citoyens » (Global Witness 2007). Il existe des preuves de plus en plus nombreuses qui indiquent que les pays possédant de vastes réserves de ressources naturelles telles que le pétrole et le gaz naturel sont particulièrement exposés à la corruption et à l'enrichissement illicite des élites. Global Witness ainsi que d'autres organismes de plaidoyer ont documenté les violations des règlements régissant l'emploi des ressources naturelles (voir, par exemple, Global Witness 2005, 2006, 2007).
- 4. La corruption encourage le conflit et s'oppose à la consolidation de la paix.** La corruption, on l'a souvent constaté, est un phénomène qui mine la stabilité des États (Le Billon 2008). Il est largement accepté que les pays et les régions en proie à des conflits ou menacés par des conflits sont particulièrement sujets à certaines formes de corruption, telles que la contrebande de biens et de matériel militaire (voir, par exemple, Mirimanova and Klein 2006). En outre, on reconnaît de plus en plus que la corruption fait obstacle à la reconstruction et à la consolidation en phase de post-conflit (voir, par exemple, Delesgues and Torabi 2007).

⁶ Khadiagala ajoute que l'impact différencié de la corruption selon le sexe apparaît parfois par implication dans les études sectorielles, dont certaines ne sont pas axées directement ou pas exclusivement sur la corruption. Par exemple, une étude du processus décisionnel et des préjugés à l'encontre des femmes dans les tribunaux quasi-judiciaires locaux en Ouganda a permis de constater que l'extorsion de pots-de-vin and l'influence de fonctionnaires dans des 'cercles de buveurs de bières' rendait la poursuite de revendications plus difficile pour les femmes. »

5. **La corruption mine l'apport d'aide humanitaire et l'exécution des activités de reconstruction** dans les régions frappées par les catastrophes naturelles; une attention toute particulière a été accordée à ce fait au lendemain des tsunamis qui ont frappé l'Asie en 2004. C'est ainsi, par exemple, que plus de 7 milliards de dollars ont été alloués en aide aux régions dévastées de la province d'Aceh en Indonésie, mais que selon les estimations du groupe anti-corruption Gerakan, 30 % à 40 % des fonds fournis ont été volés. D'autres ont estimé qu'un quart des 50 000 maisons construites pour les victimes du tsunami s'effondrent déjà et devront être reconstruites parce que 70 % du bois employé n'était pas conforme aux codes du bâtiment (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007).
6. **La corruption est associée aux activités criminelles organisées sous leurs diverses formes dans de nombreux pays.** Les groupes de criminels organisés essaient souvent, par des pots-de-vin, de coopter des responsables officiels en bonne place dans la police ou dans d'autres institutions pertinentes, pour couvrir leurs activités. C'est ainsi, par exemple, qu'une part des gains illicites des criminels organisés peut être offerte à de hauts gradés des forces de police pour que ceux-ci s'abstiennent de mener certaines enquêtes. Selon un observateur, « ce type de corruption est extrêmement dangereux, étant donné qu'il porte sur des gains économiques substantiels et qu'il porte atteinte à la capacité des autorités de l'État de maintenir l'ordre public » (Trivunovic, Devine, Mathisen 2007). Outre qu'elle constitue elle-même un délit, la corruption crée un environnement propice à la commission d'autres délits, tels que le trafic des drogues. Il peut y avoir là une relation symbiotique, dans laquelle le trafic des drogues accroît le niveau de corruption par des actions telles que l'offre de pots-de-vin et le blanchiment d'argent. La question du trafic des drogues et de son impact sur la corruption (et inversement) se pose avec une acuité particulière pour les pays de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.
7. **La corruption porte atteinte aux droits de l'homme.** La corruption du système judiciaire s'oppose à l'accès à la justice et porte atteinte aux droits à l'égalité en droit ainsi qu'à un procès équitable. Dans la fourniture des services publics, la corruption s'oppose à l'exercice des droits de l'homme, tels que les droits à la santé et à l'éducation. Elle fausse l'application du principe de la non-discrimination, des droits politiques et de la libre expression, du fait, par exemple, de la distorsion des résultats des élections.
8. **La corruption favorise l'instauration d'un environnement antidémocratique caractérisé** par l'incertitude, l'imprévisibilité, la baisse des valeurs morales et éthiques et le manque de respect pour les institutions constitutionnelles et l'autorité (PNUD 2004). La corruption affecte la légitimité de l'État par l'érosion de l'efficacité des institutions et de la confiance du public lorsque les élections sont truquées et que la volonté du peuple est ignorée. La corruption mine également les efforts visant à la réalisation des OMD et à la fourniture efficace de services en sapant les fondations institutionnelles et en réduisant la redevabilité, la transparence et l'intégrité des institutions publiques (PNUD 2004). C'est ainsi par exemple, comme il a déjà été mentionné, que le public souffre du détournement de ressources rares destinées au relèvement et à la reconstruction au lendemain des catastrophes naturelles.

Le fait qu'il existe une corrélation entre la corruption d'une part et la pauvreté, les carences de la fourniture de services et d'autres phénomènes négatifs ne signifie pas nécessairement que la corruption soit la cause de ces phénomènes. Mais il n'est guère contestable que la corruption et la pauvreté s'accompagnent l'une l'autre; en conséquence, les politiques visant à atténuer la pauvreté et à améliorer la gouvernance ne peuvent pas ignorer la corruption.

1.2. Justification de la lutte contre la corruption

Comme nous l'avons vu, la corruption mine le développement dans son ensemble et la réalisation des OMD en particulier. Le PNUD a pour mandat de s'attaquer à ce problème et de coopérer avec les partenaires nationaux pour lutter contre ce fléau. Les pauvres sont généralement ceux qui sont les plus durement affectés par la corruption, en particulier la petite corruption telle que le paiement de pots-de-vin. Ils n'ont pas les moyens de verser de grosses sommes, qui ne leur valent pas de grandes faveurs bien qu'elles représentent une forte proportion de leurs revenus (PNUD 2008). La corruption contribue à aggraver la situation de la santé; elle accroît la faim et la malnutrition du fait qu'elle réduit les investissements et l'efficacité de l'aide, freinant ainsi la croissance économique. La corruption sévit à tous les niveaux dans les services de santé; elle va de la grande corruption, par le détournement de fonds lors de la construction d'hôpitaux ou de dispensaires, à la petite corruption, sous la forme de pots-de-vin exigés par les agents de santé ou les administrateurs pour s'acquitter de leurs fonctions ordinaires (PNUD 2008). Les carences de l'allocation des ressources laissent les établissements de santé insuffisamment dotés en personnel et en matériel et elles accroissent la circulation de médicaments de contrefaçon, potentiellement mortels.

En outre, dans de nombreux pays, le paiement de pots-de-vin est une condition incontournable de l'accès aux soins de santé, y inclus dans le domaine de la santé maternelle. Il en résulte un accroissement des risques de décès dus à des maladies traitables, de la mortalité infantile, post-infantile, néo-natale et maternelle. L'éducation pâtit elle aussi gravement de la corruption. Tout comme pour l'accès aux soins de santé, les familles doivent verser des pots-de-vin pour faire accepter leurs enfants dans les établissements d'enseignement. Les enfants sont souvent privés d'une bonne éducation primaire du fait que le mésusage des

ressources aboutit à des situations où les bâtiments scolaires ne sont pas construits et où les capacités des établissements existants restent insuffisantes.

La corruption aboutit également à un développement non durable, lorsque les autorités publiques corrompues s'abstiennent d'appliquer les règlements environnementaux, ce qui se traduit par des pertes de moyens d'existence, des maladies et un déplacement social pour des millions de gens (Transparency International 2005)⁷.

En résumé, la corruption a un impact négatif sur le développement humain, paradigme de développement qui va au-delà de l'évolution des revenus nationaux pour mesurer la qualité générale de la vie et l'égalité des chances pour tous. (Pour des considérations plus détaillées, voir la section sur la corruption et le développement humain). Étant donné que le développement humain se mesure au moyen d'un indicateur composite réunissant à pondération égale la santé, le niveau d'éducation et le revenu (voir le Rapport mondial sur le développement humain disponible sur le site du PNUD)⁸, la corruption abaisse le niveau de développement humain du fait de son impact dans ces trois domaines, ainsi que le reflètent chacun des indicateurs considérés.

Dans ses travaux de lutte contre la corruption, le PNUD appuie les partenaires nationaux et les aide à adopter des pratiques de gouvernance démocratique reposant sur les principes internationaux du respect des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la redevabilité et de la transparence. En vue de la réalisation des objectifs énoncés dans son Plan stratégique pour 2008-2011, « Progresser plus rapidement sur la voie du développement humain »⁹, le PNUD est guidé par les quatre principes de l'efficacité du développement que sont l'appropriation nationale, le renforcement des capacités, la gestion efficace de l'aide et la coopération Sud-Sud.

⁷ Le communiqué de presse de Transparency International sur les OMD contient également les quatre exemples suivants. Selon CIET International, 86 % des parents interrogés au Nicaragua ont dit être contraints de payer des « contributions » aux enseignants. Les 47 % de filles scolarisées dans la province du Sindh au Pakistan ont signalé, dans leur quasi-totalité, la pratique de versements officieux obligatoires. À Bangalore (Inde), dans les services de maternité, la patiente moyenne paie environ 22 dollars de pots-de-vin pour bénéficier d'un traitement médical approprié. Au Nigéria, il a été signalé d'innombrables cas de décès dus à l'emploi de médicaments de contrefaçon qui sont acheminés sans obstacles depuis les usines pharmaceutiques, traversant les frontières nationales, pour être mis sur le marché à l'insu des autorités.

⁸ Voir aussi PNUD, Tackling Corruption, Transforming Lives: Accelerating Human Development in Asia and the Pacific, Asia-Pacific Human Development Report 2008.

⁹ Le personnel du PNUD peut accéder au plan stratégique à <http://www.undp.org/execbrd/word/dp07-43Rev1.doc>.

2. Relations entre corruption et développement

Le présent chapitre se propose de démontrer que la corruption est un problème de développement multisectoriel; il présente à cet effet des arguments théoriques et empiriques et des éléments de preuve relatifs aux relations tant directes qu'indirectes entre la corruption et certains aspects spécifiques du développement.

Les éléments dont nous disposons indiquent que la corruption et le sous-développement sont intrinsèquement liés et susceptibles de se renforcer mutuellement. La corruption tend à fleurir lorsqu'il existe une pauvreté générale, une forte inégalité des sexes, peu de mécanismes institutionnels contrôlant l'exercice du pouvoir, un processus décisionnel obscur, une société civile faible et une économie qui souffre d'une grave dégradation environnementale. En outre, les efforts déployés pour résoudre ces problèmes souffrent eux-mêmes de la corruption. Dans un environnement où le favoritisme, le népotisme et la grande et la petite corruption sont endémiques, les pratiques de corruption sont perçues comme une réalité ordinaire de la vie, ce qui crée un cercle vicieux auquel il n'est possible d'échapper que par des efforts systématiques et s'inscrivant dans le long terme (Passas 2007).

Encadré 4 : La corruption : faits et chiffres

- Le montant annuel des pots-de-vin versés au niveau mondial s'élève à plus d'un billion de dollars, soit plus de 3 % du revenu mondial pour 2002 (estimation de l'institut de la Banque mondiale).
- Plus de 70 % des petites et moyennes entreprises (PME) des économies en transition considèrent la corruption comme un obstacle s'opposant à leurs activités (Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises, 2000).
- Quelque 148 milliards de dollars sortent du continent africain tous les ans en raison de la corruption (estimation de l'Union africaine).

¹⁰ Les partisans de la « corruption efficace » considèrent que les pots-de-vin permettent aux entreprises de mener leurs activités dans un contexte économique souffrant d'obstacles administratifs et de lois rigides et peu judicieuses. Leur argument est qu'un système reposant sur les pots-de-vin pour l'attribution de permis et de marchés publics peut instaurer une situation dans laquelle les entreprises les plus efficaces sont en mesure de verser les pots-de-vin les plus substantiels. Toutefois, il est également possible que les responsables officiels corrompus imposent des retards administratifs accrus en vue d'augmenter le nombre de pots-de-vin qu'ils reçoivent. Pour plus de détails, voir Jakob Svensson, 2005.

¹¹ En économie, on parle de recherche de rente lorsqu'un individu, une organisation ou une entreprise cherchent à gagner de l'argent en manipulant l'environnement économique et/ou juridique plutôt que par des activités commerciales ou par la production de richesse.

2.1. La corruption et la croissance économique

La corruption affecte les résultats économiques par le biais de divers mécanismes. Bien que certaines études fassent référence à ce qui est considéré comme des impacts positifs de la corruption, telle que la réduction des coûts de transaction¹⁰, l'effet le plus vraisemblable de la corruption, dans le long terme, est une réduction de la croissance économique. En Italie, par exemple, une réduction modeste des niveaux de corruption produirait une augmentation de la croissance de 0,3 point de pourcentage, le niveau des investissements restant inchangé (Collier and Hoeffler 2005).

La corruption fait obstacle à la croissance économique de diverses manières. Elle décourage les investissements étrangers et nationaux¹¹ en accroissant les possibilités de recherche de rente, en créant des incertitudes et en réduisant les incitatifs pour les investisseurs étrangers et nationaux. L'évaluation du climat de l'investissement de la Banque mondiale confirme elle aussi l'argument selon lequel la corruption réduit la croissance économique du fait de la réduction de l'investissement privé (Mauro 1995; Burki and Perry 1998). Au niveau mondial, par exemple, une modeste réduction de la corruption se traduirait par une augmentation de l'investissement dans les télécommunications de 0,8 point de pourcentage. La corruption peut accroître les coûts d'exploitation de l'infrastructure des services. En Amérique latine, par exemple, une réduction de la corruption ramenant celle-ci au niveau du Costa Rica réduirait les coûts d'exploitation du secteur de l'électricité de 23 % (Collier and Hoeffler 2005).

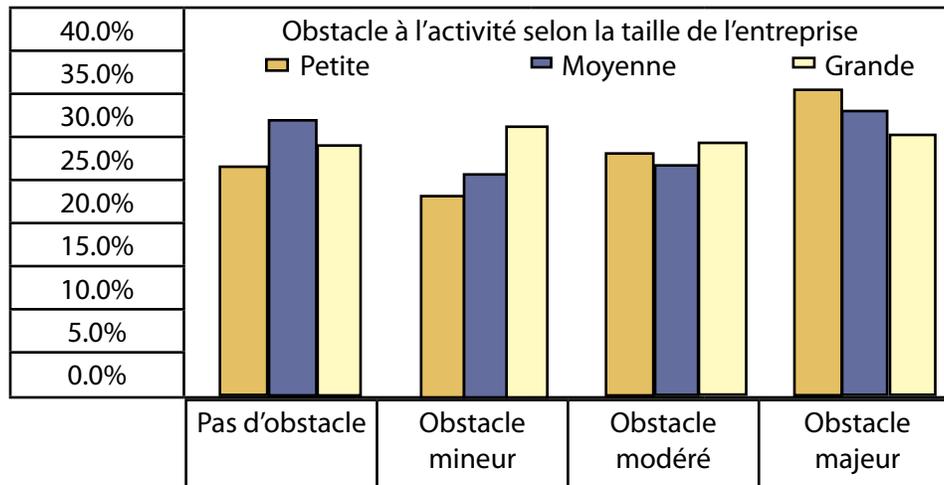
Bien que la corruption ait un effet négatif sur les activités de toutes les entreprises, les PME la perçoivent comme constituant pour elles un obstacle majeur (voir figure 1).

L'Évaluation du climat de l'investissement de la Banque mondiale montre que plus l'entreprise est petite, plus elle est exposée à la corruption. Cette étude montre aussi que les petites entreprises versent un pourcentage plus élevé de leurs revenus annuels en pots-de-vin aux responsables officiels et effectuent des paiements supplémentaires pour obtenir des résultats bien plus fréquemment que les grandes sociétés (Banque mondiale, Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises 2000).

La corruption réduit la qualité de l'infrastructure publique en détournant des ressources publiques en faveur d'emplois privés et en dérogeant aux normes. Elle diminue également les recettes fiscales étant donné que les agents chargés de la perception accordent des réductions d'impôts en échange de pots-de-vin.

Bien que les coûts économiques de la corruption varient selon l'ampleur et la fréquence des

Figure 1 : La corruption, obstacle à l'activité des entreprises selon la taille de l'entreprise

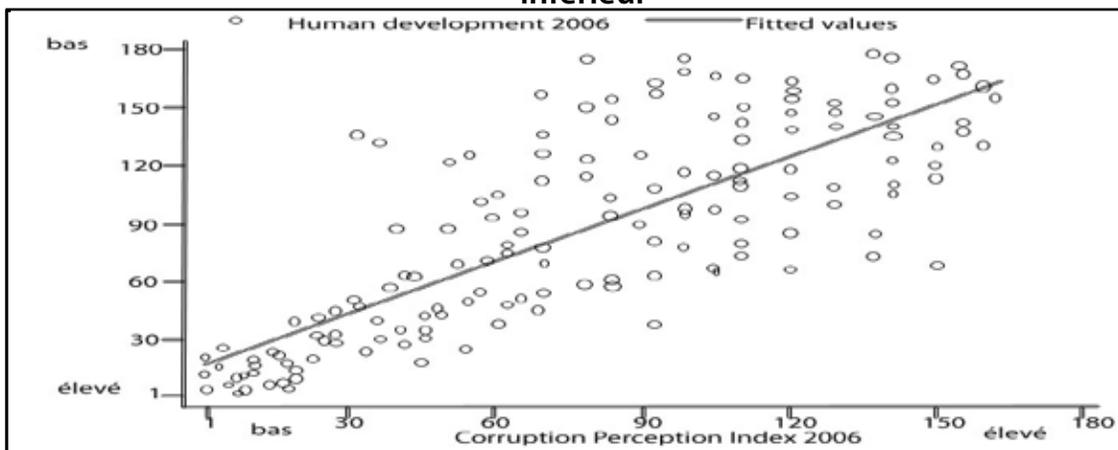


Source : Banque Mondiale, BEEPS Interactive Dataset.

La corruption a un impact négatif sur l'entrepreneuriat, en particulier parce que les entrepreneurs et les innovateurs ont besoin de licences et de permis et que le versement de pots-de-vin pour les obtenir réduit leur marge bénéficiaire. La corruption encourage la prise de risques (par exemple dans les prêts) et a ainsi un effet dissuasif sur l'innovation du fait de la réduction de la croissance économique dans le long terme.

transactions corrompues opérées, de nombreuses analyses de corrélation montrent clairement que la corruption a presque toujours des impacts négatifs sur la croissance et le revenu. Comme l'indique la figure 2, les pays pour lesquels l'indice de perceptions de la corruption est le plus bas sont généralement ceux qui ont un PIB par habitant élevé. (On notera que les points représentent des pays.)

Figure 2: Association d'une perception de corruption supérieure et d'un PIB par habitant inférieur

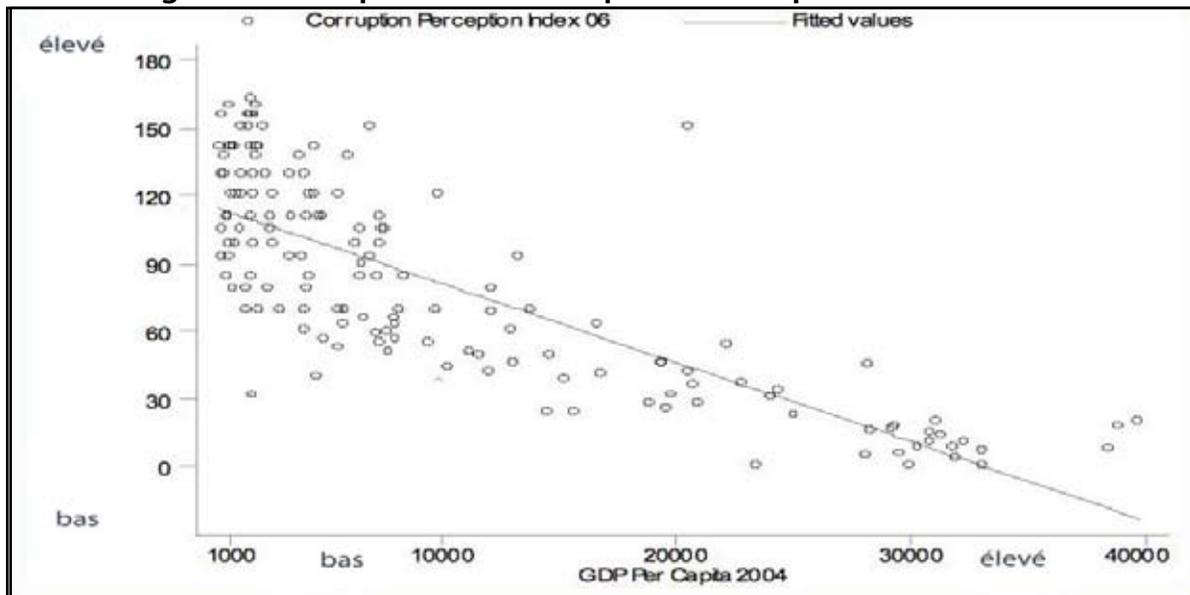


Sources : Indice de perceptions de la corruption (IPC) de TI et données sur le PIB par habitant des Rapports mondiaux sur le développement humain du PNUD, à <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>

Il convient également de noter la très forte corrélation de l'indice de perceptions de la corruption (IPC), élaboré par Transparency International, et de l'indice de compétitivité mondiale (ICM), 2008 du World Economic Forum. Cela indique que les niveaux élevés de corruption sont associés à de faibles niveaux de compétitivité mesurée en termes d'institutions, de politiques et de facteurs qui entretiennent les niveaux de prospérité actuels et dans le moyen terme (voir figure 3).

Inversement, les pays souffrant d'une pauvreté chronique peuvent offrir un terrain propice à une corruption systémique en raison des inégalités sociales et des inégalités de revenus persistantes et d'incitatifs économiques pervers. Les pays pauvres peuvent ne pas être en mesure d'allouer des ressources suffisantes pour établir des cadres juridiques efficaces et pour veiller à leur application. Par ailleurs, les gens nécessaires tendent aussi plus facilement à renoncer à leurs principes moraux (Mauro 1998).

Figure 3 : Perception de la corruption et compétitivité mondiale



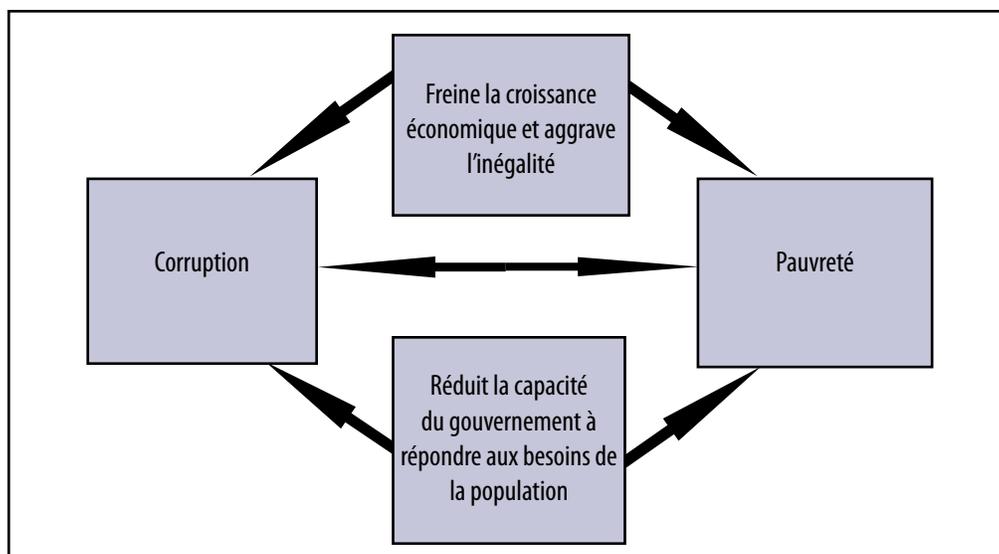
Sources : Indice de perceptions de la corruption (IPC) de TI et indice de compétitivité mondiale du Rapport sur la compétitivité mondiale 2006 du World Economic Forum.

2.2. La corruption et la pauvreté

La corruption et la pauvreté se renforcent généralement l'une l'autre (voir figure 4). Les pays où sévit une pauvreté structurelle souffrent généralement d'une corruption systémique, car la corruption figure parmi les facteurs aggravants de la pauvreté dans les pays qui font déjà face à des contraintes dues à la situation économique et à la transition démocratique.

En outre, la corruption tend à aggraver les inégalités de revenus qui sont associées à une croissance économique plus lente (Chetwynd et al. 2003).

Figure 4 : Relations entre la corruption et la pauvreté



Il y a deux modèles utiles pour bien comprendre l'impact de la corruption sur la pauvreté : le modèle économique et le modèle de la gouvernance (Chetwynd 2003). Ces deux modèles démontrent que la corruption aggrave et promeut effectivement la pauvreté, mais les interrelations sont complexes et dues au jeu de facteurs relevant de l'économie et de la gouvernance. Le modèle économique postule que la corruption affecte la pauvreté en influant en premier lieu sur les facteurs de la croissance économique, lesquels, à leur tour, se répercutent sur les niveaux de pauvreté. La corruption détourne les investissements gouvernementaux de services qui présentent une valeur sociale, tels que l'éducation et les soins de santé et elle limite l'accès aux services existants et aux infrastructures en place, et en réduit la qualité, car les commissions occultes sur les achats d'équipement sont lucratives (Banque mondiale 2000). Par ailleurs, la corruption aggrave également les inégalités de revenus en permettant à certains de bénéficier plus que d'autres de la situation du fait de la distorsion des cadres économiques, juridiques et politiques.

La corruption a pour effet d'obliger les ménages et les entreprises à faible revenu de verser en pots-de-vin une part plus importante de leurs revenus que les ménages et entreprises à revenus moyens et supérieurs (Chetwynd 2003). Le fardeau de la petite corruption pèse de manière disproportionnée sur les pauvres (par exemple dans les soins de santé et les services de police). De nombreuses études de cas révèlent que les pauvres doivent verser des pots-de-vin aux enseignants pour obtenir les carnets de notes, les uniformes d'école et les bourses d'étude, ce qui porte atteinte à leur droit à l'éducation. De même, malgré la gratuité des soins de santé dans beaucoup de pays en développement, certains rapports indiquent que des patients ayant besoin d'interventions de chirurgie cardiaque doivent verser des pots-de-vin au personnel hospitalier pour se faire placer en meilleure place sur les listes d'attente (Pilapitiya 2004). La corruption réduit aussi la progressivité du système fiscal et accroît l'inégalité des revenus et des richesses.

Encadré 5 : Les pauvres s'expriment sur l'effet de la corruption

L'étude de la Banque mondiale de 1999 intitulée « Voix des pauvres » a constaté que les ménages pauvres attachent de la valeur aux questions de transparence et de financement des administrations locales. Dans la province de Ha Tinh au Viet Nam, les gens se plaignaient beaucoup du niveau des contributions et taxes prélevés par les autorités locales. Ces contributions, qui s'ajoutaient à la taxe nationale sur l'agriculture, augmentaient de 25 à 40 % le poids de la fiscalité au niveau des ménages. En outre, beaucoup de ces impôts étaient calculés sur une base par habitant ce qui, les ménages pauvres comptant souvent davantage de personnes, avait un effet régressif.

Selon le modèle de la gouvernance, la corruption a des incidences sur la pauvreté par le biais des facteurs de gouvernance lesquels, à leur tour, influent sur les niveaux de pauvreté. La corruption réduit d'abord la capacité en matière de gouvernance : elle affaiblit les institutions politiques, réduit la participation des citoyens et mène à une baisse de qualité des services gouvernementaux et de l'infrastructure. La corruption érode la capacité institutionnelle du gouvernement à fournir des services publics de qualité, détourne l'investissement public des projets répondant aux besoins publics majeurs en faveur de projets d'équipement et diminue le respect des règlements de santé et de sécurité, aggravant ainsi la pauvreté.

2.3. La corruption et les droits de l'homme

Le droit de vivre dans une société exempte de corruption est un droit de l'homme fondamental étant donné que le droit à la vie, à la dignité et à l'égalité ainsi que d'autres droits de l'homme importants en dépendent dans des proportions significatives. La lutte contre la corruption et la protection des droits de l'homme sont donc indissociablement liées. Lorsque les autorités d'un pays ne parviennent pas à réduire ou à maîtriser la corruption, elles manquent aussi à leur obligation de promouvoir et de protéger les droits de l'homme de la population.

La forte prévalence de la corruption est source de discrimination en matière d'accès aux services publics en faveur de ceux qui ont les moyens d'influencer les autorités et d'amener celles-ci à agir dans le sens de leurs intérêts personnels. Le secteur de la santé de la Serbie, considéré comme l'un des secteurs les plus corrompus du pays, est caractérisé par des pratiques répréhensibles telles que la discrimination à l'égard de patients fondée sur leurs revenus et leurs contacts avec la profession médicale (Fédération internationale des droits de l'homme 2005).

De manière analogue, la corruption du système judiciaire viole le droit fondamental à l'égalité devant la loi et constitue un déni des droits procéduraux garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres conventions internationales relatives aux droits de l'homme. La corruption est un obstacle majeur qui s'oppose à l'observation de l'obligation de l'État de protéger et de promouvoir l'exercice des droits de l'homme de ses ressortissants notamment en assurant à ceux-ci un accès ouvert et équitable aux services sociaux et au système judiciaire (Jayawickrama 2006).

La Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies par sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986, note que « Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement ». En s'opposant à la pleine réalisation des droits économiques, politiques et sociaux, un système de gouvernance corrompu s'oppose directement à l'exercice du droit au développement énoncé dans cette déclaration.

La corruption dans les systèmes politiques constitue également un déni du droit fondamental à la participation démocratique en s'opposant au libre exercice des droits civils et politiques. Ainsi, par exemple, l'autocensure de la presse résultant de pratiques corrompues peut porter atteinte à la liberté d'expression. De même, la corruption dans le cadre des processus électoraux, tel que l'achat de votes, peut équivaloir à un déni du droit de vote.

Tableau 1 : Impact des contrats obtenus par la corruption

| Type d'investissement/ de contrat | Dégradation de l'environnement | Érosion des recettes fiscales | Exploitation de la main-d'œuvre | Érosion de la durabilité des moyens d'existence | Érosion des services sociaux de base |
|---|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---|--------------------------------------|
| Exploitation forestière illégale ou autorisée par la corruption | Oui | Oui | | Oui | |
| Achat de produits commercialisés illégalement | Oui | Oui | Oui | Oui | |
| Violation des règles relatives au travail et à la sécurité | | | Oui | | Oui |
| Accord informel sur les prix de transfert | | Oui | | | Oui |
| Infrastructure avec déplacement communautaire | Oui | | | Oui | Oui |
| Importations de médicaments défectueux | | Oui | | | Oui |
| Projet énergétique peu rentable | Oui | Oui | | | Oui |
| Contrat de privatisation de services octroyé par corruption | | Oui | | | Oui |

Source : Cockcroft, Laurence, « Business and Corruption: The Human Rights Dimension », Transparency International (Royaume-Uni), mars 2006

Le tableau 1 donne quelques exemples de l'impact de la corruption dans l'octroi de contrats et l'exécution de projets aboutissant à des niveaux « déraisonnablement » bas d'imposition, ce qui réduit à son tour la capacité de l'État à fournir des services sociaux de base. Les contrats obtenus par corruption mènent également à un manque de respect des normes environnementales et à l'exploitation de la main-d'œuvre, menaçant ainsi la durabilité des moyens d'existence. Ce tableau met en évidence le fait que la corruption est un problème qui concerne les droits de l'homme et le développement.

2.4. La corruption et les questions de genre

Il y a trois questions importantes liées aux relations entre les questions de genre et la corruption : La corruption touche-t-elle différemment les hommes et les femmes ? Les femmes sont-elles moins corrompues ou plus corrompues que les hommes ? Les femmes sont-elles plus efficaces ou moins efficaces que les hommes dans la lutte contre la corruption ? Bien qu'il n'y ait pas d'éléments solides qui prouvent qu'elles sont moins corrompues que les hommes, les femmes sont généralement affectées différemment par les pratiques et les comportements corrompus. Les effets de la corruption sur les femmes peuvent-être particulièrement durs, pour plusieurs raisons.

Les femmes constituent la majorité des pauvres du monde et, puisque la corruption frappe tout particulièrement les segments pauvres de la population, elles sont plus gravement touchées par le phénomène. Le Rapport mondial sur la corruption 2008 de Transparency International signale que les conséquences humaines dévastatrices de la crise de l'eau, aggravées par la corruption, affectent le plus les pauvres et les femmes (pour plus de détails, voir la section sur la corruption et la gouvernance). Les femmes sont souvent en butte à une discrimination sociale, culturelle, politique et institutionnelle; elles se voient notamment refuser l'accès aux ressources de production telles que la terre, le crédit et l'éducation ou privées de contrôle de ces ressources. La corruption peut très facilement limiter l'accès des femmes aux biens et services publics.

Dans la province de Sindh au Pakistan, par exemple, le gouvernement a appliqué des réformes pour réduire le coût de l'éducation de base et accroître le taux de scolarisation des filles. Il n'était plus exigé de frais de scolarité, les manuels scolaires étaient gratuits et il n'y avait plus d'obligation de porter un uniforme scolaire. Les parents ont cependant signalé que les filles n'avaient pas un accès suffisant à l'éducation de base, la principale raison invoquée étant les coûts officiels de la scolarisation et des matériels scolaires (GTZ 2004).

Les préjugés envers les femmes touchent celles-ci dans le système judiciaire, lorsqu'elles sont victimes de crimes ou qu'elles doivent témoigner devant les tribunaux. Il apparaît que la corruption au sein des organismes judiciaires et des organismes d'enquête est particulièrement néfaste pour les femmes. L'enquête réalisée en 2000 par la Commission asiatique des droits de l'homme (AHRC) concernant l'impact de la corruption sur les femmes dans le système de justice pénale du Népal signale l'existence de discrimination variée dans le traitement des affaires de trafic de personnes ou de viol, dont les victimes sont pour la plupart des femmes. Dans un grand nombre de ces affaires, la corruption a très vraisemblablement joué un rôle.

- 21 % des victimes ont indiqué que les suspects avaient été remis en liberté avant la conclusion de l'enquête. Dans la plupart des cas, le témoignage des victimes a tout simplement été ignoré.
- Dans près de 60 % des cas, les victimes se sont fait dire de ne pas comparaître devant le tribunal. De très nombreuses personnes interrogées ont été menacées de violence si elles se présentaient devant le tribunal et témoignaient contre les accusés. Les plaintes relatives à cet état de choses sont restées lettre morte.
- Lorsque les victimes ont quand même décidé de comparaître, 56 % des personnes interrogées ont fait état d'interrogatoires insultants, d'intimidation par la police, le personnel judiciaire et les politiciens locaux, et d'un traitement injuste de la part des juges (GTZ 2004).

Le trafic des personnes se situe très généralement dans un environnement où sévit la corruption. La traite des femmes et des filles a plus de chances de se développer dans un tel environnement, en particulier lorsque les mécanismes d'application de la loi en place dans les États pour lutter contre ce phénomène sont faibles. Les données du Programme du Conseil de l'Europe contre la corruption et le crime organisé (PACO) en Europe du Sud-Est indiquent qu'entre autres facteurs, la faiblesse des capacités des forces de l'ordre et de la justice pénale, souvent combinée à la corruption, fait du trafic des êtres en Europe du Sud-Est une activité très lucrative et à faible risque pour les organisations criminelles (Conseil de l'Europe 2002). En Bosnie, par exemple, la corruption locale et la complicité de fonctionnaires internationaux ont permis le développement de tout un réseau de trafic dans lequel les femmes sont attirées par tromperie, menacées, brutalisées et vendues comme du bétail. Les officiers de police locaux produisent de faux documents, se rendent dans les maisons closes où leur sont offerts gratuitement des services sexuels, et se livrent parfois eux-mêmes au trafic des personnes (Human Rights Watch 2002).

La corruption sexuelle au travail affecte les femmes plus que les hommes. Le lien étroit en la corruption et la problématique du genre apparaît clairement dans l'exploitation sexuelle sur les lieux de travail tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Elle est endémique dans un grand nombre de pays et de cultures administratives. De nombreux rapports de pays d'Afrique subsaharienne indiquent que les femmes occupant des postes subalternes ont souvent été forcées d'accorder des faveurs sexuelles à leurs supérieurs hommes, qui décident de leur emploi, de leur salaire, de leur carrière ou de leur renvoi. Cette conduite est une forme claire de corruption étant donné que les supérieurs font usage de leur pouvoir officiel à des fins privées (GTZ 2004).

2.5. La corruption et la gouvernance

Malgré leurs différences en matière de mandats, de perspectives et de priorités, les divers pays de la communauté du développement conviennent de plus en plus qu'il existe une relation de cause à effet entre la gouvernance et le développement. La corruption est perçue de plus en plus comme le produit d'une mauvaise gouvernance et l'on a assisté ces dernières années à l'élaboration d'une compréhension commune des relations qui existent entre ce phénomène et le développement. La gouvernance est comprise globalement comme le processus de la prise de décisions et de leur mise en application. Elle est définie comme un ensemble de valeurs, de politiques, de processus et d'institutions par lesquels un groupe social gère ses affaires économiques, politiques et sociales, y inclus les interactions entre l'État, la société civile et le secteur privé (PNUD 2007). La « bonne gouvernance » et la gouvernance démocratique sont marquées par ces grandes caractéristiques que sont la participation, la transparence, l'efficacité et l'efficience, la réactivité, la redevabilité, le consensus, l'équité et l'inclusivité, et la primauté du droit.

En 1998, le PNUD a publié un document de politique intitulé « Fighting Corruption to Improve Governance » [La lutte contre la corruption pour l'amélioration de la gouvernance], qui souligne l'importance qu'il y a à traiter la corruption comme un problème de gouvernance. La même année, la Banque mondiale notait aussi, dans sa publication intitulée « Assessing Aid—What Works, What Doesn't, and Why » [Évaluer l'aide : Ce qui donne des résultats, ce qui n'en donne pas, et pourquoi] que l'action contre la pauvreté ne saurait être efficace si les autorités gouvernementales ne s'attachent pas à agir contre la corruption. La Note de pratique du PNUD sur la lutte contre la corruption signale que ce phénomène mine les efforts visant à la réalisation des OMD en affaiblissant les fondations institutionnelles et en réduisant la redevabilité, la transparence et l'intégrité des institutions publiques.

Par ailleurs, la corruption et la mauvaise gouvernance se renforcent l'une l'autre. Un document de politique du Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (CAD/OCDE) reconnaît la corruption comme un symptôme de problèmes de gouvernance non résolus, résultant d'incompétences qui affectent le processus d'élaboration d'un État efficace et redevable de ses actes (OCDE 2006). Le Rapport mondial sur la corruption 2008 de Transparency International considère que la crise de l'eau est une crise de la gouvernance de l'eau, dont la corruption est l'une des causes profondes. La corruption dans le secteur de l'eau est largement répandue et elle a pour effet de rendre l'eau impropre à la consommation humaine, inaccessible et inabordable par sa cherté. Les problèmes se manifestent lors du forage des puits ruraux en Afrique subsaharienne, de la construction de stations de traitement de l'eau dans les zones urbaines de l'Asie, de la construction de barrages hydroélectriques en Amérique latine et des usages abusifs des ressources en eau de par le monde au quotidien.

Certains éléments indiquent que les démocraties hautement développées, établies de longue date, disposant d'une presse libre et largement lue, où il y a une forte proportion de femmes au gouvernement et qui opèrent sous un régime d'échanges commerciaux ouverts, sont perçues comme moins corrompues (Treisman 2007). Les institutions politiques sont d'une importance cruciale pour la détermination de l'incidence de la corruption. La structure politique, qui comprend l'équilibre des pouvoirs et la compétitivité électorale, est déterminante en ce qu'elle encourage les détenteurs de charges publiques à être honnêtes et en ce qu'elle punit ceux qui ne le sont pas (Lederman et al. 2005).

Le tableau 2 présente la corrélation directe qui existe entre la corruption et les mesures de la gouvernance telles que le processus électoral et le pluralisme, la participation à la politique et les libertés civiles. Les pays dont les indicateurs de gouvernance signalent de bonnes pratiques dans ce domaine ont généralement aussi une incidence inférieure de corruption. Les démocraties imparfaites, les régimes hybrides et les régimes autoritaires tendent davantage à favoriser l'instauration d'un environnement corrompu lorsqu'ils essaient d'obtenir la confiance des élites sectorielles qui tirent parti des possibilités de recherche de rente.

certaines groupes sociaux sont favorisés en matière d'allocation de ressources, ce qui suscite des doléances de la part des groupes défavorisés. Les conflits au Libéria et en Sierra Leone, par exemple, donnent des exemples de liens entre la criminalisation de la politique et l'accumulation de biens économiques.

Par ailleurs, l'impact des pratiques corrompues est souvent aggravé lorsque leurs auteurs font fi de la durabilité à long terme de certaines activités économiques et se livrent à une exploitation qui dépasse de loin leur rentabilité (Le Billon 2003).

Tableau 2 : Corrélation entre l'indice de perceptions de la corruption et les indicateurs de gouvernance

| | Indice de perceptions de la corruption | Processus électoral et pluralisme | Fonctionnement du gouvernement | Participation politique | Culture politique | Libertés civiles |
|--|--|-----------------------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------|------------------|
| Indice de perceptions de la corruption | 1 | | | | | |
| Processus électoral et pluralisme | -0,50 | 1,00 | | | | |
| Fonctionnement du gouvernement | -0,73 | 0,79 | 1,00 | | | |
| Participation politique | -0,62 | 0,81 | 0,78 | 1,00 | | |
| Culture politique | -0,67 | 0,41 | 0,66 | 0,63 | 1,00 | |
| Libertés civiles | -0,60 | 0,92 | 0,82 | 0,79 | 0,49 | 1 |

Sources : IPC 2006 de TI et tous les autres indicateurs de l'indice de la démocratie 2006 de l'Economist Intelligence Unit.

Les régimes démocratiques, en revanche, sont mieux à même de maîtriser la corruption, du fait que les élections régulières, la participation politique, la culture politique et les libertés civiles instaurent un système de freins et de contrepoids et punissent les politiciens corrompus.

2.6. La corruption et les conflits

La corruption ne contribue pas nécessairement aux conflits armés, mais elle peut y aboutir et les entretenir, dans le contexte de régimes patrimoniaux qui dégénèrent sous l'effet de chocs et de pressions en faveur d'une réforme, d'origine locale ou internationale. La corruption peut alimenter la guerre lorsque, en l'absence de régime politique légitime L'État prédateur, par exemple, opposait un grand obstacle au développement économique en Haïti.

Un système fiscal et d'autres mécanismes excessivement injustes permettaient à un petit nombre de gens de bénéficier d'immenses avantages aux dépens de la vaste majorité de la population haïtienne.

Pendant près de deux siècles, le gouvernement a perçu des impôts dans la classe urbaine qui, à son tour, faisait porter le poids de la fiscalité aux paysans.

Le gouvernement haïtien s'intéressait davantage à percevoir les impôts qu'à accroître la productivité agricole et à relever le niveau de vie de la population rurale, le pays étant pris dans un processus de dé-développement (Timilsina 2007). Dans les pays en situation de post-conflit, bien que la corruption ne bascule pas toujours dans la violence, elle précède souvent les hostilités et figure parmi les facteurs qui déclenchent les troubles politiques ou l'escalade du conflit.

Certains estiment que de vigoureux efforts de lutte contre la corruption peuvent en fait s'opposer au processus d'établissement de la paix, étant donné que la réconciliation nationale au lendemain des conflits est souvent fondée sur le pragmatisme et l'apaisement, ce qui n'aboutit pas toujours à l'instauration d'un système équitable de partage du pouvoir, car elle procède à une répartition politiquement motivée des avoirs de l'État.

Toutefois, il est important de noter que certains types de corruption, si l'on ne s'y oppose pas suffisamment tôt, peuvent provoquer l'échec de la transition dans le long terme, en raison de l'effort de parvenir à la paix au prix de compromis considérables. Les risques de sécurité à long terme, par exemple, sont plus grands lorsque l'on ne fait rien contre la corruption dans le secteur de la sécurité. De même, les activités économiques informelles (par exemple celles qui donnent lieu à un non-paiement ou à un sous-paiement des impôts) renforcent la mainmise de groupes quasi criminels sur l'économie et le gouvernement et freinent le développement économique.

Les conséquences immédiates les plus néfastes de la corruption dans les zones de conflit se font sentir sur le volume, la qualité et le ciblage de l'aide à la reconstruction fournie par les donateurs internationaux et les autorités locales. Il est donc important de reconnaître que dans la mesure où les variables économiques sont des facteurs déterminants de la reprise des conflits, la corruption peut opposer un véritable obstacle à l'élaboration de la paix (Le Billon 2005).

2.7. La corruption et le VIH/sida

De nombreux pays en développement reçoivent depuis peu des ressources financières accrues pour lutter contre l'épidémie de VIH/sida, mais ces ressources n'ont pas eu l'impact voulu. Il en est ainsi lorsque les mécanismes de financement et de mise en œuvre des programmes de lutte contre le VIH/sida ne sont pas dotés des outils nécessaires pour assurer la redevabilité, la transparence et la libre circulation de l'information.

Les mécanismes selon lesquels la corruption affecte la prévention et le traitement du VIH/sida ne diffèrent pas fondamentalement de ceux qui entrent en jeu dans le secteur de la santé en général. Il s'agit notamment de processus d'achats et de passation de contrats non transparents, du détournement de fonds réservés à la santé, et des paiements informels exigés pour la fourniture de services qui sont censés être gratuits.

Dans les programmes de prévention, la corruption prend la forme de présentation de fausses demandes de remboursement pour des activités de sensibilisation qui n'ont pas eu lieu ou pour des matériels qui n'ont pas été achetés. La corruption se manifeste aussi dans les programmes visant à atténuer les effets socioéconomiques de la maladie sur les victimes et leurs familles, tels que les programmes d'alimentation ou les subventions pour les frais de scolarité. La corruption contribue directement à la maladie lorsque les mesures de prévention à relativement faible coût, telles que l'usage d'aiguilles stériles et les analyses de dépistage lors des dons de sang, ne sont pas appliquées à cause du manque de matériel résultant d'une corruption dans le processus d'achat ou de distribution.

Les agents de santé emploient parfois du matériel non stérile en tant que source de revenu supplémentaire et extorquent des paiements illégaux des patients qui demandent l'emploi d'un matériel stérile. Mais ce sont les programmes de traitement qui sont les plus vulnérables. L'argent disponible pour les médicaments de grande valeur peut être détourné à divers points de la chaîne d'achat et de distribution (Taler and Dickinson 2005). Par exemple, la revente dans le monde industrialisé de médicaments initialement vendus à des pays en développement à des tarifs préférentiels (comme ce fut le cas en Ouganda), ou cette même revente à l'intérieur des pays en développement sont l'un des exemples notables de détournement des produits pharmaceutiques destinés à traiter le VIH/sida.

2.8. La corruption et les objectifs du Millénaire pour le développement

Les OMD sont indissociablement liés entre eux. La corruption affecte tous les objectifs et oppose un obstacle majeur à leur réalisation¹². Les exemples suivants provenant d'un rapport de Transparency International indiquent clairement que les OMD ne sont pas réalisables en l'absence d'un engagement en faveur de la lutte contre la corruption (Transparency International 2005).

- La corruption accroît la pauvreté et la faim en faisant obstacles à la croissance économique et en accroissant l'inégalité. La corruption freine la croissance économique en provoquant des distorsions des marchés, en décourageant les investissements et l'aide et en réduisant la productivité des investissements (par exemple, la qualité de l'infrastructure). Elle accroît l'inégalité en perpétuant la discrimination au niveau de l'accès aux services. La petite corruption affecte les pauvres le plus durement, contribuant ainsi dans des proportions significatives à la faim et à la malnutrition. La corruption fait obstacle aux efforts visant à assurer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, affectant de manière disproportionnée les populations marginalisées et vulnérables.
- La méallocation des ressources due à la corruption peut aboutir à une situation où les systèmes d'éducation sont sous-utilisés. Ainsi, par exemple, il a été rapporté qu'à la fin des années 1990, malgré des dépenses publiques considérables allouées aux manuels scolaires, seuls 16 % des enfants avaient ces manuels. Les fournitures scolaires étaient perdues en raison des pots-de-vin, des sous-livraisons et des surfacturations.

des pots-de-vin, des sous-livraisons et des surfacturations. Il n'est donc pas surprenant de constater que ces manuels scolaires se retrouvaient en vente dans les marchés locaux (U4 Centre de Ressource Anti-Corruption 2006).

- La corruption se répercute aussi sur la mortalité infantile, la santé maternelle et la lutte contre les maladies, notamment le VIH/sida et le paludisme. La méallocation des ressources peut causer une réduction de la dotation des hôpitaux en effectifs et en ressources. Dans de nombreux pays, les pots-de-vin sont une condition incontournable de l'accès aux soins de santé, y inclus pour la santé maternelle. Par exemple, à Bangalore (Inde), dans les services de maternité, la patiente moyenne paie environ 22 dollars en pots-de-vin pour bénéficier de soins appropriés. Au Nigéria, il a été signalé d'innombrables cas de décès dus à l'emploi de médicaments de contrefaçon qui sont acheminés sans obstacles depuis les usines pharmaceutiques, traversant les frontières nationales, pour être mis sur le marché à l'insu des autorités (Transparency International 2005).
- La corruption s'oppose au développement durable en menaçant la durabilité de l'environnement. Elle peut causer un relâchement de l'application des règlements environnementaux, du fait de la corruption des fonctionnaires, ce qui se traduit par des pertes de moyens d'existence, des maladies et le déplacement social de millions de personnes. Par exemple, dans de nombreux pays en développement, on estime que la corruption cause une hausse du coût du raccordement aux réseaux d'adduction d'eau d'un taux pouvant atteindre 30 % au niveau des ménages. Cela vient gonfler le coût global de la réalisation de l'OMD relatif à l'eau et à l'assainissement (Transparency International 2008).

| Tableau 3 : Objectifs du Millénaire pour le développement |
|--|
| Objectif 1 : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim |
| Objectif 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous |
| Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes |
| Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans |
| Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle |
| Objectif 6 : Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies |
| Objectif 7 : Assurer un environnement durable |
| Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement |

Source : <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>

¹²Pour plus de détails sur les OMD, les cibles et les indicateurs, voir <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>

Tableau 4 : Relations entre la corruption et le développement durable

| Desarrollo sostenible | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Croissance économique | Pauvreté/ Inégalité | Gouvernance | Droits de l'homme | Genre | Environnement |
| La corruption : | | | | | |
| -- Décourage les investissements et l'aide - Accroît l'incertitude et l'imprévisibilité dans le monde des affaires -- Fausse les politiques économiques | -- Mine les efforts visant à réaliser les OMD -- Augmente le coût des services publics et réduit leur qualité -- Aggrave les inégalités de revenu et autres | -- Porte atteinte à l'état de droit et affaiblit les valeurs morales -- Mine la légitimité du gouvernement en diminuant la confiance du public -- Affaiblit les fondations institutionnelles en réduisant la redevabilité, la transparence et l'intégrité | -- Perpétue la discrimination -- Viole les droits de l'homme fondamentaux et notamment les droits aux services sociaux | -- Accroît l'extorsion sexuelle -- Affecte les femmes de manière disproportionnée en ce qui concerne l'accès aux services publics essentiels | -- Affecte la qualité de la gouvernance environnementale du fait de la réduction des exigences réglementaires |

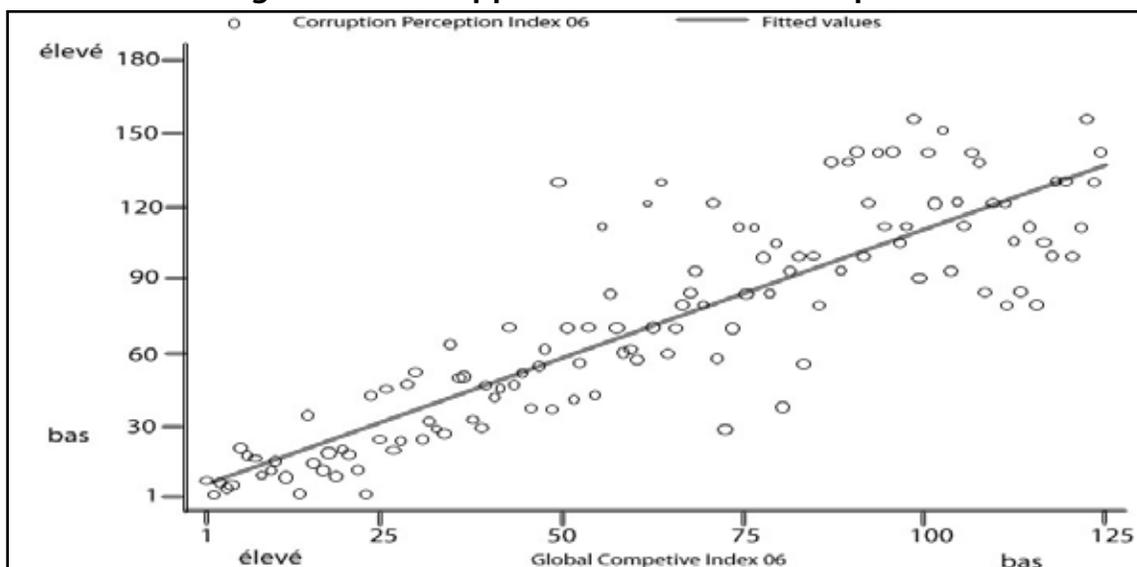
2.9. La corruption et le développement humain

Le développement humain est un paradigme de développement qui dépasse les modèles traditionnels limités aux fluctuations des revenus nationaux. Il consiste à créer un environnement au sein duquel les gens peuvent réaliser leur plein potentiel et mener une vie productive et créative conformément à leurs besoins et à leurs intérêts. Selon le Rapport mondial sur le développement humain (RMDH) du PNUD, le développement humain consiste en un élargissement des choix des gens. À cet égard, les capacités les plus fondamentales sont de vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des connaissances,

d'avoir accès aux ressources nécessaires pour s'assurer un niveau de vie décent et de participer à la vie de la communauté. Le développement humain se mesure au moyen d'un indicateur composite réunissant à pondération égale la santé, le niveau d'éducation et le revenu. Depuis 1990, date du premier RMDH, le PNUD s'emploie à promouvoir l'instauration d'un développement humain durable.

La figure 5 illustre la relation entre l'Indicateur du développement humain (IDH) et l'indice de perceptions de la corruption (IPC). Il apparaît clairement d'après cette figure, qu'un niveau élevé de développement humain est associé à un faible niveau de corruption.

Figure 5 : Développement humain et corruption



Sources : Indice de perceptions de la corruption de Transparency International; Indicateur du développement humain des Rapports mondiaux sur le développement humain du PNUD.

3. Mandats du PNUD et approche de la lutte anti-corruption

3.1. Les mandats du PNUD : réduction de la pauvreté, réalisation des OMD et promotion du développement économique durable

Le PNUD est un intervenant actif dans le domaine de la lutte contre la corruption, tant par l'élaboration de produits de connaissance que par l'apport d'une assistance technique. Pour lui, la réduction de la pauvreté et la promotion du développement durable constituent la justification fondamentale de la lutte contre la corruption et de la prise en compte systématique de cette lutte dans les programmes de développement. Le PNUD reconnaît que l'intégration stratégique de composantes anticorruption dans les processus de développement tels que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), les Bilans communs de pays (BCP/CCA), les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD/UNDAF) renforcerait ses efforts ainsi que ceux des gouvernements visant à l'instauration d'un développement humain.

Pour le PNUD, le jalon le plus significatif a été la Déclaration du Millénaire adoptée le 8 septembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 55/2. Bien que ni la Déclaration du Millénaire ni les OMD ne fassent référence directement au problème de la corruption, les OMD constituent la base de nombreux programmes anticorruption. Il est de plus en plus largement reconnu que la réalisation des OMD dépend de la qualité de la gouvernance et du niveau d'efficacité, d'efficience et d'équité des activités de génération, d'allocation et de gestion des ressources.

Encadré 6 : D'où sont issus les mandats du PNUD en matière de lutte contre la corruption ?

- Mandats du PNUD relatifs à la réduction de la pauvreté et au développement économique durable
- Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en particulier l'objectif primordial de réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015
- Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) du 26 août au 4 septembre 2002
- Divers normes et instruments internationaux et régionaux, notamment la Convention des Unies contre la corruption (UNCAC)

Le PNUD a parmi ses mandats celui d'appuyer la modernisation des institutions étatiques, qui est liée de plusieurs manières à la réalisation des OMD : 1) en réduisant les coûts et en accroissant l'efficacité de l'administration publique; 2) en accroissant la transparence et en éliminant la corruption; 3) en rendant les institutions publiques sensibles aux besoins de la population; et 4) en accroissant la redevabilité des institutions étatiques, caractéristique essentielle de la démocratie en action.

Le PNUD œuvre avec une large gamme de partenaires dans le but de forger des coalitions qui instaureront des changements afin d'appuyer la réalisation des OMD au niveau mondial, régional et national, d'évaluer les progrès accomplis dans ce sens et d'aider les pays à se doter des capacités institutionnelles, des politiques et des programmes nécessaires pour réaliser les OMD¹³. Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires, bénéficiaires de l'aide (OCDE 2005).

¹³ Pour de plus amples informations sur les OMD et le travail du PNUD, voir <http://www.undp.org/mdg>.

Le mandat du PNUD en matière de lutte contre la corruption provient également de la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable. Le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) qui a eu lieu à Johannesburg (Afrique du Sud) du 26 août au 4 septembre 2002 a fait référence à la corruption comme constituant une grave menace pour le développement et a réaffirmé sa détermination de s'attaquer au problème et d'y accorder une place prioritaire (Nations Unies 2002). De même, les signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, adoptée le 2 mars 2005, s'engagent à prendre des mesures concrètes et efficaces pour relever les défis que présente la corruption.

3.2. Normes et règles internationales anticorruption, y inclus l'UNCAC

Avant l'UNCAC, plusieurs conventions et instruments internationaux et régionaux, qui se complétaient les uns les autres et visaient à l'application des principes de la lutte contre la corruption offraient des possibilités de programmation dans ce domaine (voir l'encadré 7).

Encadré 7 : Normes et règles internationales anticorruption

- Convention interaméricaine contre la corruption, adoptée le 29 mars 1996.
- Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée le 21 novembre 1997.
- Convention de l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption, adoptée par l'UE en 1997.
- Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) contre la corruption, adopté en août 2001.

Encadré 7: Normes et règles internationales anticorruption (suite)

- Consensus de Monterrey sur la responsabilité mutuelle des pays développés et des pays en développement par la réalisation des OMD, auquel l'Assemblée générale des Nations Unies a donné son aval le 9 juillet 2002.
- Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique).
- Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par l'Assemblée générale le 31 octobre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

Toutefois, l'UNCAC, qui est entrée en vigueur le 14 décembre 2005, est un instrument qui fait marque, étant le premier instrument mondial juridiquement contraignant relatif à la lutte contre la corruption. Les États parties s'engagent notamment à adopter des mesures préventives, à criminaliser toute une gamme d'infractions, à appuyer la coopération internationale, à s'apporter une assistance mutuelle, à participer à une coopération technique et à des échanges d'information ainsi qu'à mettre en place des mécanismes pour combattre la corruption.

Bien que l'UNCAC n'offre pas de définition de la corruption, elle définit les rôles et responsabilités des agents publics et souligne l'importance de l'intégrité, de la redevabilité et de la bonne gestion des affaires et des avoirs publics. Par ailleurs, elle contient des dispositions relatives au recouvrement des avoirs et à l'assistance technique qui sont très pertinentes pour le développement. L'UNCAC intègre les principes fondamentaux de la gouvernance démocratique, rappelle la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable et reconnaît que la corruption fait obstacle à l'instauration d'un tel développement.

L'UNCAC explicite également les relations entre le développement durable, la stabilité nationale, la sécurité humaine, la démocratie et l'état de droit. Elle ne contient pas d'article visant spécifiquement le développement, mais celui-ci est dûment couvert dans le préambule, qui reconnaît que la corruption compromet le développement durable en menaçant la stabilité et la sécurité des sociétés, en sapant les institutions et les valeurs démocratiques ainsi que les valeurs morales, la justice et l'état de droit. (Pour des considérations plus détaillées sur l'UNCAC, voir la dernière section du présent manuel).

3.3. Approche de la lutte contre la corruption appliquée par le PNUD

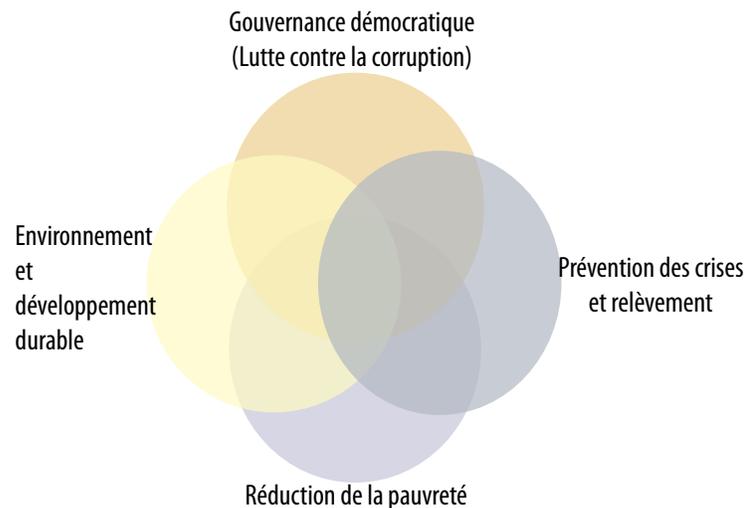
3.3.1. La lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement

Au cœur de la stratégie anticorruption du PNUD, se situe la nécessité d'appuyer l'exécution de ses grands mandats que sont la réduction de la pauvreté, la réalisation des OMD et la promotion du développement durable. Le créneau privilégié du PNUD est celui de la lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement. Les initiatives du PNUD dans ce domaine sont guidées par les objectifs de son Plan stratégique pour 2008-2011, « Progresser plus rapidement sur la voie du développement humain »

et par les principes d'efficacité du développement énoncés dans ce plan : appropriation nationale, renforcement des capacités, gestion efficace de l'aide et coopération Sud-Sud. Par exemple, en appuyant l'élaboration d'instruments d'évaluation spécifiquement nationaux pour combattre la corruption, le PNUD encourage l'appropriation nationale des processus de développement. En aidant à la création d'un réservoir d'experts internes (personnel du PNUD) et externes (homologues nationaux) qui partagent leurs expériences et leurs connaissances, le PNUD renforce la coopération interrégionale et intrarégionale et facilite ainsi la coopération Sud-Sud.

Les divers programmes de formation du PNUD en matière de lutte contre la corruption visent à renforcer les capacités au sein des pays et des régions. L'accent mis sur les aspects sexospécifiques de la corruption (par exemple par la fourniture de données désagrégées par sexe, les activités de plaidoyer d'OSC et d'organisations de médias représentées par des femmes, et les formations pour les femmes journalistes et membres d'OSC) contribue à sensibiliser les parties prenantes à l'importance de la problématique du genre pour l'efficacité du développement. Les médias et les OSC offrent des points d'entrée clés pour les travaux du PNUD, pour assurer l'appropriation nationale des initiatives anticorruptions par le biais de la participation de la population.

Figure 6 : La lutte contre la corruption : question transversale de développement pour le PNUD



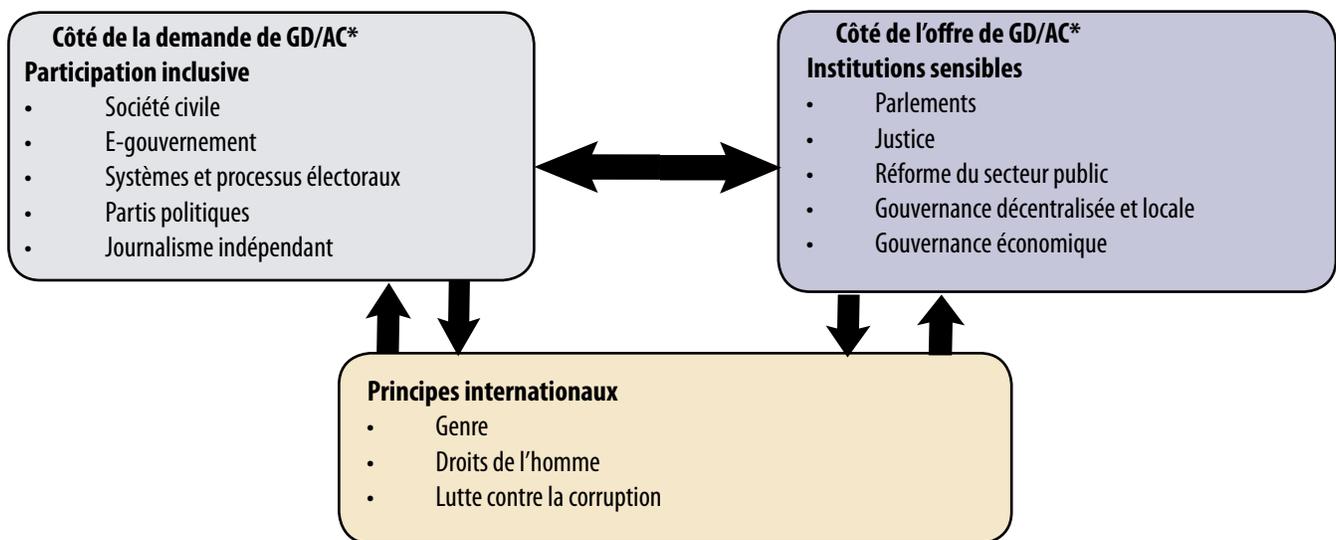
3.3.2. La lutte contre la corruption en tant que question transversale de développement et de gouvernance

Bien que son programme de lutte contre la corruption relève du domaine de pratique de la gouvernance démocratique, le PNUD n'ignore pas que la corruption est un problème multisectoriel. La lutte contre ce phénomène exige donc une coordination et une coopération entre ses divers domaines de pratique, notamment ceux de la gouvernance démocratique, de la réduction de la pauvreté,

Le domaine de services anticorruption du PNUD vient ainsi renforcer les principes tels que la redevabilité, la transparence, l'intégrité, l'état de droit, la participation, la réactivité et l'égalité, au sein des principaux domaines de services fonctionnels de la gouvernance démocratique.

3.3.3. Pertinence de l'approche du PNUD par rapport aux autres processus de développement

Figure 7 : Principaux domaines de résultats de la gouvernance démocratique, selon le Plan stratégique du PNUD 2008-2011



de la prévention des crises et du relèvement, et de l'environnement et du développement durable (voir figure 6).

Le PNUD concentre ses efforts d'une part sur la mise en place d'institutions sensibles aux besoins et responsables et d'autre part sur une participation inclusive, ce qui couvre respectivement les côtés de l'offre et de la demande de bonne gouvernance. En veillant à l'intégration de la lutte contre la corruption dans ce tableau, le PNUD ajoute de la valeur à son approche, qui est axée sur une vue plus globale et plus démocratique de la gouvernance. La figure 7 illustre l'intégration de la lutte contre la corruption, aux côtés de la problématique du genre et des droits de l'homme, dans la bonne gouvernance, en tant que l'un des principes internationaux appliqués dans le Plan stratégique du PNUD 2008-2011 en vue de l'obtention de résultats clés.

L'expérience du PNUD montre que son impartialité politique, ses partenariats mondiaux, régionaux et nationaux et sa concentration sur la gouvernance viennent ajouter de la valeur à ses contributions en matière de lutte contre la corruption. Le PNUD jouit d'un avantage comparatif en matière d'initiatives anticorruption, car il assure leur appropriation nationale par l'entremise de cadres de développement et de stratégies de niveau national, tels que les BCP/CCA, les PNUAD/UNDAF, les DSRP, les rapports sur les OMD et les groupes de travail techniques.

Par ailleurs, du fait de sa présence dans plus de 160 pays du globe, le PNUD met les connaissances et les pratiques optimales mondiales à la disposition des instances nationales de par le monde.

Grâce à ces avantages, le PNUD se trouve en position privilégiée pour associer toute une gamme de parties

* GD/AC = Gouvernance démocratique/Anticorruption

prenantes à la lutte contre la corruption et pour fournir un soutien et des conseils de haute qualité pour la prise en compte systématique de la lutte contre la corruption dans la réforme générale du secteur public et le développement. Comme il a été mentionné, il parvient à ce dernier résultat en intégrant des évaluations anticorruption dans les cadres et processus de développement, notamment les rapports nationaux sur le développement humain, les DSRP, les rapports sur les OMD, les BCP/CCA et les PNUAD/UNDAF.

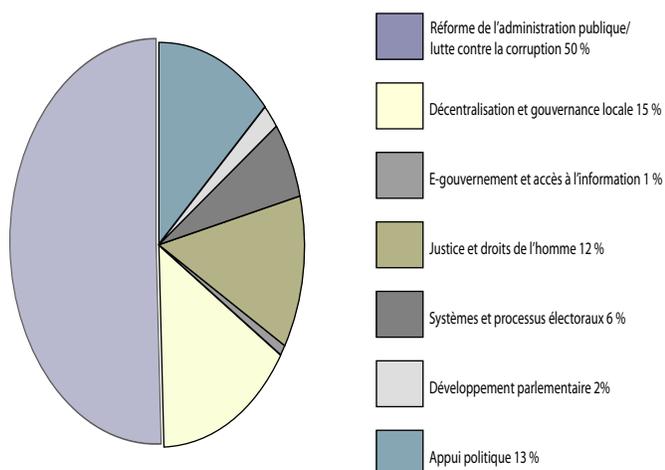
4. Programmation des interventions anticorruption

La présente section examine l'expérience du PNUD en matière de mise en œuvre de mesures anticorruption et les implications pour ce travail de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Elle souligne également les défis majeurs à relever et les directions de programmation, et présente les interventions décrites dans le Programme thématique mondial de lutte contre la corruption du PNUD, ainsi que dans divers programmes et projets régionaux et nationaux.

4.1. L'expérience du PNUD en matière de programmation anticorruption

Conscient de ce que la corruption est le produit de carences de la gouvernance, le PNUD a commencé à agir dans ce domaine il y a dix ans. Il a d'abord formulé en 1997 le Programme de redevabilité et de transparence (PACT) et l'a appuyé en 1998 par un document de politique intitulé « Fighting Corruption

Figure 8 : Domaines de service du PNUD relatifs à la gouvernance et à la lutte contre la corruption



Source : Aperçu exécutif du PNUD

to Improve Governance » [La lutte contre la corruption corruption pour l'amélioration de la gouvernance], qui souligne l'importance d'une prise en compte de la corruption en tant que question relevant du développement. Si l'accent était mis initialement sur les activités de sensibilisation, l'appui du PNUD a progressivement pris la forme de la fourniture de services techniques consultatifs aux gouvernements nationaux, allié à l'élaboration d'instruments et de méthodes au niveau interne.

Depuis le milieu des années 1990, le PNUD est le plus grand fournisseur d'assistance technique dans le domaine de la lutte contre la corruption. C'est ainsi, par exemple, qu'en 2006, quelque 41 % de ses dépenses totales dans la pratique de la gouvernance démocratique étaient consacrées à la réforme de l'administration publique et à la lutte contre la corruption. Par ailleurs, durant la période 2004-2006, 51 pays mettaient en œuvre 113 programmes anticorruption en rapport avec les cadres institutionnels, juridiques et politiques établis pour promouvoir la redevabilité, la transparence et l'intégrité. Le PNUD œuvre principalement avec les homologues gouvernementaux, notamment les institutions publiques telles que les entités administratives de l'État, les ministères et les entités chargés de la lutte contre la corruption et de la supervision (parlement, bureau du contrôleur/auditeur général et commissions anticorruption). Il œuvre aussi étroitement avec la société civile, les médias et les instances administratives locales (PNUD 2004).

Le PNUD associe toute une gamme de parties prenantes à la lutte contre la corruption au sein d'une approche globale du problème dans plusieurs domaines prioritaires :

- Aide à l'élaboration, au lancement et à l'application de stratégies nationales et locales de lutte contre la corruption;
- Coordination d'initiatives anticorruption au niveau des pays;
- Aide à l'accroissement de la redevabilité interne des institutions gouvernementales;
- Appui au renforcement des capacités des institutions nationales chargées de la lutte contre la corruption et de l'intégrité;

- Focalisation particulière sur le renforcement de la RTI dans les situations de post-conflit;
- Association des OSC à la programmation d'initiatives et de politiques de RTI;
- Codification et partage de connaissances pour accroître l'efficacité des programmes et projets anticorruption.

4.2. Les implications de la Convention des Nations Unies contre la corruption pour la programmation anticorruption du PNUD

L'UNCAC couvre des domaines dans lesquels le PNUD s'efforce traditionnellement de promouvoir des interventions dans le cadre de son portefeuille de la gouvernance. Il s'agit notamment du renforcement des institutions publiques, de l'appui aux médias et aux OSC et de la promotion de l'engagement civique, de la transparence et de la redevabilité. En outre, étant donné qu'au 5 décembre 2008 128 pays avaient ratifié la Convention, le PNUD prévoit une augmentation significative du nombre de demandes d'assistance technique de la part des États Membres et du nombre

de projets anticorruption du PNUD axés sur la mise en œuvre de l'UNCAC. Cela signifie que le PNUD doit aligner ses activités en matière de lutte contre la corruption et de gouvernance sur les nouvelles exigences résultant de la Convention. Il faudra, par exemple, apporter un appui aux institutions chargées de la lutte contre la corruption pour tenir compte des dispositions des articles 5 et 6 de l'UNCAC concernant l'élaboration de politiques anticorruption et l'établissement d'entités indépendantes de lutte contre la corruption¹⁵.

L'article 5 stipule que les politiques anticorruption doivent promouvoir les principes de l'état de droit, de la bonne gestion des affaires et des biens publics, de la participation de la société civile aux affaires publiques, de l'intégrité, de la transparence et de la redevabilité. L'article 6 prévoit l'établissement d'entités préventives anticorruption visant à la mise en œuvre des politiques décrites à l'article 5 ainsi que l'accroissement et la diffusion des connaissances sur la prévention de la corruption.

Les articles 7 et 8 invitent les États Membres à améliorer la gouvernance du secteur public en adoptant plusieurs mesures, telles que des procédures équitables pour le recrutement et l'avancement des

Tableau 5 : La Convention des Nations Unies contre la corruption, cadre de gouvernance démocratique et de développement

| Articles de la Convention | Demande de programmes |
|---|---|
| Article 5 : Politiques de prévention de la corruption | Cadre de politiques, cadre juridique, stratégie, processus de coordination et de consultation |
| Article 6 : Indépendance des organes de prévention de la corruption | Assistance technique pour établir des institutions de supervision et les renforcer et diffusion des connaissances sur la prévention de la corruption |
| Article 7 : Renforcement des capacités de la fonction publique | Réforme du secteur public (par ex., adoption de procédures équitables pour la sélection et la promotion des fonctionnaires de l'État, salaires et formations appropriés) |
| Article 8 : Codes de conduite | Promotion de l'intégrité, de l'honnêteté et de la responsabilité des fonctionnaires; assistance technique pour la mise en place de codes de conduites et de systèmes de prévention des conflits d'intérêts. |
| Article 9 : Passation des marchés publics et gestion des finances publiques | Promotion de l'adoption d'un système transparent et efficace de passation des marchés publics et de gestion des finances publiques |
| Article 10 : Information du public | Demande croissante d'initiatives anticorruption: Habilitation de la société civile, accès à l'information, participation inclusive, sensibilisation, gestion efficace des institutions publiques, rôle des médias (renforcement des capacités pour le journalisme d'enquête). |
| Article 12 : Secteur privé | Rôle du secteur privé dans la fourniture des services sociaux |

¹⁴ Pour plus de détails sur la Convention des Nations Unies contre la corruption, voir <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>.

fonctionnaires de l'État, le versement de salaires suffisants et des formations. Ils imposent également aux États Parties l'obligation de promouvoir l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité chez les agents publics, par l'adoption de codes de conduite et de système de prévention des conflits d'intérêts.

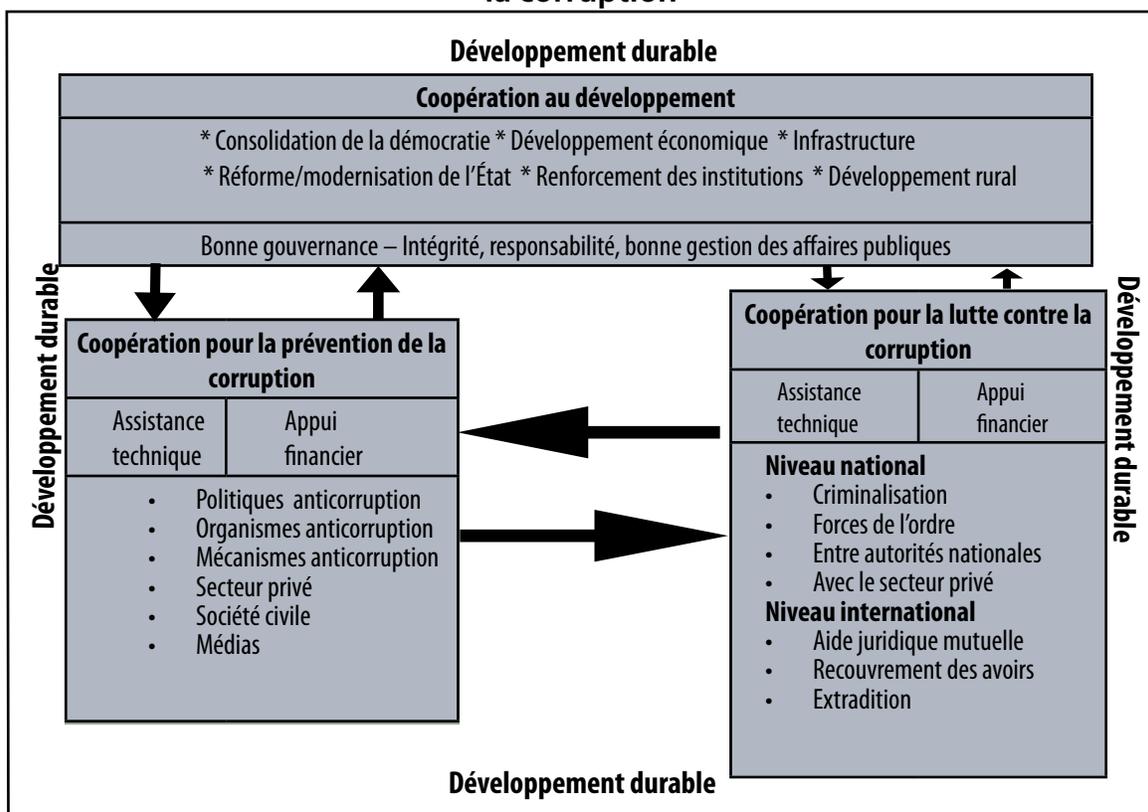
L'article 9 de l'UNCAC promeut la mise en place d'un système efficace de passation des marchés publics et de gestion des finances publiques. L'article 10 exige des États Parties qu'ils prennent les mesures nécessaires pour accroître la transparence de leur administration publique, y inclus pour ce qui a trait à son organisation, son fonctionnement et ses processus décisionnels. L'article 10 note également que les citoyens doivent pouvoir obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration. L'article 12 promeut la transparence et l'intégrité dans le secteur public et l'article 13 exige des États Parties qu'ils prennent des mesures appropriées pour favoriser la participation active de la société (organisations de la société civile, organisations non gouvernementales et organisations communautaires) à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène, ainsi que pour mieux sensibiliser le public à l'existence, aux causes et à la

gravité de la corruption et à la menace que celle-ci représente. L'article 13 mentionne également que les organes de prévention de la corruption doivent être dotés de mécanismes permettant l'accès du public à l'information et qu'ils doivent entreprendre des activités d'information et d'éducation du public.

Il existe aussi de nombreux domaines de l'UNCAC qui sortent du champ des programmes traditionnels du PNUD et de ses bureaux de pays, mais qui relèvent davantage des compétences de l'ONUDC. Il en est ainsi, par exemple, des questions de recouvrement des avoirs et de l'aide juridique mutuelle, qui occupent une place importante dans les travaux de l'ONUDC. Il convient d'en tenir compte et de savoir quand et où l'on peut tirer parti d'effets synergiques et d'avantages comparatifs.

La figure 9 illustre les domaines de la coopération internationale pour la lutte contre la corruption qui, au titre de l'UNCAC sont liés au développement. Elle indique également qu'il faut se garder de séparer les initiatives de prévention et d'application des dispositions anticorruption et qu'elles doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement.

Figure 9 : Coopération internationale pour prévenir et combattre la corruption



Source : Hussmann et Penailillo (2007)

Le PNUD possède des avantages comparatifs dans le domaine de la coopération technique, par exemple pour les interventions en amont telles que les programmes de renforcement des capacités et d'amélioration des institutions. Ces interventions viennent compléter celles de l'ONUDC, dont les forces se situent dans les domaines juridiques normatifs et l'application des lois, tels que ceux du recouvrement des avoirs et de l'aide juridique mutuelle (Hussman et Penailillo 2007).

Étant donné que l'UNCAC contient toute une série de clauses préventives et répressives, les États Parties sont tenus d'apporter des modifications considérables à leurs lois et à leurs institutions pour s'y conformer. On notera à ce propos que les réformes législatives nécessaires à cette fin ne constituent qu'une première étape et que la pleine application de la Convention exige, dans de nombreux cas, une vaste révision des arrangements institutionnels en place.

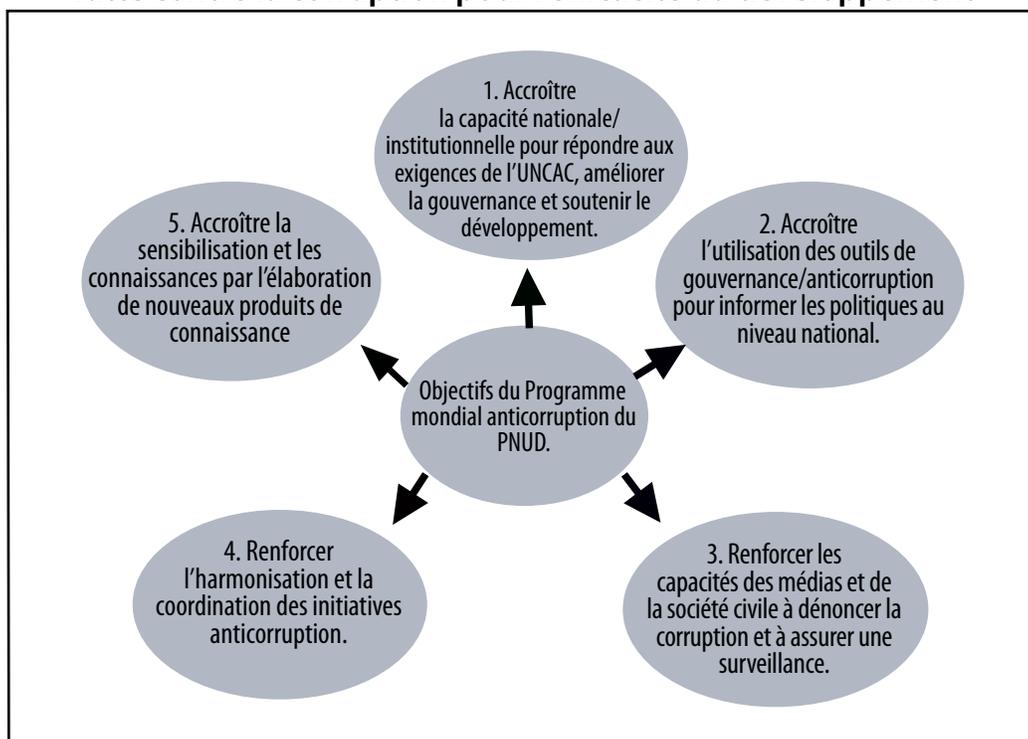
Du fait de ses activités actuelles dans les domaines de la gouvernance et de la lutte contre la corruption dans de nombreux pays, de sa présence dans plus 135 pays

et de sa capacité démontrée à mobiliser des partenariats, le PNUD est particulièrement bien positionné pour aider à effectuer ces changements, en coopération avec d'autres organisations.

4.3. Le Programme thématique mondial de lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement

Afin de répondre à la demande croissante d'interventions anticorruption au niveau des pays, le PNUD a élaboré un **Programme thématique mondial de lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement (PACDE)** pour 2008-2011. Ce programme mondial vise à aligner et à rationaliser l'approche de la lutte contre la corruption appliquée par le PNUD dans tous ses domaines d'intervention et à permettre à ses bureaux de pays et à ses partenaires d'accéder aux connaissances et aux ressources disponibles.

Figure 10 : Objectifs du Programme thématique mondial de lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement



Source : PNUD (2008)

L'objectif général du PACDE est d'aider les États Membres à réaliser les OMD, à réduire la pauvreté et à instaurer un développement durable au moyen de l'accroissement de la disponibilité de ressources nationales résultant d'une diminution de la corruption et d'une augmentation des capacités de gouvernance de l'État et des institutions. Il y a cinq grands domaines dans lesquels le PNUD vise à aider les États Membres : le renforcement des capacités, y inclus la formation; les services consultatifs relatifs aux politiques et aux programmes; l'appui des instruments nationaux de diagnostic et de mesure anticorruption; le renforcement du rôle de surveillance des médias et de la société civile; l'amélioration de la coordination des initiatives anticorruption; et l'élaboration de produits de connaissance anticorruption.

Renforcement des capacités : Le PNUD est conscient de la nécessité d'intervenir plus activement pour renforcer les capacités et fournir des programmes et des services consultatifs au niveau national afin de répondre aux demandes découlant de l'UNCAC.

Encadré 8 : La stratégie nationale anticorruption de la Sierra Leone

La stratégie nationale anticorruption de la Sierra Leone, qui contient un diagnostic des problèmes ainsi que des recommandations de politique, et qui démontre l'attachement du gouvernement à la bonne gouvernance, à la réforme institutionnelle et à la lutte contre la corruption, a été lancée le 15 février 2005. Elle est issue d'une série de consultations avec une large gamme de parties prenantes, notamment de groupes de réflexions, qui y ont contribué de nombreux apports, et d'une réunion consultative nationale. La stratégie a été élaborée par la Commission anticorruption conseillée par un Comité directeur de haut niveau se composant de représentants du gouvernement, du Commissaire chargé de la lutte contre la corruption de World Vision, de la Banque mondiale, du PNUD, du DFID et de l'Union européenne. (Voir Gouvernement de la Sierra Leone, Secrétariat de la Stratégie nationale anticorruption, Freetown, 15 février 2005).

Parmi les activités envisagées figurent la formation du personnel du PNUD et des homologues nationaux aux normes et programmes internationaux de lutte contre la corruption; l'élaboration de méthodologies pour l'intégration des principes anticorruption dans la fourniture des services et les activités des groupes de travail techniques; et l'apport d'un appui consultatif anticorruption aux partenaires nationaux. L'encadré 8 donne l'exemple de l'un des partenaires nationaux du PNUD : la Sierra Leone.

Appui consultatif : Les orientations fournies par le PNUD aux pays partenaires concernant l'intégration des principes anticorruption dans les BCP/CCA, les DSRP, les PNUAD/UNDAF et les stratégies de développement axées sur les OMD sont très importantes du point de vue de la réduction de la pauvreté. Une approche analogue est nécessaire pour veiller à ce que la lutte contre la corruption soit présente, dans la mesure du possible et selon qu'il convient, dans toutes les activités de développement du PNUD. Dans le long terme, cette approche contribuera à l'intégration des principes de la lutte contre la corruption reconnus sur le plan international, non seulement dans les programmes du PNUD mais aussi dans ceux des autres organismes des Nations Unies.

Encadré 9 : Intégration de stratégies anticorruption dans un plan de réalisation des OMD : l'exemple de la Mongolie

Le 21 avril 2005, la Mongolie a adopté un plan visant à la réalisation de l'OMD 9 sur les droits de l'homme, la lutte contre la corruption et la démocratie. L'une des cibles de l'OMD 9 est une tolérance zéro à l'égard de la corruption. Il est intéressant de noter que la Mongolie est le premier pays au monde qui ait formulé un document de gouvernance en rapport avec les OMD. L'OMD 9 et les cibles qui y correspondent, qui doivent être atteintes d'ici 2015, offrent une parfaite occasion de mettre en place un système durable de suivi de la corruption. Pour plus de détails, voir Hasbat Hulan, « Assessing Democratic Governance in Mongolia », document élaboré pour le séminaire de Bergen, du 23 au 25 septembre 2007.

Instruments d'évaluation anticorruption : L'un des grands objectifs du PACDE est d'accroître l'emploi d'instruments d'évaluation de la gouvernance et de la lutte contre la corruption. Les enquêtes actuelles sur la lutte contre la corruption sont internationales, c'est-à-dire qu'elles établissent un classement des pays selon un ensemble commun d'indices de perceptions de la corruption. Il est clairement nécessaire d'élaborer des enquêtes et des indices sensibles à la pauvreté et aux sexes. Cela exige une connaissance précise de la corruption qui peut être utilisée, au-delà de la simple sensibilisation, pour informer l'élaboration des politiques au niveau national. Il faut disposer, par exemple, d'informations sur les niveaux, les types, les manifestations et la localisation des pratiques corrompues sur le plan régional ou national. Le PACDE appuie le projet du PNUD sur l'élaboration d'indicateurs de gouvernance pro-pauvres, sexospécifiques et appropriés par les pays; par ailleurs le Centre d'Oslo pour la gouvernance met actuellement au point des instruments d'évaluation de la gouvernance.

En outre, le PACDE vise aussi à améliorer la coordination au niveau national et international. Il existe actuellement un certain nombre d'initiatives de donateurs bilatéraux, d'institutions financières internationales, d'organismes des Nations Unies et d'OSC dont les activités sont parfois redondantes et parfois même contradictoires. Les groupes de travail établis par la Conférence des États Parties à l'UNCAC génèrent une somme appréciable d'informations et de bonnes pratiques sur des questions telles que l'assistance technique et le recouvrement des avoirs. Ces informations et ces pratiques doivent parvenir au niveau des pays. Le CAD/OCDE a également entrepris à titre pilote des évaluations conjointes des activités anticorruption au niveau des pays. Aux Nations Unies, l'initiative « Unis dans l'action » exige l'application d'une approche coordonnée par les divers organismes pour fournir des services aux États Membres conformément au principe de l'appropriation des pays.

Plus récemment, le PNUD et l'ONUDC ont mené plusieurs missions conjointes sur l'évaluation des risques et ont déployé des équipes de mise en œuvre communes dans des pays tels que l'Indonésie, le

Encadré 10 : Coordination des initiatives anticorruption : l'exemple de l'ACPN

Les dispositions de l'UNCAC constituent la base du Réseau des praticiens de la lutte anticorruption (ACPN), programme régional de lutte contre la corruption initialement élaboré au début 2006 par le Centre régional de Bratislava du PNUD, en coopération avec l'ONUDC. L'ACPN réunit des praticiens actifs au sein d'institutions nationales de lutte contre la corruption dans la région Europe de l'Est et CEI, auxquels il apporte un soutien dans leur travail quotidien. Pour de plus amples informations, voir <http://anticorruption.undp.sk/>.

Kirghizistan, le Monténégro et le Pakistan. De telles évaluations conjointes permettent de coordonner les interventions de manière à ce qu'elles se complètent les unes les autres, ce qui accroît l'efficacité de l'aide.

Appui aux médias et aux OSC : Dans de nombreux pays où la corruption sévit, la demande d'interventions anticorruption tend à être faible. Ceci est attribuable au fait que la population n'a pas l'habitude de faire valoir ses droits et à une situation où les mécanismes d'expression démocratique de ces droits font défaut. Les médias et les OSC ont donc un rôle vital à jouer pour accroître la demande de mesures anticorruption.

Les médias jouent deux rôles importants dans la lutte contre la corruption. En premier lieu, ils peuvent exposer la corruption par le journalisme d'enquête. En second lieu, ils peuvent sensibiliser le public à l'impact direct de la corruption sur l'économie et sur la vie au niveau individuel. Le PACDE vise à créer une demande accrue de programmes anticorruption en formant les médias au journalisme d'enquête, en appuyant diverses activités de plaidoyer et en organisation des ateliers de sensibilisation à la lutte contre la corruption. De même, les organes de supervision peuvent procéder à des audits sociaux et à un suivi des budgets et être représentés au sein de comités de citoyens, dans des secteurs tels que l'éducation, la santé et l'environnement, pour tenir les agents de l'État responsables de leurs actes.

La société civile peut former des réseaux capables de mobiliser la population en faveur d'une tolérance zéro à l'égard de la corruption. L'un des objectifs du PACDE est d'appuyer les activités de formation au rôle de la société civile dans l'application de l'UNCAC pour les coalitions d'OSC au niveau régional. Le PACDE élaborera des matériels sur l'engagement civique, appuiera des recherches dans ce domaine, fournira des fonds de lancement pour les interventions anticorruption novatrices et soutiendra les publications sur les activités novatrices des OSC et sur la participation des OSC à la Journée internationale de la lutte contre la corruption (9 décembre).

domaine de la lutte contre la corruption. Le PNUD s'est attaché à étendre le modèle des réseaux de connaissance et des communautés de pratique, de manière à mieux tirer parti des connaissances existante au sein des Nations Unies et d'en accroître l'emploi dans les pays bénéficiaires. Mais l'évolution constante des normes et règles internationales anticorruption, la demande de création d'outils de connaissance et d'actualisation des outils existants s'accroît.

Le tableau 6 résume certaines des grandes interventions qui peuvent être menées à trois niveaux distincts.

Produits de connaissance : Le PACDE vise également à élaborer des produits de connaissance dans le

Tableau 6 : Interventions de programme au niveau mondial, régional et national

| Niveau | Stratégies |
|-----------------|---|
| Niveau mondial | Élaboration de produits et instruments de connaissance pertinents au niveau mondial |
| | Développement de la communauté de pratique anticorruption, l'accent étant mis sur le renforcement des capacités en matière de lutte contre la corruption dans le cadre des efforts de développement |
| | Élaboration/reformulation de méthodologies d'intégration de la lutte contre la corruption dans la fourniture des services |
| | Formation de partenariats stratégiques et coopération |
| | Appui des interventions des médias et de la société civile |
| | Formation de partenariats stratégiques et coopération |
| Niveau régional | Appui du renforcement des capacités de la communauté de pratique régionale anticorruption et création de lien avec la communauté internationale selon qu'il convient |
| | Appui de l'élaboration et de la diffusion de produits de connaissance régionaux (ex. : rapports sur le développement humain, outils de diagnostic anticorruption, recherche sur les tendances régionales) |
| | Appui d'initiatives régionales telles que le Programme concernant la gouvernance dans la région arabe (POGAR) et les réseaux de praticiens anticorruption |
| Niveau national | Formation des organisations de la société civile et des organisations de média |
| | Renforcement des institutions publiques nationales, des systèmes et mécanismes de supervision, de responsabilisation et de transparence |
| | Accroissement de l'appropriation des programmes anticorruption par une meilleure intégration des outils et méthodes anticorruption dans les BCP/CCA, PNUAD/UNDAF et GTT |
| | Missions d'étude de champ, évaluations des donateurs, analyses d'écarts |
| | Appui des institutions nationales anticorruption (telles que les commissions de lutte contre la corruption), et des stratégies nationales et des plans de travail anticorruption |

4.4. Les défis concernant la programmation anticorruption

Pour concevoir des programmes et des projets anticorruption efficaces qui soient adaptés à un contexte spécifique, les praticiens doivent faire porter leur attention sur certains des défis clés énoncés ci-dessous.

- **Mise en relation de la prévention de la corruption et de la lutte contre la corruption.** L'UNCAC et les autres normes et règles internationales considèrent la prévention et la lutte contre la corruption non pas comme des fins en elles-mêmes, mais comme des facteurs vitaux de promotion de la bonne gouvernance, qui est à son tour une condition préalable essentielle de la réduction de la pauvreté, de la réalisation des OMD et de la promotion du développement durable. Les cadres nationaux de politique anticorruption ainsi que les donateurs finançant les interventions anticorruption font face à une double difficulté : ils doivent d'une part relier la prévention de la corruption et la lutte contre la corruption, et d'autre part situer les efforts anticorruption dans le cadre général de la réforme politique et économique.
- **Établissement de partenariats solides et intégration des principes anticorruption dans l'aide des donateurs.** L'UNCAC constitue un cadre juridique international unique dans lequel peuvent s'inscrire les politiques anticorruption. Sa force tient à sa nature globale, étant donné qu'elle prévoit à la fois des mesures de prévention et de répression. En conséquence, étant donné les principes de l'alignement mentionnés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le défi pour les donateurs est de se conformer aux dispositions de l'UNCAC en tant que base commune de leur dialogue de politique avec les pays partenaires sur la gouvernance et les initiatives anticorruption. Le lutte contre la corruption exige des partenariats solides conclus entre les donateurs, les instances gouvernementales, le secteur privé et la société civile, en partie parce qu'il existe des connaissances spécialisées limitées dans le domaine des mesures anticorruption.
- **Conception d'une approche globale complète.** On constate de plus en plus que tout appui à la lutte contre la corruption doit être axé sur des initiatives plus générales au niveau des pays, car les projets autonomes risquent d'être moins efficaces et de n'être que des remèdes de courte durée. Toutefois, de nombreux donateurs appliquent leurs propres règles d'intervention et imposent leurs propres conditions, ce qui rend difficile l'application d'une approche holistique. En outre, les intérêts concurrentiels des donateurs, la multiplicité des mandats des acteurs internationaux et le manque de leadership parmi les donateurs au niveau des pays limitent également l'efficacité des initiatives anticorruption.
- **Mobilisation de la volonté politique.** La principale difficulté lors des interventions anticorruption est de susciter la volonté politique de concevoir des stratégies et de les appliquer. Dans de nombreux pays, les politiciens au pouvoir se montrent généralement réticents. Très souvent, les initiatives anticorruption sont politisées et appliquées contre les adversaires politiques. De plus, les changements de gouvernement et de leadership se traduisent souvent par l'adoption de programmes mouvants et en concurrence. Les partisans d'une approche anticorruption globale doivent comprendre l'importance fondamentale de la mobilisation d'une volonté politique pour assurer l'appropriation locale des politiques et l'attachement à l'application de stratégies menées par les pays.
- **Approche des programmes anticorruption axée sur le développement.** La plupart du temps, la grande corruption défraie la chronique et les donateurs négligent la petite corruption qui est pourtant plus susceptible d'avoir un impact direct sur les pauvres. Plusieurs programmes anticorruption traitent la grande corruption et oublient le fait que les pauvres qui disposent de ressources très limitées perdent davantage que les riches qui ont les moyens de verser des pots-de-vin. Du point de vue de l'atténuation de la pauvreté, les programmes anticorruption doivent viser non seulement la grande corruption mais aussi la corruption au niveau de la fourniture des services qui affecte les groupes les plus pauvres. Par ailleurs, une approche de la corruption sous l'angle du développement peut contribuer à la formulation de programmes qui ne sont pas marqués du sceau « anticorruption » et empêcher leur politisation excessive.

- **Ressources limitées.** Les donateurs font souvent face à de multiples défis lors de l'allocation de leurs ressources pour satisfaire des demandes concurrentes et nombreuses. Dans certains cas, des sommes d'argent considérables sont allouées à des pays favorisés dotés de capacités limitées (tels que l'Afghanistan). Dans d'autres cas, les fonds sont insuffisants pour mettre en œuvre un programme complet et en assurer le fonctionnement dans le long terme. L'expérience montre que dans de nombreux pays en développement, les organes anticorruption spécialisés nouvellement établis sont voués à l'échec en partie du fait d'un manque de ressources financières et humaines.
- **Suivi insuffisant.** Pour que les programmes et les approches anticorruption soient efficaces, il est essentiel qu'un mécanisme et des méthodes de suivi robustes soient mis en place. Or, ceux-ci font souvent défaut dans de nombreux pays.

pourront aider les responsables de l'élaboration de programmes anticorruption et les praticiens à concevoir des interventions efficaces. Ces orientations sont fondées sur les leçons tirées par le PNUD de diverses interventions passées en matière de lutte contre la corruption.

(A) Analyse d'écart et de risque

Avant de concevoir une approche anticorruption générale et complète, de nombreux pays doivent effectuer une analyse d'écart et de risque¹⁵. Ils pourront ainsi apprécier la volonté politique, déterminer les manques et les risques, définir des points d'entrée pour les interventions, et classer celles-ci par ordre de priorité. Par exemple, dans les pays qui ont déjà ratifié l'UNCAC, il s'agit d'assurer l'application de celle-ci. De même, le point d'entrée pourra consister dans certains pays à établir des organes de supervision et dans d'autres à renforcer les organes de supervision déjà en place.

4.5. Orientations pratiques pour la programmation

La présente section contient des orientations qui

Encadré 11 : Évaluation de la vulnérabilité à la corruption ou cartographie de la lutte anticorruption

On trouvera ici un exemple de l'emploi de l'article 5 de la Convention des Nations en tant qu'outil de programmation. De nombreux bureaux de pays du PNUD ont recours aux services d'un consultant pour procéder à une évaluation de vulnérabilité ou à une cartographie de la lutte anticorruption. Les principales questions à poser sont les suivantes :

- La volonté politique est-elle présente ?
- Quelles sont les institutions démocratiques en place (médiateurs ou commissions parlementaires, par exemple) ? Quels sont leurs mandats et ces mandats sont-ils en conflit les uns avec les autres ? Comment les mandats sont-ils coordonnés ? Quelle est l'institution chef de file ? De quelles ressources humaines les institutions disposent-elles ? Leur personnel est-il compétent et efficace ? Quelles sont les procédures appliquées pour les nominations, les promotions, les rétrogradations et les renvois ?
- Quels sont les organes de supervisions en place ?
- Existe-t-il des stratégies anticorruption ?
- Quelles est la nature du cadre juridique ? Est-il suffisamment complet pour couvrir toutes les infractions obligatoires établies par l'UNCAC ?
- Quelle est le niveau de la demande publique d'activités anticorruption ? Combien y a-t-il d'OSC actives dans le domaine ? Y a-t-il des initiatives communautaires ? Quelles sont les modalités de la participation communautaire ?
- Y a-t-il une presse libre ?
- Y a-t-il des lois garantissant la liberté d'information et l'accès aux informations publiques ?
- Y a-t-il des lois contre la diffamation ?

¹⁵ Le principal objectif des analyses d'écart/de conformité relatives à l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption est d'aider les États souhaitant ratifier et mettre en œuvre la Convention en veillant à ce que leur dispositions législatives et leurs arrangements institutionnels soient conformes aux dispositions de la Convention. L'analyse de risque est généralement effectuée pour apprécier les vulnérabilités avant de mettre en place les mécanismes de prévention.

Encadré 12 : Questionnaire type pouvant être employés par les bureaux de pays dans les entrevues d'enquête

Cadre de politique anticorruption :

- Quel est le statut de la stratégie anticorruption de l'État si elle existe ?
- Y a-t-il eu des déclarations de politique complémentaires ?
- Quel est le niveau d'engagement du gouvernement à l'égard de l'application de la politique anticorruption ?
- Y a-t-il des lacunes dans la politique et si oui, comment sont-elles prises en considération ?

Mécanismes d'application :

- Quelles sont les institutions intervenant dans la lutte contre la corruption ?
- Quels sont les mécanismes de coordination de leurs travaux ?
- D'où sont issus leurs mandats ? De la Constitution, d'un décret ou de lois ?
- Les mandats présentent-ils des redondances ou des conflits ?
- À quels niveaux se situent les interventions anticorruption (national, provincial, district, communauté) ?
- Quelles sont les principales contraintes auxquelles se heurtent les institutions dans leur travail ?
- Comment les institutions sont-elles financées et le financement est-il suffisant ?
- Y a-t-il un rapport d'avancement sur le plan de travail de l'application de la stratégie nationale anticorruption ?

Questions de programme :

- Y a-t-il eu des études et des enquêtes menées au cours des 12 mois écoulés et des recommandations émises ? Quels ont été les résultats ?
- Y a-t-il des programmes de sensibilisation du public, des concours scolaires, des affiches, des programmes de radio et de télévision ? Ces programmes sont-ils établis de façon permanente ou sont-ils de nature ponctuelle ? Quel a été leur impact jusqu'ici ?
- Les agents publics sont-ils astreints à des obligations de déclaration de leurs avoirs ? Où ces déclarations sont-elles déposées et comment le public et les médias y ont-ils accès ? Quelles sont les sanctions en cas de non déclaration ? Le gouvernement prévoit-il de développer ou d'étendre ces règles ?
- Y a-t-il des codes de conduite pour les agents publics ? Si oui, quel est leur contenu ? Si non, est-il prévu d'en formuler dans un avenir proche ?
- Y a-t-il eu des activités concernant le recouvrement d'avoirs ?
- Quelles sont les lois relatives à la criminalisation de la corruption ?

Coopération internationale :

- Avez-vous actuellement des programmes ou coopérez-vous avec d'autres organisations internationales telles que le PNUD, l'OIM, le GOPAC, l'USAID, l'OSCE ?
- Ces arrangements de coopération ont-ils contribué à l'élaboration de la stratégie gouvernementale ? Si oui, comment ? Si non, quels sont les principaux problèmes auxquels vous vous êtes heurtés ?
- Qu'attendez-vous comme soutien technique de la part de l'ONUSD et des donateurs ?
- Avez-vous des recommandations à émettre sur ce que le PNUD pourrait faire pour contribuer plus efficacement au programme d'action de votre pays pour lutter contre la corruption ?

La nécessité d'une analyse d'écart et de risque est due à ce qu'il y a de nombreux facteurs conceptuels qui ont un effet catalytique sur l'appropriation nationale d'une stratégie anticorruption. Par exemple, le mécontentement du public face à l'accroissement de la corruption et les révélations des médias sur le pillage des ressources de l'État peuvent provoquer des pressions nationales et exiger une riposte politique. De manière analogue, l'accession au pouvoir de gouvernements tels que ceux de la Géorgie, de l'Indonésie et de la Zambie avec une plate-forme déclarée de tolérance zéro à l'égard de la corruption, peut être favorable à l'appropriation nationale.

(B) Élaboration de stratégies

La plupart des programmes anticorruption exigent, avant d'être mis en application, une analyse de situation qui identifie clairement les points d'entrée. Les stratégies ambitieuses sont nombreuses à échouer parce qu'elles comptent un nombre excessif d'activités et que les autorités gouvernementales établissent des équipes de travail interministérielles qui ne consacrent qu'une partie de leur temps à la lutte contre la corruption. L'UNCAC exige que le processus d'élaboration de la stratégie anticorruption soit transparent et inclusif. Il faut encourager la participation du public, dans toute la mesure du possible, et obtenir l'adhésion des acteurs politiques, tout en évitant une politisation du processus. On trouvera ci-dessous une série de points importants dont il convient de tenir compte lors de l'élaboration d'une stratégie anticorruption.

- Les stratégies d'évaluation conjointes jettent les bases d'un renforcement de l'harmonisation et d'une division des travaux plus efficace entre les donateurs au niveau des pays. Les stratégies d'aide conjointes sont, elles aussi, nécessaires pour améliorer la mobilisation et la coordination des ressources. La coordination des donateurs internationaux et des homologues nationaux, par exemple, permet aux deux parties de mener des évaluations anticorruption plus efficaces pour déterminer les besoins, les points d'entrées et les facteurs opérants de changement en vue de l'application de l'UNCAC et des autres instruments internationaux. La présence de partenariats solides facilite également l'intégration des principes anticorruption dans l'aide des donateurs.

- La lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement a pour point de départ l'intégration des plans nationaux anticorruption dans les plans de développement énoncés notamment dans des documents tels que le BCP/CCA, le PNUAD/UNDAF, le DSRP et les rapports sur les OMD. Ceci assure à la fois l'appropriation locale et l'application d'une approche globale. Dans les pays où la volonté politique de lutter contre la corruption fait défaut, l'accent mis sur l'intégration de principes anticorruption tels que la transparence, la redevabilité et l'intégrité dans les politiques gouvernementales peut encourager la mise en œuvre de programmes de lutte contre la corruption.

- Dans un certain nombre de pays, les approches anticorruption sectorielles alliées à des stratégies de plus large portée peuvent être préférables. Une concentration, par exemple, sur les organismes gouvernementaux particulièrement vulnérables à la corruption, tels que les services des impôts et des douanes, ou sur les secteurs tels que la santé et l'éducation qui sont d'une importance primordiale pour la réalisation des OMD, peut s'avérer très efficace. Un autre domaine propice aux interventions ciblées est la réforme du secteur public, à savoir de la gestion des finances publiques, de la fonction publique, du système judiciaire, de la décentralisation, du secteur administratif, des marchés publics et des systèmes d'audit internes et externes. Il convient toutefois de noter que de telles approches sectorielles doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie anticorruption générale, faute de quoi il est peu probable qu'elles pourront aboutir à une réduction durable de la corruption.

- Le succès de tout programme anticorruption dépend de l'implication de toutes les parties prenantes concernées (secteur public, secteur privé, OSC) aux stades de la formulation du programme et du suivi de ses progrès. L'association des parties prenantes concernées assure une appropriation locale des programmes, aide à une appréhension commune des problèmes et accroît la demande d'interventions anticorruption. Si le processus de planification, de mise en œuvre et de suivi laisse à désirer, la politique, si appropriée qu'elle soit, est vouée à l'échec.

- Une analyse de risque et des consultations suffisantes avec toutes les parties prenantes concernées avant de lancer tout programme accroît considérablement les chances de réussite. De même, l'ordonnancement et la priorisation des tâches sont d'une importance essentielle pour maximiser les effets des initiatives anticorruption.
- La durabilité du programme est l'une des grandes difficultés à résoudre dans toute intervention anticorruption; elle est liée à l'obtention de ressources financières suffisantes. Il convient de noter que des ressources peuvent être facilement disponibles pour les initiatives nationales, mais qu'il est difficile de mobiliser suffisamment de ressources pour les programmes sectoriels, car les donateurs ont des priorités et des domaines de concentration variés. Les praticiens doivent donc être réalistes lorsqu'ils élaborent un projet ou programme et veiller à ce que celui-ci soit fondé sur les connaissances et à ce qu'il s'inscrive dans un cadre temporel réaliste (par exemple celui de la durée standard du mandat gouvernemental).
- Les praticiens doivent également saisir les occasions d'intervention anticorruption susceptibles de se présenter. Un changement faisant suite à des élections ou un changement de régime, par exemple, le lendemain d'un scandale ou un environnement de post-conflit créent souvent une forte demande de programmes de lutte contre la corruption.
- L'OCDE, qui œuvre à la coordination des activités des donateurs dans le domaine de la lutte contre la corruption;
- Transparency International, la principale ONG active dans le domaine de la lutte contre la corruption;
- Les institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAfD) et la Banque asiatique de développement (BAsD), principales entités finançant les programmes anticorruption, qui mettent également en œuvre certains projets;
- Les homologues nationaux (notamment les OSC et les médias);
- Les administrations locales;
- Les institutions des droits de l'homme;
- Des institutions d'enseignement et de recherche telles que le Centre de Bâle et l'Institut Raoul Wallenberg;
- L'Anti-corruption Resource Centre (U4), qui offre des produits de recherche ciblée et toute une gamme de ressources en ligne;

Lorsque l'on identifie des partenaires et que l'on coordonne des initiatives anticorruption, il est important de définir clairement dès le départ les rôles et les responsabilités de chacun.

(C) Identification des partenaires

Les entités ci-dessous sont les principaux partenaires du PNUD dans le domaine de la lutte contre la corruption.

- L'ONUDC : organisme spécialisé traitant de la corruption; il assure également le secrétariat de la Conférence des Parties de l'UNCAC;
- D'autres organismes des Nations Unies : Département des affaires économiques et sociales (DAES), Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) de l'UNESCO, Bureau des services de contrôle interne (BSCI), Réseau d'information en ligne de l'ONU sur l'administration et les finances publiques (UNPAN) et Commission économique pour l'Afrique (CEA);

Le processus d'identification de partenaires potentiels au sein du gouvernement varie selon le pays. Si les instances gouvernementales se montrent peu disposées à aborder le problème de la corruption à leur niveau ou même à en parler, il est difficile d'entreprendre des activités anticorruption explicites. Dans de telles conditions, les choix peuvent se réduire à des mesures moins « sujettes à controverse », moins politisées. Mais il peut cependant y avoir des champions de la lutte contre la corruption susceptibles de jouer un rôle catalytique qui appuieront l'élaboration d'une initiative anticorruption.

En outre, en période électorale, les candidats et les partis politiques peuvent souhaiter marquer leur campagne du label de qualité de la bonne gouvernance et cela peut offrir un point d'entrée à des programmes anticorruption lors de la formation d'un nouveau gouvernement.

(D) Suivi et évaluation

Il est important, pour assurer la bonne mise en œuvre de projets anticorruption, de faire usage de mécanismes intégrés de suivi et évaluation et de procéder à des visites périodiques de sites, à des réunions périodiques avec les parties prenantes, et à un examen de l'application du plan adopté et de l'impact du projet. Il faut également disposer d'un ensemble d'indicateurs pour mesurer l'impact du projet et en suivre les progrès, indicateurs qui peuvent être, par exemple :

- Nombre de gens formés à l'utilisation de l'UNCAC en tant qu'outil de développement;
- Changement de perception de la part des parties prenantes quant à la capacité du PNUD à mettre en œuvre l'UNCAC;
- Intégration accrue de mesures anticorruption dans les BCP/PNUAD (CCA/UNDAF);
- Changement de pourcentage des missions conjointes au niveau régional;
- Accroissement des réformes de politique dû aux produits de connaissance et aux outils de diagnostic anticorruption;
- Compréhension accrue des parties prenantes quant au rôle du PNUD dans la lutte contre la corruption;
- Connaissances accrues sur les relations entre la corruption et les droits de l'homme, le genre, la politique, les conflits, la pauvreté et le développement;
- Disponibilité accrue d'information au niveau du pays qui informe et induit des changements de politique;
- Disponibilité accrue d'outils de diagnostic pour mesurer la corruption (tels que des instruments locaux de diagnostic et de mesure);
- Connaissance accrue des médias et des OSC sur la lutte contre la corruption grâce aux formations;
- Nombre accru de cas de corruption exposés grâce au journalisme d'enquête;
- Demande accrue de redevabilité de la part de la population;
- Nombre de missions conjointes (PNUD-ONUDC) au niveau du pays;
- Accroissement de la coopération avec le PNUD ou de la coordination de la part des diverses institutions actives dans le domaine de la lutte contre la corruption

Les orientations mentionnées précédemment aideront les praticiens de la lutte contre la corruption à élaborer des mécanismes et des interventions efficaces. L'analyse d'écart est utile pour repérer les domaines vulnérables et pour cibler les interventions là où elles sont le plus nécessaire. Son utilité est encore accrue si elle est doublée d'une analyse de situation dont il est tenu compte pour formuler une stratégie d'intervention réaliste comportant des mécanismes de suivi intégrés. L'identification de partenaires pertinents, en ce qu'elle permet de dégager des synergies et d'accroître l'efficacité des interventions, est également une composante clé des programmes anticorruption.

Références

Banque mondiale, Enquête sur l'environnement et les performances des entreprises, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 2000. <http://go.worldbank.org/RQQXYJ6210>

Banque mondiale, Indicateurs de la gouvernance mondiale : 1996-2006, <http://www.govindicators.org>.

Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2000/01: Combattre la pauvreté, Oxford University Press, New York, 2000.

Banque mondiale, « Le coût de la corruption », 2004, <http://go.worldbank.org/1DP1BLNKJ0>.

Burki, S. and G. Perry, 1998. Beyond The Washington Consensus: Institutions Matter. Washington, DC – Banque mondiale.

Chetwynd, Eric, et al., « Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature », janvier 2003, <http://www.u4.no/pdf/?file=/document/literature/corruption-and-poverty.pdf> (consulté le 4 mai 2008).

Cockcroft, Laurence, « Business and Corruption: The Human Rights Dimension », Transparency International (Royaume-Uni), mars 2006.

Collier, Paul, and Anke Hoeffler, « The Economic Costs of Corruption in Infrastructure », The Global Corruption Report, 2005, Transparency International, 2005.

Communauté de développement de l'Afrique australe, Protocole contre la corruption, août 2001, http://www.afrimap.org/english/images/treaty/sadc_protocole_contre_la_corruption.pdf.

Conseil de l'Europe, Rapport sur le séminaire régional « La traite des êtres humains et la corruption », Programme contre la corruption et le crime organisé dans l'Europe du Sud-Est (PACO), juin 2002.

Delesgues, Lorenzo and Yama Torabi, « Reconstruction National Integrity System Survey Afghanistan 2007 », Kaboul : IWA; Londres : Tiri, 2007.

Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2006, http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf.

Fédération internationale des droits de l'homme, « Serbie : discrimination et corruption, les failles du système de santé », Rapport de mission d'enquête internationale, n° 416/2, avril 2005, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/Serbie416fr.pdf> (version anglaise consultée le 5 mai 2008 à <http://www.fidh.org/IMG/pdf/yu416a.pdf>).

Global Witness, <http://www.globalwitness.org>.

GTZ (Agence allemande de coopération technique), « Corruption and Gender: Approaches and Recommendations for TA », Eschborn, 2004.

Hulan, Hasbat, « Assessing Democratic Governance in Mongolia », document établi pour le séminaire de Bergen, 23-25 septembre 2007.

Human Rights Watch, « Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution », Human Rights Watch Report 14, no. 9 (D), Novembre 2002.

Hussmann, Karen, et Miguel Penailillo, « Atelier de coopération internationale sur l'assistance technique pour la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption », Document de travail d'U4, Montevideo, juin 2007.

Jayawickrama, Nihal, « The Impact of Corruption on Human Rights », Conférence des Nations Unies sur les mesures anticorruption, la bonne gouvernance et les droits de l'homme, Varsovie, 8-9 novembre 2006.

Karklins, Rasma, *The System Made Me Do It - Corruption in Post-Communist Societies*, M. E. Sharpe, New York, 2005.

Khadiagala, L.S., « The failure of popular justice in Uganda: Local councils and women's property rights »,

Lash, Nicholas A., « Corruption and Economic Development », Loyola University, Chicago, 2003, <http://sba.luc.edu/research/wpapers/030519.pdf>

Le Billon, Philippe, « Buying Peace or Fuelling War: The Role of Corruption In Armed Conflicts », *Journal of International Development* 15, 2003, 413–426.

Le Billon, Philippe, « Overcoming Corruption in the Wake of Conflict », *Rapport mondial sur la corruption*, Transparency International, 2005.

Le Billon, Philippe, « Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-conflict Corruption », *International Peacekeeping*, Volume 15, Issue 3, juin 2008, pp. 344 – 361.

Lederman, Daniel, et al., « Accountability and Corruption: Political Institutions Matter », *Economics and Politics* 17, no. 1, March 2005.

Mauro, Paolo, « La corruption : causes, conséquences et voies à explorer », *Finances & Développement*, mars 1998.

Consensus de Monterrey sur la responsabilité mutuelle des pays développés et en développement relative à la réalisation des OMD, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 juillet 2002, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/392/68/PDF/N0239268.pdf?OpenElement>

Mirimanova, N., and Klein, (eds), « Corruption and Conflict in the South Caucasus », Londres : International Alert, 2006.

Nations Unies, « Déclaration sur le droit au développement », Résolution 41/128 de l'Assemblée générale, 4 décembre 1986.

Nations Unies, « Déclaration de Johannesburg sur le développement durable » A/CONF.199/20, 4 septembre 2002, http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/CONF.199/20.

Nations Unies, Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-Moon lors du lancement de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés, SG/SM/1116, 17 septembre 2007, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sgsm11161.doc.htm>.

Nations Unies, Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan lors de l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, Communiqué de presse SG/SM/8977, GA/10200, SOC/CP/271, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2003/SGSM8977.doc.htm>

Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Note de travail, Conférence des Nations Unies sur les mesures anti-corruption, la bonne gouvernance et les droits de l'homme, Varsovie, HR/POL/GG/SEM/2006/2, 8-9 novembre 2006,

Nazario, Olga, « A Strategy Against Corruption », CARICOM Conference on the Caribbean: A 20/20 Vision, Washington, DC, 19-21 juin 2007, <http://siteresources.worldbank.org/INTOECS/Resources/NazarioPaper.pdf>.

OCDE, Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, 21 novembre 1997.

OCDE : Réseau GOVNET du CAD, « Note d'orientation et principes sur la lutte contre la corruption : définir un programme d'action collective », DCD/DAC/GOVNET (2006) 3/REV 1. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/60/40247596.pdf>

OCDE, « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », Paris, 28 février - 2 mars 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf> (consultée le 6 mai 2008).

ONUDC, Convention des Nations Unies contre la corruption, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>.

Organisation des États américains, Convention interaméricaine contre la corruption, Caracas (Venezuela), 29 mars 1996.

Passas, Nikos, « Development Efforts and the UNCAC », Atelier sur la coopération internationale en matière d'assistance technique pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Montevideo, 29 mai - 1er juin 2007.

Pilapitiya, Thusitha, « The impact of corruption on the human rights based approach to development » Centre d'Oslo pour la gouvernance, PNUD, 2004, http://www.undp.org/oslocentre/docs05/Thusitha_final.pdf (consulté le 5 mai 2008).

PNUD, Note de pratique, Lutte contre la corruption 2004, http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_French.pdf.

PNUD, « Concept Note: Public Administration Reform and Anti-Corruption, Regional Community of Practice Meeting », version du 07/09/2007, http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/Concept_note_1.0.doc.

PNUD, Indicateurs du développement humain, <http://hdr.undp.org/en/statistics>.

PNUD, La gouvernance et le développement humain durable, 1997.

PNUD, Fighting Corruption to Improve Governance, 1998, http://www.undp.org/governance/contactcdrom-contents/CONTACT_doc/PNUD_PolicyPaper/cpolicyf1198.pdf.

PNUD, Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), <http://www.undp.org/mdg>.

PNUD, « Democratic Governance », <http://www.undp.org/governance/sl-par.htm>

.PNUD, « Tackling Corruption, Transforming Lives, Accelerating Human Development in Asia and the Pacific », Asia-Pacific Human Development Report 2008.

PNUD, Cadre du PNUD sur la corruption et le développement, Note d'orientation, 2008.

Rotberg, Robert I., « The New Nature of Nation-State Failure », *The Washington Quarterly* 25:3 (Summer 2003), 85-96.

Svensson, Jakob, « Eight Questions about Corruption », *Journal of Economic Perspectives* 19, no. 3, Summer 2005, 19-42.

Timilsina, Anga R., « Getting the Policies Right: The Prioritization and Sequencing of Policies in Post-Conflict Countries », Pardee RAND Graduate School, Santa Monica: The RAND Corporation, 2007.

Taylor, Liz, and Clare Dickinson (2005), « The Link between Corruption and HIV/AIDS », *Rapport mondial sur la corruption 2006*, Transparency International.

Transparency International, Communiqué de presse sur les objectifs du Millénaire pour le développement, 14 septembre 2005.

Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, www.transparency.org.

Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2005*, www.transparency.org.

Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2008*, www.transparency.org.

Transparency International, *Indice de perceptions de la corruption*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

Treisman, Daniel, « What Have We Learned About The Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research? », *Annual Reviews of Political Science* 10:211-244, 2007.

U4 Anti-Corruption Resource Centre, « Corruption in the Education Sector », *U4 Issue*, 4:2006.

U4 Anti-Corruption Resource Centre, « Summaries of Literature on Costs on Corruption », *U4 Brief*, 8 juin 2007.

Union africaine, *Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption*, Maputo (Mozambique), 11 juillet 2003.

Union européenne, *Convention de l'UE sur la lutte contre la corruption*, 26 mai 1997.
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/F360eocr.pdf.

World Economic Forum, *2006 Global Competitiveness Index*, <http://www.weforum.org/en/media/publications/index.htm>.



Groupe de la gouvernance démocratique
Bureau des politiques de développement
Programme des Nations Unies pour le développement
304 East 45th Street, 10th Floor
New York, NY 10017 - USA
www.undp.org/