

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

REFORMES ANTI-CORRUPTION : CE QUI FONCTIONNE

QUESTION

Existe-t-il des exemples avérés de réformes juridiques ayant eu un impact sur la corruption dans un pays ? Quel était leur axe principal ? S'agissait-il par exemple de la mise en place d'un organisme indépendant, d'une politique de tolérance zéro, d'une loi sur la protection des lanceurs d'alerte, de prévention des conflits d'intérêts, ou d'une augmentation des sanctions ?

OBJECTIF

Indiquer aux pouvoirs publics les domaines où les institutions pourraient être renforcées et des réformes mises en œuvre, de manière à renforcer la lutte contre la corruption.

SOMMAIRE

1. Succès et échecs en matière de lutte contre la corruption : synthèse de différentes expériences et enseignements à tirer
2. Exemples de pays ayant réussi leurs réformes
3. Bibliographie

//

Auteur(s)

Marie Chêne, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revu par

Dr. Finn Heinrich, Transparency International

Date : 30 avril 2015

RÉSUMÉ

Il existe peu d'éléments de preuve indiquant si les réformes anti-corruption, et les réformes juridiques en particulier, ont un impact direct sur la corruption. Cela est dû à un certain nombre de difficultés méthodologiques pour mesurer les progrès effectués en matière de lutte contre la corruption.

Pour autant, plusieurs nombreux travaux d'*evidence mapping* suggèrent que la réforme de la gestion des finances publiques, l'horizontalisation des rapports gouvernants-gouvernés et le travail sur la transparence (liberté d'information, transparence budgétaire et déclarations de patrimoine) peuvent contribuer à mieux endiguer la corruption.

Les réformes réussies nous apprennent qu'il n'existe aucun remède miracle contre la corruption et que certains éléments liés à l'économie politique locale et au cadre juridico-institutionnel sont essentiels à la réussite de toute politique anti-corruption. L'efficacité d'une réforme anti-corruption dépend généralement d'une combinaison d'approches (par la base et par le sommet) et de mesures.

1 SUCCES ET ÉCHECS EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : SYNTHÈSE DES PREUVES D'IMPACT ET ENSEIGNEMENTS A TIRER

Difficultés liées à la mesure de l'impact des réformes juridiques

Il existe très peu d'études sur l'efficacité des lois anti-corruption en matière de réduction de la corruption (Johnson et al. 2012). Plus généralement, peu d'éléments attestent de l'impact de réformes anti-corruption spécifiques sur le niveau réel de corruption. Si un grand nombre d'études cherchent à mesurer la corruption, très peu se penchent sur le travail de lutte contre la corruption, et encore moins sur la question de ses effets et de son efficacité. Une publication du U4 sur la question n'a relevé aucune évaluation des programmes anti-corruption financés par des bailleurs de fonds ; par ailleurs, les travaux universitaires envisagent rarement la mesure de l'impact des réformes de manière systématique et comparative (Johnson, Taxell and Zaum 2012). Les études sur l'efficacité des réformes anti-corruption à l'échelle nationale privilégient généralement la recherche qualitative à la recherche quantitative, d'où la difficulté à déterminer si telle ou telle mesure a eu un effet sur le niveau de corruption. En conséquence, les connaissances sont limitées quant à l'impact et l'efficacité de réformes anti-corruption spécifiques sur la lutte contre la corruption, et il est difficile de déterminer ce qui fonctionne ou pas en la matière (Johnson, Taxell and Zaum 2012).

Cela est dû en partie à un certain nombre de difficultés méthodologiques pour mesurer la corruption et son évolution dans le temps, comme le montrent de nombreuses publications (Knack 2006). La corruption étant par définition affaire de secret, il est difficile de la quantifier de manière précise et objective, de collecter des données concrètes sur les cas de corruption, d'établir des points de comparaison et de mesurer les évolutions au fil du temps. La mesure de l'efficacité d'une réforme anti-corruption se heurte à un autre obstacle : l'attribution du lien de causalité. Il est en effet peu aisé d'isoler une mesure spécifique des autres adoptées dans le même temps. Il est notamment difficile d'attribuer

une baisse du niveau de corruption à une réforme en particulier, dans la mesure où la « chaîne de causalité » s'étale sur une longue période. Par ailleurs, les réformes anti-corruption produisent généralement peu de résultats à court terme, alors que les évaluations sont souvent conduites peu de temps après la mise en œuvre du dispositif. En raison de ce laps de temps entre la mise en œuvre et l'obtention de résultats, il n'existe aucun indicateur permettant de mesurer à court terme les progrès effectués en matière de lutte contre la corruption. De plus, les éventuels changements ne seront pas forcément reflétés dans les indicateurs basés sur les perceptions, souvent privilégiés pour mesurer le niveau de corruption : il faut généralement du temps pour que les citoyens prennent conscience des avancées réalisées. Autre problème : les indicateurs disponibles concernent principalement l'échelon le plus large (ex : résultats d'un sondage sur l'ensemble d'un pays) alors que les réformes visent le plus souvent des sous-ensembles spécifiques (ex : fonction publique ou appareil judiciaire), d'où l'absence de données fiables sur la baisse réelle du niveau de corruption.

Du fait de ces obstacles, il est extrêmement difficile d'établir un lien direct entre une mesure anti-corruption spécifique et la réduction du niveau de corruption. Le Helpdesk n'a trouvé aucune étude attestant de l'impact direct d'une réforme juridique sur la réduction du niveau de corruption dans un pays donné, ni de travaux comparatifs étudiant l'impact de différentes mesures. Dès lors, cette réponse recense des mesures considérées comme des exemples de réussite par les chercheurs, mais dont l'efficacité n'a pas été démontrée en termes quantitatifs. En général, les publications sur le sujet ne traitent pas spécifiquement des réformes juridiques, mais plutôt de programmes plus larges ; en conséquence, il est proposé ici d'analyser les réformes d'ensemble reposant sur des bases juridiques.

Éléments attestant de l'efficacité de certaines approches en matière de lutte contre la corruption

Avec la prise de conscience progressive du manque d'informations fiables sur le sujet, un certain nombre d'études et de recherches récentes ont eu pour objet

d'attester en termes quantitatifs de l'impact des différentes réformes anti-corruption, tout en commençant à tirer des enseignements des premières décennies d'expérimentation en la matière.

Un rapport de 2011 basé sur des éléments statistiques ne fait état d'aucun impact direct des mesures anti-corruption telles que la mise en place d'un organisme anti-corruption ou d'un médiateur, ou la ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption. Cela s'explique par un certain nombre de facteurs liés, entre autres, au cadre institutionnel, au manque d'indépendance de la justice ou au manque de contrôle des autorités sur les institutions nouvellement créées. Pour autant, l'étude en question recense quelques éléments attestant de l'impact positif des lois sur la liberté d'information et des mécanismes de transparence « deuxième génération » (comme la transparence budgétaire et les déclarations de patrimoine) sur la réduction du niveau de corruption (Mungiu-Pippidi 2011).

Un travail collectif abonde dans ce sens en démontrant que certaines dispositions concernant l'accès à l'information, au même titre que les déclarations de patrimoine, sont corrélées positivement à une baisse du niveau de corruption (Djankov et al 2010). Des résultats corroborés par plusieurs études de cas : si rien n'atteste que les lois sur la liberté d'information entraînent systématiquement un changement social, les exemples sud-africain et indien montrent que ces lois influent directement sur la participation politique et sur la propension des citoyens à réclamer l'application de leurs droits et à demander des comptes aux pouvoirs publics (Calland 2011).

Un récent rapport du département du développement international de l'administration britannique (DFID) propose une évaluation de différentes approches de lutte contre la corruption selon leur efficacité, en se basant sur des études de cas et sur des éléments concrets attestant de leur impact. Il y est conclu que peu de mesures ont eu un impact et que les éléments attestant d'un quelconque impact sont limités dans la plupart des cas (DFID 2015). Voici les conclusions du rapport :

- Les réformes de la gestion des finances

publiques se montrent efficaces en matière de réduction de la corruption, comme en attestent un nombre relativement important d'éléments. Ces éléments sont toutefois moins probants quand ces réformes sont plus spécifiques. Parmi les mesures dont l'impact potentiel sur la réduction du niveau de corruption est le plus important, le suivi des finances publiques, avec un contrôle des dépenses, s'avère particulièrement intéressant, surtout quand ce suivi est exercé de manière systématique et combiné avec d'autres mesures : réforme des marchés publics (suivi, contrôle et transparence), consolidation de la planification budgétaire et gestion de l'administration centrale. Une revue de littérature de 2008 sur les mesures anti-corruption indique toutefois que, si les réformes des finances publiques soutenues par des bailleurs de fonds permettent une meilleure gestion, peu d'éléments attestent de leur impact sur la corruption (NORAD 2008).

- Les réformes visant à renforcer les cours des comptes sont considérées comme plus efficaces en matière de lutte contre la corruption que celles visant d'autres instances comme les organismes spécialisés de lutte contre la corruption, en fonction du contexte institutionnel et des types d'audits menés par ces instances.
- Malgré un nombre limité d'éléments le démontrant, il est possible d'affirmer que les lois sur la transparence et l'accès à l'information peuvent avoir un effet positif sur la réactivité des pouvoirs publics, la réduction de la corruption, la participation citoyenne, etc. L'exemple de pays comme l'Inde ou l'Ouganda confirme l'impact potentiel des lois relatives à l'accès à l'information.
- Si peu d'éléments concrets étayent cette affirmation, les rares études à ce sujet indiquent systématiquement que la liberté de la presse peut constituer un frein à la corruption et que les médias ont un rôle important à jouer pour renforcer la participation citoyenne et établir un contrepoids entre transparence et responsabilité. Les mécanismes de participation citoyenne peuvent avoir un impact sur la corruption, dépendamment du dispositif employé et d'un certain nombre de prérequis : cadre

institutionnel propice, liberté de la presse, lois sur la transparence et l'accès à l'information.

- La réalité de l'impact des mesures anti-corruption directes, comme la mise en place d'un organisme anti-corruption ou l'adoption d'une loi anti-corruption, est mitigée, et les arguments invoqués en faveur de leur efficacité sont contestés.
- Les dispositifs de participation citoyenne peuvent également avoir un impact sur le niveau de corruption, même si celui-ci repose sur un certain nombre de facteurs liés au cadre institutionnel et à la conception de ces dispositifs (DIFD 2015).

Une évaluation parallèle de réformes soutenues par des bailleurs de fonds dans six pays différents parvient à des conclusions similaires, en démontrant l'efficacité des réformes des finances publiques et en soulignant l'importance du rôle des cours des comptes (NORAD 2011). Ces résultats sont cohérents avec une étude du soutien à la lutte contre la corruption apporté par la Banque mondiale, laquelle insiste avant tout sur la gestion des finances publiques et le rôle des cours des comptes, avec des effets positifs sur les finances en général et sur la réduction de la corruption et le contrôle externe en particulier (Migliorisi and Wescott 2011). L'échec relatif des organismes anti-corruption à mener à bien leur mission est attribué à des facteurs nationaux comme le manque d'employés qualifié, l'absence de leadership ou encore la faiblesse de l'appareil judiciaire (NORAD 2011).

Enseignements

S'il est possible de tirer des enseignements d'ordre général à partir des études sur les méthodes qui fonctionnent en matière de lutte contre la corruption, l'efficacité d'une réforme anti-corruption dépend avant tout du contexte économique, juridique et institutionnel dans lequel elle s'inscrit. Les publications sur le sujet nous permettent de tirer plusieurs enseignements :

- Le contexte est primordial pour le succès d'une réforme anti-corruption. Les approches basées sur le concept d'état de droit visant à établir un dispositif institutionnel permettant de traiter les

affaires de corruption sont souvent inadaptées au contexte local. Généralement conçues par les bailleurs de fonds, elles sont souvent irréalistes dans leur ambition, n'emportent pas l'adhésion des populations et manquent ainsi de légitimité (NORAD 2008). L'importation de modèles issus des pays développés où règne l'état de droit à des pays en développement aux institutions bancales s'avère souvent inadaptée aux besoins de ces pays, en particulier en Afrique (Mungiu-Pippidi 2011).

- Pour autant, malgré ces résultats mitigés, il est important d'insister sur le volet poursuites judiciaires/application des lois. Il est impossible de parvenir à plus de transparence et de réactivité au sein de l'administration sans une justice forte, indépendante et opérationnelle (NORAD 2008).
- Il n'existe pas de méthode universelle pour lutter contre la corruption ; le combat n'est pas d'ordre technique mais politique, et doit s'appuyer sur une analyse en profondeur de l'économie politique. Les mesures anti-corruption fonctionnent mieux lorsqu'elles émanent des forces vives du pays, lorsqu'elles sont adoptées à l'échelle nationale et lorsqu'elles s'appuient sur l'action collective d'acteurs locaux, la communauté internationale contribuant à les rendre opérationnelles (Mungiu-Pippidi 2011).
- Les sanctions et obligations juridiques sont plus faciles à imposer dans des environnements où les institutions sont bien développées. Les approches répressives ont peu de chance de réussir quand le cadre institutionnel est défaillant et que le système de gouvernance fait du particularisme son mode de fonctionnement : c'est alors mettre aux mains d'une élite restreinte et puissante des instruments qu'elle pourra utiliser contre des opposants politiques ou des individus n'ayant pas les bonnes connexions, tout en se plaçant elle-même au-dessus des lois (Mungiu-Pippidi 2011; NORAD 2008).
- Les méthodes basées sur un suivi de l'action publique ne fonctionnent que si l'organisme en charge de ce suivi a le pouvoir de sanctionner ou de récompenser. Cela est valable pour le suivi par la société civile. Le contrôle par les populations locales peut se montrer efficace

quand il leur est possible de sanctionner les cas de corruption. Les méthodes de suivi peuvent jouer un rôle de prévention de la corruption en augmentant les chances de détecter les cas éventuels. Elle doivent pour cela aller de pair avec une stratégie d'incitation à l'intégrité basée sur un mécanisme de sanctions et de récompense (Hanna et al. 2011).

- L'efficacité des mesures anti-corruption peut être maximisée par une combinaison d'approches et par l'interaction de plusieurs réformes simultanées. Les méthodes conventionnelles basées sur la réforme politique et la restructuration du cadre réglementaire fonctionnent mieux quand elles vont de pair avec un travail de sensibilisation des citoyens à leurs droits leur permettant de contrôler les abus du système et de les contester (Fjeldstad and Isaken 2008).
- L'efficacité des dispositifs visant à renforcer la participation citoyenne dépend d'un certains nombres de facteurs contextuels : contrôle juridictionnel, indépendance des cours des comptes, droit à l'information, liberté de la presse. Ces dispositifs se montrent d'autant plus efficaces quand les différents services de l'administration sont en mesure de se demander des comptes mutuellement (DFID 2015).

2 EXEMPLES DE PAYS AYANT RÉUSSI LEUR REFORME

Approches visant à renforcer l'état de droit

Les approches visant à renforcer l'état de droit se concentrent sur le contrôle en amont de la corruption et sur la possibilité d'ouvrir des procédures judiciaires ; il s'agit généralement de réformes visant à modifier le cadre institutionnel pour pouvoir mettre en œuvre des lois anti-corruption. Il peut s'agir de mesures liées à la lutte contre la corruption de manière directe, comme l'établissement d'autorités anti-corruption spécialisées, ou de manière indirecte, comme des réformes de la justice ou des forces de l'ordre n'ayant pas exclusivement pour but la lutte contre la corruption. Comme indiqué précédemment, les éléments attestant de l'impact de ces mesures

sont limités, les chercheurs évaluant généralement le respect formel des procédures, les réformes de la gouvernance et les résultats, sans examiner en détail leur impact réel sur la corruption (Johnson, Taxell and Zaum 2012).

Autorités de lutte contre la corruption

Étude de cas : l'Indonésie

Si de nombreux travaux de recherche soulignent le manque d'efficacité des autorités anti-corruption dans les pays en développement où la gouvernance est défaillante et la corruption très répandue, certains chercheurs attribuent la perception d'échec à des problèmes de mesure ou de conception plutôt qu'aux résultats réels ou à l'impact estimé (Johnson et al. 2011). Pour expliquer ce relatif manque d'efficacité, la littérature évoque, entre autre, le manque de soutien financier ou son instabilité, les interférences politiques, le manque de prérogatives de certaines institutions, ou encore le manque de volonté politique. Pourtant, une étude récente semble indiquer que les autorités anti-corruption peuvent se montrer efficaces si elles disposent de contrôles internes sérieux et si elles sont à même de rendre des comptes, si elles collaborent étroitement avec l'administration et les acteurs non-gouvernementaux et si elles mettent l'accent sur la prévention et la sensibilisation en terrain hostile (Kuris 2014; DFID 2015).

En Indonésie, la commission pour l'éradication de la corruption (KPK) semble faire figure d'exception, si bien qu'elle est considérée comme l'un des rares exemples d'autorité anti-corruption efficace. La commission est ainsi parvenue à engager des poursuites à l'encontre d'individus hauts placés semblant intouchables, à recouvrir des avoirs volés et à jouir d'une confiance plus grande de la part des citoyens que d'autres branches de l'administration judiciaire indonésienne (Bolongita 2010; Schütte 2012).

Le succès de la KPK est attribué à son champ de compétence, son autonomie, ses pouvoirs et son autorité. Elle a été dotée, en plus de ses pouvoirs de prévention et d'enquête, du pouvoir d'engager des poursuites. Elle est compétente pour enquêter sur tout agent public pour des faits de corruption, y compris des parlementaires et des magistrats, à

l'exception des militaires, et dispose de tous les pouvoirs d'enquête d'une instance judiciaire. Le cadre institutionnel autorise également la KPK à établir une feuille de route indépendante concernant le recrutement et la rémunération de son personnel selon le mérite et le marché, et sa direction collégiale lui permet de diviser la charge de travail et de renforcer les contrôles internes dans un environnement de transparence et de responsabilité. (Bolongoita 2010).

Europe et en Asie centrale : pour un meilleur traitement des affaires de corruption

Même si la spécialisation et l'autonomie institutionnelle et procédurale demeurent problématiques dans la région, de nombreux pays d'Europe et d'Asie centrale font état d'avancées en matière de respect des normes internationales dans le cas des instances juridiques (OECD 2013). Malgré ces avancées, un rapport récent sur la lutte contre la corruption en Europe de l'Est et en Asie Centrale établit que les instances judiciaires de ces pays manquent toujours largement de ressources, qu'elles sont exposées à des interférences politiques et que leur personnel n'est pas assez qualifié. À l'exception de l'Azerbaïdjan, le parquet n'a souvent pas le degré de spécialisation et d'expertise technique nécessaire pour traiter effectivement des affaires de corruption complexes (OECD 2013).

La Croatie, par exemple, est parvenue à traduire en justice de hauts responsables politiques (SELDI 2014). L'Office pour la suppression de la corruption et du crime organisé (USKOK) a été créé en 2001 avec d'importants pouvoirs pour enquêter, engager des poursuites et prendre des mesures préventives contre la corruption et le crime organisé. Cet organisme dispose de nombreux outils, comme l'interception de conversations téléphoniques ou la simulation de versement de pots-de-vin. Il est également compétent pour geler les avoirs d'individus sous le coup d'une procédure judiciaire. La loi de procédure pénale de 2009 prévoit un renversement de la charge de la preuve : c'est à l'accusé qu'il revient désormais de prouver que ses avoirs n'ont pas été acquis illégalement. L'enquête doit être conduite dans les six mois. Bien qu'il demeure nécessaire de mieux contrôler et limiter le pouvoir discrétionnaire laissé à la justice quant à l'opportunité d'engager ou non des poursuites pour

des faits de corruption, des avancées considérables ont été réalisées en matière de lutte contre la corruption en Croatie, la justice faisant preuve d'un engagement sans faille pour endiguer la corruption à grande échelle (Martini 2014a). [En savoir plus](#) sur l'USKOK en Croatie.

En Azerbaïdjan, l'indépendance budgétaire du Département anti-corruption (ACD) reste encore à consolider. Néanmoins, ce service placé sous l'autorité du ministère public est compétent pour détecter les cas de corruption, enquêter et engager des poursuites le cas échéant. La capacité matérielle et technique du service fait figure d'exception dans une région où il est nécessaire de renforcer la capacité des enquêteurs et procureurs à utiliser des techniques modernes d'enquête et de conduire des investigations financières. Le service dispose de 40 procureurs et enquêteurs aux côtés d'experts, d'inspecteurs et de spécialistes détachés. L'ACD peut également engager des experts en externe sur des questions économiques, comptables, médico-légales, etc. (OECD 2013).

Réformes judiciaires : l'exemple du Kenya

Dans de nombreux pays africains où la séparation des pouvoirs est faible et où les tribunaux sont sujets à des interférences politiques, la lutte contre la corruption au sein de la justice constitue un défi majeur. Un certain nombre de réformes ont permis de prévenir les influences politiques et de réduire certaines formes de corruption dans plusieurs pays. On peut ainsi citer l'introduction d'un système de traitement des cas, les formations éthiques et techniques à destination des magistrats, du personnel judiciaire et du parquet, l'augmentation des salaires et des primes, l'adoption de règles claires pour la nomination, la promotion, la discipline, la mutation et la destitution des magistrats et des procureurs, ou encore l'usage des nouvelles technologies pour œuvrer en faveur d'une plus grande transparence et d'ouverture au public. (Martini 2014b).

Au Kenya par exemple, l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2010 a ouvert la voie à un ensemble de réformes institutionnelles au sein de la justice, qui ont été reçues positivement par les observateurs locaux – bien qu'il soit encore trop tôt pour juger de leur impact sur la corruption (Ndungu 2012).

Plusieurs mesures ont été prises pour renforcer les mécanismes de contrôle, la capacité institutionnelle, la transparence et la gestion administrative, basées sur un ensemble de recommandations formulées par un groupe de travail :

- Renforcement du rôle de la commission des services judiciaires – l'organisme chargé de nommer et de destituer les membres de l'appareil judiciaire ainsi que de traiter les affaires les concernant ; élargissement de sa composition à la société civile.
- Création du comité de pilotage sur la transformation judiciaire pour superviser les questions de management interne ; introduction d'enquêtes pré-emploi sur les juges et les membres du personnel judiciaire pour déterminer leur compétence.
- Augmentation des salaires et mise en place d'un système permettant aux membres du personnel judiciaire de dénoncer les mauvaises conditions de travail et les salaires insuffisants.
- Mise en place d'un médiateur pour permettre aux citoyens de demander des comptes aux agents publics, personnel judiciaire compris.
- Usage des NTIC et de l'informatisation des archives des tribunaux pour faire face au manque de capacité et de transparence ainsi qu'aux arriérés judiciaires, de manière à améliorer l'accès à l'information pour les citoyens.

Réforme de la police et tolérance zéro vis-à-vis de la corruption : le cas de la Géorgie

Avant la révolution des Roses de 2003, la Géorgie était perçue comme l'un des pays les plus corrompus de la région. Grâce à un fort engagement des autorités en faveur d'une réforme anti-corruption, le pays est parvenu à éradiquer la petite corruption sur une période très courte, un succès régulièrement cité en exemple. La réforme comportait plusieurs volets : libéralisation économique, allègement des lourdeurs bureaucratiques, campagnes d'envergure contre la corruption, poursuites judiciaires à l'encontre de hauts fonctionnaires corrompus et politique de tolérance zéro face à la criminalité et la corruption (Oxford Analytica 2013).

Plus spécifiquement, la réforme comportait trois éléments clés (Kupatadze 2011) :

- Poursuites judiciaires à l'encontre de hauts fonctionnaires : entre 2003 et 2010, 1000 fonctionnaires ont été mis en examen pour des faits de corruption, dont des membres corrompus de l'administration Shevardnadze, mais également des proches du nouveau pouvoir : il s'agissait de montrer que ces décisions de justice n'étaient pas motivées par des considérations politiciennes.
- Adoption d'une nouvelle législation anti-corruption et développement d'un plan d'action stratégique : politique de la tolérance zéro et priorité donnée à la prévention, la réforme institutionnelle, la libéralisation du secteur des affaires et la participation citoyenne aux efforts de lutte contre la corruption. La libéralisation économique a permis de réduire les lourdeurs administratives et les possibilités d'échange de pots-de-vin, une politique renforcée par d'autres réformes allant dans ce sens, avec une réduction de 50 % des effectifs du secteur public et une forte augmentation des salaires (près de 15 fois plus élevés à présent).
- Remaniement complet des forces de police, avec le licenciement de 15 000 agents (plus de la moitié des effectifs), augmentation des salaires pour les agents restant ; dissolution de la police de la route, considérée comme extrêmement corrompue. Des systèmes de recrutement au mérite ont été mis en place, avec un effort sur la sensibilisation au droit pénal et au code de procédure pénale, ainsi que sur la formation administrative et l'entraînement physique.

Toutefois, si ces réformes ont permis de réduire drastiquement la petite corruption, certains observateurs soulignent le fait que le pays a bénéficié de circonstances uniques ayant permis la mise en place d'une politique anti-corruption aussi radicale. Ils affirment également que la petite corruption omniprésente a laissé la place à une forme plus clientéliste de corruption, le régime en place allouant des ressources de manière discrétionnaire pour s'assurer la loyauté et le soutien dont il a besoin pour rester en place (Kupatadze 2011).

Améliorations au sein de l'administration publique

Réformes de la gestion des finances publiques

Plusieurs études parviennent à la conclusion que les réformes des finances publiques offrent de meilleurs résultats que les réformes de la fonction publique (Migliorisi and Wescott 2011). Un vaste éventail de mesures peut être envisagé pour consolider l'élaboration budgétaire, garantir une exécution budgétaire plus responsable, améliorer la gestion des ressources et disposer de réels mécanismes de contrôle.

Les études de cas conduites dans plusieurs pays semblent indiquer qu'un meilleur système de gestion du budget au niveau de l'administration centrale peut contribuer à réduire la corruption, même dans des États fragiles (DFID 2015). Une évaluation comparative des réformes des finances publiques menée par la Banque mondiale dans huit États fragiles ou sortant de conflits indique que, dans quatre de ces pays, d'importants progrès ont été réalisés à tous les niveaux de la gestion des dépenses publiques (élaboration budgétaire, exécution budgétaire, transparence et contrôle) ; des progrès encourageants ont été constatés dans deux pays tandis que les deux derniers, dont l'Afghanistan, avaient peu évolué (World Bank 2012; ODI 2012). Le travail réalisé en matière d'exécution des budgets s'est révélé particulièrement prometteur et a généré les avancées les plus rapides et les plus significatives. Ce travail consiste notamment en une révision des plans comptables, une gestion centralisée de la trésorerie grâce à la création d'un compte unique du Trésor, l'automatisation des fonctions de trésorerie centrale et une plus grande attention portée aux rapports financiers (World Bank 2012; ODI 2012).

Dans le cadre de ces réformes, la publication de données en ligne pour une plus grande transparence dans l'exécution budgétaire s'est révélée efficace pour prévenir la fraude et la corruption, ainsi que pour identifier des abus potentiels et des fuites de capitaux dans des pays comme le Brésil, la Corée du Sud ou la Géorgie (Martini 2014c). Au Brésil, le portail pour la transparence, relativement peu coûteux, permet aux organisations de la société

civile, aux médias, aux agents publics et aux citoyens de contrôler l'exécution du budget. Ce portail comprend, entre autres, des informations sur les recettes et les dépenses de l'administration, sur les marchés publics et sur les transferts de l'État fédéral aux municipalités et aux États fédérés. Bien que plus complexe et plus coûteux, le portail fiscal de la Corée du Sud est également considéré comme innovant et efficace. Il fournit des informations sur l'exécution du budget et constitue également le principal outil de gestion des finances publiques dans le pays. Certains pays comme la Géorgie ont également mis en place des plateformes dédiées aux marchés publics, permettant ainsi de simplifier et de rationaliser les processus d'appel d'offre et de réduire les possibilités de corruption. Une précédente réponse du Helpdesk, disponible [ici](#), aborde dans le détail ces différentes réformes.

Pour un contrôle renforcé : le rôle des cours des comptes

Plusieurs travaux font état du rôle bénéfique que peuvent jouer les cours des comptes dans la lutte contre la corruption en matière de contrôle et de supervision (Olken 2007; Di Tella and Schargrodsky 2003). Une étude fréquemment citée montre ainsi qu'à Buenos Aires, le renforcement des contrôles et audits exercés sur les agents en charge des appels d'offres a conduit à une réduction de 10 % des prix des contrats publics (Di Tella and Schargrodsky 2003).

Les cours des comptes ont notamment un rôle important à jouer pour détecter les gaspillages, les abus et les cas de corruption, et il est de leur ressort de déterminer si les fonds publics sont dépensés à bon escient et dans le respect de la législation en place (DFID 2015). Les études de cas semblent indiquer que le contexte joue un rôle important dans l'efficacité de ces institutions : économie politique, infrastructure institutionnelle, ressources humaines et financières, indépendance financière et fonctionnelle, intégrité, transparence dans la nomination des membres des cours des comptes et communication interne sont autant d'éléments à prendre en compte (DFID 2015). Les cours des comptes doivent également pouvoir s'appuyer sur un cadre juridico-institutionnel propice, notamment en matière d'accès à l'information (Wickberg and Martini 2014). L'efficacité de ces institutions dépend également du

genre d'audits qu'elles réalisent : les audits menés dans un domaine spécifique (ex : médecine légale, performance...) sont plus à même de lever le voile sur des cas de corruption et d'offrir des solutions pour y remédier (DFID 2015). Par ailleurs, une synthèse comparative des cours des comptes en Croatie, Macédoine, Monténégro et Slovénie, publiée par le U4, indique que l'efficacité des cours des comptes dépend d'un ensemble de facteurs d'importance comparable, comme l'accessibilité des rapports d'audits et de leurs conclusions ou la collaboration avec d'autres acteurs (ONG, parlements, presse, etc) à toutes les étapes du processus (Reed 2013).

Renforcer l'intégrité du secteur public : les déclarations d'intérêts et de patrimoine

S'il existe peu d'éléments empiriques permettant d'affirmer que la promotion de normes éthiques à travers les déclarations d'intérêts et de patrimoine a un impact direct sur la corruption, il est possible d'estimer que ces mesures peuvent contribuer à réduire les possibilités de corruption en offrant aux citoyens la possibilité d'exercer un contrôle et, partant, de demander des comptes à leurs responsables. Cette obligation de transparence permet de contrôler la situation financière des agents publics au fil du temps et ainsi de demander des explications en cas d'augmentation inhabituelle du patrimoine ou de dépenses inconsidérées, ou d'identifier d'éventuels conflits d'intérêts ou abus d'influence. Il est également plus facile d'engager des poursuites à l'encontre d'agents corrompus quand la loi oblige les fonctionnaires à déclarer leurs intérêts et prévoit des sanctions importantes en cas de fausse déclaration (Messick 2009).

En 2013 par exemple, la commission indépendante anti-corruption de Slovénie a rendu un rapport accusant le premier ministre et le chef de l'opposition d'avoir dissimulé des biens de grande valeur et de ne pas avoir mentionné des conflits d'intérêts potentiels, provoquant un tollé d'indignation chez les citoyens qui réclamaient leur démission (Transparency International 2013). Plus récemment, le département de Justice des États-Unis a mis en examen le sénateur Robert Menendez pour des cadeaux et des faveurs reçus d'un ophtalmologiste de Floride. Menendez était accusé d'avoir fait usage de sa position de parlementaire pour servir les intérêts

privés et commerciaux du Dr. Melgen. Ces accusations étant extrêmement difficiles à prouver, il est important que les agents publics déclarent annuellement tout cadeau reçu dépassant un certain montant – ce que le sénateur Menendez n'a pas fait – pour permettre aux autorités de prendre les sanctions nécessaires en cas de manquement à cette obligation (Messick 2015b). L'affaire Mendendez montre comment la justice peut utiliser les obligations de déclaration pour briser le cercle d'impunité ; elle témoigne du potentiel de ce type de réglementation pour détecter et sanctionner les cas de corruption politique.

Transparence, responsabilité et engagement citoyen

Transparence de l'administration

Le Danemark, la Nouvelle-Zélande, la Finlande ou la Suède sont régulièrement classés parmi les pays perçus comme les moins corrompus dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International. Si peu d'études sont menées sur les pays où la corruption est bien maîtrisée, tous semblent partager des caractéristiques communes : grande liberté de la presse, transparence de l'administration, priorité donnée aux questions de droits de l'homme (égalité des sexes, liberté d'information, etc.) (Martini and Chêne 2011).

Une étude du modèle finlandais montre ainsi que la combinaison participation citoyenne - politique d'ouverture et de transparence de l'administration constitue un facteur essentiel de succès dans la lutte contre la corruption. Grâce à un système complet de gouvernance électronique et à des canaux de communications efficaces, les citoyens disposent d'un accès direct au législateur et aux décideurs politiques, d'où une culture de confiance sociale, de transparence et d'engagement civique (Zook 2009). L'étude de cas montre que, contrairement à Singapour où l'impulsion de la lutte contre la corruption vient d'en haut – une approche trop coûteuse pour de nombreux pays -, ce modèle privilégie une approche par la base, fondée sur la confiance publique, la transparence et le capital social, moins coûteuse, transposable et adaptable à des contextes politiques très variés.

Accès à l'information

Certaines études basées sur une méthodologie expérimentale font également état d'un impact positif des lois sur l'accès à l'information sur la réduction de la corruption et la réactivité de l'administration aux besoins des citoyens, bien que peu d'éléments concrets viennent étayer une telle affirmation (DFID 2015). Une expérience aléatoire conduite à New Delhi montre ainsi que les lois sur l'accès à l'information sont au moins aussi efficaces que les pots-de-vin pour aider les habitants des bidonvilles à accéder à des cartes de rationnement (Peisakhin and Pinto 2010, voir aussi Calland and Bentley 2013).

Organisations de la société civile, liberté de la presse et engagement citoyen

Il y a des données statistiques qui associent le nombre d'organisations de la société civile par habitant et le contrôle de la corruption (Mungiu-Pippidi 2011). Des données recueillies par pays confirment cette corrélation positive entre la vigueur de la société civile et la réduction de la corruption, en particulier si les pays en question connaissent une réelle compétition politique, si la presse y est libre et l'administration transparente (Grimes 2013). De nombreux éléments empiriques montrent également que l'absence de liberté de la presse va de pair avec un plus haut niveau de corruption, ce qui confirme le pouvoir de l'information pour lutter contre la corruption (Bruenetti and Weder 2003; Larreguy, Marshall and Snyder 2014). Certaines études basées sur les cas du Brésil, de l'Inde, de l'Indonésie et du Mexique suggèrent que la société civile serait plus à même d'avoir un impact sur la corruption si l'action des citoyens s'inscrivait dans un cadre juridico-institutionnel propice, avec notamment des lois sur la transparence, une gouvernance participative et un contrôle mutuel entre les institutions (DFID 2015).

3 BIBLIOGRAPHIE

Bolongoita, E. 2010. *An Exception to the Rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don't - A Comparison with the Philippines' Ombudsman*

Bruenetti, A. and Weder, B. 2003. *A Free Press is Bad News for Corruption*.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272701001864>

Larreguy, H., Marshall, J. and Snyder, J. 2014. *Revealing Malfeasance: How Local Media Facilitates Electoral Sanctioning of Mayors in Mexico*, <http://www.nber.org/papers/w20697>

Calland, R. and Bentley, K. 2013. *The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information, Development Policy Review*, 2013. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12020/abstract>

Calland, R. 2011. *Freedom of Information Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. http://transparencyinitiative.theideabureau.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2011/05/impacts_annex3_final1.pdf

Di Tella, R. and Schargrodsky, E. 2003. *The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires*, <http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/JLECorrHospital.pdf>

DFID. 2015. *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How To Address Them*. <https://www.gov.uk/government/publications/why-corruption-matters-understanding-causes-effects-and-how-to-address-them>

Djankov, S., La Porta, R., Lopet-de-Silanez, F., Shleifer A. 2010. *Disclosure by Politicians*, <http://www.nber.org/papers/w14703>

Fjeldstad, O.H. and Isaken, J. 2008. *Anti-corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support*. <http://www.cmi.no/publications/file/3134-anti-corruption-reforms-challenges.pdf>

Grimes, M. 2013. *The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link between Civil Society and Good Government*. <http://www.gu.se/english/research/publication/?publicationid=189378>

Hanna, R., Bishop, S., Nadel, S., Scheffler, G. and Durlacher, K. 2011. *The Effectiveness of Anticorruption Policy: What has Worked, What Hasn't, and What We Know*. <https://eppi.ioe.ac.uk/cms/LinkClick.aspx?fileticket=9T7IIZ7LFw8%3D&tabid=3106&mid=5783>

Johnson, J., Taxell, N., and Zaum, D. 2012. *Mapping Evidence Gaps in Anti-Corruption: Assessing the State of the Operationally Relevant Evidence on Donors' Actions and Approaches to Reducing Corruption OECD*, 2013. *Fighting Corruption*.

<http://www.cmi.no/publications/publication/?4624=mapping-evidence-gaps-in-anti-corruption>

Johnson, J., Mathisen, H. , Hechler, H. and De Sousa, L. 2011. *How to Monitor and Evaluate Anti-Corruption Agencies: Guidelines For Agencies, Donors, and Evaluators*.

<http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2/>

Knack, S. 2006. *Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of Cross Country*.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8377>

Kupatadze, A. 2011. *Similar Events, Different Outcomes: Accounting For Diverging Corruption Patterns in Post-Revolution Georgia and Ukraine*.

<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CAD-26-2-4.pdf>

Kuris, G. 2014. *From Underdogs to Watchdogs: How Anticorruption Agencies Can Hold Off Potent Adversaries*

<http://successfultsocieties.princeton.edu/publications/underdogs-watchdogs-how-anti-corruption-agencies-can-hold-potent-adversaries>

Maritini, M. 2014a. *Anti-Corruption Specialisation: Law enforcement and courts*

https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Anti-corruption_specialisation_Law_enforcment_and_courts_2014.pdf

Maritini M. 2014b. *Innovative anti-corruption approaches in the judiciary*.

http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Innovative_anti-corruption_reforms_in_the_judiciary_2014.pdf

Martini, M. 2014c. *Transparency in Budget Execution*.

http://www.transparency.org/whatwedo/answer/transparency_in_budget_execution

Martini, M. and Chêne, M. 2011. *Countries Performing Well in the CPI*.

http://www.transparency.org/whatwedo/answer/countries_performing_well_in_the_cpi

Messick, R. 2015a. *Fighting Corruption: Lessons from Eastern Europe and Central Asia*. The Global Anti-Corruption Blog.

<http://globalanticorruptionblog.com/2015/04/01/fighting-corruption-lessons-from-eastern-europe-and-central-asia/>

Messick, R. 2015b. *Disclosure Rules and Political Corruption: The Lessons of the Menendez Case*. The Global Anti-Corruption Blog.

<http://globalanticorruptionblog.com/2015/04/08/disclosure-rules-and-political-corruption-the-lessons-of-the-menendez-case/>

Messick, R. 2009. *Income and Assets Declarations: Global Experience of their Impact on Corruption*.

http://apps.americanbar.org/intlaw/fall09/materials/Messick_Richard_221_RM04001029221_CLEMaterials_sysID_1704_653_0.pdf

Migliorisi, S. and Wescott, C. 2011. *A Review of World Bank Support for Accountability Institutions in the Context of Governance and Anti-Corruption*. Independent Evaluation Group.

<http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ieg-gac-accountabilityfinal.pdf>

Mungiu-Pippidi, A. et al. 2011. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, NORAD.

<http://www.againstcorruption.eu/reports/contextual-choices-in-fighting-corruption-lessons-learned/>

NORAD. 2011. *Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002-2009*.

http://www.netpublikationer.dk/um/11122/pdf/evaluation_2011_07.pdf

NORAD. 2008. *Anti-Corruption: A Literature Review*.

http://www.sida.se/contentassets/3f5c8afd51a6414d9f6c8f8425fb935b/anti-corruption-approaches-a-literature-review_3153.pdf

Ndungu, I. 2012. *Cautious Optimism over Judicial Reforms in Kenya*.

<http://www.issafrica.org/iss-today/cautious-optimism-over-judicial-reforms-in-kenya>

ODI. 2012. *Public Financial Management Reform in Fragile States Grounds for Cautious Optimism?*

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7840.pdf>

OECD. 2013. *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013*.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201903-en>

Olken B. 2007. *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in*

Indonesia <http://www.povertyactionlab.org/publication/monitoring-corruption-evidence-field-experiment-indonesia>

Oxford Analytica. 2013. *Ending Georgia's Corruption*

Needs Institutional Reform.

Peisakhin, L. and Pinto, P. 2010. *Is Transparency an Effective Anti-Corruption Strategy? Evidence from a Field Experiment in India.*

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2010.01081.x/abstract>

Reed, Q. 2013. *Maximising the Efficiency and Impact of Supreme Audit Institutions through Engagement with Other Stakeholders.* Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2013:9) p.37.

SELDI. 2014. *Anti-corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe.*

<http://www.csd.bg/artShow.php?id=17121>

Schütte, S.A. 2012. *Against the Odds: Anti-Corruption Reform in Indonesia.*

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.623/abstract>

Slate, G. 2011. *The State on the Streets: the Changing Landscape of Policing in Georgia*

<http://dwvg.ge/wp-content/uploads/2010/03/CaucasusAnalyticalDigest26.pdf>

Transparency International. 2013. *Holding Politicians to Account: Asset Declarations.*

http://www.transparency.org/news/feature/holding_politicians_to_account_asset_declarations

Wickberg, S. and Martini, M. 2014. *Curbing Corruption in PFM in Francophone West African Countries.*

http://www.transparency.org/whatwedo/answer/curbing_corruption_in_public_financial_management_in_francophone_west_afric

World Bank. 2012. *Public Financial Management Reforms in Post-Conflict Countries: Synthesis Report.* Washington D.C.: World Bank.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/01/16380099/public-financial-management-reforms-post-conflict-countries-synthesis-report>

Zook, D. 2009. *The Curious Case of Finland's Clean*

Politics. <http://www.journalofdemocracy.org/article/curious-case-finlands-clean-politics>

« Les réponses du Helpdesk anti-corruption constituent des notes de synthèse réalisées sur demande à destination des personnes et organisations travaillant dans le secteur du développement. Elles sont basées sur des informations publiquement disponibles et proposent un état des lieux de la recherche sur un sujet précis. Elles ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International. »