

Les informations de base sur l'anti-corruption

ShareThis

Like 14



Les premiers pas dans la lutte contre la corruption peuvent être intimidants. La corruption est non seulement un problème complexe, mais c'est aussi un sujet qui est associé à un jargon spécialisé, sur lequel les connaissances ont énormément évolué. Cette page présente les concepts de base de l'anti-corruption.

Photo: Lars Plougmann

- [Qu'est-ce que la corruption?](#)
- [Pourquoi la corruption est-elle un problème pour le développement?](#)
- [Les formes de corruption](#)
- [Les conditions facilitant la corruption](#)
- [Faire face à la corruption](#)
- [Lutter contre la corruption dans l'aide publique au développement \(APD\) et APD comme variable facilitant la corruption](#)
- [Pour en savoir plus](#)

1. Qu'est-ce que la corruption ?

Définir la corruption est un défi en soi. Elle prend des formes multiples et les auteurs développent sans cesse de nouvelles manières de corrompre et de couvrir leurs traces. Beaucoup d'énergie a été dépensée à développer différentes définitions de la corruption, mais en général les gens savent reconnaître la corruption quand ils la voient et ce en dépit de sa nature complexe.

La corruption peut se définir comme étant « l'abus des responsabilités confiées pour s'enrichir personnellement » [1]. Cette définition prend en compte trois éléments de la corruption. Le premier est que la corruption intervient autant dans le domaine public que dans le secteur privé (ainsi que dans les médias et la société civile). Le deuxième est que l'abus de pouvoir se déroule au sein d'une instance publique ou dans une organisation privée et le troisième, que le corrompu (éventuellement une tierce partie comme par exemple un parti politique) ou le corrupteur tirent un profit, ce dernier peut être monétaire ou prendre la forme d'un avantage indu. Quelquefois il peut arriver que l'« avantage » obtenu par le corrupteur ne soit pas « excessif » ou qu'il soit équivoque, mais il n'en reste pas moins un avantage. Ainsi dans une société où règne la corruption, le droit à la santé et à l'éducation n'est assuré qu'en payant des pots-de-vin illicites et cela crée une disparité d'accès en faveur de ceux qui ont les moyens de payer. Dans de telles circonstances l'avantage accordé au corrupteur n'en est pas un, dans la mesure où cet avantage devrait être la règle. De la même manière, les corrompus reçoivent un avantage pour rendre un service qu'ils sont dans l'obligation d'assurer.

Il est courant de différencier entre « grande » et « petite » corruption (aussi appelée « administrative »). Typiquement la **grande corruption** se déroule aux plus niveaux de la fonction publique et au niveau de la direction des entreprises là où les politiques et règlements sont élaborés et où les décisions concernant des sommes d’argent élevées sont prises (la **corruption politique** est un terme couramment utilisé pour faire plus spécialement référence à l’influence néfaste de l’argent dans les campagnes électorales et dans les fonctionnements des partis politiques).

La petite corruption ou **corruption administrative** est aussi une corruption quotidienne [2] qui a lieu au niveau de la mise en œuvre des politiques publiques, là où les fonctionnaires rencontrent les usagers. Il s’agit alors de corruption (pots-de-vin) liée aux lois, réglementation en place ou encore d’abus de pouvoir rencontrés au quotidien comme par exemple quand l’agent de circulation demande paiements aux chauffeurs de taxi pour les laisser en paix. Les sommes en jeu dans ce type d’échange sont souvent modestes mais en raison du caractère endémique de cette petite corruption, on atteint des sommes totales élevées comparables à celles de la grande corruption, qui pèsent sur le bon fonctionnement des services publics.

Il est important de souligner qu’il existe des différences dans la manière de catégoriser les différentes manifestations de corruption. **Il est difficile de distinguer clairement là où la petite corruption s’arrête et là où la grande corruption commence.** Les fonctionnaires qui réclament aux citoyens des paiements indus peuvent être motivés par une baisse de salaire imposée par leurs responsables hiérarchiques, qui eux-mêmes reversent une partie de leur salaire à leurs supérieurs et cette situation se reproduit jusqu’au plus haut sommet de la hiérarchie.

-

2. Pourquoi la corruption est-elle un problème pour le développement?

Le coût de la corruption : les citoyens sont obligés de payer les services qui devraient être gratuits ; les abus des politiciens corrompus grèvent les budgets nationaux ; les dépenses publiques sont faussées dans la mesure où les tenants du pouvoir décisionnaire recherchent des activités qui peuvent potentiellement rapporter de gros pots-de-vin comme les grands projets de travaux publics ; les investissements directs étrangers sont contrecarrés tant que les entreprises rebutent à s’engager dans des pays où l’environnement est incertain ; et les économies souffrent.

Le coût de la corruption n’est pas seulement monétaire. Il se paye par la **perte de confiance des usagers** et la répugnance des citoyens à s’engager dans la société. La corruption a souvent des liens avec le crime organisé et elle est générée voire prospère dans les conflits et les guerres. En effet des niveaux élevés de corruption peuvent accroître la probabilité qu’un conflit se prolonge ou que la guerre ne reprenne dans un pays qui vient d’en sortir. Les efforts pour s’attaquer au changement climatique peuvent également être sapés par la corruption tant que des pots-de-vin sont versés pour ignorer la réglementation en matière de protection de l’environnement et continuer à faire des profits. La sécurité nationale et **les valeurs mêmes de la démocratie sont ébranlées tandis que la réalisation des objectifs de développement est menacée.**

-

3. Les formes de corruptions

Beaucoup des pratiques de corruption sont interdites par le droit pénal et administratif dans de nombreux pays. La Convention des Nations Unies contre la corruption (voir la section 5) détaille les formes de comportement relevant de la corruption que les Etats signataires doivent ou sont encouragés à introduire dans leur droit pénal. **Des actes peuvent relever de la corruption même s’ils ne sont pas proscrits par la loi** et on parle souvent de la nature évasive et complexe de la corruption. Elle se manifeste sans cesse de manière différente et toutes ses manifestations ne sont pas toujours saisies par le droit pénal et administratif d’où l’importance donnée par les acteurs de la lutte contre la corruption à la prévention plutôt qu’à la seule sanction (voir le débat section 5).

La **Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) définit les formes les plus fréquentes de corruption** comme suit. Les **pots-de-vin** existent quand une personne exerçant un pouvoir accepte ou sollicite un pot-de-vin pour remplir sa fonction dans un sens donné. La **commission (dessous-de-table, bribery en anglais)** est comparable au pot-de-vin mais le terme est fait généralement référence au paiement reçu en contrepartie de l’obtention d’un contrat, paiement qui est rétrocédé à un intermédiaire qui a

assuré la transaction. **La corruption d’agents publics étrangers** par des acteurs du secteur privé est aussi un délit dans certains pays [3]. Même si la corruption n’a pas eu lieu dans le pays où est domiciliée l’entreprise, le versement d’un pot-de-vin peut être sanctionné par les autorités de ce pays. Certains pays ne proscrivent pourtant pas ce type de comportement, ce qui illustre la mention faite plus haut que tous les actes de corruption ne sont pas illicites.

Le trafic d’influence (*influence peddling* en anglais) est une forme de corruption. Il prend forme quand une personne promet d’influencer indûment la décision d’un fonctionnaire ou d’un entrepreneur privé en retour d’un avantage illégitime. Ce sont généralement les détenteurs des plus hautes autorités ou les personnes exerçant un pouvoir politique ou usant de ses relations qui sont à l’origine du trafic d’influence. L’influence de ces personnes se réfère à leurs relations avec les détenteurs du pouvoir qui est monnayée en argent ou par un avantage indu. Ceci ne constitue pas une infraction pénale dans tous les pays bien que les conventions internationales et notamment la CNUCC le recommande.

L’enrichissement illicite fait référence à une situation dans laquelle les fonctionnaires ne peuvent expliquer leur fortune personnelle par les revenus qu’ils perçoivent en toute légalité. Cette fortune non expliquée peut provenir d’un pot-de-vin ou d’une forme de vol tel le détournement de fonds, la déprédation, la dissimulation de biens immobiliers, le blanchiment d’argent, la falsification de comptabilité ou le faux en écriture comptable. Tous ces actes de corruption peuvent aussi exister dans le secteur privé.

-

4. Les conditions facilitant la corruption

La corruption peut se développer dans des contextes politiques et économiques très différents et pourtant elle prospère spécialement dans les pays où la « **redevabilité** » (**obligation de rendre des comptes de l’exercice d’une responsabilité ou *accountability* en anglais**) reste faible au niveau des procédures et des mécanismes de gouvernance. Il est important de garder à l’esprit que la faiblesse de ces mécanismes de gouvernance n’entraîne pas nécessairement de la corruption. En effet les gens honnêtes continuent à se comporter honnêtement et certains comportements relèvent plus de l’incompétence et de la mauvaise gestion que de la corruption.

Bien que les facteurs varient grandement d’un endroit à l’autre et d’une période à l’autre, **quatre conditions préalables semblent favoriser la corruption**. La première condition encourageant la corruption tient à **l’existence de nécessités absolues et d’incitations** encourageant un individu à s’engager dans des actes relevant de la corruption. Cela peut prendre par exemple la forme de rémunérations minimales et irrégulières pour les fonctionnaires qui ont une famille nombreuse à charge. Ces fonctionnaires peuvent se sentir obligés de s’adonner à la corruption. Les normes sociales peuvent aussi créer des incitations pour participer à la corruption, ainsi les normes qui encouragent à accorder une attention particulière à certaines personnes, membres de sa famille ou membres du même groupe politique. La pression politique peut aussi persuader les gens d’agir malhonnêtement comme dans le cas d’un candidat aux élections qui accorde un traitement de faveur à un groupe pour assurer des voix, et ce, au détriment du bien public.

La deuxième condition préalable est liée à **l’existence même de multiples opportunités d’enrichissement personnel** qui accroissent la tentation de la corruption. Certains environnements économiques sont plus propices à la corruption, par exemple les territoires riches en pétrole et minéraux sont des terrains plus propices que les endroits où domine une agriculture de subsistance. La taille et la croissance des budgets publics contribuent à définir les possibilités de corruption et la place laissée au pouvoir discrétionnaire dans l’allocation des ressources fournit des opportunités de corruption.

La troisième condition préalable tient à **l’accès et au contrôle des moyens de corruption**. Si les incitations et les opportunités créent les possibilités, il faut également que des situations existent de s’adonner à la corruption. Il peut s’agir de contrôle détenu sur la procédure administrative sur la passation de marchés publics ou sur les comptes « offshore » ou encore de la maîtrise des techniques de blanchiment d’argent.

La quatrième condition préalable tient aux **risques réduits de divulgation et de sanction**. La corruption se développe là où les contrôles sont inadéquats et non opérants. L’absence de surveillance, d’enquêtes policières et de poursuites judiciaires encouragent la corruption. La faiblesse des contrôles en interne au niveau de la comptabilité, des audits et du système de gestion

de personnel sont aussi des conditions favorables à la corruption. Les craintes des politiciens et des fonctionnaires sont bien moindres là où les médias et la société civile sont sous contrôle et censurés.

-

5. Faire face à la corruption

La lutte contre la corruption n’implique pas uniquement de punir les personnes corrompues, même si le fait de poursuivre en justice ces personnes est important pour démontrer que la corruption n’est pas tolérée. Aucun haut fonctionnaire, ni homme d’affaires le plus fortuné ne peut se soustraire aux poursuites judiciaires. La criminalisation des actes de corruption est présentée ci-dessus (section 3). Pourtant une approche holistique pour faire face à la corruption dépasse la question de la criminalisation ou des poursuites judiciaires. Cette approche induit de **prendre des mesures nécessaire pour éviter la corruption, de construire des systèmes de gouvernance basés sur la transparence et la responsabilité, de renforcer les capacités de la société civile et des médias**, ainsi que d’améliorer le niveau d’intégrité publique, de renforcer la déontologie au sein des instances publiques et entreprises privées et sans doute aussi de défier les normes sociales qui encouragent la corruption.

Les outils de mesure pour évaluer les besoins d’intervention pour lutter contre la corruption et évaluer leur succès font partie intégrante de ces efforts de réforme. **Les indices de corruption qui prolifèrent depuis les dernières décennies sont des outils utiles pour attirer l’attention des médias sur ce problème**. Étant donné la variété d’indices et d’indicateurs qui sont produits par la société civile, par les organisations internationales ou par les gouvernements pour des finalités souvent très différentes, il est important de comprendre ce qu’ils peuvent apporter et quelles sont leurs limites avant de les utiliser pour définir une politique ou des programmes anti-corruption.

Bien qu’il n’existe pas de solution toute faite, nous allons proposer dans les paragraphes qui suivent une approche de lutte contre la corruption basée sur les recommandations de la Convention des Nations Unies contre la corruption. **La CNUCC établit une approche complète sans être toutefois exhaustive** pour prévenir la corruption dans le secteur public et le secteur privé, pour le recouvrement d’avoirs et la coopération internationale. Nous avons choisi ici d’expliquer certaines approches de prévention proposées par la CNUCC. En dernière analyse toute approche de lutte contre la corruption doit prendre en compte la volonté politique qui existe dans le pays pour conduire des réformes.

La prévention

La CNUCC inclut et détaille les pratiques de prévention qui ont été développées ces dernières années par de nombreux pays. Ces pays ont généralement approché la corruption, avec plus ou moins de succès, par l’intermédiaire de **« stratégies nationales de lutte contre la corruption »**, en établissant des listes des risques de corruption au sein des instances gouvernementales et des différents secteurs d’activités, et en désignant les réformes nécessaires. Un point de départ commun à tous a été d’instituer une commission nationale anti-corruption. Dans certains cas ces commissions ont été dotées de pouvoir d’enquête et d’une fonction de poursuites judiciaires, dans d’autres d’une fonction de sensibilisation et d’éducation du public ou encore d’une fonction de surveillance. Certaines commissions peuvent également exercer une fonction de surveillance et peuvent combiner toutes les fonctions énoncées. Pourtant, il faut savoir qu’une instance distincte n’est pas forcément nécessaire pour faire face à la corruption. Un pays peut également décider de s’en remettre aux institutions existantes qui peuvent alors se partager les responsabilités. **L’intégration des mesures de lutte contre la corruption (mainstreaming anti-corruption en anglals)** dans les différentes politiques publiques peut être une étape supplémentaire.

Au-delà de la création d’organes spécifiques pour prendre en charge la lutte contre la corruption, de lois et instruments anti-corruption, les États peuvent aussi avoir recours à **toute une batterle d’autres mesures préventives** auxquelles on se réfère généralement quand on parle de bonne gouvernance et d’intégrité publique. La CNUCC décrit une série d’actions que les États peuvent mettre en place pour améliorer la déontologie et la performance des agents publics [4]. Les procédures de recrutement et de promotion des fonctionnaires et des autres agents de la fonction publique peuvent être renforcées pour assurer qu’elles soient transparentes et respectueuses de la méritocratie. La qualité du travail et le respect des normes éthiques peuvent être améliorées par des programmes de formation rappelant aux fonctionnaires la manière convenable et adéquate d’assurer la prestation de services. Les fonctionnaires peuvent également rédiger des codes de

conduite sur-mesure répondant à la particularité de leurs tâches tandis que les fonctionnaires plus expérimentés peuvent renforcer leur intégrité en acceptant de déclarer leurs biens et les éventuels conflits d'intérêt.

La CNUCC établit des **mesures de prévention de la corruption dans le secteur privé**. Cela comprend des **codes de conduite pour les professions** et la promotion de bonnes pratiques commerciales entre entreprises, par exemple sur l'utilisation de termes justes dans les contrats. Les États sont chargés de promouvoir la transparence dans le secteur privé notamment par des mesures assurant la **transparence sur l'identité des personnes qui gèrent les entreprises**. En ce qui concerne la transparence et la prévention de la corruption il est recommandé que les États développent et appliquent des procédures claires de réglementation des entités privées concernant par exemple les subventions et les licences accordées par des autorités publiques pour des activités commerciales. Pour prévenir des conflits d'intérêt, la CNUCC recommande d'imposer des restrictions à l'exercice d'activités professionnelles par d'anciens agents publics dans le secteur privé lorsque lesdites activités sont directement liées aux fonctions exercées précédemment. Priorité est donnée aux audits internes pour prévenir et détecter des actes de corruption. L'accent est mis dans la CNUCC sur la **participation active des citoyens dans les affaires de l'État**. Assurer l'accès à l'information et encourager la participation du public à ces processus sont recommandés. Il est spécifié que l'accès à l'information est effectif dans la mesure où les systèmes de stockage de l'information au sein du gouvernement assurent de manière sûre et fiable la conservation des documents, particulièrement ceux relatifs aux dépenses publiques. Les groupes appartenant à la société civile peuvent être encouragés à jouer un rôle important dans les processus de décision et pour assurer que les acteurs politiques rendent compte de leurs actes.

La préoccupation principale de ces mesures de prévention est de construire des systèmes de gouvernance qui soient transparents et responsables et ainsi que de limiter les risques et les opportunités de corruption.

La coopération internationale

La CNUCC établit la manière avec laquelle les États doivent coopérer dans les enquêtes et les procédures concernant la corruption. Elle établit par exemple les détails techniques de l'extradition des personnes entre les États pour des infractions de corruption. Elle préconise vivement l'entraide judiciaire entre les États ce qui inclut des actions pour recueillir des témoignages et des dépositions sur la demande d'un autre État, justifier des actes judiciaires, geler des avoirs, examiner des objets et visiter des lieux, fournir des informations (documents administratifs, bancaires, financiers ou commerciaux entre autres) afin de permettre aux États de lancer des poursuites dans des cas de corruption impliquant des personnes qui peuvent vivre ou avoir leurs activités dans d'autres États.

Le recouvrement d'avoirs

La CNUCC détaille la manière dont les États devraient s'entraider pour assurer que les produits du crime de la corruption soient restitués aux propriétaires légitimes. Obligation devrait être faite aux institutions financières d'examiner attentivement les fonds déposés sur de gros comptes par des personnes qui exercent ou ont exercé des fonctions publiques importantes afin de détecter et de signaler aux autorités compétentes les opérations suspectes. Obligation devrait être faite aux agents publics ayant un intérêt sur des comptes financiers domiciliés dans un pays étranger de signaler ce lien aux autorités compétentes et de tenir des états adéquats de ces comptes.

-

6. Lutter contre la corruption dans l'aide publique au développement (APD) et APD comme variable facilitant la corruption

L'aide publique au développement est concernée de deux manières par la corruption. La première est que **les modalités d'aide au développement sont souvent « vulnérables » à la corruption**. La deuxième est liée à **l'éventualité que le flux d'aide contribue à des niveaux élevés de corruption** dans les pays bénéficiaires.

Ces dernières années, les chercheurs ont essayé de déterminer quelles étaient les modalités de l'aide les moins susceptibles de générer de la corruption. Les preuves ont manqué pour différencier les avantages de l'appui au budget par rapport à l'appui au projet en matière de lutte contre la corruption. En revanche il a été démontré qu'il est préférable d'utiliser d'autre modalité que l'appui budgétaire dans les pays qui reçoivent le plus d'aide internationale alors qu'il existe déjà un niveau élevé de corruption.

L’aide publique au développement peut également générer de la corruption dans les pays bénéficiaires en apportant des ressources susceptibles d’être accaparer. Pourtant l’efficacité de l’aide dépend en grande partie de la qualité des politiques publiques et de la gouvernance autant du côté des agences bilatérales de développement que des pays bénéficiaires. En l’absence de bonne gouvernance, l’effectivité de l’aide décline en raison des déperdition de fonds au niveau des projets de développement ou des budgets nationaux et ce en raison de problèmes de corruption. La corruption peut intervenir à toutes les étapes de l’aide internationale, de la définition du projet jusqu’au processus d’appel d’offre, de la mise en œuvre jusqu’à l’audit du projet. La corruption peut être créée en passant contrat avec des entreprises inefficaces et incompétentes pour livraison de services à des coûts trop élevés et dans une mise en œuvre d’aide aux projets inappropriée et parcellaire.

Le danger de la corruption dans l’aide publique au développement est évident : l’assistance est détournée de ses objectifs de départ par des politiciens corrompus et des agents publics et elle est dépensée pour fournir des plus grandes opportunités d’enrichissement personne. Ce sont les populations pauvres, les plus vulnérables et les personnes privées du droit de vote qui souffrent.

-

7. Pour en savoir plus

Vous pouvez lire les ouvrages mentionnés ci-dessous pour une meilleure compréhension du sujet :

Références en anglais :

Cremer, G (2008): *Corruption and Development Aid: Confronting the Challenge*, Lynne Rienner Publishers.

Bracking, S. (ed.) (2007): *Corruption and development: the anti-corruption campaigns*, New York: Palgrave.

Campos, E. and Pradhan, S. (2007): *The many faces of corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*, Washington, D.C.: World Bank.

Johnston M., *Syndromes of Corruption* (2005): *Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press.

Bull, J. and Newell, J.L. (2003): *Corruption in contemporary politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rose-Ackermann, S (1999): *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press.

[1] Définition utilisée par l’ONG *Transparency International*

[2] Blundo, Giorgio et Olivier de Sardan, Jean Pierre. 2001 « Corruption quotidienne en Afrique de l’Ouest » *Politique africaine*, 83

[3] Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)

[4] Dans la CNUCC, la notion d’ « agents publics » (public agents) s’entend comme les fonctionnaires mais aussi toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire, qu’elle soit élue ou non, rémunérée ou non rémunérée.

Contactez-nous

Vous avez des questions ou des suggestions.

Ecrivez-nous: u4@u4.no

Plan du site

À propos de U4

Contactez-nous

Agences partenaires

Équipe

Experts Formateurs

Contactez-nous

Thèmes

Corruption et aide au développement

Vecteurs internationaux de la corruption

Gestion des ressources naturelles

Convention des Nations Unies contre la corruption

Evaluation & Mesure

Santé

États fragiles

Agences anti-corruption

Éducation

Corruption dans les situations d'urgence

Éthique

Justice

Argent & politique

Secteur privé

Gestion des finances publiques et marchés publics

REDD intégrité

Publications

Helpdesk

Formation

Accueil

Agences partenaires



Norad



Sida



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade

BMZ



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

THE BELGIAN
DEVELOPMENT COOPERATION



UKaid
from the Department for
International Development



BTC



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

DANIDA

INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION