

# Guide pratique de la DDC sur la lutte contre la corruption

## Document thématique



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC



## Définir la corruption

Qu'est-ce que la corruption, quelles en sont les causes et que peut-on faire pour y remédier ?

### Définitions

Le concept de corruption englobe de nombreux

phénomènes différents et se manifeste de multiples façons. Il en existe plusieurs définitions, mais celle qui fait le plus large consensus, formulée par Transparency International, précise que la corruption est « **le détournement à des fins privées d'un pouvoir confié en délégation** ».

**Tableau 1. La corruption est une distorsion du collectif à des fins déterminées.**

'Forme'	Pour			
Manquer aux obligations	d'une charge / fonction	publique	obtenir un gain	privé
Abuser	des biens / de la confiance	publics	son profit	personnel
Détourner	les fonds et ressources	collectifs	un bénéfice	individuel
Tirer profit	d'un pouvoir	administratif	obtenir des avantages	indus
Exploiter	le pouvoir	institutionnel	servir les intérêts / objectifs	d'un seul groupe
Contourner	les règles	formelles	le compte d'un réseau	informel

Source : Ledevena, Baru et Köker (2017: 3).

Ce document thématique, qui fait partie d'une série de huit, vient compléter les Directives de la DDC en matière de lutte contre la corruption. Ces documents fournissent des recommandations sur la manière de mettre en pratique les quatre piliers de l'approche aux fins de l'élaboration de programmes anticorruption avec un accent thématique ou en tant que thème transversal. Les documents thématiques sont structurés de la même manière que les directives et explicitent les concepts, thématiques et approches que présentent ces dernières. Ils renvoient également à des liens vers des ressources qui approfondissent certaines thématiques.

Cette définition saisit le principe de base de ce phénomène. Dans son acception la plus essentielle, la corruption est une action par laquelle une chose (un bien, un service, une ressource ou une opportunité), censée servir les intérêts d'une collectivité, est détournée au profit d'un petit groupe qui peut aller d'une à plusieurs personnes jusqu'à former des sous-groupes relativement importants.

Le point à retenir est que certains actes ou omissions de personnes détenant une certaine forme d'autorité sur une collectivité peuvent priver indûment des membres de cette communauté de certains de leurs droits.

Le tableau 1 donne quelques exemples illustrant simplement en quoi la corruption constitue le détournement à des fins privées de ressources publiques.

Le terme de « corruption » est extrêmement important dans le domaine de la coopération au développement, car il désigne un manquement fondamental au devoir officiel, qui a le plus souvent de graves conséquences sur le bien-être social et économique.

La difficulté que pose le terme « corruption » est précisément qu'il fait référence à un très large éventail d'actions et qu'il peut se manifester sous des formes très variées selon les contextes. Par conséquent, à des fins opérationnelles, il est recommandé d'être aussi

précis que possible sur les formes ou les modalités de la corruption qui se présentent dans chaque contexte d'activité de la DDC.

*Les Directives de la DDC en matière de lutte contre la corruption*, proposent une classification utile de ce phénomène en **petite corruption, grande corruption et corruption politique** en fonction (a) du (des) type(s) d'acteurs impliqués ; (b) des sommes concernées ou perdues et (c) du contexte dans lequel elle se produit. Le tableau 2 illustre cette typologie de base par des exemples indicatifs des zones typiquement touchées, des acteurs impliqués et des cas concrets dans lesquels des actes de corruption relevant de ces trois catégories peuvent être perpétrés.

À des fins de programmation, il est utile de se concentrer, autant que possible, sur le ou les types spécifiques de corruption les plus répandus ou constituant les plus grands obstacles aux objectifs de développement dans chaque contexte.

## Références

- Guide de lutte contre la corruption [du centre U4 \(en anglais\)](#)
- Glossaire [U4 des différents types de corruption](#)
- [BLOG 2018: Étude sur la gouvernance informelle, la grande corruption et la corruption politique](#)
- [BLOG 2017: Étude de la petite corruption en Afrique orientale](#)

**Tableau 2. Quand, qui et comment : une typologie de base de la corruption**

Type de corruption	Zones typiquement touchées	Acteurs impliqués	Formes	Exemples
Petite corruption	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services publics <ul style="list-style-type: none"> <li>– Point de prestation de services</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agents publics des échelons moyens et inférieurs</li> <li>• Usagers des services publics <ul style="list-style-type: none"> <li>– Citoyens</li> <li>– PME</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pots-de-vin</li> <li>• Favoritisme</li> <li>• Cadeaux</li> <li>• Extorsion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrompre un agent de la circulation pour éviter une amende.</li> <li>• En tant que médecin, traiter en priorité ses amis dans un centre de santé saturé.</li> <li>• Donner un cadeau pour obtenir un service auquel on n'a pas droit.</li> <li>• Demander / offrir une faveur sexuelle en échange de l'accès à un service.</li> </ul>
Grande corruption	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marchés publics</li> <li>• Gestion des finances publiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acteurs politiques de haut niveau</li> <li>• Hauts fonctionnaires</li> <li>• Cadres dirigeants d'entreprises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Détournement de fonds</li> <li>• Rétrocommissions</li> <li>• Pots-de-vin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manipuler les marchés pour attribuer des contrats de grande valeur à ses propres entreprises ou à celles de ses complices.</li> <li>• Versements de fonds publics en contrepartie de biens ou de services inexistants ou de moindre qualité.</li> </ul>
Politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiques publiques</li> <li>• Élections</li> <li>• Règles de procédure</li> <li>• État de droit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acteurs politiques de premier plan</li> <li>• Acteurs non étatiques puissants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Patronage</li> <li>• Manipulation d'élections</li> <li>• Capture de l'État</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Achat de votes</li> <li>• Utilisation des ressources de l'État pour démolir l'opposition politique</li> <li>• Corruption par le crime organisé pour assurer l'impunité</li> <li>• Financement illicite de campagnes pour influencer les politiques</li> </ul>

Source : de l'auteur.

## Les moteurs de la corruption

L'un des éléments fondamentaux de toute initiative de lutte contre la corruption est de comprendre que ce phénomène se présente sous de nombreuses formes différentes et peut avoir une multiplicité de causes ou d'explications. On appelle ces causes ou explications, les moteurs de corruption.

Il existe quatre types de moteurs de la corruption :

- Dysfonctionnements liés aux règles formelles et à un contexte incitatif
- Problèmes de l'action collective
- Facteurs comportementaux
- Rôle fonctionnel de la corruption

### Références

- [U4 2021: Understanding corruption and how to curb it](#) (comprendre et lutter contre la corruption, en anglais). Une synthèse des dernières réflexions sur le sujet
- [Pour en savoir plus, voir le document thématique 'Les moteurs de la corruption'](#)

### Dysfonctionnements liés aux règles formelles et à un contexte incitatif

La corruption résulte souvent de lacunes dans les cadres juridiques et institutionnels formels qui contribuent à des incitations inappropriées, ce qui, pour les auteurs, rend ses avantages supérieurs à ses coûts. Ce dysfonctionnement se traduit généralement dans les règles et les mécanismes institutionnels qui influencent la prise de décision des agents publics.

Cette perspective s'appuie sur des hypothèses économiques, selon lesquelles des individus rationnels prennent des décisions susceptibles de maximiser leurs avantages (utilité). En l'absence de mécanismes de contrôle et de sanction adéquats, les agents publics seront tentés de tirer profit des avantages et de saisir les opportunités découlant de l'asymétrie des informations pour satisfaire leurs intérêts privés. Partant de cette hypothèse, la corruption est un problème qui peut être résolu en renforçant l'obligation de rendre des comptes, notamment en améliorant le contrôle et l'application des sanctions. Comme nous le verrons dans la section ci-dessous consacrée aux « réponses à la corruption », cette vision de la corruption sous-tend la majorité des approches conventionnelles de lutte contre ce phénomène.

Dans de nombreux pays, la corruption reste durablement élevée malgré l'adoption d'un ensemble de réformes juridiques et institutionnelles alignées sur les meilleures pratiques internationales. Cette situation a donné lieu à des études empiriques visant à comprendre quels autres facteurs pourraient être à l'origine de la corruption.

### Problèmes de l'action collective

L'expérience de plusieurs pays fortement touchés par la corruption montre que celle-ci ne doit pas être considérée comme un comportement anormal, le fait de quelques brebis galeuses dans une gouvernance qui fonctionne bien par ailleurs.

Au contraire, les faits indiquent que dans certains pays, la corruption constitue la norme. Partant du principe que tout le monde est corrompu, chacun s'adonne à la corruption, car, d'un point de vue rationnel, cela représente la meilleure stratégie pour s'en sortir et protéger (ou mieux encore, promouvoir) ses propres intérêts.

L'aspect le plus critique d'un effet de groupe favorisant la corruption est peut-être la présomption que les autorités gouvernementales elles-mêmes, qui devraient veiller à ce que les agents publics fassent preuve d'intégrité dans l'exercice de leurs fonctions officielles et dans l'accomplissement de leurs mandats respectifs, peuvent, elles aussi, se rendre coupables de corruption. Dans ces circonstances, l'état de droit est remis en cause par l'absence d'autorités désireuses et capables de faire respecter les règles, ce qui reflète les difficultés fréquemment évoquées dans le domaine de la lutte contre la corruption : le manque de volonté politique, le déficit de mise en œuvre et les lacunes en termes de répression.

### Facteurs comportementaux

Les deux modèles (ou « explications ») précédents de la corruption partent du principe que les individus prennent des décisions de manière rationnelle, sur la base d'une analyse coûts-avantages, et que les incitations peuvent être abordées et modifiées de manière à modifier les comportements. Des études de psychologie clinique et d'autres sciences expérimentales indiquent toutefois que les êtres humains ne prennent pas systématiquement des décisions de manière rationnelle. Elles suggèrent plutôt que la prise de décision peut être fortement influencée par des facteurs culturels et sociaux ainsi que par les processus automatiques de notre cerveau, tels que les réactions intuitives et les réponses aux signaux de l'environnement.

Les recherches ont révélé comment les facteurs comportementaux contribuent, dans certains contextes, à générer et à perpétuer des niveaux élevés de corruption.

## Rôle fonctionnel de la corruption

Dans de nombreux cas, on a recours à la corruption parce qu'elle apparaît nécessaire pour faire avancer les choses et résoudre les problèmes. Par exemple, le fait que les services publics soient insuffisamment financés et mal organisés a souvent pour effet que la demande dépasse largement la capacité de l'offre. En conséquence, les temps d'attente sont importants. Face à ce problème, certains usagers offrent des pots-de-vin pour avoir un accès prioritaire. Pour compenser les bas salaires, certains prestataires de services s'adonnent à des pratiques illicites telles que la corruption, le détournement de fonds publics, le détournement de biens publics vers des marchés privés (illégaux) ou l'absentéisme afin d'occuper un second emploi.

### Références

- Marquette, H. et Peiffer, C. (2015) *Corruption and Collective Action*, Research Paper 32, Birmingham: DLP
- U4 2021: *Multistakeholder Partnerships as Agents of Integrity*
- Jackson, David and Köbis, Nils (2018) *Anti-Corruption Through a Social Norms Lens*
- Marquette, Heather et Peiffer, Caryn (2020) *Corruption Functionality Framework*

## Mesures de lutte anti-corruption

Les efforts de lutte contre la corruption sont depuis longtemps au premier rang des priorités de la communauté du développement. Cet intérêt s'est traduit par l'élaboration d'un grand nombre d'approches et d'instruments différents pour lutter contre la corruption, qui continuent d'évoluer et de se développer au fur et à mesure que des éléments d'information sont collectés et que l'on en apprend davantage sur les causes des différents types de corruption dans différents contextes et sur les moyens efficaces de les combattre.

Comprendre les facteurs à l'origine de la corruption est un point de départ nécessaire pour identifier, parmi les nombreuses approches possibles de la lutte contre ce fléau, celle qui convient le mieux pour cibler les racines du problème de corruption. Il s'agit notamment de comprendre ce qui motive les comportements corrompus. L'expérience a montré que, si l'on ne s'attaque pas à ces problèmes sous-jacents, les mesures de lutte contre la corruption ont peu de chances de porter leurs fruits, et que la corruption peut simplement se déplacer vers d'autres domaines ou se muer en d'autres comportements tout aussi frauduleux.

Bien entendu, les problèmes de corruption peuvent nécessiter de mettre en place une stratégie globale

### Encadré 1. Renforcer la responsabilité et l'application des sanctions

De nombreuses interventions conventionnelles de lutte contre la corruption se concentrent sur les lacunes des cadres juridiques et institutionnels formels. On part alors du principe que lorsque les mécanismes de contrôle et de sanction sont déficients, les agents publics seront tentés d'agir dans leur intérêt personnel. Cette approche repose sur la théorie de l'agence, c'est-à-dire sur l'idée que la corruption résulte d'un flou relatif aux responsabilités respectives d'un **mandant** (la personne ou l'organisation détenant le droit ou l'autorité pour représenter le mandant) et d'un **mandataire** (qui est chargé d'exécuter un mandat au nom du mandant). Il est donc possible de lutter contre la corruption en renforçant la responsabilité (y compris l'adéquation des mandats et des ressources) et en améliorant le suivi et l'application des sanctions. La plupart des approches en matière de lutte contre la corruption s'attaquent à une ou plusieurs de ces composantes de la responsabilité. (Pour de plus amples informations, voir le document thématique « Les moteurs de la corruption ».)

Source : de l'auteur.

regroupant différentes interventions afin de s'attaquer à chacun des éléments qui favorisent les risques de corruption. Il est essentiel de comprendre le mieux possible les facteurs en jeu et de développer une approche ciblée qui permette de s'attaquer aux différents aspects de ce phénomène.

Le tableau 3 donne des exemples indicatifs du lien entre l'identification des facteurs de la corruption en jeu et les mesures anti-corruption qui s'y rapportent.

**On ne saurait trop insister sur l'importance d'assurer la meilleure adéquation possible entre les éléments originaux qui génèrent des risques de corruption et la réponse anticorruption correspondante.** De nombreux pays présentent ce que l'on appelle communément des lacunes de mise en œuvre. Dans ce contexte, on attribue des notes aux différents cadres légaux et institutionnels en fonction de leur conformité avec ce qui est généralement considéré comme les meilleures pratiques internationales. Il s'agit principalement de recommandations concernant les caractéristiques, la mise en place des cadres juridiques et institutionnels qui sous-tendent les systèmes de lutte

contre la corruption ainsi que les instruments juridiques dont disposent les autorités policières et administratives pour prévenir, détecter, instruire et poursuivre les délits de corruption.

**L'importance de ces recommandations en matière de bonnes pratiques ne doit pas être sous-estimée.** Il est clair que sans mécanismes juridiques appropriés, toute politique de lutte contre la corruption

serait difficile, voire impossible, à mettre en œuvre efficacement. Cela dit, les réformes juridiques et institutionnelles doivent probablement être considérées davantage comme des conditions nécessaires, mais non suffisantes, à l'éradication de la corruption. L'examen des différents facteurs de la corruption donne un aperçu des raisons pour lesquelles la corruption persiste souvent, même en présence de cadres juridiques adéquats.

**Tableau 3. Catégorisation des moteurs de la corruption et des mesures anticorruption correspondantes**

Facteurs de corruption	Manifestation	Approches indicatives de lutte contre la corruption
Dysfonctionnements liés aux règles formelles et à un contexte incitatif	Cadre structurel et réglementaire inadéquat ou mal appliqué	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutenir les réformes juridiques pour se conformer à la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) et aux autres normes et instruments juridiques</li> <li>• Renforcement des capacités des fonctions d'enquête et de poursuite judiciaires des organismes chargés de faire respecter la loi et consolidation du système judiciaire</li> <li>• Création d'une agence indépendante de lutte contre la corruption</li> <li>• Imposer aux fonctionnaires des obligations de déclaration de patrimoine et de revenus</li> <li>• Gestion des finances publiques (contrôles internes, transparence, codes et réformes)</li> </ul>
	Faiblesse des systèmes de redevabilité formels :	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien et renforcement des capacités des institutions de surveillance (y compris le parlement et les organes d'audit)</li> <li>• Mécanismes de gestion des plaintes et protection des lanceurs d'alerte</li> <li>• Mécanismes de suivi des performances en matière de responsabilité sociale (responsabilisation et engagement des citoyens)</li> <li>• Soutien aux médias indépendants et à la société civile</li> <li>• Accès à l'information / sensibilisation aux droits pour promouvoir la transparence</li> </ul>
Paradoxe de l'action collective	Manque d'incitations à résister ou à s'opposer à la corruption en raison du manque de confiance et de coordination	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pactes d'intégrité</li> <li>• Mécanismes de comptes rendus de haut niveau</li> <li>• Campagnes dans les médias sociaux pour identifier les véritables préférences des citoyens</li> <li>• Approches politiques comprenant le plaidoyer et l'incitation ciblée des élites</li> </ul>
Facteurs comportementaux	Les normes sociales renforcent l'acceptabilité de la corruption	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventions menées par des pairs, dans le cadre desquelles des personnalités importantes de la société encouragent le changement de comportement.</li> <li>• Séries éducatives intégrant des repères heuristiques et remettant en cause les idées reçues sur la corruption à l'aide de témoignages et d'exemples.</li> <li>• Mobilisation des normes sociales pour promouvoir l'intégrité et le respect des critères professionnels dans la fonction publique</li> </ul>
Rôle fonctionnel de la corruption	Les pots-de-vin et le favoritisme sont utilisés pour accéder aux services.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accent mis sur les goulets d'étranglement en matière de ressources et d'organisation afin d'améliorer la prestation de services.</li> <li>• Solutions à long terme telles que la croissance économique et le renforcement des institutions.</li> <li>• La mise en place de cadres juridiques plus favorables aux activités économiques peut contribuer grandement à réduire les incitations à la corruption dans le secteur privé.</li> <li>• Réformes des systèmes de la fonction publique (en matière de recrutement, de promotion et de normes d'intégrité)</li> </ul>

Source : de l'auteur.

## Bibliographie

- Site Curbing Corruption (lutter contre la corruption) : [présentation des approches de lutte contre la corruption secteur par secteur](#)
- Compendium of Good Practices on Anti-Corruption for OGP Action Plans: [publié par Transparency International, ce guide synthétise les bonnes pratiques pour la mise en œuvre de partenariats entre les gouvernements et la société civile.](#)
- **U4:** Anti-Corruption Knowledge Hub (Plateforme de connaissances dans le domaine de la lutte contre la corruption)
- **U4 2020: Identifying Feasible, High-Impact Anti-Corruption Interventions. le cas de l'Albanie** ( identifier des interventions de lutte contre la corruption applicables et ayant un fort impact, en anglais)
- **U4 2019: What Works in Anti-Corruption Programming** (les méthodes qui marchent en matière de programmes anti-corruption, en anglais): Lessons from the Middle East and North Africa Region (leçons du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, en anglais)
- **BloG 2017: Drivers of Petty Corruption and Anti-Corruption Interventions in Developing Countries** (facteurs de la petite corruption et mesures anti-corruption dans les pays en développement – *A Semi-Systematic Review* (étude semi-systématique)