



Pilier 2 : soutien aux interventions stratégiques contre la corruption

L'une des composantes essentielles des quatre piliers de l'approche anticorruption de la DDC (figure 1) est de soutenir des interventions stratégiques permettant de prévenir, de contrôler et de réduire la corruption.

Une intervention dite stratégique a pour objectif principal la lutte anticorruption. Elle vise à traiter les problèmes réels (**pertinence**); intègre le fait de penser et d'agir dans une perspective politique (**faisabilité**) ; réduit les risques et est conçue pour ne pas entraîner de conséquences indésirables (**ne pas nuire**); enfin, elle est adaptable et laisse place à l'innovation (**promotion de la durabilité**).

Pertinence : circonscrire les problèmes de corruption majeurs et les objectifs dans ce domaine

Le but est d'identifier les domaines dans lesquels les efforts anticorruptions sont les plus susceptibles de porter

Figure 1. Les quatre piliers de l'approche de la DDC : pilier 2



Source : de l'auteur

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.

leurs fruits. Cela peut nécessiter de reconnaître, parmi les formes de corruption ou les schémas observés, ceux qui causent le plus de tort sur les plans économique et social et constituent les principaux obstacles à la réalisation d'objectifs de développement concrets. Il peut s'agir également de déterminer les besoins, les lacunes et les blocages ayant un impact significatif sur la capacité du système national de lutte contre la corruption à prévenir, détecter, instruire et poursuivre les cas de corruption et à gérer la restitution des avoirs volés.

Les normes internationales telles que celles établies par la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et les objectifs de haut niveau tels que les ODD peuvent donner une orientation pour les analyses, de même que les objectifs stratégiques fixés par le programme de coopération suisse pour chaque pays ou région. Le tableau 1 suggère quelques questions utiles pouvant aider à identifier des problèmes de corruption importants par rapport à leur impact sur la réalisation des objectifs souhaités.

Il est utile d'avoir une approche partant des problèmes à résoudre et centrée sur les objectifs pour identifier les problèmes majeurs selon leur degré d'importance.

Faire le choix de s'attaquer à des problèmes de corruption spécifiques impliquera de quantifier le risque à prendre et de définir les ambitions. Certains problèmes de corruption peuvent être réglés instantanément et ne nécessitent pas de grands investissements et efforts. S'attaquer à ce type de corruption présente un moindre

Table 1. Identifying where anti-corruption can have the most impact

What is the overarching goal that is being pursued?	Useful questions
Swiss Cooperation Programme goals for the country or region	What are the consequences of not addressing the corruption problem(s) identified in terms of making progress toward the goal(s)?
SDGs	<p>How important are these problems of corruption with regard to making progress toward the goal(s)? Do they make progress impossible/difficult/still possible?</p> <p>Which among the different corruption problems have the greatest impact on achieving concrete, desired policy outputs and outcomes?</p>

Source: Author's own.

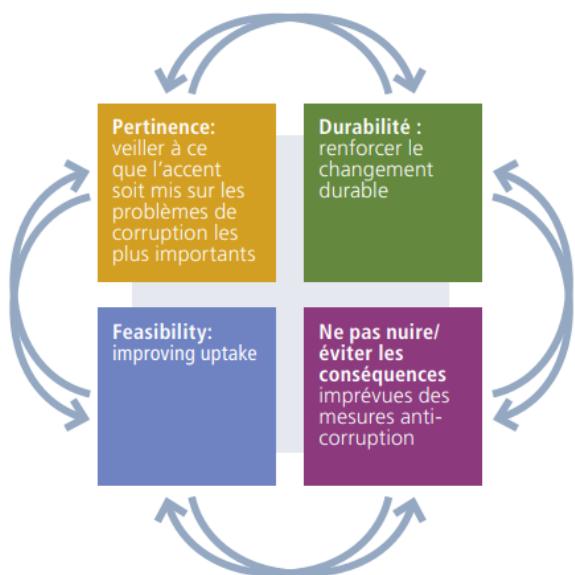
risque et offre un degré de certitude plus élevé de voir une intervention (programme ou projet) atteindre ses objectifs. Cela dit, les problèmes de corruption les plus faciles à résoudre ne sont pas nécessairement ceux qui ont globalement la plus grande incidence sur la réalisation de priorités et objectifs de haut niveau en matière de développement. Les problèmes de corruption qui sont à l'origine des pertes les plus lourdes et qui entraînent les coûts systémiques les plus importants sont généralement hautement politiques et complexes et nécessitent une approche à long terme résolument plus risquée. Il est donc nécessaire de reconnaître la nécessité de faire des compromis.

Faisabilité : évaluer ce qui peut être changé de manière réaliste

L'analyse effectuée au pilier 1 permettra de mieux comprendre la nature des problèmes qui sont à l'origine des résultats observés en matière de lutte contre la corruption (voir Pilier 1 : Comprendre la corruption). Cette compréhension, bien qu'essentielle, est insuffisante pour discerner les stratégies anti-corruption les mieux adaptées au contexte. Une analyse de la faisabilité est donc nécessaire.

Il existe certains problèmes de corruption contre lesquels il sera possible de lutter par toute une série de mesures. Par exemple, l'idée selon laquelle il est impossible d'emporter un marché sans verser de pots-de-vin peut alimenter la grande corruption dans le cadre

Fig. 2. Les différents éléments d'une intervention anticorruption stratégique



Source : de l'auteur

de la passation de marchés publics de grande valeur. Il est possible de traiter ce problème en renforçant le cadre juridique réglementant le processus de passation des marchés, en ajoutant de nouveaux contrôles et mécanismes de transparence, et/ou en instaurant un climat de confiance et en liant les acteurs du secteur privé par un pacte d'intégrité par lequel ils s'engagent à renoncer à la corruption, et/ou en introduisant des mesures transparentes liées à l'octroi de marchés de sorte à laisser à la société civile la possibilité de contrôler les procédures de passation de marchés.

En théorie, ou d'un point de vue purement technique, plusieurs approches pourraient convenir. Toutefois, la notion de ce qui peut fonctionner dans le contexte local fait encore défaut. C'est sur ce point que l'approche Thinking and Working Politically (TWP) peut faire la différence. Afin d'estimer la possibilité de déterminer différentes interventions envisageables, il faut procéder à une analyse d'économie politique (AEP) et faire une cartographie et une évaluation des parties prenantes (voir le document thématique intitulé *Modélisation et évaluation des acteurs*).

Ne pas porter préjudice aux efforts anticorruption et en éviter les conséquences indésirables

S'il trouve son origine dans les discussions entourant l'action humanitaire dans les situations de conflit, le principe consistant à ne pas nuire (« do no harm ») est devenu un principe transversal et un objectif dans toute une série de domaines relevant de la coopération au développement. Il tient compte du fait que l'aide et la coopération au développement peuvent avoir des conséquences néfastes, ce qui inclut les programmes anticorruption. Intégrer le principe consistant à ne pas nuire dans vos réflexions implique de tenir compte de manière proactive des conséquences négatives que peuvent avoir les interventions anticorruption (y compris dans les situations où la lutte anticorruption est placée au cœur d'un plus vaste programme sectoriel) pour les parties prenantes.

Il n'est pas possible dans cette section de dresser une liste de toutes les conséquences indésirables des programmes anticorruption susceptibles de se présenter. Nous en suggérons deux grandes catégories : (a) situations dans lesquelles ces conséquences négatives comportent des risques pour la sécurité physique et la santé des parties prenantes et (b) situations dans lesquelles les programmes anticorruption produisent des effets inattendus qui compromettent les résultats positifs qu'ils seraient susceptibles de générer à court terme.

Risques pour la sécurité physique et la santé des parties prenantes

Les mesures anticorruption sont de nature politique et menacent les positions acquises par les premiers bénéficiaires de la corruption. Dans un contexte de recul démocratique de plus en plus marqué et de montée de l'autoritarisme dans le monde, il est probable que ces acteurs y résistent et se livrent à des intimidations et des représailles (en commettant notamment des violations des droits de l'homme). En d'autres termes, les mesures anticorruption peuvent être dangereuses pour celles et ceux qui les facilitent (personnel affecté aux programmes de Buco au niveau national) ou qui les mettent en œuvre (organisations de la société civile). De nombreux exemples peuvent en être tirés du document Capitalisation Exercise on SDC's work on anti-corruption 2019/2020 (en anglais uniquement). Ainsi en est-il des menaces à l'encontre du personnel des Buco ou encore du harcèlement exercé par les autorités à l'égard de membres du personnel d'ONG impliquées dans la mise en œuvre de programmes. Dans un cas également, un Buco a dû trouver un refuge à des militantes et militants dont la vie était menacée.

Les précédentes sections du présent document visent à analyser minutieusement le phénomène de la corruption dans des contextes spécifiques et à trouver des moyens d'y faire face. Votre analyse doit prendre en considération le principe consistant à ne pas nuire. Il convient de se demander sérieusement qui aurait le plus à perdre si des mesures anticorruption venaient à aboutir, et quels revers voire quelles actions menaçantes pourraient en résulter pour les acteurs impliqués dans le projet. Vous pourriez réajuster le programme pour éliminer les menaces physiques pouvant peser sur le personnel du Buco ou les responsables de la mise en œuvre des mesures et leurs familles. Vous pouvez également réfléchir attentivement à des mécanismes visant à protéger les acteurs impliqués si ces risques venaient à se concrétiser.

Comment les programmes anticorruption peuvent fortuitement produire des effets imprévus compromettant les résultats positifs à court terme

Comme mis en évidence plus haut, la corruption et la lutte anticorruption constituent un phénomène intrinsèquement politique. Par conséquent, la résistance qu'opposent aux réformes contre la corruption les individus ou entités ciblés par les mesures est une éventualité réelle. Ou, comme le formulent Fisman et Golden (2017) : « Tout programme

de lutte contre la fraude ou la corruption suscite une réponse stratégique des auteurs des méfaits qui en ont tiré profit. »

Le tableau 2 présente d'éventuelles risques et imprévues à prendre en compte.

La réalisation d'une AEP aidera à identifier et à atténuer d'éventuelles conséquences imprévues de la corruption dans le programme par l'identification des acteurs favorables et défavorables à la corruption.

Les programmes tenant compte des préoccupations relatives à la lutte anticorruption peuvent également avoir des effets imprévus. Il ne s'agit pas forcément de conséquences négatives sur la corruption. Elles peuvent toutefois être en lien avec des domaines qui concernent des principes intersectoriels de la DDC tels que le principe consistant à ne laisser personne de côté. Examinons par exemple les programmes misant sur la numérisation pour réduire le phénomène de corruption administrative / petite corruption en éliminant la nécessité pour les usagers d'interagir avec des fonctionnaires potentiellement corrompus. Si les services électroniques suppriment l'interface entre

le citoyen et le fonctionnaire, ils marginalisent les personnes qui n'ont pas accès aux outils numériques, qui n'ont pas de raccordement à Internet ou pour lesquelles ce raccordement est trop onéreux.

Promouvoir la durabilité

Il est essentiel en premier lieu, dans le débat sur la durabilité, de concevoir des interventions ou des approches anticorruption qui, dans toute la mesure du possible, tiennent compte des réalités locales. Cela peut bien sûr revêtir différentes significations dans différents contextes, mais dans certaines directives il s'agit

- de collaborer le plus possible avec des structures, organisations et acteurs locaux dignes de confiance. Peuvent être concernés :
 - des structures indigènes telles que des assemblées communautaires ou des groupements de voisinage ;
 - des acteurs informels considérés comme des prescripteurs et avant-gardistes légitimes et crédibles.

Tableau 2 Les risques que comporte un programme anticorruption

Facteurs impondérables et conséquences négatives	Exemples
1 La corruption refait surface au même endroit sous une autre forme ou contourne les nouvelles règles du jeu.	Pour conserver leur anonymat malgré les nouvelles exigences, certains ayants droits économiques du secteur des industries extractives font appel à des actionnaires prête-noms qui les représentent. D'autres encore réduisent leur participation à un niveau inférieur au seuil de déclaration (Lemaitre 2019a; Lemaitre 2019b).
2 Au lieu de disparaître, la forme de corruption ciblée par l'intervention se développe.	Le fait d'augmenter les salaires des fonctionnaires génère un phénomène de petite corruption (Foltz and Opoku-Agyemang 2015).
3 Les individus qui se livrent à des activités de corruption exercent leurs manœuvres frauduleuses dans un autre secteur, un autre pays, une autre ville, une autre institution ou branche d'institution.	Des mesures anticorruption dans une municipalité peuvent entraîner une hausse de la corruption dans les municipalités voisines.
4 L'instrument anticorruption est utilisé à mauvais escient ou détourné.	Une nouvelle loi ou une nouvelle agence de lutte contre la corruption est utilisée pour poursuivre et sanctionner les rivaux politiques et les détracteurs (Johnston and Johnsøn 2014).
5 L'instrument anticorruption ainsi que ses partisans sont victimes d'obstruction systématique.	Un projet anticorruption concluant est stoppé durant une campagne électorale en raison de pressions exercées par les personnes qu'il visait (Barnwal 2017; Fisman and Golden 2017).
6 Le paysage social, politique ou économique au sens large est altéré.	Le fait de supprimer la possibilité de recevoir des paiements informels lorsque le niveau des salaires est indécent conduit davantage de personnes travaillant dans les soins de santé à accepter des emplois accessoires (Mæstad 2007)
7 L'environnement propice à une réforme anticorruption est dégradé.	Face à des projets et engagements anticorruption qui ne sont que peu, voire pas suivis d'effets, les citoyens et citoyennes sont désabusés (Johnston and Johnsøn 2014).

Source : Wathne (2021).

■ d'effectuer une cartographie des différentes parties prenantes et d'assurer une coordination avec d'autres partenaires du développement.

Objectif :

- Exploiter des synergies avec d'autres projets en cours ou planifiés
- Identifier des compétences, une expertise et d'autres formes de ressources humaines facilement disponibles pour renforcer ou compléter des approches ou interventions.

■ de donner la priorité à des solutions locales

Il faut également tenir compte du rôle essentiel que jouent la conception et la gestion de programmes pour promouvoir la durabilité.

Comme il en va de la coopération au développement en général, la lutte contre la corruption est loin de constituer une science exacte. Même avec la meilleure volonté, les efforts sur lesquels reposent les prises de décisions s'avèrent souvent insuffisants pour déterminer de manière infaillible la stratégie ou l'approche permettant d'effectuer avec succès les changements souhaités. Développer et tester de nouvelles stratégies au moyen de processus et d'indicateurs de suivi et d'évaluation appropriés et d'une approche par programmation adaptative peut permettre d'accroître l'efficacité et de profiler la DDC comme un chef de file précurseur.

Références :

- Johnston, M. (2010) *First Do No Harm – Then, Build Trust: Anti-Corruption Strategies in Fragile Situations, Working Paper 62006*, Washington DC: Banque mondiale