

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



Les moteurs de la corruption

La corruption se manifeste sous différentes formes selon le contexte. Ses schémas et ses modalités peuvent également résulter de différentes causes ou de différents facteurs de motivation, que l'on appelle les « moteurs de la corruption ».

Pour programmer efficacement la lutte contre la corruption, il faut d'abord comprendre les différents moteurs susceptibles d'intervenir dans chaque contexte. Cette démarche doit faire partie intégrante de tout travail de diagnostic de la corruption, comme indiqué dans le document thématique « Pilier 1 : compréhension de la corruption ».

Ce document thématique fournit des informations sur les **quatre types de moteurs** qui peuvent donner lieu à différentes modalités de la corruption. Il s'agit des moteurs suivants:

- Dysfonctionnements liés aux règles formelles et au contexte incitatif
- Problèmes de l'action collective

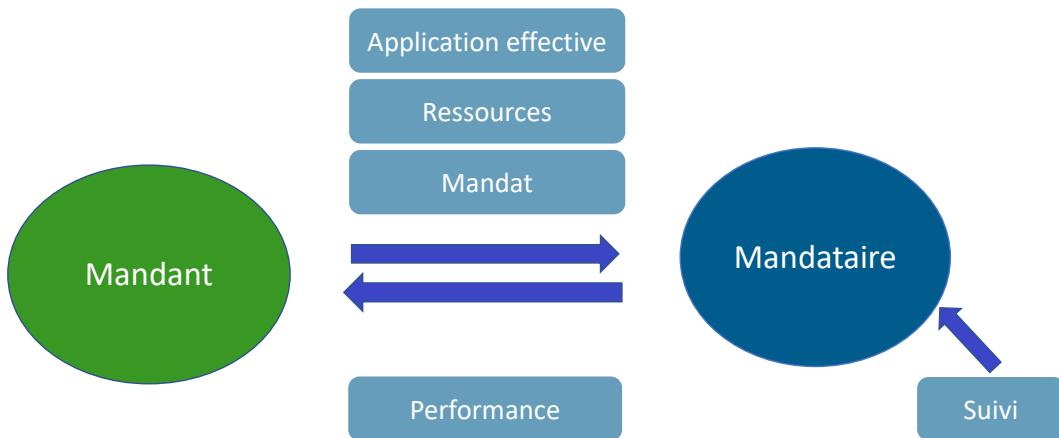
- Facteurs comportementaux
- Rôle fonctionnel de la corruption.

Dysfonctionnements liés aux règles formelles et à un contexte incitatif

Dans cette perspective, la corruption est considérée comme étant le résultat de lacunes dans les cadres juridiques et institutionnels formels qui contribuent à des incitations inappropriées ayant pour effet que les avantages de telles pratiques l'emportent sur leurs coûts. Cela s'explique généralement par le fait que les règles et les mécanismes institutionnels influent sur la prise de décision des agents publics. Ce point de vue 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 se procurer des avantages et de saisir les opportunités découlant de l'asymétrie d'information pour satisfaire leurs intérêts privés.

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.

Figure 1. Modèle de redevabilité de base



Source: Adapted from Baez-Camargo (2011), based on World Bank (2004), Basel Institute on Governance, used with permission.

Ce modèle mandant-mandataire (*principal-agent*) souligne l'importance des règles formelles et des incitations pour façonner la prise de décision dans la fonction publique. Il conçoit la corruption comme résultant de défaillances dans la relation de redevabilité entre un mandant (l'entité chargée d'exécuter un mandat au nom du mandant). Dans un système démocratique, le gouvernement est le mandataire agissant au nom des citoyens qui constituent collectivement le mandant et détiennent les droits fondamentaux. Les relations mandant-mandataire existent partout, mais les plus importantes pour comprendre la corruption sont celles où les citoyens doivent pouvoir demander des comptes aux détenteurs du pouvoir, et celles où les autorités gouvernementales doivent pouvoir garantir que les agents publics se comportent de manière intègre, en assumant leurs rôles officiels et en remplissant leurs mandats respectifs.

Dans une perspective mandant-mandataire, il est essentiel de comprendre les éléments qui doivent être réunis pour obtenir une redevabilité effective. Cela permet ensuite d'identifier les lacunes juridiques ou institutionnelles à l'origine des risques de corruption. La figure 1 illustre les conditions préalables de base qui devraient être remplies pour établir une relation de redevabilité entre un mandant et un mandataire.

■ **En premier lieu, le mandat du mandataire doit être clair et cohérent, et les ressources mises à disposition doivent être à la hauteur du mandat.** Comme on le sait, la corruption est souvent associée à l'absence de codes de déontologie dans la fonction publique, aux lacunes générées par une répartition vague des rôles ou par leur chevauchement et à l'insuffisance des salaires et/ou des ressources humaines.

■ **Dès lors qu'un mandataire dispose d'un mandat bien défini et des ressources nécessaires pour le mettre en œuvre, il doit s'acquitter de ses fonctions. Afin d'éviter une mauvaise utilisation des ressources ou un abus du mandat, il est essentiel de mettre en place un contrôle adéquat des performances du mandataire, un élément clé pour prévenir la corruption et garantir la redevabilité.** La faiblesse des capacités de contrôle va très souvent de pair avec des niveaux élevés de corruption. Le contrôle des agents publics est particulièrement problématique dans les pays où les ressources sont rares et où les infrastructures adéquates font défaut.

■ **Enfin, la redevabilité ne peut être pleinement mise en œuvre si les abus de mandat ou la mauvaise utilisation des ressources ne sont pas suivis de sanctions crédibles. Les sanctions doivent être suffisamment coûteuses pour l'emporter sur les avantages de la violation des règles et être appliquées de façon prévisible.** Les codes pénaux et les sanctions administratives sont souvent examinés à la loupe et modifiés afin d'accroître le coût de la corruption pour ceux qui s'y livrent. Cela est certes essentiel, mais il est tout aussi important de faire en sorte que les sanctions puissent être appliquées, comme le montre la situation dans de nombreux pays où « des lacunes en matière de mise en œuvre et d'application effective » contribuent à maintenir des niveaux élevés de corruption, même si des cadres juridiques et réglementaires solides sont en place.

Problèmes de l'action collective

Les données observées dans plusieurs pays fortement touchés par la corruption montrent qu'il est erroné de considérer la corruption comme un comportement anormal qui est le fait de quelques brebis galeuses dans des systèmes de gouvernance fonctionnant bien par ailleurs. Au contraire, dans certains pays où la corruption apparaît, ce comportement devient normal en raison de problèmes à grande échelle liés à la dynamique de groupe qui entraînent un manque de confiance, des attentes quant aux intentions et aux comportements des autres ainsi qu'une prise de décision collective marquée par la poursuite effrénée d'intérêts personnels à court terme.

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. Ainsi, les entreprises participant à des procédures de passation de marchés publics peuvent céder à la corruption si elles supposent que tous les concurrents sont eux-mêmes corrompus, et les usagers des services publics verseront des pots-de-vin s'ils en ont les moyens – de peur de se retrouver à la fin de la file d'attente ou même de se voir refuser le service.

L'aspect le plus critique d'une dynamique de groupe favorisant la corruption est peut-être la présomption que les autorités gouvernementales elles-mêmes, qui devraient pourtant veiller à ce que les agents publics fassent preuve d'intégrité dans l'exercice de leurs

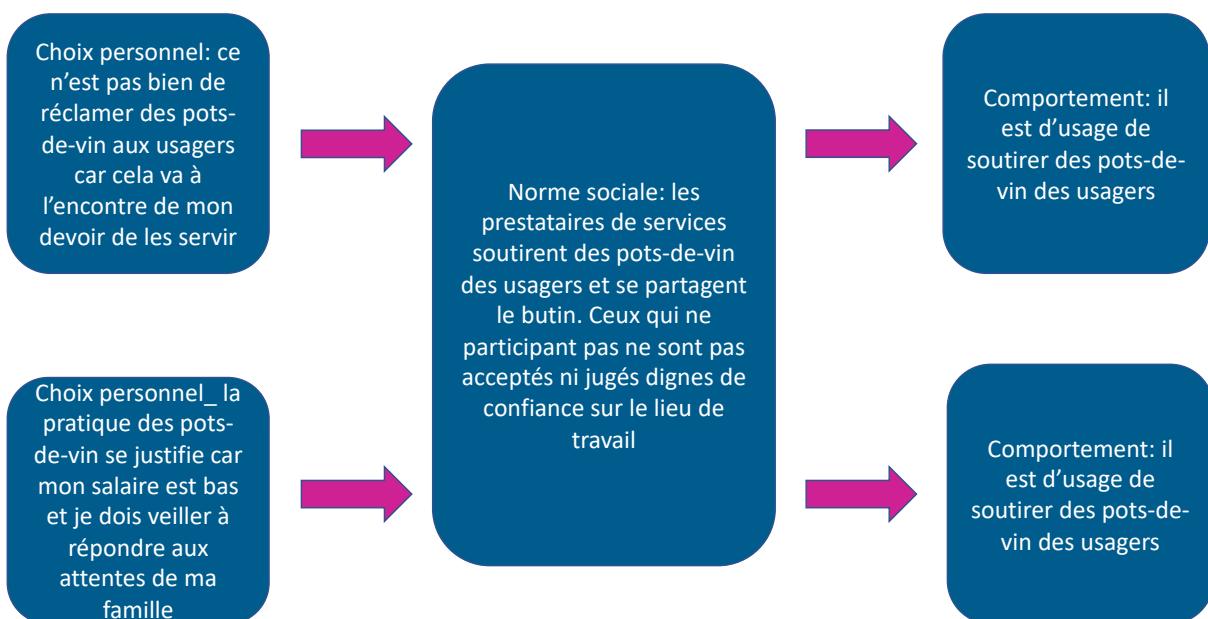
fonctions officielles et dans l'accomplissement de leurs mandats respectifs, peuvent, elles aussi, se rendre coupables de corruption. Dans ces circonstances, le modèle mandant-mandataire (l'autorité représentant les titulaires de droits en tant que mandant et le gouvernement/les agents publics en tant que mandataire) ainsi que ses prémisses et ses implications sont sapés par l'absence d'un « mandant scrupuleux », désireux et capable de faire respecter les règles.

Facteurs comportementaux

Une catégorie importante de facteurs comportementaux de la corruption est liée à des aspects de la socialité. Les travaux relatifs à la corruption et aux normes sociales sont particulièrement pertinents, car ils montrent que les modèles de comportement perçus comme étant attendus et acceptables ont une grande influence sur le **comportement effectif des gens**.

Les normes sociales de solidarité génèrent des attentes selon lesquelles les individus doivent mobiliser toutes les ressources à leur portée pour répondre aux attentes de leurs réseaux sociaux. Ces attentes s'appliquent aux agents publics comme à tout un chacun, et de nombreux travaux ethnographiques ont illustré les fortes pressions auxquelles les agents publics et les prestataires de services publics sont souvent soumis pour qu'ils tirent parti de leur poste (et des opportunités de recherche de rente qu'il offre) afin d'obtenir des avantages et des ressources pour le compte de leur famille et de leurs amis.

Figure 2. Choix personnels, normes sociales et comportements



Source : de l'auteur

Les normes sociales de réciprocité, qui se reflètent souvent dans des traditions profondément enracinées d'hospitalité et de don de cadeaux, interviennent dans le développement d'économies clientélistes liées à la corruption. Les utilisateurs de services offrent des « cadeaux » aux prestataires pour obtenir des priviléges ou un accès accéléré aux prestations, créant ainsi des liens sociaux qui perdurent et contribuent à normaliser la corruption.

Les personnes qui s'écartent des normes sociales se trouvent confrontées à des coûts sociaux importants, comme la médisance, l'ostracisme, la honte, voire dans certains cas des agressions physiques. Les pressions sociales peuvent pousser les gens à céder à la corruption, même si ce n'est pas par choix personnel ; cependant, ils peuvent se sentir obligés d'adopter un comportement corrompu s'ils pensent se conformer ainsi à ce qui est considéré comme socialement acceptable.

Concernant les problèmes de corruption où les normes sociales entrent en jeu, il est important de comprendre que les comportements peuvent s'écartez dans les faits des choix ou attitudes personnels. La figure 2 en donne une illustration à travers deux scénarios hypothétiques représentant les attitudes personnelles des prestataires de services publics vis-à-vis de la corruption.

Dans l'exemple fourni à la première ligne de la figure 2, le choix personnel de ne pas se livrer à la corruption est contrecarré par l'existence, sur le lieu de travail, d'une norme sociale qui normalise la corruption, voire en fait le comportement attendu des prestataires de services, avec pour conséquence la prévalence de la corruption.

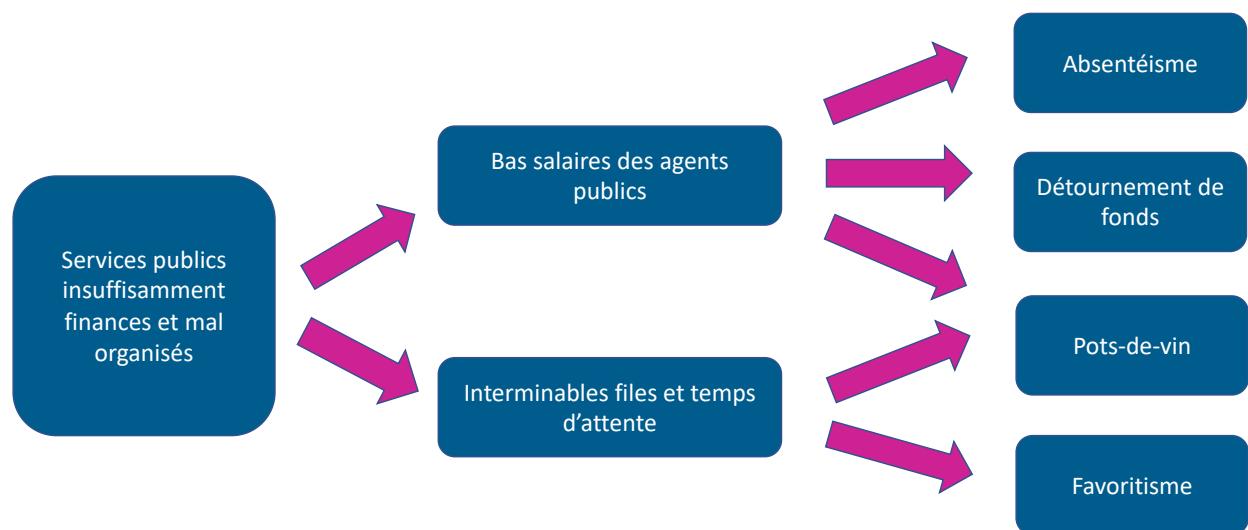
Les pressions sociales, ou même la perspective de répercussions négatives pour les personnes qui transgressent la norme sociale, peuvent orienter les comportements vers des pratiques allant même à l'encontre des convictions personnelles. Dans l'exemple ci-dessous, la conviction personnelle justifie le versement de pots-de-vin et est renforcée par la norme sociale. Le comportement induit est le même dans les deux cas. Toutefois, le type d'approche qui sera nécessaire pour lutter contre la corruption sera différent dans chaque cas, ce qui souligne l'importance d'identifier la nature des moteurs sous-jacents de la corruption.

Rôle fonctionnel de la corruption

Dans de nombreux cas, on recourt à la corruption parce qu'elle est perçue comme utile pour « faire avancer les choses » et résoudre les problèmes. Il est essentiel de comprendre les motivations à l'origine des comportements corrompus, car l'expérience a montré que si l'on ne remédie pas aux problèmes sous-jacents, les mesures de lutte contre la corruption ont peu de chances d'être efficaces, et la corruption pourrait simplement se déplacer vers d'autres domaines ou se transformer en d'autres comportements, mais tout aussi véreux (voir aussi la section intitulée « Ne pas porter préjudice aux efforts anticorruption et en éviter les conséquences indésirables » dans le document thématique « Pilier 2 : soutien aux interventions stratégiques contre la corruption »).

La figure 3 illustre la manière dont les facteurs sous-jacents peuvent donner naissance à divers types de corruption qui découlent de la nécessité pragmatique

Figure 3. Fonctionnalité de la corruption



Source : de l'auteur

de résoudre des problèmes. Elle montre comment des services publics insuffisamment financés et mal organisés génèrent des problèmes concrets auxquels les principales parties prenantes sont confrontées. Pour compenser leur faible niveau de salaire, les prestataires de services se livrent 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 imputable à l'occupation d'un deuxième emploi. Il est clair que si un agent public ne peut pas vivre de son salaire nominal, il doit trouver des solutions « créatives » pour résoudre ce problème, et ce au détriment de son rôle de prestataire de services et, en définitive, du bien public.

De même, des services publics insuffisamment financés et mal organisés ont souvent pour corollaire que la demande de services publics dépasse largement la capacité à les fournir, avec à la clé d'interminables files et temps d'attente pour accéder aux services. Les usagers en viennent souvent à offrir un pot-de-vin (ou sont invités à le faire) pour avancer plus vite dans la file. En raison des difficultés d'accès aux services, il arrive aussi que les usagers cherchent activement à se lier d'amitié avec les prestataires en leur offrant de l'argent ou des cadeaux afin de bénéficier d'un traitement préférentiel chaque fois qu'ils ont besoin d'un service.

Si l'on ne remédie pas aux causes profondes qui font que la corruption remplit une fonction pragmatique, on assistera probablement à un déplacement ou à une transformation des pratiques corrompues, mais pas à leur éradication.

Dans le monde réel, la corruption est souvent un problème multidimensionnel complexe et, parfois, les problèmes de corruption observés résultent de la conjugaison de plusieurs facteurs concomitants. Toutefois, il est important d'en identifier le plus grand nombre possible dans chaque situation pour pouvoir ajuster au mieux les mesures anticorruptions.

Pour en savoir plus:

- [Baez-Camargo, B. \(2017\) *Can a Behavioural Approach Help Fight Corruption?*](#)
- [Church, Cheyanne et Diana Chigas \(2019\) *Understanding Social Norms. A Reference Guide for Policy and Practice*](#)
- [Jackson, David et Köbis, Nils \(2018\) *Anti-Corruption Through a Social Norms Lens*](#)
- [Marquette, Heather et Peiffer, Caryn \(2020\) *Corruption Functionality Framework*](#)