

# 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



# Eléments de suivi et d'évaluation pour les programmes de lutte contre la corruption

Le suivi et l'évaluation remplissent généralement deux fonctions : la redevabilité et l'apprentissage. Nous nous concentrerons ici sur la question de l'apprentissage : Comment savoir si les programmes de lutte contre la corruption sont efficaces ? Quelles leçons pouvons-nous tirer dans l'optique de futures décisions sur les programmes anticorruption ? Le présent document, élaboré dans le cadre de la formation en ligne « Essentials of Anti-Corruption » proposée par le Centre de ressources anticorruption U4, s'inspire largement des travaux présentés dans le document (en) *User's Guide to Measuring Corruption and Anti-Corruption* (Trapnell 2015) qui reste un excellent outil pour déterminer comment suivre et évaluer les programmes de lutte contre la corruption.

**Les points de données pour le suivi et l'évaluation diffèrent de l'analyse des facteurs de corruption.**

Les sources d'information qui aident à diagnostiquer les problèmes de corruption et à sélectionner les approches-programme ne sont peut-être pas aussi utiles quand il s'agit de suivre l'évolution d'un programme. Mais elles ont leur importance. L'analyse d'économie politique (AEP) et d'autres outils indispensables au diagnostic des opportunités et des contraintes ne fournissent pas de points de données utiles pour suivre les progrès d'un programme ou d'un processus de réforme. Inversement, d'autres types de données, comme le nombre de conclusions d'audit négatives ou de plaintes pour corruption contre un ministère donné, permettent de mesurer si l'effort de réforme visant à lutter contre la corruption au sein de ce ministère donne des résultats concrets.

**L'AEP peut aider à déterminer pourquoi un programme a bien fonctionné ou non.** Toutefois,

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.

## Encadré 1. Exemple illustrant l'impact des mesures sur les différents niveaux de résultats

Le principal objectif d'un programme de soutien est de diminuer la corruption dans les marchés publics. Les données administratives qui documentent les changements dans les règlements ou les processus internes, comme la mise en place d'un système de passation électronique des marchés publics, seront utiles à court terme mais auront peu d'incidence sur l'objectif final. L'augmentation de la proportion de marchés passés avec un tel système pourrait constituer un résultat intermédiaire dans une perspective à plus long terme.

Sachant combien la corruption elle-même est difficile à déterminer, il est important d'opter pour des mesures susceptibles de refléter une diminution de la corruption : par exemple, une différence moindre entre les coûts des contrats gouvernementaux et ceux du secteur privé, ou une plus grande diversité de fournisseurs remportant des contrats. Une baisse de la perception de la corruption dans le ministère cible peut aussi être un indicateur utile, mais seulement s'il était déjà notoire que la corruption dans les marchés publics expliquait largement cette perception.

Source : de l'auteur.

ces données susmentionnées n'indiquent pas à quoi est dû le progrès ou l'absence de progrès. C'est pourquoi il est intéressant d'effectuer d'autres AEP périodiquement afin de compléter le suivi des données, notamment lors des évaluations à mi-parcours ou des évaluations finales. La corruption, tout comme la lutte contre la corruption, revêt une dimension politique plutôt que simplement technique. C'est pourquoi il est important de suivre la dynamique des réformes, non seulement au début mais tout au long du processus.

**Une « analyse politique quotidienne » complète les données de suivi.** Entre chaque évaluation, une excellente façon d'assurer un suivi efficace est d'associer

les données spécifiques avec une analyse politique quotidienne afin de comprendre pourquoi des progrès sont réalisés ou non.

Cette association peut se faire, par exemple, dans le cadre d'exams de projet trimestriels ou semestriels : tout en contrôlant que les résultats s'annoncent prometteurs, vérifier que les hypothèses de la théorie du changement sont exactes. Certains types de données récoltées sont plus pertinents pour certaines étapes d'un programme.

**Certains types de données sont plus pertinents pour certaines étapes d'une chaîne de résultats.**

Figure 1. Différents types de données correspondent à différentes étapes d'une chaîne de résultats



Source : adapté de Trapnell/UNDP (2015: 33).

Le suivi commence avec la création d'une chaîne de résultats qui répertorie les intrants, les produits et les résultats escomptés d'un programme ou d'un effort de réforme particulier. Cette chaîne indique les étapes logiques découlant de la théorie du changement et identifie les mesures permettant de déterminer si les efforts vont produire des résultats.

Il est particulièrement important de disposer de bonnes données d'indicateurs au niveau des résultats, car ce niveau représente les changements effectifs résultant d'un investissement, comme l'illustre la figure 1. Pensez aux différentes choses que vous aimeriez chiffrer ou mesurer à différents niveaux. Pour les résultats à court terme, par exemple, vous pourriez vérifier si certains changements de politique ont eu lieu ou si les effectifs atteignent le niveau convenu. Pour les résultats intermédiaires, vous pourriez examiner les conséquences de ces politiques et de ces capacités, comme le traitement d'un plus grand nombre de plaintes ou les réponses apportées aux demandes d'information. Il est important de noter que les points de données usuels tels que la perception de la corruption ou l'amélioration des scores du gouvernement ne se manifestent qu'à plus long terme. **C'est une erreur fréquente, dans la lutte contre la corruption, de vouloir détecter trop tôt ce type de changements.**

## Les indicateurs internationaux de corruption sont une arme à double tranchant

### Avantages

Il est tentant d'utiliser des sources internationales pour le suivi, car les informations sont **facilement disponibles** et nécessitent peu d'investissement. En outre, ces indicateurs confèrent généralement une plus grande crédibilité, car ils sont **indépendants et donc moins susceptibles d'être manipulés** que les données générées localement.

### Désavantages

Les indicateurs internationaux de corruption comportent cependant **plusieurs défauts** dont il faut tenir compte.

- Un grand nombre d'entre eux sont **trop agrégés** pour que les changements puissent être clairement imputés à un programme particulier. Si l'on prend par exemple un programme de lutte contre la corruption axé sur le gouvernement, il peut sembler intéressant d'utiliser un indicateur tel que l'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial, qui est fondamental pour les activités de cette organisation. Mais il est important d'aller plus en détail et d'examiner le type de facteurs inclus

dans cet indicateur. Vous pouvez vous référer à la liste des composantes pour vérifier si le programme que vous soutenez englobe un nombre suffisant de ces facteurs pour pouvoir changer le score. Si un indicateur ne comprend pas ces informations désagrégées, qui vous permettent de sélectionner des scores plus en lien avec votre programme, il est sans doute préférable de chercher une autre source d'information.

- Vous devez **apprendre à maîtriser les fondements de la méthodologie employée** et vérifier d'où proviennent les informations. Il est important de connaître la source des informations car les données doivent avoir un lien avec les activités et les objectifs de votre programme. Par exemple, si votre programme vise une amélioration des services publics pour accroître la légitimité globale du gouvernement, il peut être plus intéressant de connaître l'opinion publique que l'avis des chefs d'entreprise. Le délai entre la saisie des données et la publication des séries de données peut aussi avoir une grande importance : la valeur 2021 d'un indicateur donné peut être basée sur des données recueillies en 2020 ou même avant, ce qui peut nuire au suivi des changements résultant d'un nouveau programme, en particulier à court terme.
- **Historique des résultats:** Il faut également consulter les notes méthodologiques des indicateurs pour vérifier la compatibilité sur la durée (si la méthodologie a changé, les résultats ne peuvent pas être comparés sur la durée). Par exemple, la méthodologie appliquée pour l'indice de perception de la corruption a changé en 2012. Les scores de performance d'un pays donné sont désormais comparables dans le temps, mais avant 2012, ils ne l'étaient pas.
- **L'évolution des scores, qui reflète les changements concrets qui vous intéressent** est un enjeu important souvent négligé. Vérifiez l'évolution des données d'un indicateur sur la durée. Si un pays enregistre des scores similaires année après année, alors que des changements de politique pertinents ont eu lieu, cela peut indiquer que l'indicateur ne prend pas en compte ces changements et qu'il n'est donc pas adéquat pour mesurer les progrès de votre programme.
- Il peut arriver que **des parties prenantes clés estiment qu'un indicateur international n'est pas crédible** justement parce qu'il est externe et, dans de nombreux cas, opaque. Ainsi, l'avis d'un expert peut être rejeté par le gouvernement ou par

d'autres acteurs parce qu'ils estiment que les résultats obtenus à travers les indicateurs comprennent des biais ou et que les rapports internationaux sont injustes. D'où l'importance de penser à votre public cible quand vous choisissez vos indicateurs. Vous pouvez aussi utiliser les données tirées des enquêtes et des rapports réalisés à l'échelle locale. Souvent, les statistiques gouvernementales, les données des ONG et des instituts de sondage renommés, ainsi que les données tirées de rapports d'activités de projets, tels que les scorecards de redevabilité (tableaux de bord) ou les enquêtes auprès des utilisateurs, sont davantage adaptées aux apports et objectifs spécifiques de votre projet, et reflètent donc mieux les changements espérés. La solution serait de combiner des indicateurs internationaux soigneusement vérifiés avec des indicateurs locaux.

## La désagrégation des données est indispensable au processus MEL (suivi-évaluation-apprentissage)

Les indicateurs désagrégés sont particulièrement importants parce qu'il est quasi impossible d'établir un lien plausible entre un programme donné et un changement observé dans un indice de corruption agrégé ou une enquête démographique globale. En fait, des changements peuvent survenir dans les scores, sans avoir aucun lien avec les efforts de lutte contre la corruption. Ils peuvent même indiquer l'inverse de la réalité. Exemple typique, l'indice de perception de la corruption peut indiquer une évolution négative suite à une augmentation de la couverture médiatique de la corruption ou du nombre de poursuites, alors que dans les faits, le renforcement des médias et l'intensification des poursuites constituent des évolutions positives.

Un indicateur agrégé risque de faire l'impasse sur ces changements positifs, ou de ne pas en tenir compte au moment voulu.

L'autre intérêt de la désagrégation est d'offrir un aperçu plus détaillé de la mise en œuvre. Cela concerne l'ensemble des données et non pas uniquement les indices agrégés. Par exemple, si votre programme vise à augmenter la dénonciation de la corruption, il peut être très important de savoir d'où proviennent les comptes rendus, ou quel est le mode de dénonciation le plus couramment utilisé, afin de mieux cibler les mesures de sensibilisation ou d'améliorer l'accès à certains mécanismes de dénonciation.

Enfin, il est rare que les données agrégées indiquent comment les changements affectent d'autres priorités de développement, comme le genre, la pauvreté ou les

conflits. Il peut être très important de connaître l'impact différentiel des efforts de lutte contre la corruption par région ou par localité pour mettre en place des programmes sensibles aux conflits.

De même, le fait de désagréger les données reflétant la perception et l'expérience selon le genre, ou de se concentrer sur la corruption au sein des services, qui affecte particulièrement les femmes et les populations pauvres, permet de déterminer dans quelle mesure les efforts de lutte contre la corruption sont favorables aux pauvres ou encouragent l'autonomisation des femmes.

## Quelles sont les conséquences pour les programmes de la DDC ?

**Le choix des indicateurs, y compris au niveau des résultats, dépend de la partie ou de l'aspect du système sur lequel porte le programme et des objectifs de ce dernier.**

Le débat sur les indicateurs évolue constamment et reflète une compréhension accrue de la corruption et de la lutte contre la corruption. Les données et les indicateurs ne manquent pas, que ce soit aux niveaux national, régional ou international, mais une sélection, et des ajustements spécifiques au programme, devront être effectués au cas par cas, en fonction du programme. Par exemple, un programme visant à soutenir l'élaboration d'un système efficace de déclaration des valeurs patrimoniales pourrait utiliser des indicateurs sur les taux de conformité aux différentes étapes de la mise en œuvre et après la réalisation du programme, y compris, le cas échéant, les indicateurs inclus dans le baromètre mondial des données de la Banque mondiale (*World Bank Global Data Barometer Handbook*, en) qui sont ajustés aux contextes nationaux. Un programme sur la gestion des finances publiques pourrait utiliser les indicateurs du programme PEFA (dépenses publiques et responsabilité financière). Si le programme se focalise sur l'intégrité judiciaire, de nombreux indicateurs potentiels peuvent être explorés à l'aide du *Guide de ressources de l'ONUDC sur le renforcement de l'intégrité et des capacités de la justice*. Si une intervention vise à renforcer l'institution supérieure de contrôle des finances publiques d'un pays, les données générées par l'institution elle-même pourraient être utilisées comme base de référence et des indicateurs à court, moyen et long terme pourraient être formulés. Si la lutte contre la corruption intègre des éléments de transparence et d'intégrité dans les programmes sectoriels, des ressources sont disponibles pour développer des indicateurs spécifiques à ce niveau ; par exemple, l'OCDE a développé des indicateurs sur le secteur de l'eau qui pourraient s'avérer utiles.