

Lutte contre la corruption



NOTE DE PRATIQUE

Février 2004

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	i
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	ii
1. INTRODUCTION.....	1
2. LA CORRUPTION, FREIN AU DÉVELOPPEMENT; PROBLÈMES ET PORTÉE.....	3
2.1 Causes de la corruption.....	3
2.2 Conséquences de la corruption.....	4
3. CRÉNEAU DU PNUD ET POINTS D'ENTRÉE POSSIBLES.....	7
4. IMPLICATIONS OPÉRATIONNELLES.....	9
4.1 Leçons et principes d'action.....	9
4.2 Quintuple stratégie de réforme anti-corruption.....	12
4.3 Orientations pratiques : points d'entrée possibles du PNUD dans la lutte contre la corruption.....	18
ANNEXES.....	25
ANNEXE 1 : REDEVABILITÉ, TRANSPARENCE ET INTÉGRITÉ : DÉFINITIONS.....	25
ANNEXE 2 : LES ACTEURS CLÉS DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LEUR RÔLE.....	26
ANNEXE 3 : ÉTUDES DE CAS DU PNUD SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	28
ANNEXE 4 : LE PROGRAMME DE REDEVABILITÉ ET DE TRANSPARENCE DU PNUD.....	32
ANNEXE 5 : LANCEMENT D'UNE CAMPAGNE DE RÉFORME ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : PRINCIPES.....	34
ANNEXE 6 : LÉGISLATION FAVORABLE AUX POLITIQUES ANTI-CORRUPTION.....	35
ANNEXE 7 : INSTRUMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	36
ANNEXE 8 : À QUI LE PNUD PEUT-IL S'ASSOCIER DANS SES PROGRAMMES ?.....	37
ANNEXE 9 : LIENS UTILES : PARTENAIRES, RESSOURCES ET SITES DIVERS.....	38
ANNEXE 10 : ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	41

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La corruption a, chose incontestable et incontestée, un impact négatif sur le développement. Elle pèse particulièrement lourd, des preuves recueillies dans le monde entier ne permettent pas d'en douter, sur les pauvres. La corruption freine le développement économique, réduit les services sociaux et opère des prélèvements sur les investissements destinés à l'infrastructure, aux institutions et aux services sociaux. En outre, elle favorise l'établissement d'un environnement antidémocratique caractérisé par l'incertitude, l'imprévisibilité, l'érosion des valeurs morales et le manque de respect pour les institutions constitutionnelles et l'autorité. Elle mine également les efforts visant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La corruption reflète donc des carences dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de la gouvernance qui se répercutent sur la pauvreté et sur la sécurité humaine.

Depuis 1997, le PNUD met en œuvre des programmes de redevabilité, de transparence et d'intégrité (RTI) dans le cadre de ses interventions visant à renforcer la gouvernance démocratique, le premier de ces programmes étant le Programme sur la redevabilité et la transparence (*Programme for Accountability and Transparency - PACT*). Le document de politique du PNUD intitulé *Fighting Corruption to Improve Governance [La lutte contre la corruption pour l'amélioration de la gouvernance]* (1998) a souligné l'importance de la prise en compte de la corruption en tant que phénomène de développement, mais sans préciser comment l'on peut élaborer des mesures spécifiques en faveur de la RTI et contre la corruption et les intégrer de manière efficace dans les programmes de développement.

Les interventions du PNUD dans les domaines de la RTI et de la lutte contre la corruption ont évolué au cours des cinq dernières années (1998 à 2003); parties essentiellement d'un appui à la sensibilisation et au plaidoyer, elles se sont orientées vers la fourniture de conseils aux partenaires nationaux selon des approches plus globales fondées sur les premiers enseignements tirés de l'expérience et des instruments politiques élaborés au sein de l'organisation. S'il reste encore beaucoup à faire, notamment pour renforcer les capacités internes du PNUD et pour en réviser les structures de manière à appuyer ses travaux et à rendre compte comme il convient de ses réalisations dans ce domaine. Le PNUD a beaucoup accompli en matière de codification et de partage des connaissances pour renforcer la lutte contre la corruption et améliorer ses programmes de RTI. La présente note de pratique, avec la publication de référence sur la redevabilité, la transparence et l'intégrité et les études de cas, constitue une contribution supplémentaire aux efforts du PNUD.

Dans *Fighting Corruption to Improve Governance*, l'impartialité de l'organisation, ses partenariats et l'importance qu'elle attache à la gouvernance sont mis en évidence en tant que composantes de la valeur ajoutée de sa contribution dans le domaine de la lutte contre la corruption. C'est toujours là que réside notre principal avantage comparatif. La présente note de pratique bâtit sur la capacité du PNUD à favoriser le partage de connaissances et d'idées novatrices et à instaurer la confiance, ce qui lui permet de mieux aider les gouvernements à définir et à appliquer des politiques appropriées grâce à un dialogue ouvert et participatif entre les principales parties prenantes. Elle tire également parti des initiatives d'amélioration de la gouvernance et de réduction de la pauvreté qui ont permis d'établir les conditions requises pour concevoir et mettre en œuvre une approche globale intégrée. Elle souligne aussi l'importance de notre neutralité qui nous aide à agir dans des situations politiques délicates dans divers pays tout en promouvant l'attachement aux principes démocratiques et le développement de la démocratie. Le PNUD est en mesure, ce faisant, d'intervenir par différents points d'entrée dans le domaine thématique général de la RTI.

L'un des principaux défis à relever est celui de déterminer la faisabilité de changements réels, compte tenu de l'environnement politique. Il existe de larges possibilités de programmation créatrice dans les pays qui sont généralement « propres » et gouvernés par des dirigeants politiques attachés à la réforme. En revanche, il en va autrement dans les pays où la corruption est systémique et s'est installée au point de devenir la norme. Il est extrêmement important de connaître les contraintes politiques auxquelles on fait face de même que les ouvertures politiques à exploiter; comme le montrent les études de cas, ces ouvertures existent et il convient de les cultiver soigneusement.

Le PNUD se trouve donc placé de manière privilégiée pour associer une large gamme de parties prenantes nationales aux efforts de lutte contre la corruption selon une approche holistique et pour fournir des appuis et des conseils de qualité dans les huit domaines prioritaires suivants : 1) Formulation, lancement et mise en œuvre de stratégies anti-corruption nationales et locales; 2) Renforcement de la responsabilisation interne; 3) Renforcement des capacités des entités et institutions nationales compétentes en matière de RTI; 4) Attention particulière au renforcement des mesures de RTI dans les situations de post-conflit; 5) Association des organisations de la société civile à la programmation et à l'élaboration des politiques de RTI; 6) Coordination des initiatives anti-corruption au niveau des pays; 7) Mise en œuvre et suivi de la Convention des Nations Unies contre la corruption; 8) Codification des connaissances et mesure des performances.

1. INTRODUCTION

La corruption a, chose incontestable et incontestée, un impact négatif sur le développement. Elle pèse particulièrement lourd, des preuves recueillies dans le monde entier ne permettent pas d'en douter, sur les pauvres. La corruption freine le développement économique, réduit les services sociaux et opère des prélèvements sur les investissements destinés à l'infrastructure, aux institutions et aux services sociaux. En outre, elle favorise l'établissement d'un environnement antidémocratique caractérisé par l'incertitude, l'imprévisibilité, l'érosion des valeurs morales et le manque de respect pour les institutions constitutionnelles et l'autorité. La corruption reflète donc des carences dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de la gouvernance qui contribuent à la pauvreté et se répercutent sur la sécurité humaine.

Sous l'effet de la mondialisation et des pressions croissantes en faveur de l'amélioration des « institutions gouvernantes », au début des années 90, les fournisseurs d'aide au développement se sont départis progressivement de leurs préoccupations traditionnelles (neutres) en matière de réforme de l'administration publique pour s'intéresser à des questions relevant de domaines plus sensibles du point de vue politique, qui se situent au cœur de la bonne gouvernance. Depuis, l'amélioration de la redevabilité, de la transparence et de l'intégrité (RTI) ainsi que la lutte contre la corruption sont l'un des domaines de l'aide extérieure qui ont connu une croissance rapide (*voir l'annexe 1 : Définitions de la RTI et l'annexe 2 : Les acteurs clés de la lutte contre la corruption et leur rôle.*)

La demande mondiale de redevabilité et de transparence en matière de gouvernance a également connu un regain lors de la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey (mars 2002) où les dirigeants des pays en développement comme des pays développés ont convenu du principe de la redevabilité mutuelle et de l'obligation de rendre compte, principe sous-jacent d'une entente au niveau mondial selon laquelle les pays mettant en œuvre des réformes politiques et économiques soutenues recevraient un appui accru de la part de la communauté des bailleurs de fonds. La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dépendra de la « qualité » de la gouvernance et du degré d'efficacité, d'efficience et d'équité en matière de génération, d'allocation et de gestion des ressources. En conséquence, les efforts de lutte contre la corruption appuient directement l'éradication de la pauvreté et la promotion de la sécurité humaine pour tous et contribuent à la mise en œuvre de l'agenda mondial des Nations Unies visant à fournir une aide aux pays pour atteindre les OMD. Il est clairement reconnu que la corruption est un problème important que les pays développés comme les pays en développement doivent s'attacher à résoudre et que ce problème ne se manifeste pas exclusivement dans les pays en développement.

Les négociations relatives à la Convention des Nations Unies contre la corruption se sont achevées à la fin 2003. Les États Membres devront, une fois qu'ils auront ratifié cet instrument, adopter des mesures législatives nationales compatibles avec les dispositions de celui-ci. Les bureaux de pays du PNUD interviendront pour aider les pays partenaires à honorer leurs engagements et à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention, ce qui contribuera à la mise en œuvre d'autres actions et favorisera l'apprentissage dans les domaines de la redevabilité, de la transparence et de l'intégrité.

La présente Note de pratique a pour objet de définir un cadre dans lequel s'inscriront les approches et les interventions du PNUD et de faciliter les activités du réseau des connaissances en matière de redevabilité, de transparence, d'intégrité et de lutte contre la corruption, en tant que thème transversal intéressant la communauté des praticiens de la gouvernance démocratique dans son ensemble. Elle vise les objectifs spécifiques suivants :

- 1) Améliorer chez les praticiens du PNUD la compréhension des principes de la RTI et de la lutte contre la corruption dans les domaines du développement et de la gouvernance aux niveaux mondial et national;
- 2) Présenter l'expérience du PNUD et les leçons à retenir tirées des activités de terrain; et
- 3) Faire connaître l'approche et le créneau spécifiques du PNUD et ses recommandations concernant les activités.

Élaborée par un processus de consultation à l'échelle de toute l'organisation et avec les conseils d'autres experts et partenaires, la présente note intègre l'état des connaissances internes, les études de cas effectuées et les recherches sur les questions émergentes; elle a également bénéficié d'un large processus d'examen par les pairs.

2. LA CORRUPTION, FREIN AU DÉVELOPPEMENT; PROBLÈMES ET PORTÉE

Dans son document de politique intitulé *Fighting Corruption to Improve Governance [La lutte contre la corruption pour l'amélioration de la gouvernance]*, approuvé par le Conseil d'administration en juillet 1998, le PNUD définit la corruption comme suit : *mésusage du pouvoir, de l'autorité ou de fonctions publiques en vue de l'obtention d'avantages privés, au moyen de pots-de-vin, d'extorsion, de trafic d'influence, de népotisme, de fraude, de paiements « de facilitation » ou de détournement de fonds. Bien que souvent considérée comme le fait d'instances et de fonctionnaires gouvernementaux, la corruption est également répandue dans le secteur privé.* (Ce document est disponible à http://www.undp.org/governance/docsaccount/fighting_corruption_to_improve_governance.pdf. Il analyse les divers types de corruption, petite et grande, ainsi que la diversité des perceptions et des pratiques entre différentes cultures, éléments auxquels la présente note ne s'arrête pas.)

2.1 Causes de la corruption

La corruption est essentiellement un problème de gouvernance, un constat d'échec des institutions et la marque d'un manque de capacités de gérer la société au moyen de systèmes équilibrés de freins et de contrepoids sociaux, judiciaires, politiques et économiques. Quand ces systèmes formels et informels s'avèrent inopérants, la mise en œuvre et l'application des lois et des politiques assurant la responsabilisation et la transparence deviennent plus difficiles.

Sur le plan institutionnel, la corruption se manifeste lorsque les agents publics disposent d'une large autorité, qu'ils sont soumis à des incitatifs pervers, qu'ils ne sont guère tenus responsables de leurs actes ou que l'exercice de leur responsabilité relève de critères informels et non pas formels. (Voir la formule présentée dans l'encadré 1.)

Les recherches indiquent que la **structure de la rémunération** au sein de l'Administration de l'État a une influence déterminante sur l'évolution de la corruption. La corruption tend à se développer lorsque les agents concernés sont mal rémunérés, qu'ils ont de multiples occasions de se faire verser des pots de vin et qu'ils risquent peu d'être découverts ou sévèrement punis (Quah, 1999, 7). Toutefois, l'augmentation des salaires, qu'elle résulte de la croissance économique ou d'un accroissement du rendement et d'une réduction des effectifs de la fonction publique, ne produit l'effet recherché que si elle est doublée d'une forte volonté politique de modifier les attitudes, d'établir un système de méritocratie dans l'Administration et d'appliquer à la lettre les règlements anti-corruption.

Parmi les autres facteurs susceptibles d'influencer la corruption figurent le **risque de découverte** (probabilité de détection de l'infraction) et les conséquences auxquelles s'exposent les

Encadré 1 : Causes de la corruption

Robert Klitgaard, spécialiste dans ce domaine, propose une équation simple qui résume les causes de la corruption, celle-ci résultant du contrôle monopolistique des agents publics disposant de pouvoirs discrétionnaires, en l'absence de systèmes de responsabilisation :

$$C \text{ (Corruption)} = M \text{ (Monopole)} + D \text{ (Discrétion)} - R \text{ (Redevabilité)}$$

Le guide de référence du PNUD intitulé *UNDP Source Book on Accountability, Transparency and Integrity* (à paraître mais disponible en version préliminaire à http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/sourcebook_ati.htm) prend également en considération l'intégrité et la transparence, facteurs importants pour faire contrepoids au monopole et au pouvoir discrétionnaire des agents publics. Il propose donc la formule suivante :

$$\text{Corruption} = (\text{Monopole} + \text{Discrétion}) - (\text{Redevabilité} + \text{Intégrité} + \text{Transparence})$$

Ceci indique qu'en l'absence de RTI (provenant principalement de faiblesses de la gouvernance) la combinaison du monopole du contrôle et du pouvoir discrétionnaire aboutit à la corruption. La corruption résulte donc essentiellement de carences de la gouvernance.

fonctionnaires dans ce cas. La liberté d'association et la liberté de la presse investissent la société civile, les groupes d'intérêt public, les journalistes enquêteurs et d'autres d'une mission de dénonciation des abus et leur confèrent le droit de ce faire. Une implication plus active de la société civile peut se traduire par une surveillance plus attentive; inversement des conditions contraires à une telle implication ont souvent pour effet d'offrir davantage de possibilités de corruption. Par ailleurs, les **sanctions criminelles** ont, à l'évidence, un impact sur les comportements. L'absence de poursuites immédiates des agents fautifs et de sanctions professionnelles telles que le licenciement et de réprobation de la société à leur égard constitue un encouragement à la criminalité et à l'instauration d'une culture d'impunité qui favorise le développement de la corruption.

Un autre ensemble de facteurs tout aussi complexe est celui qui est lié aux **avantages escomptés** de la corruption, que le responsable concerné compare rationnellement aux **coûts potentiels** de l'opération. La plupart des cas de corruption comportent la conclusion d'un marché entre le fonctionnaire et un acteur privé. Le fonctionnaire fait usage du pouvoir que lui confèrent ses fonctions pour offrir à son partenaire privé des avantages concentrés supérieurs à ceux que celui-ci pourrait obtenir sans intervention de l'État (Treisman 1999). À l'évidence, plus le rôle de l'État est important et plus il intervient dans l'activité économique, plus nombreuses aussi sont les possibilités de corruption (Tanzi 1994). Par ailleurs, l'aptitude du fonctionnaire à offrir à un partenaire privé une protection bénéfique dans certains marchés intérieurs dépend de l'ouverture du marché considéré aux importations et à la **concurrence extérieure**. Selon les experts, les pays ouverts au commerce extérieur sont généralement moins corrompus. Enfin, **certaines avantages peuvent avoir une origine « naturelle »** mais offrir des occasions de corruption au niveau de leur répartition. Ainsi, dans les pays dotés d'importantes ressources de matières premières, tels que carburants, minerais et métaux, des possibilités substantielles de corruption se présentent aux responsables de l'attribution des droits d'exploitation de ces ressources (Ades et Di Tella 1999).

Encadré 2 : Caractéristiques des systèmes favorables à la corruption

- Concentration de l'autorité dans les mains du pouvoir exécutif et faiblesse ou absence de freins et contrepoids
- Manque de transparence des décisions du pouvoir exécutif allié à des limites de l'accès à l'information
- Systèmes de réglementation complexes autorisant des prises de décision discrétionnaires
- Faiblesse des systèmes de supervision et d'application des règlements
- Systèmes de contrôle social peu efficaces

Les facteurs contributifs peuvent provenir de multiples domaines, notamment de la structure des marchés et des possibilités d'intervention des fonctionnaires sur le marché, ainsi que du niveau de **stabilité ou d'instabilité politique** du pays. C'est ainsi que des recherches récentes indiquent que les situations de post-conflit offrent un terrain propice à la corruption et que les circonstances spécifiques de la transition d'une économie planifiée à une économie de marché favorisent le développement de la capture par l'État et de la corruption administrative dans les républiques de l'ancien bloc soviétique.

À cet égard, il est important d'élucider les causes de la corruption dans le pays considéré, de manière à ce que les interventions ou les réformes prévues s'attaquent aux causes premières du problème, ainsi qu'il sera exposé dans la suite de la présente note de pratique. (*L'encadré 2 présente certaines caractéristiques typiques des systèmes de gouvernance sensibles à la corruption.*)

2.2. Conséquences de la corruption

La corruption est particulièrement coûteuse. Dans le monde en développement, elle se chiffre en milliards de dollars par an, détourne des ressources rares et réduit les possibilités de développement des pays. Dans les pays où elle est endémique, ses conséquences pèsent de manière disproportionnée et cruelle sur les pauvres, défavorisés par rapport à ceux qui ont les moyens de verser des pots-de-vin et qui sont disposés à le faire. La corruption resserre le carcan de

la pauvreté sur les pays qui en souffrent déjà et qui ont besoin de toutes les ressources disponibles pour financer leurs programmes sociaux et économiques. Elle mine également les efforts visant à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et constitue l'un des grands obstacles qui s'opposent aux prestations efficaces de services publics.

La corruption :

- **Freine la croissance économique et décourage l'investissement étranger direct (IED).** Elle mine les activités, l'intégrité et l'efficacité du secteur privé. D'après une étude du FMI, les distorsions résultant de la corruption se traduisent par une réduction des investissements et de la croissance économique.
- **Détourne les recettes de l'État et réduit les dépenses sociales.** La corruption dans les organismes producteurs de recettes vient réduire la part de l'État et, par suite, les ressources disponibles pour répondre aux besoins sociaux, en particulier ceux des pauvres et notamment par les filets de protection sociales, et pour appuyer le développement. Elle détourne indûment les fonds déjà limités alloués aux dépenses sociales au bénéfice de quelques individus.
- **Diminue l'efficacité des règlements officiels.** Le non-respect des exigences réglementaires dans les domaines de la santé publique, de la protection et l'environnement et d'autres peut avoir des conséquences catastrophiques pour les moyens d'existence des gens et pour l'environnement et la biodiversité du pays et de la région.
- **Favorise l'impunité des coupables et réduit l'intégrité des pouvoirs publics.** Les fonctionnaires et les magistrats qui acceptent des pots-de-vin renforcent l'emprise des éléments criminels et corrompus sur la société et leur influence. La corruption au sein du système judiciaire favorise l'instauration d'une culture d'impunité et expose à l'incertitude et à l'imprévisibilité ceux qui recourent à la justice, tout particulièrement les pauvres et les défavorisés.
- **Porte atteinte aux droits de l'homme.** La corruption de l'État enferme celui-ci dans un cercle vicieux où il perd rapidement son autorité et son aptitude à gouverner pour le bien commun. La corruption, par les dénis de justice qu'elle entraîne, permet de faire taire les critiques et laisse les atteintes aux droits de l'homme impunies. Quand la corruption règne, les libertés et les droits fondamentaux de la personne sont menacés et l'exécution des contrats sociaux et économiques devient imprévisible.

(Voir aussi le document de travail du PNUD : Corruption and Good Governance, à <http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption3/corruption3.htm>)

Encadré 3 : Mesure des pertes dues à la corruption

- Une étude de l'administration fiscale d'un pays africain a révélé que le manque à gagner résultant des droits de douane non perçus s'élevait à 70 milliards d'unités de monnaie locale (soit 134,5 millions de dollars EU) pour la période 1993-1994, alors que les droits de douane effectivement perçus n'étaient que de 28.4 milliards. Le manque à gagner dû à la corruption se chiffre donc pour cette période à 2,5 fois les recettes effectives.
- Dans un pays d'Asie, les pertes attribuables à la corruption se situent, selon les estimations, entre 30 % et 45 % du budget annuel alloué par l'État. Un total de 30 % des fonds alloués pour le cinquième plan de développement quinquennal (1989-1993) ont été détournés. Le secteur privé estime qu'au moins 30 % des coûts de production consistent en des paiements de redevances « non officielles ». Plus de 100 milliards d'unités de monnaie locale ont disparu du Fonds d'appui de la liquidité bancaire lorsque de la faillite de dizaines de banques privées provoquée par le pillage des avoirs par leurs propriétaires et leurs cadres.
- D'après les chiffres des dépenses d'investissement et les estimations des experts sur la portée de la corruption dans les contrats, les fonds détournés en l'espace de neuf ans dans un État arabe se situent entre 20 % et 70 % de ces dépenses, soit 1,5 milliard de dollars EU. Le coût de la corruption dans ce pays, en situation de post-conflit, est égal à celui de la paix, de la réconciliation, de la reconstruction et des nouvelles politiques.
- Dans un pays d'Asie, les comptes de l'État indiquent que, dans le dernier plan économique, sur un budget total de 80 milliards d'unités monétaires, la part des dépenses consacrée aux programmes d'atténuation de la pauvreté et de développement rural était de 240 millions d'unités monétaires, soit 0,3 % du budget. La réponse la plus fréquente à la question « où va l'argent ? » consiste à citer le Premier ministre qui, à propos de l'échec des programmes de développement rural, a noté que « seuls 15 % des fonds alloués par le gouvernement à l'atténuation de la pauvreté atteignent effectivement les bénéficiaires ». Réponse dont on déduit que 85 % de ces fonds sont gaspillés ou détournés. Des auditions publiques ont permis de prouver où, quand et comment les détournements se produisaient et ont révélé l'immense décalage qui existe entre les programmes prévus et leur réalisation effective; elles ont également mis en évidence la pratique d'une fraude telle que 30 % seulement des fonds arrivent au niveau des villages. Des calculs rapides font apparaître que, dans les régions où la pauvreté (et son atténuation) est un secteur d'intervention important, il pourrait s'agir là, et de loin, de la plus vaste escroquerie perpétrée à l'encontre des pauvres de ce pays.

Sources : *Fjeldstad, 2002:3; Holloway, 2002; Adwan 2003, Roy and Dey 2001.*

3. CRÉNEAU DU PNUD ET POINTS D'ENTRÉE POSSIBLES

Le document de politique du PNUD intitulé *Fighting Corruption to Improve Governance [La lutte contre la corruption pour l'amélioration de la gouvernance]* mentionne parmi les contributions de l'organisation à la lutte contre la corruption **son impartialité, ses partenariats et l'accent qu'elle met sur la gouvernance**. En tant qu'**intermédiaire porteur de connaissances et d'idées novatrices**, le PNUD s'emploie à mériter la confiance des pays afin de mieux pouvoir aider les autorités gouvernementales à définir et à appliquer des politiques appropriées par un dialogue ouvert et participatif entre les principales parties prenantes. La concentration sur la gouvernance établit aussi une base idéale pour la mise en œuvre d'une **approche intégrée et globale** face à la corruption. Les interventions du PNUD bénéficient également de l'expérience internationale et nationale de la grande communauté de pratique de la gouvernance démocratique, qui couvre des domaines tels que la réforme parlementaire et judiciaire, la réforme de l'administration et de la fonction publiques, le développement urbain, la décentralisation, l'accès à l'information et le renforcement des capacités, et comprennent toutes des éléments de RTI et de lutte contre la corruption.

Le PNUD s'attache tout particulièrement, c'est là l'un de ses points forts, à encourager la formation de partenariats de niveau national et la mise en relations de toutes les parties prenantes nationales aux fins de forger un consensus, de manière à **mobiliser la volonté politique de concevoir et d'appliquer des stratégies de réforme** pour lutter contre la corruption et promouvoir la transparence. L'appui du PNUD n'est **pas conditionnel**. Toutefois, l'un des mandats de l'organisation est d'établir un environnement propice à la gouvernance démocratique et au développement humain durable. Un autre de ses mandats concerne la **lutte contre la pauvreté** et la fourniture d'appuis en vue de la réalisation des OMD. Étant donné l'impact négatif de la corruption dans ces domaines, le PNUD appuie des projets et des activités qui visent les éléments fondamentaux (à incidences politiques souvent délicates) du phénomène, notamment ses conséquences sociales, économiques et politiques et ses effets sur la pauvreté, l'environnement, les droits de l'homme, l'égalité des sexes, etc.

Il se trouve donc placé de manière privilégiée pour associer une large gamme de parties prenantes nationales aux efforts de lutte contre la corruption selon une approche holistique et pour fournir des appuis et des conseils de qualité. Les huit principaux points d'entrée prévus dans le cadre de la quintuple approche préconisée (*examinée dans la section suivante*) sont :

- I. Accent mis sur la prévention et II. Accent mis sur l'application des règlements
 - Formulation, lancement, mise en œuvre et suivi de stratégies anti-corruption et de mesures d'accompagnement de niveau national et local
 - Démonstration des mécanismes internes du PNUD en matière de responsabilisation et de transparence

- III. Renforcement des institutions nationales compétentes
 - Renforcement des capacités des entités et institutions nationales compétentes en matière de redevabilité, transparence et intégrité (RTI)
 - Attention particulière au renforcement des mesures de RTI dans les situations de post-conflit

- IV. Accroissement de la participation du public et formation de coalitions
 - Association des organisations de la société civile (OSC) à la programmation et l'élaboration des politiques de RTI

- V. Interventions avec la communauté internationale
 - Coordination des initiatives anti-corruption aux niveaux nationaux et internationaux

- Mise en œuvre et suivi de la Convention des Nations Unies contre la corruption
- Codification des connaissances et mesure des performances

4. IMPLICATIONS OPÉRATIONNELLES

4.1. Leçons et principes d'action

On trouvera ci-dessous un résumé synthétique des grandes leçons émergentes tirées d'études de cas du PNUD récemment documentées, des résultats d'un exercice d'analyse des activités des bureaux de pays dans ce domaine thématique et des expériences des pays ayant reçu l'appui du Programme sur la redevabilité et la transparence (PACT - *Programme for Accountability and Transparency*). Ces leçons et principes sont répartis en quatre catégories : justification, approches, exigences et rôle des bailleurs de fonds et de la communauté internationales. *Les annexes 3 et 4 décrivent en détail les études de cas, les résultats de l'exercice d'analyse et les travaux du PACT et contiennent des hyperliens y renvoyant.*

4.1.1. Justification de la lutte contre la corruption

- **L'une des justifications fondamentales de la lutte contre la corruption est la contribution de cette lutte à la réduction de la pauvreté.** Le renforcement de capacités, la transparence, la participation et la responsabilisation se situent au centre de l'approche de la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme et au cœur même des actions prioritaires du PNUD visant à la réalisation des OMD. Ces mêmes principes motivent les activités de lutte contre la corruption. Dans ces activités, les pauvres doivent être considérés comme les principaux acteurs du développement et non plus comme de simples bénéficiaires passifs, non plus comme des groupes cibles mais comme des partenaires stratégiques (Inde, Indonésie et Philippines). Le PNUD et les instances gouvernementales doivent veiller à intégrer les composantes de lutte contre la corruption dans la lutte contre la pauvreté (comme c'est le cas dans le DSRP du Kirghizistan), notamment en appliquant des méthodes d'évaluation participative qui relient les droits, les obstacles et les points forts dont les pauvres doivent tenir compte dans leurs efforts visant à s'assurer des moyens d'existence.

4.1.2. Conception d'approches anti-corruption

- **La lutte contre la corruption et l'amélioration de la RTI sont des efforts de longue haleine, mais qui doivent aussi être entrepris au moment voulu** (comme l'indiquent les expériences de la Tanzanie, de l'Équateur, de l'Argentine, du Kirghizistan et du Nicaragua). Nombre d'efforts anti-corruption se sont soldés par des échecs pour diverses raisons, notamment du fait d'un déséquilibre des priorités entre les mesures à court terme et à forte visibilité qui donnent de l'élan aux initiatives d'une part et les mesures systémiques exigeant davantage de ressources et de temps qui s'attaquent aux causes profondes du problème d'autre part. Les auteurs des stratégies de réformes anti-corruption doivent avoir une vision claire et des visées à long terme et comprendre que les changements fondamentaux ne peuvent pas s'obtenir pour la génération présente mais qu'ils se manifesteront, au plus tôt, pour la génération suivante. Toutefois, un assemblage approprié de mesures immédiates et à moyen terme peut contribuer, par les résultats qu'il produit, à jeter les fondations sur lesquelles on pourra établir une culture et un système de redevabilité, de transparence et d'intégrité. *Voir à l'annexe 3 un exemple de formulation de programme de réforme au Nicaragua.*
- **Une approche globale et intégrée visant à instaurer des réformes institutionnelles clés ainsi qu'un changement culturel est nécessaire.** Ceci peut comporter une combinaison de programmes de réformes implicites et explicites, reposant sur les principes du renforcement de la gouvernance démocratique et mettant en œuvre les efforts correspondants. Dans de nombreux pays (Argentine, Philippines, Roumanie, Azerbaïdjan, Bolivie, Indonésie, Kirghizistan, Nicaragua et Tanzanie), la lutte anti-corruption est une pièce maîtresse de l'ordre

du jour de la réforme institutionnelle et de la gouvernance démocratique, dont l'exécution exige un effort constant à long terme. La lutte doit également faire appel à des interventions des pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif organisés en une approche globale, non partisane (Nicaragua), mise en œuvre et appliquée dans la pratique (Guyana, Philippines et Pakistan).

- **Il n'existe pas de modèle unique de lutte contre la corruption et bien que les meilleures pratiques puissent fournir des orientations, elles ne sont pas applicables sans adaptation à la spécificité de chaque pays** (Kirghizistan, Lituanie). Dans la région Europe et CEI, où le PNUD a mené une vaste étude des facteurs influant sur la lutte anti-corruption, les meilleures pratiques se sont avérées utiles mais difficiles à transférer à des contextes autres. L'emploi de modèles pré-établis exige de la prudence et la mise en place de mesures de sauvegarde opérantes conçues au niveau local, comme dans le cas des Services d'enquête spéciaux de la Lituanie. Certains modèles, en particulier ceux où la société civile joue un rôle majeur, sont d'une applicabilité plus universelle mais ont eu jusqu'ici un impact partiel.
- **Les réformes anti-corruption doivent modifier les valeurs et les cadres éthiques par l'éducation et par une étroite participation des jeunes pour s'implanter dans la culture sociale.** L'intégration généralisée de normes de professionnalisme et d'éthique dans la fonction publique fait intrinsèquement partie de l'association de toutes les parties prenantes de la gouvernance pour bâtir une culture d'intégrité et prévenir la corruption. La plupart des efforts de réforme de l'administration publique comprennent des programmes de formation visant à induire des changements de comportement dans ce sens chez les fonctionnaires. Toutefois, la transformation des valeurs et de la morale publique exige que la prochaine génération de dirigeants, les jeunes, y soient étroitement associés dès les premiers stades. L'éducation de la jeunesse sur les questions de corruption est une étape importante du renforcement de l'intégrité publique (Liban).
- **Pour être efficaces, les institutions consacrées à la lutte contre la corruption doivent être investies d'un mandat et de pouvoirs clairement définis, disposer de ressources suffisantes et être indépendantes** (Nigéria, Honduras et Mongolie). Toutefois, les commissions anti-corruption (CAC) à elles seules ne suffisent pas à résoudre le problème. L'établissement de CAC doit reposer sur une évaluation systématique des besoins et des priorités du pays et s'intégrer dans le cadre d'une approche globale. Certains programmes de réformes anti-corruption peuvent être efficaces sans faire appel à une CAC (ainsi qu'on le voit dans des initiatives locales visant à accroître la participation, la redevabilité et la transparence, comme à Santa Rosa de Copan au Honduras et au Pedro Moncayo et Cayembe en Équateur). *Voir aussi l'annexe 3 : Études de cas – Les commissions anti-corruption dans la région Europe et CEI.*
- **Les interventions visant à accroître la redevabilité au niveau local peuvent s'avérer efficaces en tant que points de départ pour lancer la lutte anti-corruption** (Mozambique, Équateur et Honduras). Lorsque les activités à haut profil s'avèrent inopérantes, en particulier en l'absence de volonté politique, d'autres approches susceptibles de produire des résultats concrets doivent être envisagées (Roumanie). Les approches et initiatives orientées de la base vers le sommet et visant des buts spécifiques et astreintes à des calendriers définis peuvent promouvoir la redevabilité et la transparence dans le secteur public. Cela peut se faire dans le cadre d'un dialogue général de politique sur l'anti-corruption et comporter, par exemple, des rapports d'alerte précoce et des « carnets de notes ». *(Voir aussi l'annexe 3 : Études de cas – Municipalités transparentes en Équateur.)* Bien que la décentralisation contribue, en principe, à réduire les occasions de corruption en renforçant la participation, la redevabilité et la transparence des actes au sein des instances gouvernementales locales, l'expérience a montré qu'elle peut également accroître les occasions de corruption. *(Voir aussi Fighting Corruption in Post-Communist Countries: Where are we now? Where do we go from here? et la Note de pratique sur la décentralisation.)*

4.1.3. Exigences concernant les réformes anti-corruption

- **Il est fondamental, pour que les programmes de réforme soient efficaces, que les dirigeants des instances gouvernementales et de la société civile, appuyés par une coalition de parties prenantes, comprenant notamment les institutions politiques, soient déterminés à agir en vue d'un accroissement de la redevabilité et de la transparence** (Argentine, Honduras, Bolivie et Indonésie). Pour le PNUD, ceci souligne également l'importance de la mise en place d'un réseau de « champions » de l'anti-corruption à large base, et notamment de réseaux d'avocats de la lutte anti-corruption qui s'exposent souvent à de graves dangers en s'engageant dans cette lutte (Cambodge, Indonésie et Kirghizistan). Dans certains pays, les autorités refusent de coopérer avec la société civile et cela exige alors du PNUD des efforts de médiation accrus afin d'élargir l'appui en faveur de la lutte anti-corruption (Moldavie). En revanche, lorsque la volonté politique est absente, le PNUD peut tout de même obtenir des résultats en œuvrant plus étroitement avec la société civile (Maroc).
- **Il est essentiel de disposer de données et d'analyses fiables pour cerner les problèmes, élaborer des solutions et évaluer les progrès** (Tanzanie et Mongolie). Dans certains pays, les insuffisances des informations statistiques limitent l'efficacité des efforts de plaidoyer (Moldavie et Mongolie). Dans d'autres, les décisions de politique ne sont pas toujours fondées sur des faits objectifs. Il est crucial de mettre à la disposition des parties prenantes nationales et internationales les plus stratégiques, tels que les décideurs politiques (Maroc et Mongolie) de bonnes données évaluatives au moyen d'un système d'information et d'une stratégie de plaidoyer efficaces, produisant des informations fiables et opportunes. Outre les données et les analyses solides, l'évaluation de la conjoncture politique, sociale, culturelle et économique constitue une condition nécessaire de la bonne compréhension des divers paramètres du phénomène de la corruption et des institutions concernées (Laos, Mongolie, Pakistan et Philippines). Les évaluations globales des capacités en matière de gouvernance effectuées dans le cadre du processus des BCP/UNDAF offrent une autre occasion de déterminer de manière systématique la vulnérabilité des pays à la corruption.
- **La lutte contre la corruption existe des ressources considérables, ressources financières, techniques et humaines.** Il est donc essentiel de disposer d'une bonne analyse du problème pour être en mesure d'identifier les domaines de réformes prioritaires et pour prendre les mesures qui s'imposent (Moldavie). *On trouvera à l'annexe 3 la description des paramètres à prendre en considération pour estimer les coûts financiers associés aux initiatives anti-corruption.*
- **Il est important d'informer le public, comme on le constate dans les cas des initiatives efficaces** en Tanzanie et en Indonésie. L'information aide la population, qui se sent souvent impuissante devant la corruption et incapable d'y résister dans la vie quotidienne, à agir. Si les gens ne sont pas conscients des énormes coûts sociaux et économiques de la corruption et ne savent pas ce qui est faisable dans la pratique, il est peu probable qu'ils s'attaquent au problème. Des travaux supplémentaires doivent être entrepris pour aider les gens à identifier des moyens pratiques de s'opposer à la corruption, par exemple en mettant en place un mécanisme efficace permettant le dépôt des plaintes et contribuant à assurer la primauté du droit (Indonésie et Mongolie). Les campagnes de sensibilisation du public constituent un point de départ important mais les efforts de lutte contre la corruption ne sauraient s'en tenir à ce stade (Kirghizistan, Lituanie et Mongolie).

4.1.4. Rôle des bailleurs de fonds et de la communauté internationale

- **Les bailleurs de fonds et les organisations internationales peuvent appuyer les réformes mais celles-ci doivent être d'inspiration locale et dues à l'initiative locale** (Honduras,

Kirghizistan, Mongolie, Mozambique, Tanzanie). Voir aussi à l'annexe 3: Études de cas – Établissement d'un agenda dû à l'initiative des bailleurs de fonds au Mozambique.

- **Les bailleurs de fonds doivent également donner « le bon exemple » et s'assurer d'avoir eux-mêmes des systèmes de redevabilité interne en place de manière à indiquer leur volonté de lutter sérieusement contre la corruption avec les pays partenaires.** Voir aussi à l'annexe 3 : Études de cas – L'expérience du PNUD-Bangladesh et la redevabilité des bailleurs de fonds.

4.2. Quintuple stratégie de réforme anti-corruption

Il faut, pour appliquer les leçons et les principes exposés ci-dessus, mettre en œuvre de manière stratégique à court, moyen et long terme un ensemble complexe de mesures. Cela exige une grande habileté politique et une coordination attentive pour concilier les priorités parfois contradictoires et satisfaire toutes les parties prenantes.

En présence d'une corruption endémique, les efforts de réforme ponctuels et isolés ne peuvent guère avoir d'effet. Les solutions partielles peuvent s'avérer d'une certaine utilité dans les pays à tradition gouvernementale forte et honnête. Dans les autres pays, des réformes plus générales s'imposent, car ils sont pris au piège de la corruption, celle-ci ne faisant que s'amplifier par un processus d'auto-alimentation. L'histoire des efforts anti-corruption est pleine de programmes qui, après une réussite initiale, ont été minés ultérieurement par l'arrivée au pouvoir de nouveaux dirigeants ou par des crises économiques et politiques. **Il n'y a pas de remèdes instantanés et certains**, mais on peut tirer des leçons importantes et des conseils pratiques de l'expérience de plusieurs pays (tels que ceux dont les cas sont exposés ici) en matière de réforme.

La lutte contre la corruption étant **politiquement délicate et d'une extrême complexité, la quintuple stratégie que nous préconisons vise à proposer aux bureaux de pays un menu d'options simplifié pour aider les pays partenaires à procéder systématiquement pour formuler des programmes de réforme, sérier les priorités, appliquer les programmes et en assurer le suivi.** Les cinq composantes de la stratégie, unies par des liens d'interdépendance, sont les suivantes : 1) prévention, 2) application des lois et règlements, 3) participation du public et formation de coalitions, 4) renforcement des institutions nationales garantes de l'intégrité, et 5) coopération avec la communauté internationale. Le programme de réforme du pays peut comprendre des éléments relevant de ces cinq points ou de certains d'entre eux seulement, compte tenu des besoins définis, des priorités établies, des ressources disponibles et du calendrier du programme de lutte contre la corruption. Ici encore, il n'existe pas de modèle ou de solution unique. Le succès dépend de la présence d'une ferme volonté politique et de la participation du public dans le cadre d'une stratégie globale cohérente qui attaque les problèmes sur plusieurs fronts et qui réunit la plus large gamme possible de parties prenantes. La plupart des pays, toutefois, n'ont pas les moyens d'engager toutes les actions simultanément et il appartient aux réformateurs de sérier les problèmes et de déterminer les politiques les plus efficaces à mettre en œuvre pour les résoudre. Les points d'entrée varient eux aussi selon les régions et les bureaux régionaux pourront les identifier de manière stratégique pour guider les bureaux de pays.

4.2.1. Prévention de la corruption

Les améliorations en matière d'efficacité, de redevabilité et de transparence au plan de la fourniture et de l'administration des services publics colmatent souvent les brèches propices à la corruption. La réduction maximale de la corruption résultant de ces améliorations constitue aussi la meilleure façon de favoriser la réalisation des OMD. Les réformes visant à la prévention concernant notamment les procédures administratives, les pratiques en matière de comptabilité et d'achats et la documentation. Les efforts de réforme axés sur la prévention de la

corruption doivent tenir compte des autres programmes de réforme tels que ceux qui concernent la gestion financière et la fonction publique, et s'y intégrer. *La Note de pratique sur la réforme de l'administration publique examine en détail un grand nombre des mesures de prévention exposées ci-dessous; voir <http://intra.undp.org/bdp/PAR/index.htm>*

- **Limitation des possibilités de corruption par la simplification des procédures et des règlements ainsi que par l'emploi des TIC pour transformer les prestations de services publics.**
- **Réduction maximale des pouvoirs discrétionnaires des décideurs.** Publier des directives claires sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire, des manuels à l'intention du personnel, des manuels de procédures, etc.
- **Démythification et dépersonnalisation du gouvernement.** La transparence des affaires publiques et le droit d'accès à l'information sur les droits des citoyens et les fonctions gouvernementales font partie intégrante des campagnes de lutte contre la corruption. La réduction maximale des contacts personnels et la rotation du personnel réduisent aussi les possibilités de corruption en réduisant la prévisibilité de l'interlocuteur officiel. Des projets pilotes ont démontré l'utilité des TIC dans les domaines de la perception des impôts, du suivi des élections, des marchés publics et de la tenue des registres fonciers, par exemple, pour accroître l'efficacité et la transparence des transactions et des services publics. *(Voir aussi la Note de pratique du PNUD sur l'accès à l'information à <http://www.undp.org/policy/docs/policynotes/a2i-french-final-46490272200110579.pdf>)*
- **Promotion de la méritocratie.** La rémunération des fonctionnaires à un niveau décent leur permettant de vivre est d'une importance critique pour prévenir la corruption. C'est ici que la réforme de la fonction publique et les initiatives anti-corruption convergent avec les politiques financières et économiques pour stimuler une croissance équitable. Parmi les autres mesures utiles figurent la gestion des performances, la publication des rôles et des attributions, la mise en place de mécanismes de recours efficaces en cas de décisions contestables et l'éducation des fonctionnaires pour leur faire apprécier l'importance de leurs fonctions et de leur mission. L'exécution d'une campagne visant à inspirer le respect pour l'État et ses fonctionnaires, ainsi qu'à bien faire comprendre la mission de l'administration aux administrés comme aux administrateurs et à inspirer chez ceux-ci la fierté résultant de l'accomplissement de cette mission peut contribuer à réduire la tolérance à l'égard de la corruption.
- **Amélioration de la gestion des finances publiques et renforcement des contrôles et de la supervision.** Les bonnes pratiques de gestion financière et les systèmes de comptabilités efficaces et opportuns accompagnés de contrôles ponctuels par des auditeurs internes et indépendants compétents constituent de puissants instruments anti-corruption. *(Voir aussi la section 4.2.4. Renforcement des institutions nationales garantes de l'intégrité et les directives CONTACT, chapitres 5 à 8)*
- **Établissement d'un contexte législatif favorable.** Conçues avec la large participation de toutes les parties prenantes, les lois peuvent contribuer à l'instauration d'un système de valeurs propice à l'instauration d'une culture de tolérance zéro pour la corruption. Cela exige également des acteurs indépendants efficaces chargés de la supervision et de l'application des dispositions en vigueur. *(Voir la Note de politique du PNUD sur le renforcement parlementaire à <http://intra.undp.org/bdp/policy/docs/parliamentarydevelopment.doc> ainsi que l'annexe 6 contenant un résumé des caractéristiques clés du train de mesures législatives à inclure dans les bonnes politiques anti-corruption.)*
- **Éducation de la jeune génération pour la préparer à la vie civique.** Il s'agit de sensibiliser les générations montantes aux principes clés de la gouvernance démocratique et aux

conséquences négatives de la corruption. Il est important d'inculquer aux jeunes une culture d'implication et de respect des principes et de les doter des aptitudes requises pour participer à un débat constructif et à des recherches sur la qualité de la gouvernance et son impact sur la vie des gens.

4.2.2. Application pratique de la redevabilité

Il faut faire preuve de vigilance dans l'application de la législation anti-corruption et dans la mise en œuvre des mécanismes de redevabilité établis. C'est souvent un organisme indépendant de lutte contre la corruption qui est chargé d'y veiller. Quelles que soient les options retenues, la réforme des programmes et procédures publics ne saurait être menée isolément et différents types de réforme doivent être envisagés pour renforcer l'application des incitatifs anti-corruption. (*La Note de pratique sur l'accès à la justice analyse ces mécanismes en détail.*)

- **Établissement de postes d'enquêteurs, procureurs et d'arbitres** qui veillent à l'application égalitaire des lois et règlements.
- **Renforcement des capacités et de l'intégrité de la police** en tant qu'organisme responsable au premier chef des enquêtes sur les infractions.
- **Renforcement du système judiciaire et mesures conçues pour en assurer l'indépendance et la redevabilité.**
- **Octroi de pouvoirs suffisants pour les enquêtes et poursuites**, conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme.
- **Intégration de mécanismes transparents**, qui éliminent les privilèges sans relations avec les besoins du public dont les hauts fonctionnaires bénéficient du fait de leurs fonctions, dans la réforme des mesures d'application des lois.
- **Établissement de mécanismes de plaintes et de procédures d'appel efficaces**, soit au sein de l'administration pour les fonctionnaires, soit pour le public. La possibilité d'un système électronique permettant de porter plainte en ligne est à examiner de manière à accroître la portée de la rétro-information.
- **Établissement de mécanismes protégeant les dénonciateurs**; encouragement de l'élaboration d'institutions, de lois et de pratiques qui permettent aux citoyens conscients de leurs responsabilités de dénoncer la corruption sans crainte de représailles, et qui donnent aux médias les moyens de jouer le rôle crucial qui est le leur pour tenir les gens et les institutions responsables de leurs actes.
- **Adoption de procédures permettant de sanctionner les actes de corruption commis** dans le pays mais par des personnes qui échappent à la compétence de l'État, dans le cadre de la lutte contre la corruption.
- **Adoption de mesures efficaces de dissuasion**, telles que l'imposition de sanctions civiles, l'inscription sur une liste noire d'entreprises corrompues, les accords d'extradition et autres dispositions juridiques permettant la saisie et la confiscation des bénéfices résultant de la corruption, dans le pays et hors du pays.

4.2.3. Renforcement de la participation du public et formation de coalitions

L'une des caractéristiques communes à tous les efforts efficaces de lutte contre la corruption, qu'il s'agisse de programmes de réformes de l'administration publique, de la réorganisation du gouvernement ou du renforcement des mécanismes d'application des lois, est qu'ils bénéficient tous d'un large soutien du public et d'un appui résolu aux plus hauts niveaux des instances de direction politiques. Les campagnes anti-corruption ne peuvent réussir que si le public les soutient. La sensibilisation du public et la formation de coalitions sont des facteurs essentiels dans ce

contexte. La base de départ de ces campagnes consiste en un examen public du cadre juridique et institutionnel et en une évaluation de la nature et de la portée de la corruption dans la société.

Les gens comprennent généralement la gravité du problème de la corruption; il faut seulement les convaincre de la possibilité de remédier au problème. Divers groupes de la société civile (dirigeants religieux, organisations d'affaires, associations professionnelles et groupements ad hoc) ont un rôle à jouer au niveau de l'évaluation, du suivi et de la sensibilisation du public et peuvent contribuer de la sorte à obtenir du public qu'il participe activement à la lutte contre la corruption et aux activités de supervision.

Plusieurs mesures peuvent être prises pour sensibiliser le public et mener des actions en faveur de la formation de coalitions :

- **Déterminer la perception du public concernant les niveaux de corruption et les points où se situe la corruption** de manière à établir une situation de référence par rapport à laquelle on pourra mesurer les progrès obtenus par les réformes. *(Voir aussi le UNDP Source Book on ATI, Module 4: Ways to Document Bad Practices [Guide de référence du PNUD sur la RTI, Module 4: Façons de documenter les mauvaises pratiques].)*
- **Établir un environnement propice à la liberté de la presse.** Adopter des lois sur la liberté de l'information, abroger ou amender les lois contre la diffamation et les injures de manière à ce qu'elles ne puissent pas servir à menacer la presse, éliminer la censure de la presse et des médias, relever les normes professionnelles des journalistes, mettre un terme à la discrimination du gouvernement à l'encontre de certains médias, et faire en sorte que les employés de médias appartenant à l'État puissent se conformer aux normes professionnelles relatives à l'indépendance et à la responsabilité. *(Voir aussi la Note de pratique sur l'accès à l'information.)*
- **Renforcer la capacité de la société civile à s'acquitter de fonctions de surveillance.** Outre les mesures visant à assurer le bon fonctionnement des institutions gouvernementales, il faut également renforcer le rôle et les capacités de la société civile, y inclus des médias, à faire fonction d'organismes de surveillance qui doivent sensibiliser le public à la gravité du problème de la corruption. Dans les pays en développement, la lutte contre la corruption exige un public engagé et informé et un accroissement de la demande de bonne gouvernance. *(Voir aussi UNDP and CSO: A Policy Note on Engagement <http://intra.undp.org/bdp/policy/brspolicynotes/UNDP%20CSO%20Policy.pdf>)*
- **Participation active du secteur privé.** Étant donné le rôle croissant de ce secteur dans la fourniture de biens et de services essentiels, une amélioration de la gouvernance et de la transparence des entreprises constitue un instrument puissant de lutte contre la corruption. La bonne gouvernance au niveau des entreprises exige l'établissement d'un système dans lequel les pratiques des affaires sont définies non seulement par des règlements écrits mais aussi par des normes d'éthique des affaires et par des comportements responsables des entreprises. Le secteur bancaire peut jouer ici un rôle significatif, par des mesures instituées pour assurer une comptabilisation transparente des transactions, lutter contre le blanchiment des capitaux et faciliter la restitution aux pays en développement des fonds détournés par les dirigeants corrompus. Les codes de conduite des entreprises peuvent également avoir une influence positive, à condition de faire authentiquement partie d'une culture des entreprises et d'être appuyés par des activités de formation, de suivi et d'application. *(Note : La présente Note de pratique n'examine pas en détail la question de la corruption et du rôle du secteur privé, qui fera l'objet d'un document distinct sur la transparence dans le secteur privé et la responsabilité sociale des entreprises.)*

4.2.4. Renforcement des institutions nationales garantes de l'intégrité

Les pays qui prennent au sérieux la lutte contre la corruption doivent se doter d'institutions ou renforcer les institutions existantes ayant pour mandat de lutter contre la corruption et chargées de fonction spécifiques dans ce domaine et veiller à ce qu'elles disposent de ressources humaines et financières à la hauteur de leur tâche. Parmi les options à envisager figure la mise en place des organismes suivants :

- **Une commission indépendante de lutte contre la corruption**, possédant de larges pouvoirs en matière d'enquêtes et de poursuites (et coopérant étroitement avec le système judiciaire) et investie d'un mandat d'éducation du public. Cette commission doit être véritablement indépendante des autorités au pouvoir mais régie par les règles de droit faute de quoi elle risque elle-même d'exercer une influence répressive. Pour fonctionner de manière efficace, tout organisme indépendant chargé d'enquêter sur les cas de corruption et d'engager des poursuites doit : avoir l'appui des autorités aux plus hauts niveaux du gouvernement, jouir d'une indépendance politique et opérationnelle pour pouvoir enquêter même aux plus hauts niveaux de l'État, posséder une capacité organisationnelle¹ suffisante et une stratégie cohérente, disposer de ressources humaines, techniques et financières significatives et de pouvoirs adéquats pour accéder aux documents et interroger les témoins, et être dirigé par des gens capables et de la plus haute intégrité.

Comme il a déjà été noté, la création d'une commission indépendante de lutte contre la corruption n'est pas un remède infaillible qui met fin une fois pour toutes au problème de la corruption. On peut s'inquiéter de constater que la plupart des pays qui ont entrepris récemment des campagnes anti-corruption ont axé leurs efforts exclusivement sur la création ou sur le renforcement de ce type d'institution, qui fait figure de cure instantanée. Il y a en fait très peu d'exemples de commissions anti-corruption indépendantes efficaces. On cite souvent en exemple la Commission indépendante anti-corruption de Hong Kong (ICAC), le Bureau d'enquêtes sur les pratiques corrompues de Singapour (CIPB) et la Direction du Botswana sur le crime économique et la corruption (DCEC), mais ces modèles ne sont que rarement reproductibles étant donné la spécificité du contexte dans lequel ces organismes opèrent, l'histoire particulière de leur création et leur évolution.

- **Un vérificateur général, un médiateur et un comptable général.** Les titulaires de ces fonctions doivent être nommés d'une façon qui assure l'indépendance de chaque charge et le professionnalisme de leurs prestations; les rapports émanant de ces bureaux doivent être largement publiés et le gouvernement doit agir pour appliquer leurs recommandations. Le vérificateur général et le médiateur jouent un rôle clé pour assurer la supervision de l'administration publique, ce dernier permettant à la population d'émettre des doléances et de déposer des plaintes en cas de mauvaise gestion. Le comptable général, en particulier dans les pays où cette charge jouit d'une certaine autonomie au sein du ministère des Finances, peut jouer un rôle très important au niveau de la prévention en veillant à ce que les dépenses autorisées soient pleinement justifiées et transparentes. (Voir aussi CONTACT, chapitres 3, 7 et 8 à http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm)
- **Un organisme chargé de la passation des marchés publics**, opérant de manière transparente, qui assure une supervision indépendante des activités de passation de marchés et de contrats de l'État et de leur exécution. (Voir aussi CONTACT, chapitre 12.)

¹ « Are independent corruption agencies an effective solution to the corruption problem? » [Les organismes indépendants de lutte contre la corruption constituent-ils une solution efficace ?] Communication faite à la 9e Conférence internationale de lutte contre la corruption par le Corruption and Anti-Corruption Strategies Research Project financé par le DfiD du Royaume-Uni, octobre 1999 (non publié).

- **Une commission d'administration électorale** qui assure un examen indépendant et impartial des activités relatives aux élections, ne favorisant pas de parti politique ou de groupe particulier. Les pays doivent être en mesure de s'opposer à l'effet corrompateur de l'argent sur leurs processus démocratiques. La participation du public au processus de surveillance est nécessaire pour renforcer la confiance de celui-ci, tout comme est nécessaire une formation des responsables des partis politiques pour les familiariser avec le système et pour leur permettre d'exercer une surveillance professionnelle. *(Pour plus de détails, se reporter à la Note de pratique sur les systèmes électoraux.)*
- **Des mécanismes législatifs solides assurant la redevabilité des instances gouvernementales et parlementaires** tels qu'un comité des comptes publics sont nécessaires pour que le public ait accès aux procédures de supervision, lesquelles doivent porter sur les entreprises d'État, les processus financiers et budgétaires, et les dépenses et les recettes publiques. *(Se reporter à la Note d'orientation du PNUD sur le développement parlementaire)*
- **Un système judiciaire** qui assure la primauté du droit et qui est de ce fait un rôle puissant à jouer dans la lutte contre la corruption. *(Se reporter pour plus de détails à la Note de pratique sur l'accès à la justice.)*

4.2.5. Collaboration avec la communauté internationale

Un domaine particulier où les organisations internationales ajoutent de la valeur aux efforts nationaux est celui de l'accès aux bonnes pratiques internationales en matière de lutte contre la corruption, pratiques à la pointe du progrès, novatrices et efficaces, ainsi que celui de l'apport de ressources et d'expertise. Les partenaires internationaux peuvent intervenir tout particulièrement en appuyant les efforts nationaux et locaux de renforcement des capacités requises pour analyser la nature et la portée de la corruption, en assurant le suivi des progrès résultant de ces efforts, en favorisant l'élaboration de solutions d'origine nationale ou locale adaptées au contexte par des processus participatifs et en faisant l'apport de leçons et d'expériences d'autres pays et régions. Les partenaires internationaux peuvent également faciliter l'usage de technologies de l'information et des communications appropriées pour lutter contre la corruption, en tant que composante intégrale des réformes institutionnelles des pays. Les organisations internationales (bailleurs de fonds) ont aussi un rôle essentiel à jouer en appuyant la ratification et l'application des traités mondiaux et régionaux (*voir l'annexe 7- Instruments régionaux et internationaux de lutte contre la corruption*) qui attaquent les problèmes des pots-de-vin et de la corruption du côté de la demande comme du côté de l'offre et en donnant de l'élan à la coopération internationale dans cette lutte.

4.3. Orientations pratiques : points d'entrée possibles du PNUD dans la lutte contre la corruption

Les services du PNUD varient d'un pays à l'autre, selon les spécificités de la conjoncture politique, du développement et de l'engagement. Le PNUD tire parti de divers points d'entrée en se servant des principes de la RTI en tant que thème transversal. Toutefois, l'une des questions clés que le PNUD devra analyser d'entrée de jeu est la faisabilité de l'obtention de réels changements compte tenu de la situation politique dans laquelle le bureau de pays agit. Lorsque le pays est généralement « propre » et que les dirigeants politiques sont déterminés à mettre en œuvre des réformes, le bureau de pays dispose d'une grande latitude de manœuvre et de possibilités considérables de programmation créative. Il en va tout autrement dans les pays où la corruption est systémique et constitue une norme et la conception et la mise en œuvre de réformes de la gouvernance avec les partenaires locaux présentent alors des difficultés particulières. Les bureaux de pays du PNUD doivent bien connaître les contraintes et les ouvertures politiques et procéder avec soin à l'identification des alliés politiques. Comme il ressort des études de cas du PNUD, ces ouvertures existent et il s'agit de les exploiter judicieusement.

Une question délicate du point de vue politique est celle de la collaboration avec les acteurs non gouvernementaux et de l'appui à leur fournir dans les situations où il semble très difficile sinon impossible d'aborder les problèmes de la corruption avec le gouvernement. Il est important de se rappeler que, dans la plupart des cas, le gouvernement n'est pas monolithique et que le PNUD peut trouver des « champions » au sein des instances gouvernementales, lesquels viendront appuyer leurs homologues extra-gouvernementaux du secteur privé, des ONG, de l'enseignement et des organisations confessionnelles. *(Ces questions sont traitées en détail dans le UNDP Source Book on ATI [Guide de référence du PNUD sur la RTI], Module 6: «Who to Work with in ATI Programming», dont on trouvera des extraits ci-dessous à l'annexe 8 : À qui le PNUD peut-il s'associer dans ses programmes ?)*

4.3.1 Prévention et application des règlements

Lancement, élaboration, mise en application et suivi de stratégies nationales et locales en faveur des pauvres et contre la corruption et de la législation d'accompagnement

Le PNUD tire parti de son expérience et de ses avantages comparatifs en matière d'élaboration de programmes de gouvernance démocratique globaux, participatifs et à large base pour aider les partenaires au niveau des pays à formuler des plans et des stratégies pro-pauvres et anti-corruption. Un point de départ utile consiste à mener une évaluation des vulnérabilités systémiques à la corruption dont les résultats guideront la planification et la définition des priorités. *L'annexe 5 contient un modèle applicable au lancement d'un programme de réforme anti-corruption et le chapitre 13 de CONTACT une check-liste détaillée et un questionnaire en vue de l'évaluation des institutions, processus et mécanismes nécessaires pour améliorer la RTI.*

Le PNUD peut identifier, encourager, appuyer et protéger ceux qui souhaitent aider les pauvres dans la lutte contre la corruption. Il convient toutefois de s'assurer au départ que les pauvres eux-mêmes savent bien ce qui les attend, car il est très possible, dans les pays où la corruption est systémique, que les initiatives visant à aider les pauvres donnent lieu à des mesures de rétorsion et à des sanctions prises à leur égard par les organisateurs de la corruption en position de pouvoir qui craignent de perdre les immenses gains qu'ils tirent de l'extorsion à l'encontre des pauvres.

Le PNUD procède pour cela par divers moyens, tels que le lancement d'un dialogue de politique local (certains bureaux de pays se sont servis du processus des rapports nationaux sur le développement humain en tant qu'instrument puissant de plaidoyer et de définition des programmes), les recherches qualitatives et les évaluations sociales et institutionnelles systématiques (auxquelles sont associés les pauvres et leurs communautés), l'établissement de coalitions, les conseils de politique axés sur les besoins des pauvres, l'appui du partage des connaissances et diverses activités de sensibilisation. *(Pour plus de détails, se reporter au UNDP Source Book on ATI [Guide de référence du PNUD sur la RTI], Module 5 : Programming with the Poor [La programmation avec les pauvres].)*

L'aide du PNUD peut également se concentrer sur la fourniture d'appuis aux institutions de gouvernance aux fins de l'élaboration de réformes constitutionnelles, législatives et réglementaires favorables à la mise en œuvre de stratégies pro-pauvres et anti-corruption. *(Voir la Note d'orientation du PNUD sur le développement parlementaire et l'annexe 6).*

D'autres mesures pratiques envisageables comprennent le renforcement de la redevabilité envers la société et le public et l'inclusion de composantes prévoyant la supervision de la société civile et des communautés dans les projets de gouvernance et de lutte contre la pauvreté appuyés par le PNUD.

4.3.2 Exemple de redevabilité et de transparence donné par le PNUD

Le PNUD peut avoir un impact accru dans le domaine de la redevabilité et de la transparence en donnant l'exemple du plus haut professionnalisme et du respect de l'éthique dans tous ses domaines d'activité. La redevabilité, la transparence et l'intégrité dans tous ses projets et programmes, dans sa gestion et dans ses pratiques de gouvernance interne sont des facteurs de crédibilité particulièrement éloquentes pour inviter les partenaires nationaux à s'engager dans la lutte contre la corruption. **L'expérience du PNUD-Bangladesh (annexe 4) peut constituer une bonne pratique : les efforts déployés par le bureau pour améliorer la redevabilité, la transparence et l'efficacité ont porté à la fois sur ses propres processus internes et sur les programmes de développement mis en œuvre avec les partenaires gouvernementaux.** Une autre initiative de redevabilité interne vient d'être lancée au PNUD-Burkina Faso, avec la création d'un comité d'éthique aux fins d'accroître la redevabilité et la transparence, notamment au niveau de la passation de contrats. Il convient de noter que le PNUD-Burkina Faso s'emploie activement, avec le gouvernement et la société civile, à élaborer des politiques nationales de lutte contre la corruption, activités qui ont commencé par le plaidoyer et les recherches entrepris dans le cadre du processus du Rapport national sur le développement humain.

Divers efforts ont été déployés pour examiner les questions de la redevabilité au niveau des bailleurs de fonds et des institutions internationales. Le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies a lancé en mai 2003 l'initiative « Intégrité à l'ONU » qui vise à la prise en compte systématique de l'éthique et au renforcement de l'intégrité au sein de l'Organisation. Ceci permettra aux Nations Unies d'appliquer dans leurs activités internes les approches émergentes en matière de lutte contre la corruption et de renforcer la culture axée sur les performances, la redevabilité et les résultats. Cette initiative comprend des activités de formation au diagnostic, de publicité, d'application des règlements et de détection précoce, ainsi que des sondages de perceptions. Bien que louable, « Intégrité à l'ONU » devra produire des résultats rapides, monter en régime et vaincre les résistances organisationnelles au changement pour réaliser son objectif de prise en compte systématique de l'éthique et de l'intégrité, étant semblable en cela à tout effort national. Le PNUD pourra peut-être appliquer certains des enseignements de cette initiative et s'engager sur la même voie en vue de l'amélioration de sa redevabilité interne qui est l'une de ses priorités.

Parmi les autres mesures pratiques à envisager figurent l'établissement de lignes téléphoniques de dénonciation et des mécanismes permettant de déposer des plaintes anonymes, ainsi que l'adoption de règlements sur la protection des dénonciateurs au sein des bureaux de pays du PNUD (conformément aux principes du Bureau du médiateur du PNUD récemment institué). En outre, les bureaux de pays qui déploient des efforts de redevabilité interne doivent bénéficier de l'appui de l'organisation de manière à ce que les initiatives visant à relever les défis au niveau des pays soient homogènes et guidés par les bonnes pratiques.

4.3.3 Renforcement des institutions nationales garantes de l'intégrité

Renforcement des capacités des organismes chargés des questions de redevabilité, transparence et intégrité et des institutions nationales garantes de l'intégrité

La plupart des gouvernements choisissent le PNUD pour les aider à naviguer dans les eaux politiquement dangereuses de la lutte contre la corruption, ce qui lui confère une place privilégiée face au problème. Dans la mesure du possible, le PNUD devrait appuyer les gouvernements et les amener à manifester la vigueur de leur volonté politique en obtenant des résultats précoces qui feront office de tremplin et de base de départ d'un processus de réforme à long terme. Il peut agir dans ce sens par la coordination stratégique des programmes de réforme de la gouvernance en cours (les siens et ceux d'autres bailleurs de fonds), en les combinant avec des initiatives anti-

corruption pour former un train de mesures holistique qui renforcera les systèmes d'intégrité nationaux. Le PNUD peut tirer parti ici des efforts de réformes institutionnelles et sectorielles qui visent en dernière analyse à renforcer la redevabilité et la transparence (réformes implicites) et à instaurer un environnement propice à la prévention de la corruption. Le PNUD possède une vaste expérience en matière de soutien des mesures de réforme implicites (renforcement institutionnel) dans le domaine de la gouvernance démocratique qui développent la redevabilité, la transparence et l'intégrité, mesures qui comprennent notamment la fourniture d'appui au Bureau de l'Auditeur général, aux organismes nationaux chargés de la passation de marchés, aux administrations douanières et fiscales, aux commissions de supervision parlementaires, aux organismes d'administration électorale, aux médiateurs et aux commissions sur les droits de l'homme. *(Voir aussi la section 4.2.4. Renforcement des institutions nationales garantes de l'intégrité et l'annexe 2 : Les acteurs clés de la lutte contre la corruption et leur rôle).* **Un domaine dans lequel le PNUD jouit sans doute d'un avantage comparatif en ce qui concerne ces mesures de réforme implicites est la transparence dans les marchés publics. Le PNUD a acquis une expérience considérable dans la région Amérique latine et Caraïbes où il a appuyé les pays partenaires précisément dans ce domaine, ce qui lui a permis de dégager ici des enseignements significatifs.**

En se concentrant sur les interventions explicites qui renforcent les capacités d'organismes de RTI spécifiques, le PNUD peut faire usage de ses ressources limitées pour contribuer à entretenir les efforts de lutte contre la corruption dans une institution à la fois. Diverses approches comprenant la prévention, le renforcement des institutions nationales et l'application des lois et règlements ont été examinées dans la section précédente. Toutefois, l'une des mesures pratiques spécifiques que le PNUD pourra envisager est l'établissement de systèmes décisionnels fondés sur la rétro-information dans les institutions clés des pays partenaires, tels que les ministères des finances et du plan.

En tout état de cause, le PNUD devra tirer des enseignements de son expérience en matière de renforcement des capacités des institutions de gouvernance démocratiques (réformes implicites), examiner leur applicabilité aux organismes et institutions de RTI et veiller à ce que les efforts de RTI soient coordonnés de manière effective et stratégique avec les programmes de bonne gouvernance et de réduction de la pauvreté.

4.3.4 Accent mis sur le renforcement des institutions de RTI dans les situations de post-conflit

Le PNUD est de plus en plus sollicité au lendemain de conflits par les autorités transitoires de pays qui lui demandent d'aider à reconstruire les institutions et les processus de gouvernance. Il se trouve ainsi placé en position privilégiée pour intégrer les mesures de RTI dans le processus de paix, de relèvement national et de reconstruction des institutions. Dans ces situations, il se présente de nombreuses possibilités de changements radicaux et les programmes du PNUD visant à réformer la gouvernance doivent tirer parti de la dynamique sociale et politique favorable à l'accroissement de la redevabilité, de la transparence et de l'intégrité. Il est d'une importance cruciale, plus que dans les autres situations, de mettre en œuvre des initiatives globales pour lutter contre la corruption dans le nouveau système de gouvernance, avant que les pratiques problématiques ne s'installent. Le PNUD devrait donc s'attacher à analyser ces situations particulières compte tenu des besoins spécifiques qui en découlent. C'est ainsi que les bureaux de pays de l'Afghanistan, du Kosovo, de la République centrafricaine et de la République démocratique du Congo élaborent des programmes anti-corruption axés sur les besoins post-conflit. Les leçons et les bonnes pratiques à retenir de ces expériences feront l'objet d'une synthèse et d'une codification et elles seront diffusées au sein de l'organisation afin de renforcer les capacités de celle-ci en matière de lutte contre la corruption au lendemain des conflits. À la suite d'un atelier initial sur la reconstruction et la corruption en période d'après-guerre tenu à la 11e Conférence internationale de lutte contre la corruption (IACC) à Séoul (mai 2003).

4.3.5 Accroissement de la participation du public et formation de coalitions

Association des OSC aux programmes et politiques de RTI

Le PNUD s'emploie depuis longtemps à associer la société civile (y inclus le secteur privé et les médias) aux consultations de politique et à la mise en œuvre d'activités visant à renforcer la redevabilité et la transparence (telles que les audits sociaux). Cependant, à ce jour, les OSC ne sont pas encore suffisamment ni systématiquement incluses dans le dialogue de politique, en particulier pour ce qui a trait à l'élaboration de stratégies et de politiques nationales conçues pour renforcer la redevabilité et la transparence dans la gouvernance des affaires publiques et des entreprises. L'approche adoptée par le PNUD doit associer authentiquement la société civile à ces activités en tant que partenaire du développement et ne pas faire appel à elle au seul niveau de la validation et de la surveillance de l'application des politiques et programmes anti-corruption. Pour que ces interventions soient efficaces, le PNUD pourra également contribuer à renforcer les capacités des OSC non seulement dans le domaine du plaidoyer mais également en matière de mise en œuvre et de suivi des stratégies et programmes de lutte contre la corruption nationaux ou locaux. Le PNUD peut aussi assurer la formation de formateurs pour permettre aux OSC de renforcer leurs capacités en plaidoyer, mise en œuvre et suivi. Parmi les autres mesures pratiques figurent l'appui à la création de coalitions en vue d'échanges de connaissances et d'expertise Sud-Sud.

(Voir aussi la Note d'orientation sur le PNUD et les organisations de la société civile, la Note de pratique sur l'accès à l'information et le Module 6 du UNDP Source Book on ATI [Guide de référence du PNUD sur la RTI].)

4.3.6 Collaboration avec la communauté internationale

Coordination des initiatives anti-corruption aux niveaux national et international

Au niveau national, par l'entremise du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies, le PNUD a le pouvoir et le mandat d'établir des forums ou de faire usage des tribunes de dialogues sur le développement pour lancer des débats, d'identifier les exigences et les priorités et d'amener les parties prenantes à se réunir pour assurer la mise en œuvre d'une action concertée face au problème de la corruption. Au sein du système des Nations Unies, ce rôle de coordination permet au PNUD de promouvoir la prise en compte systématique des exigences de la RTI, d'analyse l'impact de la corruption et de veiller à l'inclusion de mesures visant à combattre celle-ci dans le processus du BCP et de l'UNDAF. Le PNUD, en tant que bras opérationnel du système des Nations Unies dans les pays, peut également faciliter la coordination et la mise en œuvre des traités de l'Organisation au niveau local. Une bonne coordination et des partenariats stratégiques peuvent faire beaucoup dans la lutte contre la corruption en veillant à ce que des initiatives concertées appuyées par des ressources suffisantes soient mises en œuvre dans le long terme. Le PNUD, du fait de ses avantages comparatifs, de son impartialité et de la confiance que lui accordent les instances gouvernementales, peut contribuer à la nécessaire cohérence des politiques et veiller à ce que les interventions des bailleurs de fonds appuient les actions prioritaires des pays de manière stratégique, en évitant les redondances et les chevauchements. Une coordination efficace et des partenariats opérants peuvent également encourager les partenaires nationaux lorsque la volonté politique est faible.

Au niveau international, la coordination et la formation de partenariats assurées par le PNUD revêt aussi une importance significative pour faire en sorte que les leçons, les synergies dégagées et la collaboration efficace au niveau national soient reflétées dans les politiques et programmes mondiaux. Ceux-ci contribuent, à leur tour, à façonner les stratégies nationales. Le PNUD a de toute évidence un rôle à jouer ici pour favoriser l'adoption de politiques dues à l'initiative nationale en faisant bénéficier celles-ci de

l'expérience internationale et inversement. Un mécanisme propice à ce partage des connaissances et à cette coopération internationale est le Groupe international de coordination de la lutte anti-corruption (IGAC), initiative récente qui réunit tous les organismes des Nations Unies. Lancé en tant qu'entité interorganisations des Nations Unies, l'IGAC s'est développé pour inclure d'autres organismes de développement bilatéraux et multilatéraux et des OSC et il vise à instaurer une coordination et une collaboration plus systématiques entre les diverses organisations internationales actives dans la lutte contre la corruption. Son secrétariat est hébergé à Vienne par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), qui est également chargé de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

4.3.7 Mise en œuvre et suivi de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Les négociations visant à l'élaboration d'un instrument juridique international ambitieux pour lutter contre la corruption s'achèveront aux Nations Unies en 2003. Seuls 40 pays devront l'adopter pour qu'il entre en vigueur et de nombreux gouvernements le considèrent comme un cadre important qui permettra de porter la législation nationale au niveau des normes internationales. Toutefois, bien que le consensus général soit favorable à l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption, nombreux sont aussi ceux qui la trouvent pesante à mettre en œuvre et la surveillance de son application difficile.

Le PNUD, qui dispose d'un vaste réseau de bureaux sur le terrain, a un rôle essentiel à jouer pour s'assurer que les partenaires nationaux soient informés de cette convention et la comprennent, qu'ils aient les capacités requises pour l'appliquer et que la communauté des bailleurs de fonds soit mobilisée pour l'appuyer. Pour aider les autorités gouvernementales à s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention, le PNUD, en étroite collaboration avec l'ONUDD, dispensera une formation spécialisée pour permettre aux pays de procéder à une évaluation des besoins de renforcement de capacités de leurs organes législatifs, dans le cadre de son programme actuel de renforcement des parlements. Sur la base d'un sondage initial, il a été déterminé que la sensibilisation du public à la portée, à la substance et au processus de la Convention des Nations Unies contre la corruption et le rôle du public dans sa mise en œuvre et son suivi feraient l'objet des premières initiatives appuyées. Il sera également nécessaire d'évaluer les manques de capacités qui s'opposent à l'application de la Convention et de réviser la législation nationale pour respecter les normes internationales établies par l'instrument, ainsi que de promouvoir la mise en relations, l'intégration et l'harmonisation de celui-ci avec les autres instruments juridiques régionaux en vigueur et/ou les autres initiatives en cours dans le domaine de la RTI.

4.3.7 Codification des connaissances et mesure des performances

Le PNUD en tant qu'organisation en permanent processus d'apprentissage est bien placé pour tirer des enseignements de l'expérience. Cela pourra se faire par la documentation systématique des résultats et des pratiques (les bonnes comme les mauvaises), par le suivi-évaluation de l'impact des réformes sur la corruption ou par la réalisation d'études de cas qui pourront donner des indications sur les progrès accomplis, ainsi que par des recherches sur les questions émergentes (telles que les dimensions de la corruption au lendemain des conflits, la problématique hommes-femmes, la responsabilité sociale des entreprises ou le financement des OMD par les dividendes de l'intégrité). Parmi les outils utilisables pour assurer un suivi efficace des programmes de RTI, il convient de mentionner la description des processus, les audits sociaux, les systèmes de carnets de notes, les stratégies de marketing social, etc.

En regardant plus loin vers l'avenir, on notera que les stratégies de réforme de deuxième génération devraient comporter des évaluations d'impact et de résultats aux fins d'apprécier quantitativement et qualitativement les performances et l'efficacité des interventions du PNUD.

Les résultats de ces évaluations devront guider les actions du PNUD et informer la sélection des domaines prioritaires au cours de la période quinquennale suivante.

ANNEXES

ANNEXE 1 : REDEVABILITÉ, TRANSPARENCE ET INTÉGRITÉ : DÉFINITIONS

La redevabilité et la transparence sont deux composantes indispensables de la gouvernance démocratique qui obligent l'État, le secteur privé et la société civile à axer leurs efforts sur les résultats, à définir des objectifs clairs, à élaborer des stratégies efficaces, à assurer le suivi des performances et à fournir des rapports sur celles-ci. Par la redevabilité et la transparence à l'égard du public, les instances gouvernementales (ainsi que les entités de la société civile et du secteur privé) peuvent assurer la cohérence entre la politique publique et son application effective ainsi qu'une allocation efficiente des ressources.

La REDEVABILITÉ est le principe en vertu duquel les individus et les organisations sont dans l'obligation de s'acquitter de leurs fonctions selon des critères de performances établis, ces performances étant mesurées aussi objectivement qu'il est possible. Ce principe s'applique dans quatre domaines, à savoir le domaine financier, le domaine administratif, le domaine politique et le domaine social.

1. **La redevabilité financière** consiste en l'obligation de ceux qui ont charge de ressources ou de fonctions publiques, ou qui occupent d'autres postes de confiance, de rendre compte de l'emploi prévu et effectif des ressources ou de l'exercice prévu et effectif des fonctions du poste. La redevabilité financière assure la transparence des processus et des procédures.
2. **La redevabilité administrative** passe par les dispositifs de contrôle gouvernementaux internes essentiels, qui assurent le bon fonctionnement du système de freins et contrepoids mis en œuvre par le gouvernement constitutionnel et par une société civile activement impliquée et qui complètent ce système, tels que les normes et motivations dans la fonction publique, les codes d'éthique, les sanctions pénales et les procédures d'examen administratif.
3. **La redevabilité politique** repose à la base sur la tenue d'élections libres et transparente et constitue un point de départ utile pour la surveillance. Dans les démocraties électorales, le peuple dispose d'une méthode régulière et ouverte pour sanctionner ou récompenser ceux qui occupent des postes de confiance dans le secteur public. Au moyen d'élections périodiques et de divers mécanismes de contrôle, les responsables élus et nommés sont tenus responsables de leurs actions dans l'exercice de leurs fonctions. Une autre façon d'exercer une supervision plus spécifique consiste à établir un mécanisme par lequel les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) se surveillent mutuellement. En outre, en confiant d'une part la tâche de la mobilisation et de l'affectation des fonds et d'autre part la responsabilité de l'exécution des dépenses à des institutions distinctes, on s'assure de ce que l'intérêt du public soit mieux servi.
4. **La redevabilité sociale** résulte de la demande et repose sur l'engagement civique de citoyens ordinaires et de groupes qui exigent des gouvernants et des institutions publiques qu'ils rendent compte de leurs actions et qu'ils soient tenus responsables de l'obtention de résultats.

La TRANSPARENCE comprend tous les moyens qui facilitent l'accès des citoyens à l'information et la compréhension des mécanismes décisionnels. La transparence du secteur public commence par l'application claire de normes et par l'accès à l'information.

L'INTÉGRITÉ est une composante clé qui complète la redevabilité et la transparence. Elle a pour corollaires l'incorruptibilité et l'absence d'influences extérieures, sources de dysfonctionnement; elle est synonyme d'honnêteté. Dans la fonction publique, l'intégrité exige que les titulaires de charges ne contractent pas d'obligations financières ou autres envers des personnes ou des organisations extérieures susceptibles d'avoir sur eux une influence dans l'exercice de leurs fonctions officielles. L'intégrité n'est pas une fin en soi mais une pratique qui mène à la fourniture efficace de services et de prestations que le public est en droit de recevoir de ceux qui le gouvernement.

Source : Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT) guidelines [Directives pour l'auto-évaluation des pays en matière de redevabilité et de transparence], PNUD, 2002 (http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm)

ANNEXE 2 : LES ACTEURS CLÉS DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LEUR RÔLE

ACTEURS CLÉS	RÔLE DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
Parlements librement élus	L'une des principales fonctions des représentants du peuple est de tenir le pouvoir exécutif responsable de ses actes. La surveillance régulière qu'ils exercent au nom du public, par les débats et les questions, promeut à la fois la transparence et la redevabilité. Les parlements adoptent également des lois anti-corruption qui contribuent à établir un système de valeurs propice à l'instauration d'une culture anti-corruption dans le pays. <i>L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption est un réseau de parlementaires actif dans ce domaine</i> http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php
Dirigeants aux niveaux central et local	Un engagement et une détermination politiques fermes et cohérents sont essentiels pour combattre la corruption. <i>Le système OPEN de la municipalité de Séoul, qui permet aux citoyens de suivre en ligne le traitement de leurs demandes de services, est un bon exemple d'initiatives favorables à la redevabilité au niveau local</i> http://english.metro.seoul.kr/government/policies/anti/civilapplications/
Gouvernement central	La croissance économique, résultant de politiques macroéconomiques et industrielles saines, est une condition clé de la réduction de la corruption. Les règlements peuvent éliminer les occasions de corruption sauf s'ils sont en nombre excessif, auquel cas ils créent de telles occasions. Le gouvernement central est également responsable de la mise en place des conditions nécessaires au fonctionnement de la société civile (et de la presse).
Administrateurs (secteur public) à tous les niveaux	Ils doivent se conformer aux grands principes du droit administratif : « Altruisme, intégrité, objectivité, redevabilité, transparence, honnêteté et exercice du leadership par l'exemple ». <i>Pour un exemple de système de communication des informations, voir le Déclarant du Mexique à</i> http://www.declaranet.gob.mx ; <i>pour les efforts d'amélioration de l'éthique et de l'intégrité de la fonction publique, voir sur le site de l'UNPAN</i> http://www.unpan.org/EthicsWebSite/inc/ethicspg.htm
Ensemble de la fonction publique	Une fonction publique méritocratique et sensible aux besoins des administrés est une condition essentielle pour minimiser les occasions de corruption. Par leur attitude morale, leur conduite axée sur le service et une culture du partage de l'information, les membres de la fonction publique contribuent à établir dans la société les valeurs de l'honnêteté, de la sincérité et de l'intégrité qui sont des facteurs de prévention de la corruption. <i>Pour des exemples de ce type de comportement professionnel, voir « Transparencia en la Gestión Publica »</i> http://www.cristal.gov.ar/Englishindex.html
Ministère de l'Éducation	Cette entité de l'État inculque aux jeunes générations les valeurs qui sous-tendent la bonne gouvernance et promeut une culture de participation positive et de respect des débats constructifs et leur enseigne les aptitudes requises. <i>Sur l'éducation et la formation éthique voir</i> http://www.iipe.org/resourcedocs/training.html
Pouvoir judiciaire	Le pouvoir judiciaire assure une prévisibilité accrue dans la société en protégeant les contrats, les droits de propriété et, en général, les droits de l'homme fondamentaux auxquels la corruption porte fréquemment atteinte.
Organismes d'exécution	Leur rôle est d'assurer l'application cohérente et objective de la législation anti-corruption et la protection des dénonciateurs et des organisations de surveillance. <i>Le Service spécial d'enquêtes de la Lituanie en est un exemple; voir</i> http://64.49.225.236/rc_Lithuania.htm
Commission anti-corruption	Relevant généralement du pouvoir législatif ou du Chef du gouvernement, elle a normalement un triple rôle : 1) prévention et éducation, 2) enquête, et 3) répression et application des lois et règlements. <i>Exemples : la Commission indépendante de Hong Kong contre la corruption</i> http://www.icac.org.hk/eng/main/index.html , <i>la Commission centrale de vigilance de l'Inde</i> http://cvc.nic.in , <i>la Direction sur la corruption et la criminalité économique du Botswana</i> http://www.gov.bw/government/directorate_on_corruption_and_economic_crime.html
Auditeur général	Il est chargé des audits des recettes et des dépenses de l'État, de manière à réduire l'incidence de la corruption et à en favoriser la détection. <i>Voir les travaux du BVG au Canada à titre d'exemple</i> http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag-bvg.nsf/html/menue.html
Médiateur	Il reçoit les plaintes et allégations relatives aux fautes administratives, y inclus aux questions concernant la corruption et le manque de redevabilité et de transparence. Il ne dispose généralement pas du pouvoir de prendre des décisions exécutoires, mais il a une autorité morale et un impact sur le public.
Comptable général	Il est chargé de veiller à l'exactitude et à la transparence des comptes des recettes et dépenses publiques. <i>Voir l'exemple du projet d'appui fourni au Comptable général de la Tanzanie</i> http://www.u4.no/projects/project.cfm?id=480
Commission des marchés publics	Cette entité assure une supervision indépendante des marchés publics, des contrats de l'État et de leur exécution. <i>Certaines initiatives de passation électronique de marchés publics accroissent la transparence et l'efficacité des opérations dans ce domaine. Voir l'exemple des Philippines</i> http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/philippines_eproc.htm , <i>et du Chili</i> http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/eprocurement_chile.htm
Médias	Les médias jouent un rôle important en dénonçant la corruption et en mobilisant des appuis pour la combattre. Ils ont la responsabilité de veiller à ce que le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le

ACTEURS CLÉS	RÔLE DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
	pouvoir judiciaire fassent l'objet de contrôles attentifs pour lutter contre la corruption. Pour leur part, ils peuvent accroître la crédibilité des institutions de l'État et, de ce fait, contribuer à renforcer la loyauté envers la nation et la société. <i>Voir l'exemple du journalisme d'enquête aux Philippines</i> http://www.pcij.org/
Organisme d'administration électorale	Cet organisme est essentiel pour assurer l'indépendance et la transparence des systèmes électoraux et l'impartialité des élections. <i>Le projet ACE (Administration et coût des élections) est une ressource importante</i> http://www.aceproject.org/main/english/et/et.htm
Société civile	Elle joue un rôle vital en contribuant à des changements d'attitudes, notamment pour vaincre l'apathie du public et sa tolérance à l'égard de la corruption, et en surveillant les prestations des détenteurs de charges publiques. Elle exerce des pressions sur le secteur public et le secteur privé en vue de renforcer la transparence et la redevabilité. La société civile veille aussi à ce que les mesures de réforme visant à lutter contre la corruption correspondent aux perceptions et aux attentes de la population.. <i>L'ONG Transparency International offre d'importantes ressources dans ce domaine</i> http://www.transparency.org
Secteur privé	Il contribue activement au succès de la stratégie anti-corruption nationale par des pratiques d'affaires honnêtes et en acceptant de soumettre ses opérations au suivi et à l'examen du public (responsabilité et redevabilité sociale des entreprises). Il peut constituer un excellent contrepoids qui s'oppose à l'exercice arbitraire des pouvoirs discrétionnaires de l'État. <i>Les « principes de Wolfsberg » sont un exemple d'effort de lutte contre la corruption par les entreprises privées</i> http://www.wolfsberg-principles.com/

ANNEXE 3 : ÉTUDES DE CAS DU PNUD SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les interventions du PNUD dans les domaines de la redevabilité, de la transparence et de la lutte contre la corruption ont évolué ces cinq dernières années (de 1998 à 2003). Ces interventions, qui appuyaient surtout les efforts de sensibilisation et de plaidoyer à tous les niveaux, la conduite de diagnostics sur la portée du problème et la mise à l'essai de solutions dans divers pays pilotes, se sont orientées vers la fourniture de conseils aux partenaires nationaux selon des approches plus globales fondées sur les leçons tirées de l'expérience et s'appuyant sur les instruments de politique internes élaborés par l'organisation. Les types d'activités récemment financés par l'entremise du Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique (DGTTF) en 2002 et 2003 concernaient notamment l'accroissement de la transparence et de la redevabilité par la formation de coalitions et la tenue de consultations nationales pour élaborer des stratégies nationales anti-corruption, le renforcement des capacités de commissions anti-corruption indépendantes, l'élaboration de lois anti-corruption et de codes de conduite spécifiques, l'amélioration de l'accès aux informations, le renforcement d'institutions indépendantes (OSC et médias) et de processus de contrôle et de supervision), la gestion financière et la transparence du processus de budgétisation (au niveau municipal dans certains cas), le suivi et l'application des règlements et l'e-gouvernement pour améliorer les prestations de services publics. Lors d'un récent sondage, quelque 70 bureaux de pays ont signalé avoir entrepris des initiatives de RTI, soit en tant que composante prioritaire d'un programme de gouvernement, soit en tant qu'initiative visant spécifiquement à lutter contre la corruption. (Pour accéder aux résultats du sondage sur les activités de lutte contre la corruption, voir <http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/docs/Inventory%20of%20Anti-CorruptionProjects%20071803.xls>)

Il reste, certes beaucoup à faire, en particulier pour renforcer les capacités internes du PNUD qui lui permettent de lutter contre la corruption conçue en tant que problème de développement et pour revoir son organisation afin d'appuyer ses interventions dans ce domaine et d'en rendre compte de manière appropriée. Le PNUD a déjà à son actif des progrès considérables en matière de codification et de partage des connaissances en vue de mieux lutter contre la corruption et de programmer des activités de RTI plus efficaces. La présente note de pratique, le Guide de référence sur la RTI (http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/sourcebook_ati.htm) et les études de cas (<http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/casestudies.htm>) élaborés par le PNUD contribuent à cet effort.

Afin de mieux appréhender les leçons à retenir des interventions du PNUD, des études de cas ont été commanditées pour documenter les bonnes et les mauvaises pratiques et pour tirer d'autres enseignements des activités de l'organisation. Ces études de cas, qui couvrent une large gamme d'interventions et visent à couvrir les cinq régions,² sont les suivantes :

- Appui aux processus nationaux et aux consultations visant à sensibiliser le public et à élaborer un programme ou une stratégie anti-corruption : Tanzanie, Mongolie et Mozambique
- Renforcement de la redevabilité interne et amélioration de la gouvernance des bailleurs de fonds : Bangladesh
- Amélioration de la redevabilité au niveau municipal : Équateur³ et Mozambique³
- Appui aux commissions nationales anti-corruption : Honduras
- Collaboration avec les partenaires de la société civile : Moldavie et Géorgie⁴
- Assistance aux mécanismes de partenariat externe ou focalisation sur la coordination des bailleurs de fonds : Indonésie et Tadjikistan⁵
- Analyse de la corruption dans un État à parti unique : le Laos⁶.

Les leçons présentées dans les études de cas, les évaluations et les rapports de projets font l'objet parallèlement d'une analyse plus détaillée pour élaborer un dossier pratique du PNUD concernant la lutte contre la corruption. Dans ce dossier, figure un document portant sur l'expérience du PNUD dans la région

² Des études de cas sur la région des États arabes pourront être menées à une date ultérieure; elles feront suite au sondage du POGAR réalisé dans 6 pays, notamment en Jordanie, au Yémen, au Liban et au Maroc.

³ Essai pilote du « carnet de notes » de l'Initiative sur la gouvernance urbaine (TUGI) mené en juin 2003, dont les leçons seront documentées dans le cadre des études de cas commanditées.

⁴ Dans les études de cas de la Moldavie et de la Géorgie, il sera fait usage de matériels de l'OCDE provenant du projet des normes des bailleurs de fonds.

⁵ Dans l'étude de cas du Tadjikistan, il sera fait usage de matériels de l'OCDE provenant du projet des normes des bailleurs de fonds.

⁶ L'étude de cas du Laos a également été utilisée pour discuter de l'analyse du problème de la RTI lors de l'atelier de la sous-pratique sur la corruption du PNUD qui a eu lieu à Séoul en mai 2003.

Europe centrale et orientale et CEI. Les approches spécifiques du PNUD proposées dans la présente note de pratique sont guidées par les leçons émergentes déjà codifiées.

On trouvera ci-dessous des extraits des études de cas et des évaluations préliminaires à titre d'illustration de certains points présentés à la *section 4, Leçons et principes d'action*.

1. Formulation d'un programme de réforme anti-corruption au Nicaragua

Les enquêtes menées récemment par le Bureau du procureur général du Nicaragua sur les agissements de l'ex-président Aleman et du directeur des services du fisc sous l'administration de celui-ci ont montré jusqu'où la lutte contre la corruption s'étendait dans ce pays. Ces enquêtes ont porté un rude coup au système du favoritisme. Ces enquêtes et les rapports publiés dans la presse, alliés aux pressions concertées du public pour obliger le parlement à lever l'immunité de l'ancien chef de l'État et pour amener le pouvoir judiciaire à agir, représentent l'une des initiatives anti-corruption les plus efficaces de la région. Elles ont ouvert la porte à de profonds changements.

Dans certains autres pays, des enquêtes et des poursuites promptement engagées dans des affaires de corruption de haut profil font la preuve de la volonté politique de lutter contre la corruption et contribuent à cette lutte. Toutefois, dans ces pays, l'indépendance et l'intégrité du pouvoir judiciaire sont sujettes à caution et les poursuites n'aboutissent pas nécessairement à des verdicts appropriés, ce qui a pour effet de renforcer le cynisme du public. Le traitement de l'affaire au Nicaragua est une illustration prometteuse d'un processus par lequel l'objectif immédiat des poursuites judiciaires et celui à long terme de la réforme de la gouvernance et des cadres juridiques.

Source : David Pezzullo, Anti-Corruption Strategy for Nicaragua (2003)

2. Les commissions anti-corruption dans la région Europe et CEI

De plus en plus, des entités spécialisées ont été établies en tant que bases institutionnelles pour lutter contre la corruption. Les demandes de création d'une entité indépendante sont souvent le symptôme de l'incapacité et de l'impuissance des institutions gouvernementales en place à faire face au problème de manière efficace. Qu'elles soient instituées à la suite d'un scandale ou en réponse aux pressions de la communauté internationale (Roumanie, Slovaquie) et/ou de groupes de la société civile (Monténégro), elles ont pour fonction de prévenir, d'éduquer et de former, mais rarement de mener des enquêtes (Lituanie, Serbie). Malheureusement, ces entités spécialisées n'ont pas répondu aux attentes (sauf en Lituanie) et rares sont celles qui se sont révélées efficaces à ce jour. Leur échec provient principalement d'un manque de volonté politique, d'une absence de stratégie nationale globale, de l'insuffisance du cadre et des ressources juridiques, d'une indépendance et d'une confiance du public limitées, de l'absence d'environnement porteur et de savoir-faire et du défaut de valeurs éthiques fondamentales.

Source : Tomasz Anusiewicz, Fighting Corruption in Post Communist Countries: Where are we now? Where do we go from here? PNUD, 2003 (à paraître)

3. Estimation des besoins financiers pour appuyer une initiative anti-corruption : l'expérience du PACT

Bien qu'il n'ait pas été entrepris de recherches systématiques pour déterminer les coûts réels des interventions de RTI et de lutte contre la corruption, on peut estimer grossièrement les besoins de ressources financières compte tenu du niveau et de la portée de l'initiative et des partenaires (locaux ou internationaux) qui y participent. C'est ainsi, par exemple, que les programmes initiaux de lutte contre la corruption précédemment appuyés par le PACT, qui visent à poser un diagnostic, peuvent coûter de 50 000 à 100 000 dollars (voire davantage) selon qu'il s'agit de sondages de perceptions des ménages ou d'évaluations plus détaillées de programmes de lutte contre la corruption ou de bonne gouvernance. Les programmes de renforcement des institutions et des capacités, l'expérience du PNUD dans d'autres domaines le montre, sont considérablement plus coûteux. Toutefois, il sera important que les bureaux de pays accroissent les ressources de programme existantes par effet de levier, puisent dans les connaissances et les capacités locales (ce qui assurera aussi la formulation de solutions « du crû »). Il est important aussi d'obtenir des résultats rapides, car la preuve de l'efficacité a non seulement pour effet de donner de l'élan aux efforts mais aussi d'attirer des ressources et des appuis supplémentaires de la part des partenaires et des bailleurs de fonds..

4. Municipalités transparentes en Équateur

Le projet pilote des *Municipalités transparentes*, administré par le PNUD-Équateur en coopération avec la Commission équatorienne de lutte contre la corruption sur financement du DGTF, a fait l'essai d'une méthode participative et a proposé un menu d'interventions favorables à la transparence dans quatre municipalités du pays. Dans ces municipalités, des plans d'action globaux visant à soumettre au moins certaines parties du processus de budgétisation et de dépenses à l'examen du public ont été formulés conjointement par des représentants de la société civile, des fonctionnaires municipaux et des responsables municipaux.

À court terme, cela permettra à deux des quatre municipalités pilotes (Pedro Moncayo et Cayambe) d'élaborer un processus de budgétisation participatif très complet sur une année budgétaire entière avec l'assistance du PNUD. L'institutionnalisation de la budgétisation participative aura pour effet de systématiser le cycle de planification, de budgétisation proprement dite et de passation de marchés.

À Ruminahui et à Esmeraldas, la mise en œuvre des plans produits par ce projet pilote améliorerait considérablement et institutionnaliserait le suivi public de la passation de marchés et de la budgétisation, l'accès à l'information et l'application des plans stratégiques. Par ailleurs, grâce à ce projet, la société civile ainsi que les fonctionnaires et responsables municipaux ont pu se rendre compte, grâce à une simulation de budgétisation participative, du fonctionnement du processus et des avantages qu'il apporte. La budgétisation participative est donc actuellement un objectif auquel ils aspirent. À Esmeraldas, les conditions préalables requises pour son adoption ne seront pas réunies avant un certain temps. À Ruminahui, vu le rythme des progrès des relations entre la société civile et la municipalité et l'ouverture des processus décisionnels, la budgétisation participative deviendra une réalité d'ici environ 3 ans. Les citoyens comme les administrateurs considèrent que l'adoption de ces mesures moins exigeantes aboutira à l'établissement irréversible d'un processus participatif car, comme l'a noté le maire d'une commune, « une fois que les citoyens sont inclus dans un processus, ils n'en ressortent pas ».

Source : Étude de cas du PNUD sur l'Équateur (2003)

5. Établissement d'un agenda dû à l'initiative des bailleurs de fonds au Mozambique

Jusqu'à présent, au Mozambique, l'agenda anti-corruption a été dû principalement à l'initiative des bailleurs de fonds, le gouvernement ayant un rôle apparemment passif, associé aux programmes anti-corruption issus des stratégies de développement des bailleurs de fonds et appuyant ces programmes, mais ne proposant pas de lui-même de stratégies qui lui soient propres.

Cette forme d'élaboration des stratégies anti-corruption a trois effets adverses. En premier lieu, les efforts des bailleurs de fonds sont essentiellement sectoriels et compartimentés, procédant de façon réactive et marqués par une absence de coordination stratégique entre les diverses entités gouvernementales et entre les bailleurs de fonds eux-mêmes. Ceci a pour effet d'induire des progrès inégaux entre les secteurs et de maintenir la fragmentation intersectorielle, en l'absence d'une coordination qui permettrait de formuler et d'appliquer un plan d'intégrité national fort et global.

En second lieu, les bailleurs de fonds ne se sont pas intéressés à la grande corruption. À ce stade, les efforts ont porté presque exclusivement sur la petite corruption. Il serait éminemment nécessaire de s'attaquer à la grande corruption, mais, entre autres choses, les bailleurs de fonds reculent souvent devant ce qui risquerait d'être perçu comme une « conditionnalisation » de l'aide. Dans le cas présent, cette aversion des bailleurs de fonds a permis au Gouvernement du Mozambique d'éviter en grande partie de faire face au problème.

En troisième lieu, les initiatives ont généralement été orientées du sommet vers la base, ce qui peut avoir limité leur expansion au-delà de Maputo. On constate la faiblesse des tactiques visant à la participation et à l'inclusion aux niveaux de la base, voire l'absence complète de telles tactiques. Il est nécessaire d'appliquer des stratégies bien définies en matière d'éducation civique pour informer les citoyens de leurs droits et des procédures et processus juridiques dont ils disposent et de renforcer leur volonté de participer activement à la démocratie au Mozambique.

Source : Étude de cas du PNUD sur le Mozambique (2003)

6. L'expérience du PNUD-Bangladesh et la redevabilité des bailleurs de fonds

La lutte contre la corruption peut constituer un instrument très puissant dans les interventions du PNUD. Au Bangladesh, par exemple, en passant lui-même des paroles aux actes, le PNUD a confirmé son attachement à

la bonne gouvernance et son aptitude à instaurer des changements. Sur arrière-fond d'un pessimisme généralisé à l'égard de la corruption que beaucoup considèrent comme trop profondément enracinée dans la structure du pouvoir et dans les pratiques des affaires au Bangladesh, le PNUD a démontré que des outils de gestion appropriés doublés d'une volonté politique résolue peuvent réduire la corruption à un minimum. Les efforts de transformation du bureau de pays ont non seulement renforcé la qualité de ses programmes mais également amélioré son image auprès des partenaires du développement (entités gouvernementales et bailleurs de fonds) et le PNUD-Bangladesh est aujourd'hui reconnu comme un partisan fiable, déterminé et efficace des bonnes pratiques de développement. Ce n'est pas un effet du hasard que le bureau soit devenu aussi plus efficace en matière de coordination des bailleurs de fonds et de plaidoyer contre la corruption dans le contexte du pays.

Source : Étude de cas du PNUD sur le Bangladesh (2003)

ANNEXE 4 : LE PROGRAMME DE REDEVABILITÉ ET DE TRANSPARENCE DU PNUD

Depuis 1997, le PNUD est de plus en plus actif dans le domaine de la RTI, dans le cadre de ses interventions visant à renforcer la gouvernance démocratique. L'appui initial du Programme de redevabilité et de transparence (PACT), fonds d'affectation spéciale indépendant établi avec l'aide des Gouvernements du Danemark et des Pays-Bas, puis de celui de l'Allemagne, a permis au PNUD de faire face aux préoccupations émergentes en matière de lutte contre la corruption dans le cadre de la gouvernance démocratique. Dans un premier temps, le PACT s'est attaché à aider les pays à améliorer leur gestion financière et à accroître la redevabilité par la fourniture d'une assistance technique et en élaborant des instruments. Les directives CONTACT (Évaluation des pays en matière de redevabilité et de transparence) sont l'un des principaux instruments élaborés par le PACT pour aider les gouvernements à entreprendre des auto-évaluations globales de leurs systèmes publics de gestion financière. (Pour de plus amples informations sur le programme CONTACT et pour accéder aux directives et aux modules de formation pour l'Asie et l'Afrique, voir http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm)

Parmi les autres contributions significatives apportées par le programme PACT en matière de lutte contre la corruption depuis 1997 figurent :

- a) **La production de matériels d'information, de plaidoyer et de ressources** pour élargir le débat de politiques et pour faciliter l'action internationale dans la lutte contre la corruption, tels que *Corruption and Good Governance Discussion Paper 3* (juillet 1997) et le rapport conjoint PNUD/OCDE intitulé *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries [Initiatives d'amélioration de l'intégrité dans les pays en développement]* (juin 1998);
- b) **L'élaboration du document de principes du PNUD intitulé *Fighting Corruption to Improve Governance, [La lutte contre la corruption pour l'amélioration de la gouvernance]***, approuvé par le Conseil d'administration en juillet 1998. Ce document vise à établir une politique cohérente concernant la corruption, à l'intention du personnel du PNUD dans les pays bénéficiaires et propose un cadre à appliquer pour traiter du problème. La note de pratique de suivi a pour objet d'appuyer les bureaux de pays de manière concrète pour les aider à faire face au problème de la corruption en puisant dans les enseignements tirés de l'expérience dans d'autres pays. (Voir aussi *Mapping of UNDP activities in A-C [Relevé des activités du PNUD en matière de lutte contre la corruption]*, qui donne également des indications tirées de l'expérience des bureaux de pays, <http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/docs/Inventory%20of%20Anti-CorruptionProjects%20071803.xls>)
- c) **La conduite de recherche et l'élaboration de stratégies novatrices**, telles que l'étude comparée de cas de pays sur la lutte contre la corruption, menée conjointement par le PNUD et l'OCDE, qui couvre cinq pays, à savoir le Bénin, la Bolivie, le Maroc, le Pakistan et les Philippines.

Sept études de cas portant sur l'expérience du PNUD ont été réalisées en 2003 sur le Honduras, l'Équateur, la Mongolie, la Tanzanie, le Mozambique, le Bangladesh et l'Indonésie, en vue de leur utilisation dans d'autres bureaux de pays. <http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/casestudies.htm>

Un projet conjoint de recherche, entrepris par Transparency International, le Centre d'Oslo sur la gouvernance du PNUD et le Bureau des politiques de développement du PNUD, sur la question de **la reconstruction après les guerres et la corruption** a été lancé à la 11e IACC à Séoul. Ce projet établira un cadre conçu pour renforcer la redevabilité au lendemain des guerres, époque où les mécanismes traditionnels de supervision et de redevabilité, ainsi que diverses entités de gouvernance, ne fonctionnent pas comme ils le devraient.

Parmi les autres sujets de recherches en cours et prévues figurent la politique de la corruption et les OMD et le dividende de l'intégrité.

- d) **Facilitation de dialogues de politiques régionaux et mondiaux**, tels que la série de Conférences internationales sur la lutte contre la corruption de Transparency International et le Forum mondial pour la sauvegarde de l'intégrité. À la 9e et à la 10e IACC (tenues respectivement à Durban en 1999 et à Prague en 2001), le PNUD a de nouveau mené les discussions de politiques pour les régions Afrique, Asie, Pacifique, Amérique latine et Caraïbes, États arabes et Europe centrale et orientale et CEI. Ces discussions régionales ont bénéficié de débats préparatoires en ligne qui ont élargi la participation à

l'effort déployé pour recueillir les expériences des pays et les contributions de ceux-ci aux actions de suivi. Les principaux apports du PNUD à ces forums de politique comprennent l'établissement de réseaux de connaissances novateurs, le dégagement de leçons de politique et l'élaboration d'approches régionales et la formation de coalitions régionales pour combattre la corruption. À la 11e IACC (Séoul, mai 2003), le PNUD a appuyé des ateliers thématiques (sur la reconstruction de l'après-guerre et la corruption et sur les prochaines étapes concernant les instruments internationaux) et des ateliers régionaux (développement humain et corruption dans les États arabes; impunité politique des dirigeants en Amérique centrale).

- e) Formation de partenariats avec les principales parties prenantes internationales et régionales, marquée notamment par la signature d'un Mémorandum d'accord avec **Transparency International** en 1998. Le PNUD appuie également le **Partnership for Transparency Fund (PTF)**, qui réunit Transparency International, le PNUD et d'autres bailleurs de fonds. Le PTF agit en faveur d'une rôle indépendante et efficace de la société civile au niveau de la conception, de la mise en œuvre et du suivi de programmes anti-corruption dans les pays en développement. Il vise également à promouvoir les échanges Sud-Sud et à développer ses programmes par l'acquisition de connaissances.
- f) Facilitation du renforcement des capacités nationales dans certains pays pilotes (Arménie, Bangladesh, Maurice, Mongolie, Mozambique, Nigéria et autres), avec notamment la fourniture actuelle et prévue d'appuis aux fins de la formulation de plans d'action nationaux de lutte contre la corruption et de prévention de la corruption.
- g) S'agissant de l'**élaboration d'instruments et de méthodes d'évaluation**, le PACT a également produit les Directives pour l'auto-évaluation des pays en matière de redevabilité et de transparence, dites Directives CONTACT. Ces directives sont un instrument qui permet d'évaluer les systèmes de finances publiques et de déterminer l'efficacité des dispositions relatives à la redevabilité au sein du secteur public. Sur la base de cette évaluation, il est possible de formuler des recommandations en vue de l'amélioration des fonctions de gestion financière et d'audit. Elles sont disponibles à http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm. Des ateliers pilotes de formation ont été organisés au niveau régional en Asie (Bangkok, juin 2002) et en Afrique (Dar-es-Salaam, juin 2003) ainsi qu'au niveau national (Mongolie, 2002) et d'autres ateliers sont prévus pour le Mozambique et le Timor oriental au début 2004.

Le PNUD a également entrepris d'élaborer un Guide de référence sur la redevabilité, la transparence et l'intégrité (RTI) intitulé **Source Book on Accountability, Transparency and Integrity (ATI)**, http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/sourcebook_ati.htm, où seront développées et exposées de manière détaillée les indications fonctionnelles contenues dans la présente note de pratique. Le Guide de référence contiendra également des indicateurs de mesure des performances, des données comparatives et des instruments provenant de diverses organisations et de divers pays ainsi que des références à d'autres ressources et il proposera des modèles applicables aux fins de l'identification et de l'analyse des problèmes et de la mise en œuvre de solutions.

- h) Activités de sensibilisation du public, de plaidoyer et de renforcement des capacités pour appuyer la mise en œuvre et la surveillance de la **Convention des Nations Unies contre la corruption**. Les négociations relatives à cet instrument se sont achevées à la fin 2003 et le PNUD s'attachera à sensibiliser le public et à plaider en faveur de la Convention, en se concentrant notamment sur des efforts nationaux conçus pour impliquer une large gamme de parties prenantes qui veilleront à ce que les gouvernements des pays signataires honorent leurs engagements. Les initiatives de renforcement des capacités seront intégrées dans le cadre des interventions de renforcement de la législation et de l'accès à l'information; elles pourront comprendre des ateliers nationaux réunissant des groupes représentatifs qui évalueront les dispositions législatives nationales en matière de lutte contre la corruption et qui mettront en relief la nécessité de les aligner sur les normes internationales telles qu'elles sont énoncées dans la Convention des Nations Unies.

ANNEXE 5 : LANCEMENT D'UNE CAMPAGNE DE RÉFORME ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : PRINCIPES

S'il n'existe pas de modèle unique de lutte contre la corruption ou de remède spécifique, il existe toutefois un certain nombre de principes qui peuvent s'avérer utiles pour lancer une campagne de réforme et de lutte contre la corruption, que l'on peut adapter et appliquer dans différentes situations. Ces principes sont les suivants :

- 1) Identifier les principaux champions au sein du gouvernement (notamment parmi les dirigeants politiques), de la société civile et du secteur privé et former une coalition de parties prenantes qui pourra jouer un rôle directeur dans l'effort de réforme. Il pourra convenir, au sein de cette coalition, d'établir un petit groupe de travail national chargé des questions d'intégrité. *(Voir aussi l'annexe 4 pour un aperçu général des acteurs clés et le UNDP Source Book on ATI, Module 6 : Who to Work With [Guide de référence du PNUD sur la RTI, Module 6 : Avec qui travailler].)*
- 2) Procéder à une évaluation détaillée des institutions, systèmes et processus gouvernementaux pour déterminer les domaines et les groupes cibles les plus vulnérables à la corruption et pour documenter la situation de manière systématique. (Les évaluations globales des capacités de gouvernance menées dans le cadre du processus du BCP/UNDAF peuvent constituer un point de départ utile.) Analyser le contexte et la nature de la corruption et déterminer les domaines dans lesquels des réformes s'imposent, de manière à élaborer un plan global, comprenant des objectifs à court, moyen et long terme (avec notamment un programme de sensibilisation du public), et attribuer les responsabilités en matière de suivi et de compte rendu au groupe de travail. *(Voir aussi le UNDP Source Book on ATI [Guide de référence du PNUD sur la RTI], Modules 3 et 4 sur les façons de documenter les mauvaises pratiques en matière de gouvernance.)*
- 3) Faire connaître publiquement la formation de coalition, l'établissement du groupe de travail et les résultats initiaux de l'évaluation. Demander des apports et encourager une large participation du public à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des plans d'action/programmes de réforme de la coalition/du groupe de travail. Il pourra être utile, par exemple, d'établir un site web pour faire connaître la campagne et pour encourager la population à y participer en fournissant régulièrement des informations en retour.
- 4) S'efforcer d'obtenir l'adhésion des dirigeants politiques et leur appui en faveur du plan.
- 5) Organiser des réunions régulières du groupe de travail et faire connaître les résultats de ses efforts de manière appropriée, en s'attachant à obtenir des succès rapides pour acquérir de la crédibilité et s'attirer la confiance du public.
- 6) Établir un système de suivi et de rapports pour évaluer les progrès accomplis. *(Voir le UNDP Source Book on ATI, Module 8 : Performance Measurement [Guide de référence du PNUD sur la RTI, Module 8 : Mesure des performances] pour de plus amples informations.)*

Dans les efforts déployés pour mettre en œuvre la réforme anti-corruption, avec tous ses processus, procédures, choix et options, il est important de se rappeler que ces efforts s'inscrivent dans la durée, qu'ils doivent bénéficier de l'appui explicite des hautes autorités et que les attitudes et les comportements doivent être enseignés et renforcés à tous les niveaux. La réforme ne devrait porter dans un premier temps que sur les problèmes où elle peut avoir une efficacité maximale ou sur les points où elle peut apporter une valeur ajoutée maximale, en tenant compte du choix du bon moment, de l'enchaînement logique des initiatives et de l'importance d'inspirer progressivement confiance au public dans la transparence et la redevabilité de l'État. L'une des principales difficultés de l'évaluation de la volonté politique de réforme consiste à distinguer les mesures superficielles n'ayant pour objet que de rehausser l'image des responsables politiques de celles qui visent sérieusement à l'instauration de changements réels et durables.

On trouvera des précisions et des indications pratiques plus détaillées sur la lutte contre la corruption et la programmation d'activités de RTI dans le UNDP Source Book on ATI [Guide de référence du PNUD sur la RTI] en cours d'élaboration, qui constitue l'une des principales composantes de la trousse d'outils du PNUD sur la lutte contre la corruption à http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/sourcebook_ati.htm

ANNEXE 6 : LÉGISLATION FAVORABLE AUX POLITIQUES ANTI-CORRUPTION

Les lois qui appuient les politiques de lutte contre la corruption peuvent le faire par l'adoption de mesures qui :

- Criminalisent les activités en rapport avec la corruption
- Permettent de repérer, de saisir, de geler et de confisquer les produits de la corruption
- Exigent des responsables officiels qu'ils fournissent régulièrement des déclarations indiquant les biens qu'ils possèdent
- Identifient, préviennent ou résolvent les conflits d'intérêts
- Protègent les dénonciateurs de pratiques illicites
- Améliorent l'accès à l'information (et permettent aux citoyens d'obtenir des informations de l'État)
- Réglementent l'application des droits constitutionnels relatifs à la liberté d'expression et d'association
- Définissent les principes fondamentaux des prises de décision dans l'administration publique (objectivité, impartialité, égalité, obligation de motiver les décisions, droit d'appel)
- Renforcent la transparence dans la passation de marchés publics

ANNEXE 7 : INSTRUMENTS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

BAsD/OCDE. Plan d'action anti-corruption pour l'Asie et le Pacifique

<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/ActionPlan.htm>

Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC). Protocole contre la corruption

<http://www.safac.org.zw/pages/SADCProtocol.htm>

Conseil de l'Europe. Convention civile et convention pénale sur la corruption

<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/174.htm>

<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/173.htm>

OCDE. Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les conventions commerciales internationales

http://www.oecd.org/document/21/0,2340,fr_2649_34859_2649236_1_1_1_1,00.html

OCDE. Réseau anti-corruption pour les économies en transition

<http://www.oecd.org/dataoecd/60/59/12593443.pdf>

Organisation des États américains (OEA). Convention interaméricaine contre la corruption

<http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html>

Organisation des Nations Unies. Convention des Nations Unies contre la corruption

http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_commission.html

http://www.unodc.org/unodc/en/convention_corruption_merida.html

Union africaine. Convention régionale anti-corruption

http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.03.03.au_anti-corr.convention.html

ANNEXE 8 : À QUI LE PNUD PEUT-IL S'ASSOCIER DANS SES PROGRAMMES ?

1. Les partenaires les plus évidents ne sont pas nécessairement ceux avec lesquels on souhaiterait coopérer, tels que les commissions gouvernementales anti-corruption, les autorités officielles chargées des vérifications, les instances de médiation. Leur intégrité peut déjà avoir été compromise ou elles peuvent avoir été conçues de manière à s'assurer de leur échec ou de leur inefficacité. Elles peuvent aussi, toutefois, compter parmi leurs membres des gens qui sont frustrés par l'incapacité où se trouvent leur organisation d'agir en faveur de la bonne gouvernance et qui souhaitent trouver d'autres moyens d'agir de manière efficace.
2. Le deuxième groupe de partenaires le plus évident, les ONG actives dans la lutte contre la corruption, n'est pas non plus nécessairement idéal. Ces organisations peuvent être de dimensions réduites et, si leur agressivité et leurs positions anti-gouvernementales peuvent leur donner une forte visibilité, leurs interventions n'ont pas automatiquement d'impacts appréciables.
3. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de nombreux « interlocuteurs valables » parmi les ONG. Mais les plus utiles sont des organisations réunissant de nombreux adhérents au sein de la population qui sont disposées à forger des alliances avec d'autres et dont les activités visent des objectifs spécifiques tels que la fourniture de services publics aux pauvres ou la réduction des amendes imposées par la police ou le raccordement aux réseaux d'adduction d'eau.
4. Les champions de la lutte contre la corruption sont difficilement identifiables et doivent faire l'objet d'un examen attentif. Toute organisation anti-corruption qui s'en prend au gouvernement (ce que font la plupart d'entre elles) s'expose à des contre-attaques cherchant à prouver qu'elle est toute aussi corrompue que d'autres. Les gens aux mains propres sont rares dans les pays où règne une corruption systémique et ils doivent avoir les mains très propres pour résister aux attaques dont ils sont la cible.
5. Les bailleurs de fonds constituent une force anti-corruption possible, mais les impératifs spécifiques des organismes bailleurs de fonds et leur désir de « répandre la manne » risquent d'amener des divergences entre la rhétorique et la pratique en matière de bonne gouvernance. Nombre de ces organismes répugnent également à admettre qu'ils ont pu être fautifs et à procéder à un nettoyage interne au vu et su de tout le monde, encore que par un tel exemple, ils encourageraient fortement d'autres parties à en faire autant.
6. Toute organisation qui encourage les champions de la lutte contre la corruption et les aide à faire entendre leur voix doit le faire de manière responsable, car elle risque de mettre en péril la vie des champions en question. Le PNUD, en fournissant son appui à la bonne gouvernance dans les pays où règne une corruption systémique, doit savoir que la lutte contre la corruption est un travail radical et révolutionnaire et qu'elle comporte de graves dangers.

Source : UNDP Source Book on ATI [Guide de référence du PNUD sur la RTI], Module 6 : Who to Work With [Avec qui travailler].

ANNEXE 9 : LIENS UTILES : PARTENAIRES, RESSOURCES ET SITES DIVERS

(Note : Les URL ci-dessous renvoient aux pages françaises des sites lorsqu'elles existent.)

RESSOURCES DES NATIONS UNIES ET DU PNUD

UNDP Source Book on Accountability, Transparency and Integrity [Guide de référence sur la redevabilité, la transparence et l'intégrité (le Module 10 contient une liste complète de références, d'hyperliens et de sources d'information.)

http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/sourcebook_ati.htm

Études de cas du PNUD sur la lutte contre la corruption <http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/casestudies.htm>

Inventaire du PNUD sur les projets de lutte contre la corruption <http://intra.undp.org/bdp/anti-corruption/docs/Inventory%20of%20Anti-CorruptionProjects%20071803.xls>

CONTACT Country Assessment in Accountability and Transparency guidelines [Directives pour l'auto-évaluation des pays en matière de redevabilité et de transparence] http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm

Fighting Corruption to Improve Governance [La lutte contre la corruption pour l'amélioration de la gouvernance] http://www.undp.org/governance/docsaccount/fighting_corruption_to_improve_governance.pdf

UNDP/OECD Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries [Initiatives d'amélioration de l'intégrité dans les pays en développement – PNUD/OCDE]

<http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/Corrupti.htm>

Corruption and Good Governance (UNDP Discussion Paper) [Corruption et bonne gouvernance (document de travail du PNUD)]

<http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption3/corruption3.htm>

Fighting Corruption in Post Communist States: Where are we now? Where do we go from here? [La lutte contre la corruption dans les États post-communistes : Où en sommes-nous ? Où allons-nous ?]

Fighting Corruption in Post Communist States: Lessons from Practice [La lutte contre la corruption dans les États post-communistes : les leçons de la pratique]

UNDP PARAGON (Training Module on Public Service Ethics and Accountability) [Module de formation sur l'éthique et la redevabilité dans le secteur public]

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan002651.pdf>

UN Public Administration Network [Réseau des Nations Unies pour l'administration publique] (UNPAN) <http://www.unpan.org/>

UN CICP (Centre for International Crime Prevention) Anti-Corruption Tool Kit [Manuel pratique de lutte contre la corruption - Centre pour la prévention internationale du crime (ONU)]

http://www.odccp.org/corruption_toolkit.html

United Nations Crime and Justice Information Network [Réseau d'information des Nations Unies sur la criminalité et la justice] www.uncjin.org

Centre des Nations Unies pour la prévention internationale du crime www.undcp.org/odccp

Institut de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice interrégionales www.unicri.it

UNESCO/IEEP www.unesco.org/iep/fre/focus/etico/etico1.htm

LIVRES

A Handbook for Fighting Corruption [Guide de la lutte contre la corruption] – USAID

L'économie morale de la corruption en Afrique – J.P.Olivier de Sardan (Politique africaine 63 - Octobre)

Anti-Corruption in Transition – a contribution to the policy debate [L'anti-corruption dans la transition : contribution au débat de politiques] – Banque mondiale

Bribes – A Natural History [Histoire naturelle des pots-de-vin] – John Noonan

Combating Corruption in Asian and Pacific Economies [Combattre la corruption dans les économies de l'Asie et du Pacifique] – Sheila Coronel

Combattre la corruption - Enjeux et perspectives (d'après le Guide de référence 2000 de TI) – Transparency International

Controlling Corruption [Lutte contre la corruption] – Robert Klitgaard – University of California Press

Corrupt Cities – a practical guide to cure and prevention [Villes corrompues : guide pratique des remèdes et de la prévention] – Banque mondiale

Corruption – its causes, nature, and function [La corruption, ses causes, sa nature et ses fonctions] – Syed Hussein Alatas

Corruption and Democracy in Thailand [Corruption et démocratie en Thaïlande] – Pasuk Phongpaichit and Piriya-rangsarn Sunghsith

Country Governance Assessment Report – Indonesia [Rapport d'évaluation de la gouvernance des pays : Indonésie] Banque asiatique de développement

Liberalization and the new corruption [La libéralisation et la nouvelle corruption] – IDS Bulletin 1996

Participatory Corruption Appraisal – The Partnership for governance reform in Indonesia [Évaluation participative de la corruption – Le partenariat pour la réforme de la gouvernance en Indonésie]

Stealing from the People – The Partnership for Governance reform in Indonesia [Ils volent le peuple – Le partenariat pour la réforme de la gouvernance en Indonésie]

The Anti-Corruption Handbook [Guide de la lutte contre la corruption] – Banque mondiale

The Other Path [L'autre chemin] – Hermano de Soto

The Problem of Corruption [Le problème de la corruption] – Syed Hussein Alatas

SITES INTERNET

a. Banque mondiale

CFAA (Country Financial Accountability Assessments) www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEMworkshopJune22.ppt

PER (Public Expenditure Review) www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm

Public Expenditure Management Handbook www1.worldbank.org/publicsector/pe/english.htm

CPAR (Country Procurement Assessment Review) www.worldbank.org/html/opr/procure/borrower.html

IGR (Institutional and Governance Reviews) www1.worldbank.org/publicsector/igrs.htm

New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform <http://www.worldbank.org/wbi/governance/guide.htm>

PSTE (Suivi des dépenses – avec le FMI) www1.worldbank.org/publicsector/pe/tracking.htm

Country Analytic Work www.countryanalyticwork.net

b. Fonds monétaire international

ROSC (Reports on Observance of Standards and Codes) [Rapports sur l'observation des normes et codes]

<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>

Manuel sur la transparence des finances publiques <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf>

c. USAID

USAID - Conducting a DG Assessment - a Framework for Strategy Development [Conduite de l'évaluation de DG - cadre d'élaboration de stratégie]

<http://www.usaid.gov/democracy/techpubs/pnach305.pdf>

USAID Strategic Assessments [Évaluations stratégiques] <http://www.usaid.gov/democracy/center/sa.html>

USAID Anti-Corruption Resources [Ressources anti-corruption] <http://www.usaid.gov/deomcracy/anticorruption>

d. OCDE

<http://www.oecd.org/home/>

http://www.oecd.org/department/0,2688,fr_2649_34855_1_1_1_1,00.html

http://www1.oecd.org/fatf/FATDocs_fr.htm

<http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/index.htm>

<http://www1.oecd.org/puma/ethics/index-fr.htm>

e. Organisations de la société civile, institutions d'enseignement et de recherche, médias et autres sources d'information

Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia <http://nobribes.org>
BETA news agency, Clean Hands pages www.beta.co.yu/korupcija/eng
Center for International Private Enterprise www.cipe.org/programs/corruption
Colgate University, Corruption Bibliography [http://people/colgate.edu/mjohnston](http://people.colgate.edu/mjohnston)
Committee to Protect Journalists www.cpj.org
Déclaration de Paris www.declarationdeparis.org/
Ethics Resource Center www.ethics.org
Global Access Project (Center for Public Integrity) www.publicintegrity.org
Global Witness (Initiative « Publish What you Pay », avec Transparency International et le Pacte mondial) www.globalwitness.org/campaigns/oil/publish_what_pay.html
Human Rights Trust of Southern Africa www.sahrit.org
Liberté d'information - lois <http://home.online.no/~wkeim/foil.htm>
Liberté d'information - portails www.freedominfo.org et www.accessinitiative.org
Philippine Center for Investigative Journalism www.pcij.org
Respondanet www.respondanet.com
The Corruption List www.corruptionlist.com
The Corruption On-line Research and Information Centre (CORIS) www.transparency.org/coris
The International Budget project www.internationalbudget.org/index/htm
The Southeast European Legal Development Initiative www.seldi.net/anti_corruption.htm
The Urban Governance Initiative (TUGI) www.tugi.apdip.net
TIRI www.tiri.org
Transnational Crime and Corruption Center at American University www.american.edu/traccc
Transparency International - Combattre la corruption - Enjeux et perspectives www.transparency.org/sourcebook/other_languages/french/2002.07.09.toc_s-book.fr.html
Transparency International - The Corruption Fighters Toolkit [La boîte à outils de la lutte contre la corruption] www.transparency.org/toolkits/index.html

f. Autres organisations intergouvernementales

Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) www.ebrd.org
Centre de ressources anti-corruption Utstein www.U4.no
EUROSAI www.eurosai.org
Force spéciale sur la criminalité organisée dans la région de la Baltique www.balticseatactforce.dk/Corruption/Corruption.htm
Groupe d'États contre la corruption www.greco.coe.int/IndexF.htm
Independent Journalism Foundation www.ijf-cij.org
International Chamber of Commerce www.iccwbo.org/
Internet Centre for Corruption Research (Université de Göttingen) www.gwdg.de/~uwww/icr.htm
Interpol (Organisation internationale de police criminelle - OIPC) www.interpol.int
Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption www.yorku.ca/nathanson/Links/links.htm
Open Society Institute, Programme de suivi de l'accession à l'UE www.eumap.org/reports
Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) www.parlcent.ca/gopac/index_f.php
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) www.osce.org/eea
Southern African Development Community – Protocole contre la corruption www.safac.org.zw/pages/SADCProtocol.htm

ANNEXE 10 : ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

BCP	-	Bilan commun de pays
BSCI	-	Bureau des services de contrôle interne (ONU)
CAC	-	Commission anti-corruption
CEI	-	Communauté des États indépendants
CONTACT	-	Évaluation des pays en matière de redevabilité et de transparence
CPIC	-	Centre pour la prévention internationale du crime (actuel ONUDC)
DGTTF (PNUD)	-	Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique
ECO	-	Europe centrale et orientale
FMI	-	Fonds monétaire international
IACC	-	Conférence internationale contre la corruption
IGAC	-	Groupe international de coordination de la lutte anti-corruption
OII	-	Initiative « Intégrité à l'ONU » (Organizational Integrity Initiative)
OMD	-	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	-	Organisation non gouvernementale
ONU	-	Organisation des Nations Unies
ONUDC	-	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSC	-	Organisation de la société civile
PACT	-	Programme de redevabilité et de transparence (<i>Programme for Accountability and Transparency</i>)
PNUD	-	Programme des Nations Unies pour le développement
RTI	-	Redevabilité, transparence et intégrité
TI	-	Transparency International
TIC	-	Technologies de l'information et des communications
UNDAF	-	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement