

**Renforcer la réforme démocratique
dans les pays du voisinage méridional**

Financé
par l'Union européenne



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Projet de la Facilité Partenariat oriental – Conseil de l'Europe
« Bonne gouvernance et lutte contre la corruption »

Concevoir et mettre en œuvre des politiques de lutte contre la corruption

Manuel

La traduction de ce document a été assurée dans le cadre du :
*Programme Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage sud,
Promotion de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent*
(SNAC)
Août 2013
Ce programme est financé par l'Union européenne et
mis en œuvre par le Conseil de l'Europe

Ce manuel a été élaboré dans le cadre du Projet Facilité Partenariat oriental-Conseil de l'Europe "Bonne gouvernance et lutte contre la corruption", avec un financement de l'Union européenne. Les points de vue exprimés dans ce Manuel ne sauraient être considérés comme reflétant la position officielle de l'Union européenne et/ou du Conseil de l'Europe.

*Tous droits réservés. Sauf mention contraire, la reproduction du présent document est autorisée, à condition que la source soit citée. Pour tout usage à des fins commerciales, aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme que ce soit ou par un quelconque moyen –électronique (CD-Rom, Internet, etc.) ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage ou de récupération de l'information – sans la permission écrite préalable de l'Unité de la coopération du crime économique
(F-67075 Strasbourg Cedex ou contact.econcrime@coe.int)*

Pour des informations complémentaires sur le thème de cette publication, contacter :

Unité de la coopération du crime économique
Service de la lutte contre la criminalité
Direction Générale Droits de l'homme et Etat de droit
Conseil de l'Europe
E-mail: contact.econcrime@coe.int
Website: www.coe.int/economiccrime

CONTENTS

1	INTRODUCTION	6
2	SYNTHESE/RECOMMANDATIONS	8
3	EVALUATION DES BESOINS	10
3.1	Évaluer l'ampleur de la corruption	12
3.1.1	Types d'informations	12
3.1.2	Recueillir des informations	13
3.1.3	Analyser l'information.....	19
3.2	Évaluer la force des mesures de gouvernance	23
3.2.1	Types d'informations	24
3.2.2	Recueillir des informations	25
3.2.3	Analyser les informations.....	28
3.3	Évaluation externe et autoévaluation	30
4	CONCEPTION	33
4.1	Fonction des politiques de lutte contre la corruption	33
4.1.1	Fonctions des politiques.....	34
4.1.2	Fonction managériale	34
4.1.3	Politiques nationales, régionales, locales et sectorielles.....	36
4.1.4	« Anti-corruption » ou « Service public » - Quelle stratégie ?.....	37
4.2	Stratégies	38
4.2.1	Introduction	38
4.2.2	Partie centrale	39
4.2.3	Objectifs	40
4.2.4	Fixer des priorités	41
4.2.5	Découpage.....	42
4.2.6	Responsabilité de la mise en œuvre.....	42
4.2.7	Indicateurs de la corruption.....	47
4.2.8	Rédaction et adoption.....	48
4.3	Plans d'action	50
4.3.1	Éléments nécessaires et optionnels	50
4.3.2	Indicateurs de mesure de la réussite	53
4.3.3	Impact financier	56
4.3.4	Rédaction et adoption.....	58
4.4	Association des ONG et du public	60
5	MISE EN OEUVRE	63
5.1	Reporting	64
5.2	Monitoring	70
5.3	Association des ONG et du public	73
6	ACTUALISER LES STRATEGIES ET LES PLANS D'ACTION	75
7	SENSIBILISATION DU GRAND PUBLIC.....	76
8	ANNEXE	79
8.1	Liste des stratégies de lutte contre la corruption dans les pays du PO	79
8.2	Normes internationales	81
8.3	Abréviations	87

AVANT-PROPOS

Après la chute du mur de Berlin, tous les peuples de l'Europe ont adhéré ouvertement aux valeurs du Conseil de l'Europe que sont le respect des droits de l'homme et la démocratie pluraliste selon l'État de droit. Cependant, une fois disparue la ligne de clivage idéologique, ces valeurs ont été confrontées à une nouvelle menace, d'autant plus inquiétante qu'elle est insidieuse : la corruption. La corruption, tel un cancer, peut répandre ses métastases dans n'importe quelle démocratie, qu'elle soit récente ou établie de plus longue date, introduire des distorsions dans la concurrence, ralentir la croissance économique et saper la confiance du public dans le système politique et les institutions étatiques.

Dans les années 1990, le Conseil de l'Europe a actualisé ses traités existants et en a adopté de nouveaux. Le Comité des Ministres a approuvé plusieurs recommandations clés et lignes directrices contre la corruption. Cela a ainsi permis d'établir de nouvelles normes plus strictes pour lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent et pour confisquer les produits de la criminalité économique.

Le monitoring de la conformité avec les normes de lutte contre la corruption a été confié au Groupe d'États contre la corruption (le GRECO). Le GRECO assure le monitoring de tous les États membres du Conseil de l'Europe (ainsi que celui des États-Unis d'Amérique et du Belarus) par le biais d'un processus, où tous sont traités sur un même pied d'égalité, de cycles d'évaluation mutuelle thématique suivis d'une procédure de conformité qui permet d'évaluer les mesures prises par les États pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO.

La première évaluation du GRECO (2000-2002) se concentrait sur l'indépendance, la spécialisation et les moyens des organes nationaux engagés dans la prévention et la lutte contre la corruption, qui sont les structures coordonnant et appliquant les politiques et mesures dans ce domaine.

Pour aider ses États membres à appliquer les recommandations du GRECO et à combattre la corruption, le Conseil de l'Europe met en œuvre au niveau national et régional des projets d'assistance technique pluriannuels représentant au total plusieurs millions d'euros. De solides politiques de lutte contre la corruption constituant le préalable si l'on veut marquer des points dans cette lutte, tous ces projets disposent d'un volet consacré à la conception et à l'application concrète de stratégies et plans d'action dans ce domaine.

Ce Manuel s'appuie sur plus d'une décennie d'expérience de l'assistance technique et plus spécifiquement sur les conclusions de deux ateliers réalisés dans le cadre du projet financé par l'Union européenne et mis en œuvre par le Conseil de l'Europe « Projet Facilité Partenariat oriental-Conseil de l'Europe sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. »

Pour la première fois, les enseignements tirés de l'expérience sont présentés dans un seul document de référence systématique accessible au public. Le Manuel guide les lecteurs pas à pas, avec des exemples concrets, dans tous les aspects de la conception et de la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption. Je suis certain qu'il servira utilement les praticiens et fonctionnaires chargés de missions de conseil politique ou d'autres responsabilités dans l'élaboration de politiques nationales de lutte contre la corruption ou de l'application d réformes nationales dans ce domaine.

Je remercie chaleureusement M. Tilman Hoppe, le conseiller externe associé du Projet Partenariat oriental, qui a rédigé et révisé ce Manuel, ainsi que les experts du Conseil de l'Europe Mme Vera Devine et MM Edmond Dunga, Valts Kalniņš et Quentin Reed, qui l'on revu et apporté leur précieuse contribution.

Je remercie tout spécialement les Points de contact nationaux anticorruption du Projet dans les pays du Partenariat oriental : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine.

Enfin, ce Manuel n'aurait pas pu voir le jour sans le dévouement de mes collègues Mme Ardita Abdiu, Chef du Service de la coopération contre la criminalité économique, et Mme Maia Mamulashvili, Coordinatrice du Projet.

Ivan Koedjikov
Chef du Service de la lutte contre la criminalité

1 INTRODUCTION

Le droit international reconnaît qu'il est nécessaire de se doter de « politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. »¹

Il y a pléthore de conseils sur les mesures de lutte contre la corruption, mais pas de manuel sur la méthodologie de formulation et de mise en œuvre de politiques dans ce domaine.

Le succès des politiques de lutte contre la corruption dépend de trois facteurs :

- un véritable engagement et un réel soutien de la part des parties prenantes clés (volonté politique) ;
- des mesures adaptées aux besoins à satisfaire (pertinence du contenu);
- l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique (gestion formelle).

La nécessité d'une volonté politique, et la pertinence du contenu des politiques de lutte contre la corruption, ont fait couler beaucoup d'encre : quel est le meilleur moyen de combattre la corruption ? Quelles mesures sont pertinentes et comment peut-on les combiner au mieux ? Des ONG et des organisations internationales ont publié des travaux d'analyse et des conseils sur les avantages et les risques de certaines mesures de lutte contre la corruption dans de nombreux pays. Des formules, complexes sinon compliquées, ont en outre été élaborées pour mesurer le succès des mesures de lutte.

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques a également été largement traité dans des séminaires et ateliers. Cependant, jusqu'ici, il n'existait pas d'ouvrage guidant pas à pas les praticiens sur cet aspect formel des politiques anticorruption en tant qu'outils de management. Il n'existe pas non plus de synthèse comparative des différentes pratiques.

Ce Manuel entend combler cette lacune. Il présente de manière systématique toutes les étapes et aspects des politiques de lutte contre la corruption en tant qu'outils de management. Dans le même temps, il recense les pratiques existantes – au moins sur le plan conceptuel – en Europe orientale ; le lecteur peut ainsi les

¹ Article 5-1 de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC).

comparer, s'en inspirer ou partir de ces pratiques pour tracer son propre cheminement. On part du principe qu'il n'y a pas de politiques parfaites de lutte contre la corruption qui puissent être appliquées dans tous les cas. Alors que les conseils et orientations disponibles en la matière formulent des recommandations abstraites, au contraire, dans ce Manuel, toutes les étapes sont illustrées par des exemples concrets – qui peuvent ou non être des exemples de bonnes pratiques.

Ce Manuel devrait permettre à tout pays, participant ou non au Partenariat oriental, qui souhaite élaborer et mettre en œuvre sa propre stratégie de lutte contre la corruption, de s'éviter l'étape fastidieuse de collecte de matériel comparatif dans les stratégies d'autres pays pour s'en inspirer ensuite, comme cela avait été le cas pour la Turquie, par exemple, qui, pour élaborer sa Stratégie 2010-2014, avait commencé par analyser les stratégies de 13 autres pays².

² Voir OCDE, Actes du séminaire sur "Politique de lutte contre la corruption et intégrité", mars 2011, www.OECD.org/dataOCDE/3/17/47912383.pdf p. 18.

2 SYNTHÈSE/RECOMMANDATIONS

Depuis dix à quinze ans, les politiques de lutte contre la corruption sont un outil de plus en plus utilisé par des pays confrontés à des problèmes significatifs ou graves de cette nature. L'expérience de trois générations de stratégies en la matière amène à penser que les bonnes pratiques présentées ci-dessous sont des facteurs clé de succès pour les politiques de lutte contre la corruption, quel que soit le pays concerné :

Produire des textes de politique courts et concis

La tendance à vouloir améliorer les politiques de lutte contre la corruption a abouti à alourdir et complexifier les stratégies – souvent sous l'influence de recommandations d'organes de monitoring ou d'assistance technique. Ce type de stratégies risque toutefois de devenir ingérable, les ressources ne pouvant alors être concentrées sur les secteurs prioritaires, sans compter que le grand public a plus de difficultés à les appréhender.

Les stratégies et politiques devraient au contraire se concentrer sur un ensemble d'objectifs qui reste gérable. Une politique concise, résolue et réaliste, convenablement élaborée, sera plus crédible et compréhensible à la fois pour le grand public et pour les institutions étatiques concernées.

À cet égard, il serait sans doute plus facile de travailler avec un document unique plutôt que de scinder la politique en une stratégie déclinée en un plan d'action distinct, qui vient souvent dans un deuxième temps. Or, en définitive, c'est le plan d'action qui est le document central et qui sera mis en œuvre.

Se concentrer sur le but à atteindre (un bon service public) et non sur ce que l'on veut éviter (la corruption)

Depuis quelques années, tous s'accordent sur la nécessité de se doter de politiques « anticorruption ». Cependant, il ne suffit pas de s'attaquer directement à la corruption pour l'endiguer. Les politiques de lutte contre la corruption interagissent avec des politiques de portée plus vaste, dans lesquelles elles doivent s'inscrire, visant à assurer une bonne gouvernance et qui vont depuis la conception de processus de gouvernement (e-gouvernement, simplification des procédures etc.) jusqu'à l'importance d'une éthique du service public où les fonctionnaires évitent la corruption non pas parce qu'ils risquent d'être pris et sévèrement punis, mais parce que cela constituerait une

transgression de leur rôle d'agent public tel qu'ils le conçoivent.

Cette approche indirecte peut avoir une puissante influence en matière de prévention, et les mesures prises dans ce sens sont aussi importantes que les mesures conventionnelles conçues pour détecter et traiter les actes de corruption.

Utiliser des indicateurs simples et concrets

Plutôt que de chercher à mesurer ce qui n'est quasiment pas mesurable sans les ressources et capacités pour cela, il est préférable d'utiliser des indicateurs maniables pour suivre la mise en œuvre et l'impact des politiques. Les indicateurs devraient se concentrer sur des résultats concrets et éviter les généralités abstraites telles que « la réduction de la corruption ».

Valider une légitimité grâce au public/parlement

L'adoption ou au moins l'examen de la politique par la société civile et/ou le parlement pourrait renforcer sa légitimité (perçue).

Ne pas faire passer les stratégies en force

Il faut prendre le temps de bâtir et consolider le soutien des institutions pertinentes pour la conception et la mise en œuvre de la stratégie, et s'assurer que les acteurs sont sensibilisés et ont les moyens d'identifier les besoins et de mesurer les progrès – il ne suffit pas d'envoyer des instructions par courrier ; il importe d'assurer une coordination et un monitoring régulier des parties prenantes. Parfois, on a l'impression que les organes de coordination n'existent que sur le papier et qu'ils n'ont guère d'impact en réalité.

Assurer un monitoring public des résultats

Le monitoring des progrès accomplis devrait être systématique et aboutir à des rapports constructifs mis à disposition du public. Cela encourage une mise en œuvre responsable ainsi qu'éventuellement une compétition fructueuse entre les divers organes concernés.

3 EVALUATION DES BESOINS

Avant de commencer à concevoir une stratégie, il faut d'abord évaluer convenablement les besoins d'un pays :

- il est possible – c'est souvent le cas - que les modèles et approches utilisés dans les bonnes pratiques d'autres pays soient adaptés, mais on ne peut parvenir à cette conclusion qu'après avoir évalué les besoins nationaux ;
- Même lorsque les approches/politiques tirées de l'expérience d'autres pays sont appropriées, l'efficacité de leur mise en œuvre dépend dès le départ de l'implication active des parties prenantes locales : pour ce faire, il est naturel d'évaluer les besoins au niveau national.

Ces évaluations des besoins portent diverses appellations, par exemple « l'analyse de risque », « l'évaluation de l'intégrité », « le diagnostic de corruption », « la carte de la corruption », « les indicateurs de corruption », ou encore « la cartographie du système d'intégrité ».* Ces exercices tentent de répondre à la ou aux questions suivantes :

- incidence et nature du problème : quelle est l'étendue de la corruption et quelle forme prend-elle ?
- Pouvoir des politiques/institutions de gouvernance : quelle est la force des mesures destinées à assurer une bonne gouvernance ?

Les outils utilisant le vocable « corruption » ont tendance à se concentrer davantage sur les réponses à la première question, ceux dont l'intitulé parle de « risque » ou « intégrité » cherchent plutôt à répondre à la seconde.

Les différentes méthodes d'évaluation de l'incidence et de la nature de la corruption, d'une part, et de la gouvernance, d'autre part, sont explicitées dans une abondante littérature (voir bibliographie à la section 8.3) et ne seront donc pas reprises ici. Ce chapitre n'en privilégie aucune et entend seulement donner une vue d'ensemble des principaux outils disponibles pour l'évaluation des besoins, illustrés par quelques exemples tirés de l'expérience des pays du Partenariat oriental.

* GRECO, Rapport conjoint des 1er et 2e cycles d'évaluation conjoints sur Andorre, Eval I-II Rep (2006) 1F, 8 décembre 2006, § 24, www.coe.int/greco

Le GRECO « recommande de procéder à une étude sur l'ampleur et les caractéristiques de la corruption [...], y compris les secteurs les plus exposés, tout en évaluant l'efficacité des instruments et mécanismes en place contre la corruption, ce qui permettrait de guider sur de bonnes bases les politiques anticorruption. » *

3.1 Évaluer l'ampleur de la corruption

**

Avant même d'évaluer la corruption, beaucoup s'interrogent sur la nature du phénomène à évaluer. Là encore, la définition de la corruption et la catégorisation des formes qu'elle peut prendre ont été abondamment explorées. Les Conventions et Recommandations du Conseil de l'Europe, ou la CNUCC intrinsèquement, décrivent toutes les grandes formes de corruption, telles que des actes criminels (pots-de-vin, trafic d'influence, abus de fonction etc.), le traitement inapproprié des conflits d'intérêt, le népotisme et les abus dans le financement des partis politiques. En pratique, un large consensus existe donc sur ce qui constitue de la corruption. C'est pourquoi les évaluations ne devraient pas s'égarer dans des questions de définition.

De plus, les évaluations institutionnelles ne devraient pas se limiter trop étroitement à la seule corruption, mais prendre aussi en compte d'autres types de comportement de l'administration qui nuisent à l'intérêt du public, par exemple l'inégalité de traitement et l'obstruction systématique. De tels comportements peuvent avoir un lien avec la corruption, et les mesures pour les traiter ont vraisemblablement pour effet incident de limiter le risque de corruption – le syndrome de l'effet indirect mentionné en partie 2.

En revanche, il peut être très utile – en particulier dans des contextes où la corruption semble très répandue ou systémique – de faire porter une partie de la recherche pour l'évaluation sur les comportements que les acteurs pertinents (agents publics ou citoyens/usagers) estiment être corrompus. Les constats issus de ces travaux de recherche peuvent être très éclairants pour la conception de politiques – par exemple, pour faire changer les comportements.

3.1.1 Types d'informations

Les évaluations de la corruption peuvent s'appuyer sur deux types d'informations :

- les informations statistiques :
 - les statistiques sur la criminalité, les fautes graves ou la longueur des procédures administratives ;

Le GRECO estime que "la recherche objective est un élément clé pour la compréhension du phénomène de la corruption, de sa propagation ou encore des formes qu'il prend, en même temps qu'elle est un outil indispensable pour la mise en place de mesures efficaces contre la corruption. » **

** GRECO, Rapport d'évaluation du 1er cycle sur la Bulgarie, Eval I Rep (2001) 14F Final, 17 mai 2002, § 104.

- les cas de corruption vécus signalés par les medias, les médiateurs, la société civile, les agents publics, des ONG, etc.
- les informations analytiques :
 - les perceptions, avis et conclusions concernant la corruption (émanant de citoyens, d'experts, d'entreprises nationales ou étrangères, d'ONG etc.).

Il ne faut pas automatiquement considérer que les informations statistiques sont une mesure fiable de la corruption, ni que les informations analytiques sont nécessairement sujettes à caution. Ainsi, les statistiques sur la criminalité peuvent être tout autant un indicateur du niveau de corruption qu'un indicateur de l'activité des services d'application de la loi. À contrario, des entretiens avec des experts très versés sur le sujet peuvent parfois fournir des indicateurs très précis sur l'incidence, la gravité et la nature de la corruption.

3.1.2 Recueillir des informations

Plusieurs outils permettent de recueillir des informations :

L'analyse documentaire

Cette première étape permet de faire le point sur l'existant, par exemple des rapports ou évaluations antérieures sur la prévalence de la corruption établis par des universitaires, des ONG, des organisations internationales, les médias etc. La qualité et la complétude des informations sont cependant aléatoires parfois, puisqu'elles dépendent de ce qui est disponible. Des organisations internationales ou ONG évaluent régulièrement la corruption dans un très grand nombre de pays. Les enquêtes existantes sur la corruption sont souvent utilisées comme sources de données dans les analyses documentaires, et parmi les plus communément utilisées figurent : *

Transparency International

- l'Indice de perception de la corruption (IPC)³: perceptions de la corruption dans le secteur public ;

« Les États Parties envisagent [...] de mener des évaluations, des études et des recherches portant sur les types, les causes, les effets et les coûts de la corruption sur leur territoire, en vue d'élaborer, [...] des stratégies et plans d'action pour combattre la corruption. » *

* Article 60, paragraphe 4 de la CNUCC.

³ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

- le Baromètre global de la corruption (BGC)⁴: perception et expérience de la petite et de la grande corruption ;
- l'Indice des corrupteurs (Bribe Payers Index, BPI) : probabilité que des entreprises étrangères versent des pots-de-vin (perception) ;

Banque mondiale

- Indice de contrôle de la corruption (perception)⁵;
- Enquêtes auprès des entreprises (perception et expérience)⁶.

Évaluation de Freedom House Nations in Transit (perception d'un panel d'experts)

Banque européenne pour la reconstruction et le développement et Banque mondiale : Enquête sur la vie en transition (perception et expérience)

La Stratégie 2011 – 2015 de lutte contre la corruption de la République de Moldova, dans son « Chapitre 1 : situation existante », analyse et compile les principales évaluations et indices de la corruption disponibles en République de Moldova.

Enquêtes

Des enquêtes bien réalisées peuvent être une source de données utiles. Les pays du Partenariat oriental ont mené des enquêtes nationales à la fois sur les perceptions et l'expérience :

Arménie : enquête 2010 sur la corruption et les ménages (USAID)

Azerbaïdjan : enquête 2007 sur la corruption (non publiée)

Géorgie : enquêtes auprès des agents publics (2009) et auprès du grand public (2009) (Conseil de l'Europe/Pays-Bas)

République de Moldova: évolution de la perception concernant le phénomène de la corruption en République de Moldova 2005 – 2009 (Conseil de l'Europe) ; Évaluation de la lutte contre la corruption en République de Moldova - 2006 (USAID)

Ukraine : enquêtes sur les risques de corruption dans l'administration et dans le système de justice pénale –

⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

⁵ <http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.asp>

⁶ www.enterprisesurveys.org/

2009 ; dans le système judiciaire - 2006 (Conseil de l'Europe)

Pour obtenir des données utiles, il convient de tenir compte de certains facteurs essentiels :

Définir clairement l'objectif de l'enquête – que veut-on faire ressortir ?

- des comportements (tolérance à l'égard de pratiques corrompues, propension à solliciter un pot-de-vin, participer à des réformes, dénoncer, ou voter pour des politiciens corrompus) ;
- des perceptions (comment le public perçoit le véritable comportement des agents publics) ;
- de faits (expériences vécues du versement de pots-de-vin par exemple).

Choisir le bon échantillon de population (groupe cible)

- grand public (pour une enquête sur la corruption en général) ;
- échantillon évitant la surreprésentation de certains groupes, par exemple de la population urbaine (même si ce groupe est plus accessible et à moindre coût) ou les internautes, dont les réponses peuvent être plus faciles à recueillir ;
- sélection de personnes ayant une expérience spécifique – particulièrement important par exemple pour une enquête sur les marchés publics.

Voir par exemple l'enquête géorgienne sur l'ensemble de la population, 2009, p. 6 : « l'univers d'échantillonnage comprend la population adulte en Géorgie résidant en zones urbaines comme rurales » ; République de Moldova : « 39 % des répondants résidaient en zones urbaines contre 61% en zones rurales. »

Préserver l'anonymat et la confidentialité

- les agents publics corrompus et les corrupteurs peuvent craindre des sanctions ;
- les victimes et participants à l'enquête vulnérables à la corruption peuvent craindre des représailles.

Poser les bonnes questions

- Commencer par des questions générales pour gagner la confiance, garder les questions sensibles pour la fin ; ceci est d'autant plus important lorsqu'on interroge des gens dont la

sincérité est particulièrement sujette à caution, par exemple des soumissionnaires pour des marchés publics, qui sont prêts à verser des pots-de-vin ;

- poser des questions précises (ne pas parler de « corruption », mais de « cadeaux » ou de « paiement »), sinon chaque répondant aura une perception différente de ce qui est de la corruption ;
- éviter la culpabilisation : poser des questions hypothétiques – « que feriez-vous si », ou « quelqu'un dans votre famille ou votre entourage professionnel s'est-il déjà vu demander de l'argent ? » ;
- s'assurer que les répondants sont informés d'entrée de jeu qu'il n'y a pas de « bonnes réponses » aux questions de l'enquête ;
- tester les connaissances des répondants en matière d'institutions publiques pour voir si le niveau de connaissance est corrélé avec le degré de confiance plus ou moins grand dans l'intégrité des institutions (si les personnes les plus informées sont celles qui ont moins confiance, cela dénote un problème plus important) ;
- élaborer des questions qui soient compréhensibles quel que soit le milieu d'origine des répondants.

Une phase pilote est essentielle pour éliminer les problèmes méthodologiques et pratiques.

Voir par exemple l'enquête menée en Géorgie en 2009 auprès du grand public, p. 6 « Avant le travail de terrain, une enquête pilote a été réalisée dont les conclusions ont été intégrées aux questionnaires de l'enquête finale. »

Le principal écueil des enquêtes est leur coût : pour un échantillon d'au moins 1 000 répondants, une enquête peut coûter 10 000 € et plus en fonction du lieu géographique, du nombre de questions posées, du prestataire de service retenu etc.

Selon le Rapport de conformité du GRECO (1er et 2e Cycles), l'enquête publique (non publiée) en Azerbaïdjan réalisée par un prestataire en 2007 avait coûté 15 000 €.

À moins que la conception du questionnaire soit très sophistiquée, que l'enquête soit administrée par des

enquêteurs à la formation poussée, et que l'interprétation des résultats soit confiée à des experts indépendants à la réputation bien établie, les avantages procurés par les enquêtes de masse risquent d'être modestes.

Il convient de garder aussi à l'esprit que les enquêtes procurent des informations qui sont « statistiquement plus précises », mais ne donneront pas d'informations plus approfondies sur le fonctionnement des institutions et des processus sur lesquels on enquête⁷, alors que ce type d'informations pourrait être obtenu par des entretiens au sein de focus groups.

Entretiens

Les entretiens sont en général organisés avec des membres ciblés du gouvernement et/ou de la société civile, par exemple avec des ONG assurant une veille sur la corruption ou proposant des centres de défense juridique, avec des acteurs de terrain, des personnalités des entreprises, des groupes de réflexion/focus groups, des agents publics, des personnalités politiques, des experts, des membres des services répressifs, des juges etc. Les entretiens sont semi-structurés (souples, permettant d'aborder de nouvelles questions en cours d'entretien en réaction aux propos de la personne interviewée dans le cadre des thèmes à explorer) ou structurés (un ensemble de questions prédéterminé de manière plus stricte, prenant en général la forme d'un questionnaire écrit). Pour recueillir des données exploitables, il faut avant toute chose :

- choisir des personnes impartiales ou, si les personnes interviewées sont partiales, faire une sélection équilibrée ;
- éviter les questions orientées, autrement dit qui encouragent certaines réponses ;
- toujours combiner avec des entretiens structurés ou questionnaires la possibilité de s'exprimer hors de certaines contraintes.

Une partie de la « Méthodologie d'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques » de la

⁷ Document technique du Conseil de l'Europe « Guide méthodologique d'évaluation du risque de corruption » par Quentin Reed et Mark Philp pour le projet PACA, décembre 2010, www.coe.int/paca

République de Moldova⁸ se présente sous la forme d'un questionnaire de 70 questions telles que :

« Avez-vous déjà entendu parler de tentatives de personnes extérieures visant à influencer indûment sur les décisions professionnelles d'un de vos collègues ? (oui/non) Dans l'affirmative, savez-vous si ces tentatives ont été officiellement signalées dans votre organisation ? (oui/non) »

La méthodologie prévoit aussi le recours à des « groupes cibles [...] invités à examiner des sujets présentant un intérêt spécifique. »

Discussions dans des Focus Groups

Des groupes de réflexion ciblés se réunissent en sessions de discussions approfondies pour évaluer les formes de corruption et les secteurs dans lesquels elle sévit. Il convient de garder à l'esprit toutefois que les discussions dans des focus groups servent plutôt à stimuler l'échange entre les membres ; les interviews en face-à-face, plus restreints, permettent en revanche d'encourager l'expression d'opinions dissidentes au sein des membres des groupes. Les focus groups et les enquêtes sont des outils qui diffèrent par :

- la taille de l'échantillon et la précision ;
- les questions, posées au groupe dans le premier cas, à des individus dans le second ;
- la discussion ouverte au sein du groupe cible, après les questions.

L'enquête contenue dans l'Évaluation 2006 de la lutte contre la corruption en République de Moldova, qui combinait des entretiens et des focus groups, concluait : « Les réponses à l'enquête pour le rapport final sur la République de Moldova proviennent de 35 personnes, ayant pour la plupart participé aux discussions de focus groups, à des entretiens individuels structurés ou à des entretiens en petits groupes. Sur les 35 répondants, 26

⁸ Projet du Conseil de l'Europe contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en République de Moldova (MOLICO), traduction à partir de la version anglaise du projet « Méthodologie d'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques », www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legis%20methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf

représentaient des ONG, 6 d'autres entités et 1 l'État. Les 2 autres n'ont pas précisé. »

Combinaison de sources

De nombreuses évaluations combinent plusieurs des outils présentés plus haut pour le recueil d'informations :

L'Enquête ukrainienne de 2009 sur les risques de corruption dans l'administration (p. 11) est basée sur « a) un sondage national dans la population ukrainienne ; b) des entretiens avec des entrepreneurs ; c) des focus groups dans 5 villes d'Ukraine ; d) des entretiens élargis. »

Les études de cas utilisent également plusieurs des moyens de recueil d'informations présentés ci-dessus pour examiner en détail des affaires de corruption spécifiques :

« L'étude de cas concernant la lutte contre la corruption dans les douanes arméniennes » (2002)⁹ examine en détail les causes de la corruption dans ce secteur et formule des recommandations sur de possibles mesures de gouvernance.

3.1.3 Analyser l'information

Pour analyser convenablement des données, il importe de se poser trois questions :*

1. Qui a fourni les données ?

Pour évaluer la validité et la fiabilité des réponses, il convient de prendre en compte certains éléments :

- Quel est le degré de connaissance des répondants concernant certaines formes de corruption (ressortissants nationaux ou étrangers, habitants de la capitale ou non, experts ou non, membres d'une entreprise ou d'un cercle familial) ?

Une enquête menée par le PNUD en Serbie en 2010 montre que 65% de la population perçoit les procureurs comme corrompus. Toutefois, seul un faible pourcentage des répondants aurait effectivement été en contact avec des procureurs – l'enquête ne donne pas le pourcentage exact – et seuls 1% d'entre eux ont signalé avoir effectivement donné un pot-de-vin à des procureurs.

⁹ www.afic.am/Summary-Eng.pdf

* GRECO, Rapport du 1er cycle d'évaluation sur l'Albanie, Eval I Rep (2002) 9F Final, 13 décembre 2002, § 148.

« Si des données et recherches d'ensemble sur la situation [...] étaient disponibles, la situation pourrait être analysée de façon plus objective et précise. »*

- Quel serait l'intérêt pour les répondants de sur- ou sous-évaluer le problème, par exemple pour des agents publics et des représentants d'ONG ?
- Les répondants, au sens restreint, ont-ils plutôt à perdre ou à gagner de la corruption ?
- La crainte de poursuites, de représailles ou de l'opprobre pourrait-elle fausser les résultats ?

Différentes sources : des évaluations différentes de la corruption partagent fréquemment la même source et les informations complémentaires qu'elles apportent sont donc limitées. Autant que possible, il conviendrait de privilégier les sources de données originales.

L'Indice de liberté économique du Heritage Foundation & The Wall Street Journal (perception)¹⁰ est fondé sur dix « libertés ». La « liberté de vivre sans corruption » est « dérivée essentiellement de l'Indice de perception de la corruption (CPI) de Transparency International »¹¹, et n'apporte donc aucune information nouvelle, outre que, pour 2012, il repose sur le CPI de 2010.

2. Quelle est la question qui a abouti à la communication des données analysées ?

Selon que la question porte sur « les agents publics corrompus » ou sur « l'argent ou des cadeaux escomptés par les agents publics », cela fait une énorme différence. En d'autres termes, il y a corruption et corruption – chaque répondant ayant sa propre idée du phénomène, si la question porte uniquement sur la « corruption », elle ne sera pas comprise de la même manière par tous.

Selon l'enquête 2010 de la BERD sur la vie en transition, 65% des répondants ont l'impression qu'il y a de la corruption en Azerbaïdjan, alors qu'ils ne sont que 15% au Belarus. En revanche, la perception de la corruption selon le CPI 2010 de Transparency International est pratiquement la même dans les deux pays (2,5/2,4). Si on regarde dans le détail, tout s'explique : pour l'enquête de la BERD, la « corruption » est définie comme « les pots-de-vin », alors que pour le CPI, elle couvre tout.

¹⁰ La liberté de vivre sans corruption est l'un des dix composants spécifiques de la liberté économique : <http://www.heritage.org/index/>

¹¹ www.heritage.org/index/book/methodology

Les données analytiques doivent être traitées avec précaution – elles ne reflètent pas nécessairement la réalité, elles peuvent aussi refléter :

- une insatisfaction générale, voire une désaffection à l'égard de l'administration publique ;
- une distorsion de la couverture médiatique soit du fait de la censure, soit par un sensationnalisme excessif ;
- une tolérance générale élevée à l'égard de la corruption ;
- une plus grande prise de conscience de la corruption, plutôt qu'une augmentation de cette dernière.

Le guide International Country Risk Guide (ICRG), qui donne une indication du risque politique né de la corruption, avait accordé une note très généreuse à l'Irlande (« 5 ») durant les années où Charles Haughey était Premier Ministre (de 1987 à 1992), note qui a été abaissée en 1997 à un modeste « 2 » après des révélations sur ses comportements corrompus lorsqu'il était en exercice, même si ces révélations étaient intervenues longtemps après son départ. En janvier 2011, la note de l'Irlande s'établissait encore à « 3,5 ».

- une idée reçue du public en relative contradiction avec les faits.

L'Enquête arménienne sur la corruption et les ménages, réalisée en 2010, montre que, pour 68% des répondants, la corruption serait habituelle dans le système de santé, alors que 22% seulement de ces répondants qui avaient été en contact avec ce système ont déclaré s'être vus demander un pot-de-vin. Étonnamment, l'inverse peut être vrai également : selon l'Enquête 2010 de la BERD sur la vie en transition, en Ukraine, 40% des répondants ont fait l'expérience de paiements ou cadeaux officieux, alors que 20% seulement ont conscience d'une telle pratique.

Toutefois, les données subjectives sont souvent la seule grande source dont on dispose et peuvent informer sur le comportement à l'égard de la corruption.

3. Quelles sont les données qui manquent ?

- Les données couvrent-elles toutes les formes de corruption ?

Alors que la plupart des enquêtes se concentrent uniquement sur la corruption dans les services

administratifs, l'Enquête arménienne de 2010 sur la corruption et les ménages couvre les partis politiques en tant qu'acteurs possibles dans le questionnaire sur la perception des niveaux de corruption, sans entrer dans les détails.

- Quels sont les segments de la société qui ne sont pas couverts ?

Pour des raisons pratiques, l'Enquête publique générale réalisée en Géorgie en 2009 ne couvrait pas (voir p. 6) la population présente « sur les bases militaires et dans les établissements pénitentiaires ».

- Y a-t-il des différences régionales ?

L'Enquête 2011 de la Banque mondiale sur les entreprises en Azerbaïdjan (p. 4) montre que les paiements informels sont dans certaines régions supérieurs de 20% aux pratiques dans la capitale Bakou.

- Les données dont on dispose n'aboutissent pas nécessairement à une conclusion incontestable.

Une enquête pourrait révéler qu'à la question « Avez-vous eu à donner de l'argent à un juge pour faciliter le traitement de votre affaire ? », un pourcentage élevé de répondants a répondu « oui ». Toutefois, il est possible qu'il manque des données permettant de savoir si ce pot-de-vin a été remis au juge directement ou par l'intermédiaire d'un avocat. Si, du moins dans un petit nombre de cas, le pot-de-vin a été relayé par un avocat, il se peut que celui-ci ait prétendu frauduleusement que le juge avait sollicité le pot-de-vin.

Pour permettre l'analyse des données, régulièrement, dans la version publiée, les enquêtes communiquent de manière transparente les questions posées et l'échantillon des répondants.

L'Enquête publique générale menée en Géorgie comporte une annexe de 30 pages réunissant tous les questionnaires utilisés ; l'Enquête arménienne de 2010 sur la corruption et les ménages présente une annexe similaire. Dans les enquêtes de 2009 réalisées par la République de Moldova et l'Ukraine, les questions utilisées sont incrustées dans les résultats de l'enquête, ce qui a pour avantage de les replacer dans leur contexte ; en revanche, le lecteur n'a pas une vision globale de toutes les questions rassemblées.

3.2 Évaluer la force des mesures de gouvernance

Divers manuels recensent la liste complète des risques de corruption et des mesures de gouvernance correspondantes, et couvrent plus ou moins tous les aspects de la société (non seulement l'application de la loi, mais aussi l'accès à l'information, la connaissance de ses droits par le public, les mécanismes de réclamation, l'intégrité budgétaire, les systèmes de passation de marchés, l'audit et le contrôle, etc.): *

- UNODC, UN Anti-corruption Toolkit (3^e édition 2004)¹²;
- UNODC, Guide technique à la CNUCC 2009 (anglais et russe)¹³;
- OSCE, Best practices in combating corruption, 2004 (anglais, russe et azéri)¹⁴;
- Transparency International, "Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System", TI Source Book 2000 (anglais)¹⁵;
- UNODC, liste d'autoévaluation de la CNUCC¹⁶ (anglais et russe);
- OCDE : Managing Conflict of Interests in the Public Service. A Toolkit 2005, Specialised Anti-corruption Institutions. Review of Models 2006 (anglais et russe), Lobbyists, Government and Public Trust 2009, Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption 2011 (anglais et russe), Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners 2009, etc.¹⁷;
- Listes d'évaluation des risques de corruption pour différents secteurs (douanes, santé, partis politiques, etc.) voir USAID Corruption

« Chaque État Partie envisage d'assurer le suivi de ses politiques et mesures concrètes de lutte contre la corruption et d'évaluer leur mise en œuvre et leur efficacité. »*

* Article 61, paragraphe 3 de la CNUCC.

¹² http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

¹³ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

¹⁴ www.osce.org/eea/13738

¹⁵ www.transparency.org/publications/sourcebook

¹⁶ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

¹⁷ www.OCDE.org/document/42/0,3746,en_2649_37447_41799402_1_1_1_37447,00.html

Assessment Handbook (2006)¹⁸, Annex 3, page 94 "Diagnostic Guides";

- Centre de ressources anti-corruption U4 ¹⁹.

La plupart de ces sources reposent sur la croyance/l'hypothèse que certaines dispositions légales et institutionnelles contribuent à prévenir ou maîtriser la corruption. En d'autres termes, si la corruption prévaut dans un pays, la cause en serait l'absence d'un arsenal de contre-mesures. Tous s'accordent à dire que les mesures de gouvernance doivent couvrir les aspects répressifs comme préventifs, et devraient concerner tous les secteurs (public, entreprises, société civile).

L'exercice d'évaluation des mesures de gouvernance est souvent appelé « évaluation des risques de corruption » ou « évaluation de l'intégrité ». Son but reste cependant de recenser les mesures de gouvernances qui manquent dans un pays ou un secteur.

En tout état de cause, les formules apparemment simples ne sauraient se substituer à une analyse approfondie des mesures de gouvernance nécessaires²⁰. Un exemple très connu est celui de la formule de l'économiste américain Robert Klitgaard, qui résume les facteurs encourageant la corruption en posant que la CORRUPTION = un MONOPOLE + la DISCRÉTION - la RESPONSABILITÉ. En d'autres termes, moins les prestataires de services ont à faire face à de la concurrence et plus ils opèrent dans la discrétion, plus ils seront corrompus ; a contrario, plus ils doivent rendre des comptes, moins ils seront corrompus. La Cour suprême des États-Unis est un contre-exemple qui montre les limites de cette formule : elle jouit du monopole de juridiction en dernier ressort, ses travaux se déroulent dans la plus grande discrétion et elle ne doit quasiment de comptes à personne ; si l'on en croit la formule de Klitgaard, la Cour suprême devrait être fortement corrompue ou très vulnérable à la corruption, ce qui ne semble pas cadrer avec la réalité.

3.2.1 Types d'informations

Informations statistiques

¹⁸ http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

¹⁹ www.u4.no/

²⁰ PACA « Guide méthodologique pour l'évaluation du risque de corruption » (note de bas de page 7).

- Informations relative à la législation, au cadre institutionnel, aux capacités et à la sensibilisation du public ;

Informations analytiques

- Perception ou opinions quant à la cause de la corruption, autrement dit absence de certaines mesures de gouvernance, attentes (des agents publics, des citoyens, des experts, des entreprises nationales ou étrangères, d'ONG etc.) ;
- Motifs invoqués par les parties impliquées dans la corruption.

3.2.2 Recueillir des informations

Même s'il existe des données objectives sur l'absence de certaines mesures de gouvernance, l'identification des mesures satisfaisantes relève essentiellement d'une opinion subjective : la corruption dans les procédures de passation des marchés est-elle due à l'absence de poursuites, à l'absence d'inspections internes, à l'absence de mécanismes de réclamation ou à d'autres raisons ? L'absence de certaines mesures ne signifie pas nécessairement que ce manque soit à la source de la corruption, voire qu'il la facilite. En tout état de cause, les opinions divergent selon qu'on interroge l'homme de la rue, un agent public expert ou dirigeant, une ONG ou un expert étranger. Pour recueillir le maximum de perspectives et les plus variées possibles, on peut pour l'essentiel recourir aux mêmes méthodes que pour le recueil de données sur la mesure de la corruption elle-même.*

Analyse documentaire

C'est la première étape qui consiste à faire le point sur l'existant, par exemple des évaluations ou rapports sur la situation des contre-mesures déjà réalisés par des chercheurs universitaires, des ONG, des organisations internationales, les médias etc.

Pour savoir si certaines mesures de bonne gouvernance ont été adoptées, habituellement, la première source d'information et la plus fiable est constituée par des documents officiels – textes de loi adoptés et documents de planification politique. Ces sources sont très utiles et fiables, même si elles ne donnent pas nécessairement une idée du niveau d'engagement politique en leur faveur.

« Une initiative gouvernementale globale devrait [...] intensifier la recherche concernant les secteurs touchés par/vulnérables à la corruption [...]. »*

* GRECO, Rapport du 1er cycle d'évaluation sur l'Estonie, Eval I Rep (2001) 7F Final, 14 septembre 2001, § 108.

Lorsque des stratégies plus anciennes ne sont plus d'actualité, il convient de faire le point sur les missions qui n'ont pas été remplies et voir s'il est nécessaire de les reprendre dans les stratégies ultérieures.

Des organisations internationales et ONG évaluent régulièrement l'intégrité institutionnelle dans un très grand nombre de pays. Ces évaluations existantes des systèmes d'intégrité sont souvent utilisées comme sources de données pour une analyse documentaire.

Conformité avec des conventions internationales :

- Rapports de monitoring du GRECO (Conventions et Recommandations du Conseil de l'Europe) ;
- Rapports par pays sur la mise en œuvre de la Convention anti-corruption de l'OCDE ;
- Mécanisme de monitoring de la CNUCC.

Analyse de l'intégrité :

- Le rapport sur l'intégrité globale ;
- Les rapports de monitoring du Réseau de lutte contre la corruption, de l'OCDE ;
- Les évaluations des systèmes d'intégrité nationaux menées par Transparency International.

Liste d'auto-évaluation de la CNUCC²¹ (anglais et russe)

Rapports nationaux/méthodes – exemples :

Arménie : Sources de corruption institutionnelles dans le cas de l'Arménie (2009 - USAID)

Azerbaïdjan : Études de microsystèmes (Conseil de l'Europe)

Géorgie : Une évaluation du système d'intégrité national de la Géorgie (2008 - Open Society Institute)

République de Moldova : Décision du gouvernement n° 906 sur la méthodologie d'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques

Ukraine : Évaluation 2011 du système d'intégrité de l'Ukraine (TI) ; Enquêtes sur les risques de corruption dans l'administration et la justice pénale (2009) ; dans le système de la justice (2006) (Conseil de l'Europe)

²¹ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

Enquêtes

Comme pour l'obtention de données valides, pour l'essentiel, on appliquera les mêmes règles que pour l'évaluation de la corruption (voir point 3.1.2. ci-dessus). Il conviendra en particulier de se demander :

- quelles sont les mesures de gouvernance que les citoyens utilisent et quelles sont celles qu'ils n'utilisent pas ? Pourquoi (manque de connaissance, manque de confiance) ?
- Comment des mesures supplémentaires de gouvernance sont-elles perçues ?

Géorgie, p. 36 : parmi les 10 mesures de réforme ci-dessus, quelle est celle que vous préféreriez à toutes les autres ? Les deux mesures les plus plébiscitées sont des sanctions et contrôles plus stricts, ainsi qu'une meilleure formation, pour les agents publics.

- Quelles sont les causes de la corruption ? (cette question permet d'aborder sous un autre angle les futures mesures de gouvernance, par exemple, faut-il encadrer autrement le contact entre les administrés et l'administration de services ?)
- Quelles sont les attentes (autrement dit, comment le public veut-il que les fonctionnaires se comportent) ?

Outre ces outils, il est possible, tout comme l'évaluation de l'ampleur de la corruption, de recourir aux entretiens et discussions en focus groups pour recueillir des informations.

Ainsi, des interviews (écrites), des focus groups et des études de cas sont prévus dans la "Méthodologie d'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques" en République de Moldova, Décision gouvernementale n° 906 du 28 juillet 2008²² :

« Pour vérifier la bonne qualité de l'évaluation de la résistance des employés aux risques de corruption au sein de l'institution, un **questionnaire** doit être diffusé au personnel [...]

L'analyse de cas concrets de corruption suppose une enquête détaillée des cas réels ou typiques de corruption, commis par les employés de l'institution, afin d'identifier les éventuels dysfonctionnements dans la gestion de l'organisation, ainsi que pour déterminer

²² MOLICO « Méthodologie de l'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques » (note de bas de page 8).

ses capacités réelles ou potentielles de prévention du phénomène. [...]

Les **groupes cibles** sont des groupes réels, invités pour discuter de sujets présentant un intérêt spécifique. Cette technique permet de procéder à une évaluation qualitative plutôt que quantitative, avec des informations détaillées sur la manière dont la corruption est envisagée, ses motifs ainsi que des pistes possibles qui permettraient à une autorité spécifique de lutter contre ce phénomène. »

3.2.3 Analyser les informations

Pour analyser les informations relatives aux mesures de gouvernance, il convient de se poser les trois mêmes questions que pour la mesure de la corruption, avec quelques particularités cependant :

1. Qui a fourni les données ?

- Que savent vraiment les répondants des mesures de réforme ? Ils recommanderont souvent l'option qu'ils connaissent le mieux et pourraient tout à fait ignorer complètement d'autres possibilités, leurs avantages et leurs inconvénients. Par exemple, les personnes qui ne sont experts de la question affichent une forte préférence pour les solutions répressives.
- Quelle part des données est copiée d'autres sources ?

Les données de l'enquête 2011 de Freedom House Nations in Transit pour le Kosovo sont dans certaines parties « seulement » une compilation du Rapport 2010 de l'UE sur les progrès accomplis par le Kosovo* : Le Rapport de 2010 de la Commission a relevé également que le Bureau du Procureur général a besoin d'une plus grande indépendance financière, car le gouvernement continue de l'influencer par le biais du contrôle budgétaire. [...] Le rapport 2010 de la CE sur le Kosovo a critiqué le gouvernement qui persiste à retarder une réforme significative de l'administration publique [...].”

2. Quelle était la question pour laquelle les données ont été communiquées ?

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans cette note, que ce soit à son territoire, ses institutions ou sa population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

- les questions orientées influent très nettement sur la réponse, mais ne peuvent pas toujours être évitées :

« Pensez-vous que le fait de ne pas avoir de contacts personnels avec eux et de soumettre les dossiers par courriel ou à un guichet unique serait une manière de réduire le risque d'être confronté à une demande de pot-de-vin de la part d'agents de l'administration, ou d'en demander ? »

3. Manque-t-il des données et lesquelles ?

- Les données couvrent-elles tous les risques de corruption et les mesures de gouvernance possibles ?
- Quels sont les segments de la société qui ne sont pas couverts ?
- Y a-t-il des données sur le respect général des lois et le degré de rigueur avec lequel elles sont appliquées dans le pays ? Cela donne une idée du crédit à accorder à la simple existence d'une certaine loi.
- Y a-t-il des données sur la transparence des institutions et des procédures ? Cela nous permet de savoir avec plus ou moins de certitude que quelque chose est ou n'est pas mis en œuvre, par exemple s'il existe un organisme anticorruption, nous pouvons savoir quelle est son utilité réelle.

3.3 Évaluation externe et autoévaluation

L'évaluation de l'ampleur de la corruption ou l'identification de mesures de gouvernance possibles peuvent être assurées par un intervenant extérieur, qui peut être un expert ou un organe tel que le GRECO. Pour les pays du Partenariat oriental, la corruption a été mesurée et les contre-mesures évaluées par des experts extérieurs. Le Conseil de l'Europe, notamment, a apporté le cadre de l'évaluation externe dans les cas suivants (soit sous la forme d'une évaluation approfondie d'institutions, soit dans une perspective plus large par des enquêtes) :

Azerbaïdjan : Études de microsystèmes (Conseil de l'Europe)

Géorgie : Évaluation du système d'intégrité de la Géorgie (2008 - Open Society Institute) ; Enquête agents publics 2009 et Enquête grand public 2009 (Conseil de l'Europe/Pays-Bas)

République de Moldova : Évolution de la perception du phénomène de la corruption en République de Moldova 2005 – 2009 (Conseil de l'Europe)

Ukraine : Enquêtes sur les risques de corruption dans l'administration et la justice pénale (2009) et dans le système de la justice (2006) (Conseil de l'Europe)

Toutefois, les exercices d'autoévaluation sont de plus en plus populaires. Ainsi, en Slovénie, l'autoévaluation est systématiquement utilisée dans toutes les instances publiques et collectivités locales²³. En République de Moldova, dans le cadre du Projet MOLICO du Conseil de l'Europe, l'autoévaluation a été introduite en 2008 pour les institutions centrales :

« Méthodologie d'évaluation des risques de corruption dans les institutions publiques », Décision du Gouvernement n° 906 du 28 juillet 2008²⁴ :

« Objectifs de l'évaluation : [...]

identifier les facteurs institutionnels qui favorisent ou pourraient favoriser la corruption ;

Les évaluations externes ...
... évitent les comportements d'évitement pour sa propre protection
... permettent de prendre de la hauteur
... utilisent une expertise dédiée

Les auto-évaluations...
... facilitent une appropriation du processus
... mettent à profit l'expérience locale
... sont d'un bon rapport qualité/coût

²³ Drago Kos, "Integrity Plan as a Form of a Consistent Integrity Framework", intervention au Forum global de l'OCDE sur la gouvernance publique, mai 2009, www.OECD.org/dataOCDE/42/8/43263490.pdf

²⁴ MOLICO « Méthodologie de l'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques » (note de bas de page 8).

élaborer une Recommandation sur la manière de les éliminer ou d'en atténuer les effets (établissement de plans d'intégrité).

L'exercice prendra la forme d'une autoévaluation. Pour cela, un groupe d'autoévaluation doit être créé, sur directive du Chef de l'Institution. Ce groupe devrait être composé d'un nombre représentatif de dirigeants de services subordonnés (de 5 à 7 membres). Les employés du Centre de lutte contre les crimes économiques et la corruption peuvent aussi participer à ce groupe en tant qu'observateurs, pour dispenser des conseils en appui à ses travaux.

Étapes de l'évaluation [...] : évaluation des conditions préalables ; évaluation des risques de corruption en tant que tels ; présentation de recommandations pour éliminer ou réduire les effets des risques de corruption (élaboration de plans d'intégrité). »

Fin 2011, les 24 institutions centrales avaient mené à terme leur autoévaluation. La procédure s'est dans une certaine mesure appuyée sur une assistance externe pour la formation des institutions concernées à la méthodologie.

Les Nations Unies ont également produit une liste de vérification pour l'autoévaluation de la conformité avec la CNUCC (en anglais et en russe)²⁵. Des outils d'autoévaluation existent aussi pour certains secteurs, tels que le "Processus d'autoévaluation de l'intégrité – un outil de diagnostic pour les établissements de défense nationale" (2009)²⁶ établi par l'OTAN et Transparency International.

L'autoévaluation peut être efficace si la direction de l'institution s'engage réellement pour utiliser l'outil en vue

- d'évaluer honnêtement les causes de la corruption,
- d'améliorer honnêtement la performance de l'institution,

et si une coordination de haut niveau est en place entre institutions publiques²⁷.

²⁵ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

²⁶ www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100603_EAPC_PFP-joint_EAPC-0004-Encl1.pdf

²⁷ Rapport U4 1:2007, "Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of

Les deux approches peuvent aussi être combinées, comme c'est le cas pour l'évaluation des risques dans les collectivités locales en Arménie, en Géorgie et en République de Moldova par la « Fondation des partenaires pour le développement local »²⁸. Ainsi, l'évaluation des risques et l'élaboration de solutions sont pour l'essentiel gérées par les collectivités locales concernées, avec l'aide d'experts extérieurs qui servent de facilitateurs pour le processus d'évaluation des risques et de conception de politiques de lutte contre la corruption.

UNCAC?", p. 42, www.cmi.no/publications/file/2914-anti-corruption-policy-making-in-practice.pdf

²⁸ www.fpdI.ro/services.php?do=anticorruption_strategies;
www.fpdI.ro/publications.php?do=training_manuals&id=15

4 CONCEPTION

4.1 Fonction des politiques de lutte contre la corruption

Il n'y a pas de terminologie définie de manière universelle pour les documents de politique de lutte contre la corruption. La CNUCC est la seule convention internationale posant dans son article 5 la nécessité de se doter de « politiques de lutte contre la corruption » pour lutter contre le phénomène*.

D'autres expressions sont utilisées, telles que le « Programme de l'État pour lutter contre le crime et la corruption » (Belarus 2010-2012, Azerbaïdjan 2004-2006), ou encore des expressions concernant l'intégrité (« Loi-cadre sur lutte contre la corruption en Ukraine « Sur la voie de l'intégrité » » 2007-2010). Les plans d'intégrité en général ne mettent pas autant l'accent sur la lutte directe contre la corruption (par exemple en intensifiant les poursuites), et se concentrent pour parvenir à cet objectif sur la promotion de l'intégrité au sein des agents publics²⁹. Cette approche a l'avantage de mobiliser pour un objectif positif et non négatif (voir ci-dessous, 4.1.4).

Parfois, la politique de lutte contre la corruption prend la forme d'un document unique exposant les objectifs, les mesures concrètes à prendre, définissant les institutions responsables et les échéances de réalisation (voir par exemple le « Programme de l'État pour lutter contre le crime et la corruption », Belarus 2010-2012). Souvent, les politiques sont matérialisées par deux documents élaborés dans un second temps : une stratégie et un plan d'action. Les stratégies définissent en général les objectifs, et les plans d'action déclinent les objectifs stratégiques en mesures concrètes.

Les politiques de lutte contre la corruption peuvent concerner certaines unités ou branches de l'administration, ou tout un pays. Dans la suite du texte, ce sont les stratégies nationales qui sont traitées, même si la logique s'applique aussi à des stratégies sectorielles.

* Les dix Principes de l'Union européenne pour améliorer la lutte contre la corruption dans les pays adhérents, candidats et pays tiers, Principe 1.

²⁹ Document technique du Conseil de l'Europe « Méthodologie de l'évaluation du risque de corruption dans les institutions publiques » par Drago Kos pour le Projet MOLICO, février 2008 – non publié.

« Pour garantir la crédibilité, [...], il convient d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes anticorruption nationaux, qui prévoient des mesures aussi bien préventives que répressives. » *

Une stratégie de lutte contre la corruption a pour fonctions de définir des priorités d'action, d'associer toutes les agences concernées et de sensibiliser les fonctionnaires et le grand public. *

4.1.1 Fonctions des politiques

Sous l'angle de la société dans son ensemble, les politiques de lutte contre la corruption systématiques et diffusées largement dans le grand public – comme toutes les politiques – ont plusieurs fonctions :

- elles injectent de la transparence lorsqu'il est nécessaire d'agir ;
- elles garantissent que l'action de lutte contre la corruption est menée de manière systématique et complète ;
- elles facilitent la coordination entre institutions ;
- elles amorcent un mouvement de fédération des institutions étatiques et de toute la société ;
- elles fixent des priorités ;
- elles engagent le gouvernement et la société ;
- elles entérinent les engagements au niveau national et international ;
- elles peuvent servir d'outil pour collecter des fonds auprès de donateurs ;
- elles permettent de mesurer le degré de tenue des engagements. *

Souvent, les politiques de lutte contre la corruption naissent davantage du fait de la pression internationale que d'un besoin reconnu dans le pays³⁰. Comme l'a déclaré un vice-ministre géorgien : « sans le GRECO, il n'y aurait pas de stratégie de lutte contre la corruption ».

4.1.2 Fonction managériale

Au-delà de leur caractère de document politique, les politiques de lutte contre la corruption sont pour l'essentiel des outils de management. Elles définissent des objectifs, des mesures concrètes, des échéances, des responsabilités et des indicateurs de réussite. Ainsi, dans le Plan d'action 2010 de la Géorgie :

Objectif : « Une politique de la fonction publique est clairement définie, en

* GRECO, Rapport d'évaluation du 1^{er} cycle sur la Géorgie, Eval I Rep (2001) 5F Final, 15 juin 2001, § 102.

³⁰ U4 Report 1:2007 (voir note de bas de page 27), p. 68, note 103.

	conformité avec les normes actuelles. »
Mesures :	« Adoption du Code de la fonction publique (mise en œuvre des principes d'impartialité, de neutralité politique et de légalité. »
Calendrier :	« 2011-2013 »
Responsabilité :	« Parlement de la Géorgie » (responsable), « Bureau de la fonction publique » (partenaire)
Indicateur :	« Le Code de la fonction publique est adopté »

4.1.3 Politiques nationales, régionales, locales et sectorielles

Pour définir des politiques dans un pays, il y a d'autres possibilités que la stratégie nationale unique en matière de lutte contre la corruption. C'est pourquoi l'article 5 de la CNUCC préconise non pas une, mais des « politiques coordonnées contre la corruption³¹. » Certains pays ont ainsi introduit des stratégies de lutte contre la corruption au niveau régional ou local, ainsi que dans certains secteurs.

Stratégie azerbaïdjanaise 2007-2012 : « Il est prévu de concevoir et mettre en œuvre au sein des autorités exécutives centrales et locales ainsi que dans les municipalités des plans d'action complets pour lutter contre la corruption. [...]»

Stratégie moldave 2011-2015 : « Il convient de s'attacher tout particulièrement à l'élaboration et à l'adoption de stratégies anticorruption et de plans d'action au niveau local par les conseils locaux, qui répondent aux formes de corruption existant à ce niveau-là. Le CCCEC soutiendra ce processus en apportant des orientations et une assistance méthodologique pour l'élaboration de stratégies anticorruption locales ou modèles.»

L'importance des stratégies régionales/locales dépend du degré de décentralisation d'un pays. En République de Moldova, les pouvoirs locaux prennent des décisions importantes et canalisent des ressources budgétaires considérables, alors qu'en Géorgie, il semble qu'une majorité absolue des décisions soient prises au niveau central et que les organes de l'autonomie locale aient très peu de fonds à leur disposition³².

Il semble nécessaire que les efforts locaux et sectoriels soient coordonnés au niveau national. Un organe central doit expliquer aux ministères leurs rôles et responsabilités stratégiques spécifiques. Il ne suffira pas de diffuser des prospectus sur les politiques si leur mise en œuvre dépend des initiatives et du jugement individuels³³.

³¹ U4 Report 1:2007 (voir note de bas de page 27), p. 45.

³² Transparency International Géorgie, Politique anticorruption : recommandations de représentants de la société civile et d'experts, 30 mars 2009 http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/AntiCorruption%20Policy%20Recommendations%20by%20Civil%20Society%20ENG.pdf

³³ U4 Report 1:2007 (voir note de bas de page 27), p. 35.

4.1.4 « Anti-corruption » ou « Service public » - Quelle stratégie ?

La corruption est un phénomène déplaisant à traiter : elle est entourée de tabous, de honte, de cupidité et d'écœurement, outre qu'elle opaque autant qu'évasive. C'est ce qui amène à défendre l'idée qu'il vaut mieux la combattre en se concentrant sur des thématiques positives, par exemple l'amélioration du service public par l'e-gouvernement, ou la défense de l'importance d'une éthique du service public. Les agents publics s'abstiendraient ainsi de pratiques corrompues non seulement du fait qu'ils encourent le risque de se faire prendre et d'être lourdement sanctionnés, mais aussi parce que cela irait à l'encontre de la conscience qu'ils ont de leur rôle au service du public.

Dans ce contexte, les études sur le succès de stratégies anticorruption mises en œuvre par le passé ont montré que « lutter contre la corruption en s'y attaquant directement (par le contrôle pénal et administratif) n'est pas toujours la meilleure approche dans tous les cas. Il est permis de se demander si une approche qui se concentre sur les antidotes largement reconnus à la corruption, tels que la transparence et l'engagement de la responsabilité, ne serait pas plus prometteuse. Une autre question fondamentale qui devrait aussi être examinée est le fait de savoir si un État partie souhaite formuler une approche « négative » autrement dit de lutte contre la corruption, ou une approche « positive » autrement dit prônant l'intégrité ou la transparence³⁴. » Certains font ainsi valoir qu'une approche « positive » serait, sur le plan personnel, plus acceptable pour ceux qui sont exposés aux menaces de la corruption³⁵.

³⁴ U4 Report 1:2007 (voir note de bas de page 27), p. 50.

³⁵ MOLICO "Methodology of corruption risk assessment in public institutions" (voir note de bas de page 29).

4.2 Stratégies

4.2.1 Introduction

Des présentations de politiques anti-corruption, si elles ne sont pas indispensables, n'en sont pas moins utiles pour répondre aux questions suivantes :

Qu'est-ce qui a été fait dans le cadre de la stratégie précédente ?

Arménie (2009-2012) : « Dans l'ensemble, plus d'une cinquantaine de lois et projets de loi ont été adoptés dans le cadre des mesures de lutte contre la corruption prévues dans la Stratégie anticorruption 2003-2007 et son Plan d'action ; des organes centraux chargés de la lutte contre la corruption ont été établis, des conventions et accords internationaux clés dans ce domaine ont été signés et ratifiés et le pays a adhéré aux organisations les plus réputées qui assurent une coopération internationale dans la lutte contre la corruption. » [Thème approfondi].

Belarus (2007-2010) : « Entre 2002 et 2006, dans un contexte d'aggravation générale de la criminalité au Belarus (191 468 en 2006 contre 135 133 infractions en 2002), le nombre d'affaires de corruption enregistrées chaque année n'a cessé de diminuer et, en 2006, s'établissait à 3 387, soit 37,6% de moins qu'en 2002 (5 426 infractions). »

Quelles sont les faiblesses de la stratégie précédente qu'il conviendrait de traiter ?

Arménie (2009-2012): « sur la base des résultats de la Stratégie anticorruption arménienne et de son plan d'action [ACSIAP] pour 2003-2007 [...], l'analyse des tendances fait ressortir que : [...] les activités de l'ACSIAP se sont concentrées essentiellement sur la prévention de la corruption, alors que les mesures destinées à identifier et poursuivre les infractions liées à la corruption, sensibiliser davantage le public à ce phénomène et mobiliser son soutien ont été relativement modestes. »

Quel est le niveau actuel de la corruption ?

République de Moldova 2011-2015 : « L'Indice de perception de la corruption en 2010 était estimé à 2,9. Le Baromètre mondial de la corruption (GCB) pour 2010, également publié par TI, atteste qu'environ 37% des répondants en République de Moldova ont déclaré avoir proposé un pot-de-vin durant les douze mois

précédents (dans la CEI, en moyenne, ils sont 32% et dans les États membres de l'UE 5%). [...] ».

Une introduction peut aborder un très grand nombre de sujets, par exemple : quels sont les principes directeurs de la stratégie (voir République de Moldova 2011-2015, chapitre III) ? Quels sont les engagements nationaux et internationaux (Stratégie de l'Arménie 2009-2012, 1.3) ? Quelles sont les conséquences de la corruption dans le pays concerné (voir République de Moldova 2011-2015, chapitre II) ? Quelles sont les instances et secteurs dont la capacité doit être renforcée plus particulièrement ?

Sur le plan formel, il est utile de prévoir une table des matières et une liste d'abréviations (utilisées éventuellement) (voir par exemple la Stratégie de l'Arménie 2009-2012).

4.2.2 Partie centrale

La partie centrale d'une stratégie anticorruption doit apporter des réponses aux trois questions suivantes :*

- Quels sont les objectifs (voir ci-dessous 4.2.3) ?
- Qui est responsable de la mise en œuvre (voir ci-dessous 4.2.6) ?
- Comment la mise en œuvre sera-t-elle supervisée (voir ci-dessous 4.2.7 et 5.2) ?

Exemples:

Quels sont les objectifs particuliers ?

Un des nombreux objectifs énumérés dans la Stratégie anticorruption de l'Arménie pour 2009-2012 prévoit de « simplifier le processus d'enregistrement public des personnes morales en adoptant des documents types requis pour cet enregistrement et en les mettant en ligne sur le site Web du ministère de la Justice ».

Qui est responsable de la mise en œuvre ?

Exemple de la République de Moldova 2011-2015 : « Mise à disposition de numéros de téléphones gouvernementaux et non-gouvernementaux dédiés à la lutte contre la corruption (chargés de la mise en œuvre : ministères et autres autorités publiques centrales et locales, ONG [...]) »

Il est nécessaire que « (i) l'(les) instance(s) chargée(s) [...] de la mise en œuvre et de la coordination avec d'autres autorités compétentes soit(ent) clairement identifiée(s), (ii) qu'une série d'objectifs très ciblés et mesurables ainsi que les mesures détaillées nécessaires pour les atteindre soient indiquées [...]. »*

* GRECO, Rapport d'évaluation du 1er Cycle sur la République tchèque, Eval I Rep (2002) 11F Final, 28 mars 2003, § 89.

Comment la mise en œuvre sera-t-elle supervisée ?

- Qui supervisera la mise en œuvre ?

République de Moldova 2011-2015 : « Les personnes et entités chargées de la supervision de la mise en œuvre de cette Stratégie sont les directeurs des institutions pour la mise en œuvre des plans d'action les concernant ; la Commission parlementaire ; le Groupe de monitoring ; le Secrétariat du Groupe de monitoring. »

- Selon quels critères ?

La mise en œuvre de la Stratégie de l'Arménie (2009-2012) est mesurée, entre autres, selon l'indicateur suivant : « le rapport entre les échéances réelles pour l'obtention de licences et autorisations et les échéances prévues par la loi (depuis la date de la demande jusqu'à la date d'accord ou de refus de la licence ou autorisation) : (plus le rapport est proche de 1, plus le niveau de corruption dans les affaires est bas dans l'administration publique). »

4.2.3 Objectifs

Les objectifs sont l'épine dorsale d'une stratégie. Ils définissent les buts stratégiques et devraient être soigneusement distingués des mesures, activités, produits ou impact. Ces cinq notions recouvrent des réalités différentes :

Objectif (ou encore but)	But stratégique (exemple, sensibilisation des agents publics à l'éthique)
Mesure (ou encore action, activité)	actions et moyens pour atteindre l'objectif (formation des agents publics)
Produit (ou encore livrable)	produit concret obtenu par l'utilisation des moyens (600 agents publics sont formés sur le code de conduite)
Impact (ou encore résultat, effet)	influence réelle de la mesure par rapport à l'objectif stratégique (degré de sensibilisation des agents publics à l'éthique)

Les objectifs ne sont pas aussi concrets et détaillés que les produits ; il n'en reste pas moins qu'ils doivent être clairs et focalisés. Par exemple « améliorer la gouvernance » serait trop vague et nécessiterait d'être

retaillé sous forme d'un objectif plus percutant, qui pourrait être « améliorer l'accès à l'information ».

4.2.4 Fixer des priorités

Les objectifs d'une stratégie découlent du processus d'évaluation des besoins (voir ci-dessus point 3). En général, une stratégie devrait couvrir toutes les mesures évaluées comme pertinentes pour la lutte d'un pays contre la corruption. Si les ressources et le temps dont on dispose ne permettent de traiter toutes les mesures identifiées dans le laps de temps imparti (voir ci-dessous 4.2.5) par la stratégie, il convient de faire un choix sur la base d'une planification réaliste et de priorités adéquates.

Parmi les critères possibles, on retiendra par exemple :*

- Budget/efficacité ;
- Disponibilité de ressources humaines ;
- Politiques nationales ;
- Engagements internationaux, à l'égard du GRECO par exemple ;
- Probabilité d'obtenir rapidement des résultats ;
- Probabilité de s'attaquer aux formes les plus nocives de la corruption ;
- Synergies possibles avec d'autres buts et initiatives de la politique (par exemple réformes administratives) ;
- Existence de champions dans le domaine.

Il ressort de l'expérience de la conception et de la mise en œuvre de politiques anticorruption qu'il est important de concilier l'échelle et la portée du problème (besoins) et les ressources et capacités dont dispose le pays (capacité).

Des travaux de recherche sur le succès des politiques de lutte contre la corruption suggèrent « que les États parties souhaiteront peut-être envisager des buts et objectifs plus modestes, des modalités de mise en œuvre plus solides, en particulier par des dispositions plus claires, un suivi, et un classement concret des priorités, en privilégiant notamment celles qui permettent une victoire à court ou moyen terme (par exemple fourniture de services dans des domaines clés) »³⁶.

* U4 Report 1:2007 (voir note de bas de page 27), p. 45.

³⁶ U4 Report 1:2007 (voir note de bas de page 27), p. 45.

« La plupart des pays n'ont pas les moyens de lutter contre plusieurs incendies à la fois, car elles n'ont tout simplement pas les capacités et les ressources pour cela. »*

En d'autres termes, « les initiatives de lutte contre la corruption échouent du fait d'écarts trop importants entre la conception et la réalité, autrement dit d'un décalage entre les attentes introduites dans leur conception » et la réalité de terrain en matière de capacité de mise en œuvre, de temps nécessaire pour cela, etc.³⁷

Ce décalage entre les attentes telles qu'elles sont intégrées à la conception de la politique et la situation dans la réalité est dû au fait qu'alors que la politique repose sur des présupposés tels que la disponibilité de flux d'information, de structures informatiques et de gestion, de processus bien établis, de personnel, de valeurs partagées, de temps et d'argent, en réalité, ces ressources font souvent défaut.

4.2.5 Découpage

Les réformes anticorruption demandent du temps pour leur mise en œuvre et ne portent pas leurs fruits immédiatement ; c'est pourquoi elles se déroulent en général sur une période de 4 à 5 ans. Cela permet de prévoir des mesures à court terme (1 an), à moyen terme (2 à 5 ans) et à long terme (5 à 10 ans) :

Pays	Années
Arménie	4
Azerbaïdjan	5
Belarus	3
Géorgie	5
Moldova	5
Ukraine	5

Un organe désigné devrait « évaluer le fonctionnement des institutions et l'efficacité de leur coopération entre elles, ainsi que superviser la conformité avec le plan stratégique ».*

Il est utile que les stratégies nouvelles assurent une continuité avec les précédentes, en expliquant quels objectifs des stratégies antérieures n'ont pas été (complètement) atteints et méritent du travail supplémentaire, ou en indiquant si les stratégies ont été mises en œuvre de manière très insuffisante.

4.2.6 Responsabilité de la mise en œuvre

De manière générale, chaque institution est responsable de la mise en œuvre des mesures qui relèvent de sa compétence.

³⁷ R. Heeks & H. Mathisen, "Understanding Success and Failure of Anti-Corruption Initiatives", Communication U4 , mars 2011:2, p.2: [http://www.cmi.no/publications/file/3978-understanding-success-and-failure-of-anti.pdf](http://www.cmi.no/publications/file/3978-understanding-success-and-failure-of-anti)

République de Moldova, chapitre VI : « Les personnes et entités chargées de la supervision de la mise en œuvre de cette Stratégie sont : [...] les dirigeants des institutions responsables de la mise en œuvre des plans d'actions les concernant ; [...] » ; dans chaque pan du gouvernement, un vice-ministre est donc responsable de la mise en œuvre.

Dans le même temps, les stratégies doivent désigner un organe chargé de la mise en œuvre de la stratégie ainsi que de sa coordination et de son monitoring. On peut citer comme exemple d'organe indépendant de lutte contre la corruption le CCCEC de la République de Moldova, qui combine des missions d'investigation, de prévention et de sensibilisation du public, ou encore les organes de coordination inter-agences tels que ceux créés en Arménie, en Azerbaïdjan ou en Géorgie pour faciliter la coordination entre différents ministères spécialisés. La CNUCC reconnaît la nécessité d'un organe supervisant la mise en œuvre : *

"Article 6 – Organe ou organes de prévention de la corruption

1. Chaque État partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que :

(a) l'application des politiques visées à l'article 5 de la présente Convention et, s'il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application ; [...]"

La plupart des organes sont établis par décret présidentiel, hormis en Ukraine où l'organe est défini par la loi :

Article 5, paragraphe 4 de la Loi ukrainienne « Sur les principes de la prévention et de l'action de lutte contre la corruption » : « La coordination de la mise en œuvre par les organes exécutifs de la stratégie de lutte contre la corruption [...] est assurée par une agence spécialement habilitée à mener la politique de lutte contre la corruption [...]. »

L'expérience révèle qu'une présence de haut niveau dans les organes de coordination et de monitoring contribue à surmonter les éventuelles difficultés rencontrées, les Ministres, par exemple, pouvant traiter

* GRECO, Rapport du 1^e Cycle d'évaluation sur la Pologne, Eval I Rep (2001) 11F Final, 8 mars 2002, § 136.

immédiatement tout dysfonctionnement relevant de leurs compétences.

Certains pays du Partenariat oriental se sont dotés d'un seul organe responsable de la coordination et du monitoring ; dans d'autres, ce sont deux organes distincts qui sont chargés de ces missions.

Organes de coordination
(selon la dernière stratégie en date)

Pays	Arménie	Azerbaïdjan	Belarus	Géorgie	Rép. de Moldova	Ukraine
Nom	Conseil de lutte contre la corruption	Cabinet des Ministres ; Commission de lutte contre la corruption; Groupe de travail sur l'amélioration de la législation	Bureau du procureur général, Conseil des Ministres, Conseil de coordination	Conseil de coordination inter-agences pour la lutte contre la corruption ; groupe de travail expert (relevant du Conseil)	Commission parlementaire	Organe spécialement autorisé pour la lutte contre la corruption
Secrétariat	Bureau du Premier Ministre	Bureau du Président	Procureur général	Ministère de la Justice, Service d'analyse	Administration du Parlement	Personnel de l'organe
Président	Premier Ministre	Chef de l'Administration du Président	Procureur général	Ministère de la Justice	Présidence de la Commission	Chef de l'organe
Membres	10 représentants de la Justice, de la société civile et du monde des affaires	15 représentants des Ministres, du Parlement, de la Justice (Commission) 28 membres (GT)	Représentants de ministères et services gouvernementaux (Conseil de coordination)	23 représentants gouvernementaux et non-gouvernementaux	Membres parlementaires de la Commission	Personnel de l'organe
Nommés par	Décret présidentiel	5 par le Président, le Parlement et la Cour constitutionnelle (chacun)	Décret présidentiel	Décret présidentiel	Élu par le Parlement	Président
Fréquence des réunions	Deux fois par trimestre (règlement)	Au moins tous les 3 mois	Jusqu'à 2 fois par an	Tous les 3 mois	Calendrier parlementaire	Environ deux fois par an
Publicité des réunions	PV des réunions publiés sur le site web	Optionnelle	Non	PV de réunions publiés sur le site web du MJ	Optionnel	Non pertinent

Organes de monitoring
(selon la dernière stratégie en date)

Pays	Arménie	Azerbaïdjan	Belarus	Géorgie	Moldova	Ukraine
Nom	Commission de Monitoring de la mise en œuvre	Fonction assurée par l'organe de coordination	Fonction assurée par l'organe de coordination	Fonction assurée par l'organe de coordination	Groupe de Monitoring	Comité national de lutte contre la corruption
Secrétariat	Bureau du Premier Ministre				Centre de lutte contre les crimes économiques et la corruption	Ministère de la Justice
Présidence	Assistant du Président				Élus par les membres	Président
Membres	Représentants des factions et groupes parlementaires, d'organisations non gouvernementales et de plusieurs organes de l'administration publique				18 représentants des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé	30 représentants de l'exécutif, du législatif, du monde académique et de la société civile
Nommés par	Conseil de lutte contre la corruption				Définis dans la Stratégie par leur fonction	Décret présidentiel
Fréquence des réunions	Une fois par mois (prévu dans son Statut)				Minimum 1 réunion par trimestre	Au moins deux fois par an
Publicité de la réunion	Information sur le site web				Public	Conférences publiques

4.2.7 Indicateurs de la corruption

Les stratégies exposent des buts politiques, en général sans définir de mesures concrètes. Elles ne peuvent donc prévoir que des indicateurs qui ne concernent pas des livrables concrets, mais l'impact général que peut avoir la mise en œuvre de la stratégie, à savoir la réduction de la corruption. Ces indicateurs s'appellent des indicateurs d'impact (voir ci-dessous 4.3.2). La plupart du temps, ils prendront la forme de mesures directes de la corruption vécue et perçue, et d'indicateurs de synthèse, par exemple le niveau de confiance dans les institutions publiques, la part de l'économie grise, le coût des biens et services achetés par des marchés publics par rapport aux prix du marché, etc. *

**Le GRECO recommande
« qu'un monitoring efficace
de [...] la mise en œuvre soit
assuré. »***

La Stratégie de l'Arménie pose des indicateurs d'impact de ce type pour la réduction de la corruption :

Arménie : « le but principal et le résultat final attendu de l'ACSIAP (Stratégie de lutte contre la corruption et son plan d'action pour la mise en œuvre) est une réduction significative du niveau général de la corruption en Arménie. [0...]. Les résultats finaux ciblés pour la mise en œuvre de l'ACSIAP pour 2012 ont été fixés aux niveaux suivants : Indice de perception de la corruption (TI) 4,1 (au lieu de 3,0 en 2007) ; Indicateur du contrôle de la corruption (indicateur BM) = 0,05 (au lieu de 0,58 en 2007). [...] »

La Stratégie de la République de Moldova suit une approche similaire, plus détaillée, en fait basée sur l'exemple de l'Arménie (extrait) :

<i>Indicateurs de performance (organisation)</i>	<i>Indicateur au début de la mise en œuvre</i>	<i>Indicateur visé à la fin de la mise en œuvre</i>	<i>Unité de performance</i>	<i>% de la Performance</i>	<i>Limites possibles de variation</i>
<i>Indice de perception de la corruption (TI)</i>	<i>2,9/ (2010)</i>	<i>4,0/ (2015)</i>	<i>1,1</i>	<i>11,0%</i>	<i>0÷10</i>
<i>Montant estimé des pots-de-vin versés par les ménages et les entreprises (TI-Moldova)</i>	<i>894 millions MDL (2008-2009)</i>	<i>570 millions MDL (2015)</i>	<i>324 millions MDL</i>	<i>36,2%</i>	<i>-</i>

* GRECO, Rapport conjoint des 1er et 2e cycles d'évaluation sur la Serbie, 23 juin 2006, Eval I-II Rep (2005) 1F révisé, § 90.

Dans la plupart des cas, les indicateurs d'impact retenus se sont révélés trop ambitieux.

4.2.8 Rédaction et adoption

Si un pays s'est doté d'un organisme de lutte contre la corruption (la plupart sont dans ce cas), ce dernier sera le chef de file le plus naturel pour la rédaction de la stratégie. Cependant, il conviendrait d'impliquer un groupe plus large de représentants des secteurs public et privé pour qu'ils s'approprient les objectifs stratégiques et soient davantage sensibilisés.*

La conception et la mise en œuvre d'une stratégie nationale passent par la participation sans réserve d'un très grand nombre de parties prenantes. *

Pays	Rédaction assurée par
Arménie	Groupe de travail d'experts, représentants étatiques et organisations internationales
Azerbaïdjan	Secrétariat de la commission AC
Belarus	Procureur général
Géorgie	Conseil de coordination anti-corruption
Rép. de Moldova	Centre de lutte contre les crimes économiques et la corruption
Ukraine	Ministère de la Justice

Temps nécessaire

Le temps nécessaire entre la décision de rédiger une stratégie et son adoption varie énormément en fonction des pays selon la situation politique et l'expérience préalable de politiques de lutte contre la corruption :

Pays/Stratégie		Durée de la rédaction		Nombre de mois
		de	à	
Arménie	2003-2007	05/2000	11/2003	43
	2009-2012	04/2008	12/2009	15
Azerbaïdjan	2004-2006	06/2000	09/2004	52
	2007-2011	02/2007	07/2007	5
	2012-2015	12/2011	06/2012	7
Belarus	2002-2006	01/2002	10/2002	9
	2007-2010	05/2006	05/2007	12
	2010-2012	01/2009	09/2009	8
Géorgie	2005	01/2005	06/2005	5
	2010	01/2009	09/2010	21
Moldova	2005-2010	07/2004	12/2004	5
	2011-2015	09/2010	07/2011	11
Ukraine	1998-2005	no info	04/1998	-
	2007-2010	09/2005	09/2006	12
	2011-2015	10/2010	10/2011	12
Moyenne				16

* OSCE, Meilleures pratiques en matière de lutte contre la corruption, p. 161.

Procédure

Différents organismes participent à la décision concernant l'adoption des stratégies :

Pays	Conseil	Cabinet	Parlement	Président
Arménie				
Azerbaïdjan				
Belarus				
Géorgie				
Moldova				
Ukraine				

Les pays qui associent le parlement à la procédure d'adoption ont signalé que cela donne une légitimité accrue au processus et permet un regard public sur les politiques découlant de cette procédure.

Nature juridique

Toutes les stratégies anticorruption dans la région du Partenariat oriental sont des décisions gouvernementales/décrets para-légaux mais contraignants.

4.3 Plans d'action

Un plan d'action traduit les objectifs d'une stratégie (et les mesures, si elles sont identifiées dans la stratégie) en actions concrètes qui sont assignées aux institutions responsables dans un laps de temps défini. En d'autres termes, les stratégies tendent à être des documents politiques de haut niveau, alors que les plans d'action sont des documents politiques de niveau institutionnel. Les stratégies formulent donc les buts et mesures de manière plus générale et abstraite, tandis que les plans d'action sont en temps normal des documents plus fournis et plus détaillés qui déclinent un objectif stratégique en plusieurs actions de mise en œuvre.*

« Une stratégie [...] fixe des objectifs généraux qui sont ensuite traduits en [...] plans d'action »*

Certains plans d'action couvrent le même laps de temps que la stratégie ; d'autres couvrent des mises en œuvre sur une période plus courte, comme dans le cas de la République de Moldova. Il peut être intéressant de travailler sur des périodes plus courtes, car il est plus facile d'ajuster et de réévaluer les mesures concrètes par rapport à des situations évolutives, les objectifs plus larges restant identiques :

Pays	Période de temps	
	Stratégie	Plan d'action
Arménie	2009-2012	2009-2012
Azerbaïdjan	2007-2011	2007-2011 (2012-2015)
Belarus	2010-2012 (un seul document)	
Géorgie	2010-2013	2010-2013
Moldova	2005-2010	2005, 2006, 2007-2009, 2010
Ukraine	2011-2015	2011-2015

4.3.1 Éléments nécessaires et optionnels

Les plans d'action étant des documents de mise en œuvre, la rédaction retenue devrait normalement être très concrète et très simple, et laisser le minimum de latitude possible à l'interprétation. Ils devraient suivre la structure et la numérotation de la Stratégie.

Selon la définition de la Stratégie 2010 de la Géorgie, le « Résultat 1.1. La politique de la fonction publique est clairement définie et conforme aux normes actuelles ». La première mesure correspondante dans le Plan d'action 2010 est « 1.1.1. Adoption du Code de la fonction publique (mise

* UNODC, Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption, 2009 : Commentaire II.2 à Article 5 (page 4).

en œuvre des principes d'impartialité, de neutralité politique et de légalité) ».

Chaque ligne d'un plan d'action devrait suivre une structure spécifique qui permette à tout lecteur de repérer au premier coup d'œil les réponses à certaines questions clés telles que « quoi », « qui », « quand », « si » et « comment » :

- Quoi : à quel objectif de la stratégie les actions concrètes sont-elles liées ?
- Qui : quelle est l'institution responsable ?
- Quand : quel est le délai prévu ?
- Si : quels sont les risques qui menacent la bonne mise en œuvre ?
- Comment : quels sont les indicateurs pour une mise en œuvre réussie ?

Voir les standards retenus par la Stratégie moldave 2001-2015 pour le format du plan d'action : « ces plans doivent contenir la description des actions à mettre en œuvre durant les périodes concernées, les entités chargées de la mise en œuvre des actions spécifiques, les résultats attendus, les indicateurs de progrès et les conditions de la mise en œuvre » ; voir également la Stratégie 2010 de la Géorgie : le Plan d'action définira les objectifs, finalités et activités, les institutions responsables et la période de mise en œuvre ».

Les actions peuvent être liées à ce qui est planifié dans d'autres documents politiques tels que les stratégies pour la réforme administrative.

Synthèse de la structuration de chaque ligne dans les plans d'action

Pays (Plan d'action)	Lien avec la stratégie	Action concrète	Institution responsable	Organisation partenaire	Période concernée	Financement	Indicateur	Risques et hypothèses
Arménie (2009-2012)	Dispositions de la Stratégie	Action	Agence responsable		Livrables 2009, 2010, 2011, 2012	Source de financement	Indicateurs de monitoring	
Azerbaïdjan (2007-2011)	Nom de la mesure	Activités à entreprendre et résultats attendus	Organe responsable de la mise en œuvre	Organisations partenaires	Période de mise en œuvre	Sources financières		
Belarus (2010-2012)		Nom de l'action	Institution responsable		Durée de la mise en œuvre (années)			
Géorgie (2010-2013)	Finalité, Résultat	Activité	Institution responsable	Institution partenaire	Période de mise en œuvre		Indicateur	Risques et hypothèses
Moldova (2005)	Activité	Action	Institution responsable		Période de temps		Résultat	
Ukraine (2011-2015)	Tâche	Activité	Unité de dépense budgétaire clé		Période de temps	Financement estimé	Indicateurs de performance	

4.3.2 Indicateurs de mesure de la réussite

Terminologie

Il n'existe pas d'ensemble de termes ayant une définition communément acceptée pour les indicateurs. On distingue en général deux types d'indicateurs :*

Résultat : nouvelle procédure de service en place

Impact :

- immédiat service plus rapide
- non-immédiat moins besoin de « paiement accélérateur »

Les objectifs doivent « permettre une comparaison avec les résultats atteints ». *

£Les indicateurs de résultat (parfois appelés aussi indicateurs de « progrès ») renvoient à l'achèvement d'actions, par exemple la rédaction de textes de loi, la formation de personnel, etc. Ils permettent de suivre le processus de mise en œuvre en justifiant que les activités ou mesures proposées se déroulent conformément au calendrier prévu.

Le Plan d'action géorgien prévoit au point 1.1.6 la mesure suivante : « Mise en œuvre et suivi du système de déclaration patrimoniale par voie électronique » ; l'indicateur de résultat correspondant définit la mise en œuvre réussie comme suit : « les déclarations patrimoniales des agents publics sont remplies et soumises par voie électronique » [signifiant vraisemblablement « % de déclarations soumises »].

Les indicateurs d'impact (parfois appelés aussi les indicateurs « de résultat ») indiquent si les résultats, autrement dit des actions spécifiques, entraînent un changement substantiel ; par exemple l'établissement d'une nouvelle procédure de service pour l'obtention de permis est un résultat, alors que l'accélération des procédures est un impact. On peut distinguer l'impact « immédiat », tel qu'une procédure accélérée, et l'impact « non immédiat » qui en résulte, par exemple moins de besoin de recourir à des « paiements accélérateurs » informels.

Les indicateurs sont le pivot des plans d'action : ils permettent de suivre le progrès de la mise en œuvre. Sans indicateurs, les plans d'action sont des déclarations d'intention ; avec des indicateurs, ils deviennent des engagements dont la réalisation peut être facilement suivie. Pour de bons indicateurs, les facteurs clés sont les suivants

* UNODC, Guide technique à la Convention des Nations Unies contre la corruption, 2009, Commentaire II.2 à l'article 5 (page 4).

(exemples tirés pour l'essentiel des pays du Partenariat oriental) :

Garder à l'esprit qu'il faut des ressources

Il est nécessaire de mesurer le succès, mais pour cela il faut des ressources. Les stratégies fixent souvent des méthodes ambitieuses pour mesurer les progrès, mais ne parviennent pas à les mettre en œuvre.

Être prudent avec les indicateurs d'impact non-immédiat

Dans la plupart des cas, les indicateurs mesurant l'impact non-immédiat (voir plus haut le point 4.2.7) ne seront pas la meilleure option pour mesurer la réussite de certaines actions. L'impact non-immédiat d'une activité est difficile à mesurer et les plans d'action sont pour l'essentiel des outils de gestion : il conviendrait de s'attacher à la situation et à l'impact immédiat de la mise en œuvre (« délivrance plus rapide de permis ») plutôt qu'à l'impact non-immédiat de la mesure qui peut être discutable (« réduction des paiements accélérateurs ». Dans le même temps, les indicateurs d'impact non-immédiat ne sont simplement pas suffisamment spécifiques pour mesurer un quelconque progrès.

Les indicateurs devraient être concrets

Seuls des indicateurs spécifiques et concrets peuvent être mesurés ; les indicateurs vagues et généraux ne remplissent pas leur office.

Les indicateurs devraient pouvoir être évalués

L'indicateur « Les médias sont mieux informés concernant le mandat de la Chambre de contrôle » a lui-même besoin d'un indicateur – comment déterminer à partir de quand quelque chose est mieux ? Dans ce cas, on pourrait considérer comme indicateur la mention même du mandat de la Chambre de contrôle dans les médias.

Les indicateurs devraient être clairs

L'indicateur « Part des affaires liées à la déclaration patrimoniale, de revenus et d'intérêts examinées par la Commission d'éthique relevant du Conseil des Présidents des tribunaux par rapport au nombre d'affaires examinées par la Commission d'éthique » n'est pas clair puisqu'il ne spécifie pas ce qui est considéré comme un bon résultat (la part peut être plus élevée ou moins élevée, or les deux pourraient être considérés comme une réussite.)

Utiliser des indicateurs multiples s'il n'existe pas un indicateur unique qui soit clair

Les améliorations de l'activité du Service de lutte contre la corruption du Bureau du Procureur public pourraient par exemple être suivies à l'aide des indicateurs ci-dessous :

- nombre d'enquêtes pour des faits de corruption (y compris la proportion d'enquêtes d'importance majeure, qui concernent des transactions supérieures à un certain montant ou des agents publics au-delà d'un certain niveau) ;
- durée moyenne de l'enquête depuis le démarrage jusqu'à la transmission à la justice, ou temps nécessaire pour présenter 90% de ces affaires à la justice ;
- proportion des affaires renvoyées par le tribunal pour complément d'enquête ;
- autres vices dans les enquêtes identifiés par le tribunal ;
- proposition des décisions d'acquittement par un tribunal (attention cependant à ne pas créer une incitation indésirable – voir ci-dessous).

Les résultats seuls ne suffisent pas toujours

La mesure des progrès en matière de résultats ne dit pas forcément quoi que ce soit sur l'impact direct de ces derniers. Par exemple, de nouveaux mécanismes pour la liberté de l'information ne devraient pas être suivis en se contentant de recenser les changements procéduraux seulement. Il faudrait envisager des indicateurs tels que :

- le nombre de recours (à l'issue favorable) concernant des demandes d'information ;
- l'analyse des réclamations et le nombre de propositions subséquentes d'amélioration basées sur l'analyse ;
- le nombre de refus non motivés d'information ou de réponses incomplètes (données émanant d'un organe de supervision, par exemple le Commissaire à l'information, enquêtes de journalistes et d'ONG).

Limites des indicateurs quantitatifs

L'impact ne peut pas toujours être exprimé pleinement sous forme quantitative. Ainsi, le nombre d'affaires détectées de conflits d'intérêt ne dit rien sur la manière dont elles sont traitées. Dans ce cas, il faudra probablement en passer par une analyse qualitative des affaires. En général, il est souhaitable de combiner des indicateurs qualitatifs (analyse, perception, évaluation, vérification concrète etc.) et des indicateurs quantitatifs.

Éviter les incitations indésirables

Certains indicateurs peuvent pousser à des comportements indésirables. Par exemple, l'indicateur « la part du nombre

d'affaires de conflits d'intérêt traitées par les services fiscaux sur le nombre total d'agents du fisc » peut inciter à cacher ce type d'affaires. Ce risque peut être limité :

- le cas échéant, il conviendrait de communiquer au public que la détection de conflits d'intérêt et autres violations est un signe de la capacité à traiter les problèmes, ce qui est positif ;
- fixer des indicateurs de référence réalistes – en général, une institution devrait pouvoir admettre qu'elle n'est parvenue à examiner que 90% des demandes dans les délais, sinon la tentation est d'éviter à tout prix la précision dans la remontée des informations.

4.3.3 Impact financier

Après avoir commencé à mettre en œuvre une mesure particulière, il arrive qu'une institution s'aperçoive qu'il lui faut des ressources (formation, mobilier de bureau, voire ressources humaines ou expertise complémentaires) pour mettre en œuvre des activités. Le manque de ressources empêche ou freine souvent l'application de mesures particulières.

Cela pose la question de savoir s'il faudrait faire au niveau des plans d'action une estimation des ressources nécessaires (provenant soit du budget public, soit de sources externes telles que des donateurs). Jusqu'ici, l'estimation des coûts dans les documents politiques n'a pas été pratiquée fréquemment et de manière approfondie, probablement en grande partie du fait des efforts et des informations supplémentaires que cela exige. Cependant, la Croatie, par exemple, est parvenue à faire une estimation complète du financement requis pour chaque action dans son Plan d'action anticorruption 2010³⁸.

Certains experts recommandent fortement d'estimer le coût de la mise en œuvre de mesures spécifiques, si ce n'est dans la version initiale du plan d'action, du moins dans les versions ultérieures, dans le cadre de ses mises à jour régulières³⁹. On ne voit pas trop cependant quelle serait la valeur ajoutée de cette estimation. Les coûts des mesures devront de toute façon être couverts, qu'ils aient été estimés à l'avance ou non. De plus, cela semble être des efforts redondants ou du moins en partie gâchés, alors qu'il serait possible de s'y prendre plus facilement une fois que l'on approche de la mise

³⁸ www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=541

³⁹ Document technique du Conseil de l'Europe "Tools for reporting and implementation of anticorruption measures in line with the new anti-corruption action plan" par Marijana Trivunovic pour le Projet GEPAC, février 2008, www.coe.int/gepac

en œuvre, ce qui peut prendre des années dans le cadre d'une stratégie à 5 ans.

En revanche, s'il se profile que des mesures nécessiteront un complément de financement sur le budget ou par des donateurs, l'organe responsable de l'adoption du plan d'action sera alerté sur le fait qu'il a besoin de fonds nécessaires pour sa mise en œuvre.

Sur tous les pays du Partenariat oriental, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et l'Ukraine incluent dans leurs Plans d'action une colonne sur le financement des mesures. Pour l'Arménie, il n'y a pas d'estimation concrète, juste des références générales :

Plan d'action 2009-2012 de l'Arménie, « Action 2.3: renforcer en permanence les qualifications professionnelles du personnel de la FMC », "Source de financement : le budget public de l'Arménie, le soutien de la communauté de donateurs » ; Plan d'action de l'Azerbaïdjan 2007-2011, « Mesure 9 : Améliorer le système de dépôt de plaintes à l'encontre de décisions administratives ; [...] « Sources financières : budget public et autres sources non prohibées par la loi ».

Une référence similaire au budget général se retrouve dans la Stratégie 2011-2015 de la République de Moldova :

« Les ressources financières nécessaires pour l'atteinte des objectifs fixés dans cette Stratégie sont planifiées conformément aux dispositions légales applicables. Les sources de financement peuvent inclure : 1) le budget de l'État et les budgets des entités administratives-territoriales, dans les limites des coûts alloués/approuvés pour les institutions concernées ; 2) des projets et programme d'assistance technique et financière extérieurs financés par divers donateurs ; 3) des sponsors et autres sources non prohibées par la loi. »

L'Ukraine, en revanche, a introduit l'obligation d'une estimation financière concrète pour chaque action proposée dans le Plan d'action accompagnant sa nouvelle Stratégie pour 2011-2015. Le ministère de la Justice, chargé de la rédaction du Plan d'action, a ainsi procédé à des estimations financières pour chaque action :

Stratégie de lutte contre la corruption 2011-2015, IX : le Plan d'action « contiendra la liste de mesures, l'ampleur et les sources de financement, les résultats attendus, les indicateurs, les échéances et les dirigeants responsables ainsi que les partenaires pour la mise en œuvre des mesures. »

4.3.4 Rédaction et adoption

Durée

Toutes les stratégies fixent uniformément à 3 mois le délai entre l'adoption de la stratégie et l'adoption du plan d'action correspondant.

Stratégie 2010 de la Géorgie, 3 juin 2010 : « le gouvernement géorgien élabore un Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et le soumet au Président de la Géorgie pour adoption avant le 1er septembre 2010 ».

Des ONG se plaignent souvent cependant que ce laps de temps soit trop court pour élaborer le plan d'action tout en impliquant suffisamment la société civile.

Rédaction

Dans chacun des six pays du Partenariat oriental, différentes institutions sont chargées de la rédaction des stratégies et plans d'action anticorruption : *

Chaque État Partie [...] développe [...] des programmes de formation spécifique pour l'élaboration et la planification de politiques stratégiques de lutte contre la corruption *

Pays	Plan d'action
Arménie	Bureau du Premier Ministre
Azerbaïdjan	Secrétariat de la Commission anticorruption
Belarus	Procureur général
Géorgie	Conseil de coordination de la lutte contre la corruption
Rép. de Moldova	Centre de lutte contre le crime économique et la corruption
Ukraine	Ministère de la Justice

Il est nécessaire d'associer au processus de rédaction toutes les institutions qui auront à mettre en œuvre des tâches particulières. Pour cela, en temps normal, envoyer simplement un courrier pour demander des contributions ne suffira pas ; il faudra que l'équipe de rédaction convainque activement - par exemple grâce à des ateliers et/ou des réunions périodiques -, afin de bien faire comprendre ce qui est attendu et d'obtenir une participation active au processus de rédaction.

Procédure

Les organes qui décident de l'adoption des stratégies (voir ci-dessus 4.2.8) décident aussi de l'adoption des plans d'action :

* Article 60 de la CNUCC.

Pays	Conseil	Cabinet	Parlem.	Présid.
Arménie				
Azerbaïdjan				
Belarus				
Géorgie				
Rep. de Moldova				
Ukraine				

Nature juridique

Tous les plans d'action anticorruption dans la Région du Partenariat oriental sont des décrets/décisions gouvernementales para-légaux, mais contraignants.

4.4 Association des ONG et du public

Il est possible d'associer de diverses manières le public à la conception de politiques anticorruption :*

- Les représentants de la société civile peuvent être membres de Conseils de lutte contre la corruption chargés d'un rôle consultatif ou rédactionnel en matière de politiques ;

En Arménie et en Géorgie, plusieurs représentants d'ONG sont membres des Conseils de lutte contre la corruption impliqués dans la rédaction de politiques anticorruption. En Géorgie, par exemple, Transparency International a compilé et publié les préconisations d'ONG destinées aux Conseils de lutte contre la corruption pour la conception de la Stratégie 2010⁴⁰.

Si les ONG sont plus nombreuses que les sièges disponibles, se pose alors la question de la manière dont les membres sont sélectionnés. Les gouvernements autant que des représentants d'ONG des pays du Partenariat oriental ont confirmé que la bonne pratique veut qu'on laisse le soin aux ONG de sélectionner et nommer les membres.

- Les gouvernements transmettent les projets aux ONG pour commentaires ;

Stratégie 2011-2015 de la République de Moldova : l'Alliance anticorruption, qui est composée de 19 ONG nationales, a élaboré une contribution d'experts et ses conclusions ont été prises en compte dans la finalisation de la stratégie ; Transparency International Arménie a transmis en mai 2009 des observations sur le projet de la Stratégie anticorruption adoptée en octobre 2009⁴¹.

- Les gouvernements diffusent largement les projets auprès du grand public ;

Le projet des « Lignes directrices de 2000 pour le programme national géorgien de lutte contre la corruption » a même été envoyé, avec une enveloppe préaffranchie, à 250 000 foyers pour observations. Des relais clés de communication ont été recherchés au sein de chaque secteur, notamment des ONG,

Les stratégies nationales de lutte contre la corruption [...] devraient faire l'objet d'une large consultation à tous les niveaux *

* Extrait des Dix principes de l'Union européenne pour améliorer la lutte anticorruption dans les pays adhérents et candidats et les autres pays tiers.

⁴⁰ Voir plus haut note de bas de page 32.

⁴¹ Transparency International Arménie, "Remarks and Suggestions on the 4th and 5th Chapters of the Republic of Arménie Anti-corruption Strategy and Its 2009-2012 Implementation Action Plan (ASIAP)", 5 mai 2009, www.transparency.am/dbdata/4-5-eng.pdf

des politiciens, des coiffeurs, des vendeurs de tickets de bus etc. Le groupe de travail a reçu 10 000 réponses⁴².

- Les projets de politique peuvent être postés sur des sites web : *

Stratégie 2011-2015 de la République de Moldova : Une annonce sur le démarrage des travaux pour la nouvelle stratégie, puis le projet et son argumentaire, ont été publiés sur le site web de l'Agence de lutte contre la corruption, au chapitre « Transparence du processus décisionnel », avec mention de la date limite de la consultation du public au sujet du projet et les coordonnées des personnes chargées de le consolider.

Pour le projet de Plan d'action 2010, une annonce a été publiée sur le site web du ministère géorgien de la Justice « Les commentaires et propositions concernant le projet de plan d'action contre la corruption peuvent être adressés au Service d'Analyse du ministère de la Justice de la Géorgie avant le 26 août 2010 à l'adresse suivante [...]»⁴³.

- Les politiques peuvent être examinées en auditions publiques ou faire l'objet de commentaires ; *

Stratégie 2011-2015 de la République de Moldova : le premier projet de stratégie a été discuté lors de la Conférence nationale anticorruption, organisée le 9 décembre 2010, à laquelle participaient des fonctionnaires de haut niveau, des experts, ainsi que de représentants de l'administration publique central et locale, d'organisations internationales, de la société civile et des médias.

- Des ONG peuvent être à l'origine de politiques nationales ou les rédiger ;

En Azerbaïdjan, le Centre pour le développement économique et social (CDES) a soumis un projet de Stratégie nationale contre la corruption⁴⁴ au Parlement le 17 mars 2011⁴⁵. L'exemple le plus ancien d'ONG ayant rédigé une politique de lutte contre la corruption est à trouver probablement en

**Le GRECO recommande
"d'organiser régulièrement
des échanges d'informations
avec les organisations non-
gouvernementales afin de
discuter sur les mesures et
initiatives gouvernementales
contre la corruption en vue
de renforcer la coopération
dans ce domaine. » ***

⁴² Jessica Schultz et Archil Abashidze, "Anti-corruption policy making in practice: Géorgie – A Country Case Study", U4 Report 1:2007, Partie 2A, www.u4.no/themes/uncac/documents/u4-report-2007-1-country-study-Géorgie.pdf

⁴³ www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=306&info_id=2635

* GRECO, Rapport du 1^e Cycle d'évaluation sur la Pologne, Eval I Rep (2001) 11F Final, 8 mars 2002, § 137.

⁴⁴ www.cesd.az/CESD_Anti_Corruption_Strategy.pdf

⁴⁵ « La stratégie du CDES contre la corruption soumise au Parlement », 21 mars 2011, www.cesd.az/new/2011/03/cesd-anti-corruption-strategy-submitted-to-the-parliament/

Bulgarie, où un collectif d'ONG a rédigé un Plan d'action contre la corruption qui a été adopté par un forum politique en novembre 1998 auquel participaient plus de 150 fonctionnaires, dirigeants d'entreprises, ONG et organisations internationales. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption qui a en définitive été adoptée reposait largement sur le projet de plan d'action du collectif d'ONG »⁴⁶.

- Des parlementaires, en tant que représentants élus de la société civile, peuvent débattre publiquement en parlement de projets de stratégie.

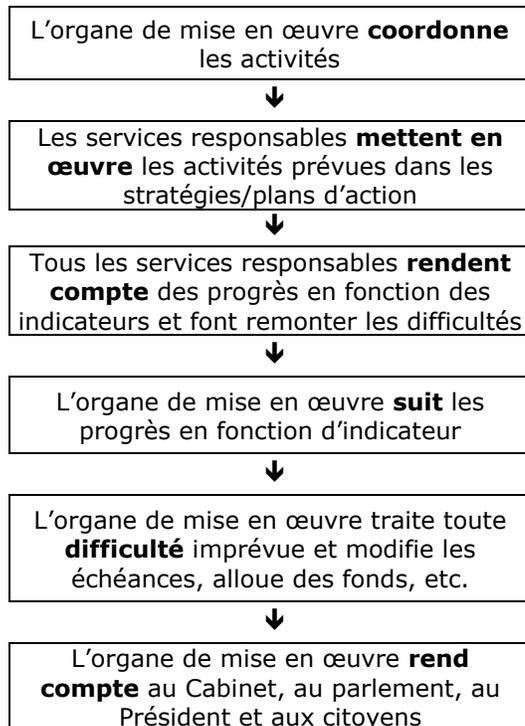
Le projet de Stratégie 2011-2015 de la République de Moldova a été débattu en parlement et adopté le 21 juillet 2011.

Quels que soient les mécanismes retenus pour associer la société civile, il est essentiel de veiller à ce que s'instaure entre le secteur public et la société civile un dialogue véritable et non pas un dialogue pour la forme. De plus, les représentants organisés ou non de la société civile devraient avoir la possibilité d'apporter réellement leur contribution. Des organisations de la société civile ont, par le passé, signalé qu'il faut laisser suffisamment de temps à la consultation pour qu'elle fasse remonter des avis suffisamment motivés.

⁴⁶ Open Society Institute, "Corruption and Anti-corruption Policy in Bulgaria", 2002, http://info.worldbank.org/etools/antic/docs/Resources/Country%20Pr/files/Bulgaria/OpenSocietyInstitute_CorruptionBulgaria.pdf; Maria Yordanova, "The role of the civil society in preventing and countering corruption in Bulgaria", 2006, www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/maria%20yordanova.pdf

5 MISE EN OEUVRE

Il en va d'une politique de lutte contre la corruption comme de toute politique : une bonne mise en œuvre est aussi importante – voire plus pour certains - que sa conception. Il est cependant reconnu que le succès des politiques de lutte contre la corruption dépend essentiellement du niveau de leur concrétisation, même si on a souvent consacré davantage d'énergie sur leur conception au détriment de l'étape de leur mise en œuvre. Cette dernière comporte les phases suivantes :



Exemple de processus de mise en œuvre extrait de la Stratégie 2007-2011 de l'Azerbaïdjan : « Le Cabinet des Ministres et la Commission anticorruption suivent la mise en œuvre de la Stratégie nationale et rendent compte chaque semestre au Président de la mise en œuvre des mesures envisagées dans le Plan d'action.

Les autorités exécutives centrales [...] fournissent chaque semestre à la Commission de lutte contre la corruption et au Cabinet des Ministres des informations sur la situation de la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption [...].

Le Cabinet des Ministres, dans son rapport annuel au Milli Mejlis [Parlement], continuera aussi de communiquer des informations sur les mesures réalisées en matière de lutte contre la corruption. Il est envisagé que la Commission anti-

corruption prépare un rapport national annuel sur son action.»

La mise en œuvre de politiques anticorruption est compliquée par la nécessité d'une coordination interinstitutionnelle, les changements de direction politique, les intérêts conflictuels des parties prenantes ou encore le fait qu'ils changent d'objectifs politiques. En tout état de cause, le reporting, le suivi et la coordination sont les éléments les plus cruciaux de la phase de mise en œuvre.

5.1 Reporting

Pour permettre la coordination et le suivi, toutes les institutions concernées doivent rendre compte à l'organe chargé de la mise en œuvre. En suivant un formulaire type pour le compte-rendu, chaque institution/personne responsable communique les informations dans le même ordre, ce qui en facilite la lecture et l'analyse⁴⁷.

Problèmes qui se posent lors du reporting

La mauvaise qualité des données semble être l'un des principaux problèmes (informations vagues ou fragmentées au lieu de données précises et factuelles). Les facteurs suivants pourraient contribuer à rendre le reporting problématique : *

- les indicateurs ne sont pas clairs ou sont trop difficiles à mesurer/évaluer (voir plus haut point 4.3.2);
- les indicateurs visent un impact non-immédiat (« moins besoin de paiements accélérateurs ») qui est difficile à mesurer ;
- absence de formulaires-types pour le reporting ;
- les institutions qui rendent des comptes n'ont pas reçu les consignes convenables pour les indicateurs et la manière de les mesurer ;
- manque de personnel/capacité pour s'acquitter des obligations en matière de reporting ;

⁴⁷ Voir par exemple le document technique du Conseil de l'Europe "Proposed guidelines and templates for reporting and monitoring of implementation of the National Anti-corruption Strategy of the Republic of Azerbaïdjan" par Quentin Reed pour le projet AZPAC: Soutien à la stratégie de lutte contre la corruption de l'Azerbaïdjan, 2008, www.coe.int/azpac; "Presentation on tools of reporting and implementation of anti-corruption measures" par Marijana Trivunovic pour le Projet GEPAC, janvier 2008, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/gepac/779_RTD28Jan08_ppt_trivunovic_en.PDF

* Guide des Nations Unies sur les politiques de lutte contre la corruption, p. 97.

L'établissement d'un processus de monitoring régulier est important, car il permet d'identifier, de décourager et de prendre en compte la non-conformité.*

- manque d'incitation à coopérer.

Incitations

Pour inciter les organes concernés à assurer un reporting de qualité sur les progrès de la mise en œuvre, plusieurs moyens s'offrent à nous :

- publier des rapports d'étape ou des informations agrégées sur la situation de la mise en œuvre – cela met les agences en concurrence, et crée un sens de la responsabilité à l'égard du public ;
- dispenser la formation nécessaire aux services responsables et faciliter par là-même la mise en œuvre ;
- maintenir la mise en œuvre de mesures de lutte contre la corruption au rang de priorité politique ;
- faire en sorte que, par la législation et/ou par contrat, les dirigeants des services responsables soient obligés d'assurer la mise en œuvre et puissent être sanctionnés en cas de non-conformité grave ;
- l'inclusion du formulaire-type dans le plan d'action pourrait aussi faciliter le reporting en établissant des obligations claires dans ce domaine, outre que cela éviterait les envois de formulaires distincts.

Vérification

La précision des données est l'une des autres difficultés du reporting : l'organisme de monitoring peut avoir du mal, voire ne pas parvenir, à vérifier les données reçues, en dehors de leur complétude et cohérence. Plus les indicateurs plus concrets et détaillés (voir ci-dessus 4.3.2), plus ils sont faciles à vérifier, outre que la transparence des rapports et donc la possibilité par la société civile d'en vérifier leur fiabilité sera d'autant plus efficace.

Formulaire-type de reporting

Le formulaire-type pour le reporting devrait vraisemblablement inclure, au minimum, les éléments suivants :

- l'identification de l'entité chargée du reporting et de la personne responsable
- la période couverte par le reporting

Liste des activités et mesures spécifiques que l'entité est chargée de mettre en œuvre :

- l'objectif identifié dans le plan d'action ;
 - la mesure spécifique concernant l'objectif ;
- (pour suivre facilement les nombreuses activités, il est recommandé de prévoir dans les plans d'action un

système d'énumération des objectifs et activités (comme c'est déjà le cas dans le dernier Plan d'action de la République de Moldova) et conserver la même énumération dans les rapports.) ;

Actualisation de la situation pour chaque activité/mesure :

- numéro et brève description de l'activité/mesure ;
- dates auxquelles de nouvelles activités sont mises en œuvre ;
- progrès marqués par rapport à l'indicateur/élément de comparaison ;
- difficultés ;
- étapes ultérieures (dans le cadre de la période impartie pour la mise en œuvre) avec éventuellement une estimation du coût.

Le reporting concernant la Stratégie 2011-2015 de la République de Moldova se fait à l'aide d'un formulaire-type contenant les colonnes suivantes :

Action (description)

Indicateur de progrès

Niveau de réalisation

Description des mesures

Problèmes et solutions

Formulaire-type pouvant être utilisé pour le reporting

Institution	Ministère des Transports
Personne responsable	Mme/M. ...
Période couverte par le reporting	1er janvier – 31 mars 2012

Objectif (n°/description)	5. Formation aux risques de corruption dispensée à tous les agents publics travaillant dans la passation de marchés publics			
Mesure (n°/description)	Indicateur	Progrès (description/dates)	Difficultés	Étapes suivantes
5.1 Formation de formateurs	20 formateurs formés	20 formateurs ont suivi une formation d'une semaine, du 5 au 12 mars 2012	2 des 20 formateurs seront transférés dans un autre ministère d'ici la fin de l'année	Formation de 2 formateurs supplémentaires
etc.				
Objectif (n°/description)	etc.			
etc.				

Fréquence du reporting

Pays	Arménie	Azerbaïdjan	Belarus	Géorgie	Moldova	Ukraine
De l'institution publique à l'organe de monitoring	Trimestriel	Semestriel	Annuel Le Bureau du Procureur général et le Conseil des Ministres compilent les informations jusqu'au 1er mars pour le Conseil de coordination	Tous les 6 mois	Trimestriel	Annuel jusqu'au 15 février
De l'organe de monitoring au Cabinet/Président	Trimestriel	Semestriel Du Cabinet des Ministres et Commission de lutte contre la corruption [...] au Président sur la mise en œuvre du Plan d'action, semestriel	Annuel Le Conseil de coordination informe le Comité des Ministres jusqu'au 1er avril de la situation de la mise en œuvre du programme étatique	Annuel	non précisé	non précisé
De l'organe de monitoring au Parlement	non précisé	Annuel Cabinet of Ministres Rapports annuels au Milli Mejlis sur les mesures prises pour lutter contre la corruption.	non précisé	non précisé	Supervision permanente par une commission parlementaire	non précisé
Au grand public	non précisé	Annuel Par la Commission de lutte contre la	non précisé	Annuel	Annuel Conférence nationale contre la corruption	Annuel Par l'agence chargée de la politique de

		corruption				lutte contre la corruption
--	--	------------	--	--	--	-------------------------------

5.2 Monitoring

Les organes de monitoring utilisent les informations recueillies grâce aux rapports pour s'assurer que les mesures/activités ont été menées et pour évaluer les progrès par rapport à des indicateurs. La principale difficulté dans cet exercice consiste à travailler avec des données de mauvaise qualité ou incomplètes qui sont communiquées (voir plus haut 5.1).*

Organes de monitoring

Dans certains pays, l'organe chargé de superviser la mise en œuvre est aussi celui qui assure le monitoring ; d'autres se sont dotés de deux organes distincts. L'une et l'autre de ces solutions procurent un certain nombre d'avantages : **

Organe unique pour la supervision de la mise en œuvre et le monitoring :

- économie de ressources financières/humaines : disposer de deux organes suppose en général plus de membres et une équipe d'appui plus conséquente ;
- efficience : avec un seul organe, il n'est pas nécessaire d'instaurer d'intercommunication.

Organe de monitoring distinct :

- pas de conflit d'intérêts : les organes de mise en œuvre pourraient être plus souples en ce qui concerne les résultats du monitoring.
- spécialisation : le monitoring peut suivre des méthodologies très complexes, ce dont un organe à haut niveau chargé de la mise en œuvre ne souhaite peut-être pas se soucier, et auquel il n'a pas forcément de temps à consacrer.

Il importe aussi de décider du positionnement de l'organe de monitoring : plus près du niveau politique, il sera plus visible, mais le risque d'interférence politique sera plus grand. Un organe autonome, au contraire, peut jouir d'une indépendance politique mais être moins à même d'inciter d'autres agences à agir.

En pratique, les organes de monitoring et leurs groupes de travail se réunissent fréquemment moins souvent que prévu formellement, voire pas du tout⁴⁸.

* GRECO, Rapport des 1er et 2e cycles d'évaluation conjoints sur la Serbie, 23 juin 2006, Eval I-II Rep (2005) 1F révisé, § 90.

** GRECO, Rapport du 1^e cycle d'évaluation sur la Croatie, Eval I Rep (2002) 4F Final, 17 mai 2002, § 140.

⁴⁸ Centre pour le développement régional/Transparency International Arménie, Politique de lutte contre la corruption en Arménie, Erevan

**Le GRECO recommande
« d'assurer un suivi efficace
de [la] mise en œuvre »***

**« Une Commission trans-
sectorielle de suivi
(éventuellement liée au
Parlement et comprenant des
représentants des diverses
entités gouvernementales – y
compris [...], la société civile
et le monde des affaires »****

Dans tous les cas, il est important que le monitoring par des organes de l'État soit complété par celui d'ONG : les organes gouvernementaux sont inévitablement placés face au dilemme de devoir afficher publiquement des bons résultats, ce qui pourrait les amener à « gonfler » les progrès réellement marqués.

Missions

L'un des points clés – qui est un problème complexe – durant l'étape de la mise en œuvre est la coordination des efforts déployés par un certain nombre d'agences hétérogènes afin d'assurer la cohérence. En s'appuyant sur les résultats du monitoring, les organes de mise en œuvre peuvent prendre les mesures suivantes chaque fois qu'une action n'est pas menée comme prévu : *

- leadership : veiller à ce que la personne responsable de la mise en œuvre ait hiérarchiquement suffisamment de poids ;
- communication : veiller à ce qu'il y ait échange lorsque la mise en œuvre de mesures particulières nécessite la coopération entre plusieurs agences ;
- échéances : il s'avère parfois que les délais étaient trop serrés et doivent donc être revus. Il est recommandé que le changement de délais dans le plan d'action soit explicité et que l'ancienne échéance et la nouvelle soient précisées en toute transparence ;
- budget, personnel : l'organe de mise en œuvre peut activer l'affectation de ressources budgétaires ou humaines pour l'action concernée ;
- mises à jour : parfois, des pans d'un plan d'action doivent être révisés et repensés.

Sur le plan technique, les organes de mise en œuvre ne peuvent souvent offrir que des recommandations sur les mesures ci-dessus. Toutefois, comme les membres à haut niveau (ministres etc.) de ces organes sont dans le même temps responsables de l'exécution de ces recommandations, celles-ci, dans les faits, font autorité.

Certains pans seront difficiles à mettre en œuvre pour des raisons culturelles, par exemple les dispositions applicables aux donneurs d'alerte qui se heurteront à la défiance de

Le GRECO recommande « la mise en place d'une [...] entité [...] qui serait responsable de mettre ensemble les dirigeants des plus hautes instances administratives concernées par la lutte contre la corruption et de diriger le travail de toutes les autorités subordonnées [...]. »*

2006,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan047863.pdf>.

* GRECO, Rapport du 1^e cycle d'évaluation sur la Pologne, Eval I Rep (2001) 11F Final, 8 mars 2002, § 136.

sociétés ayant connu par le passé des abus de la part de services de sécurité intérieure. D'autres, tels que la transparence du financement des partis politiques, la déclaration patrimoniale des hauts fonctionnaires ou la limitation de leurs immunités, seront soutenus par la volonté politique de la population, mais pas par un leadership politique adéquat.

Les organes de mise en œuvre devraient, non seulement réagir aux progrès accomplis, mais expliquer d'entrée de jeu à chaque agence et à son personnel leurs responsabilités et rôles particuliers, ainsi que les avantages à en tirer. Trop souvent, chaque institution est livrée à elle-même s'agissant de mettre en œuvre concrètement des plans d'action, ne reçoit pas suffisamment de conseils ou d'aide pour consolider ses capacités afin d'appliquer des politiques parfois complexes. En général, il ne suffira pas d'envoyer un courrier contenant les instructions et les échéances. C'est pourquoi certains pays, tels que l'Arménie, ont – avec le soutien de donateurs internationaux – assuré une formation pour les organes gouvernementaux afin de les préparer à jouer leur rôle dans la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption.

5.3 Association des ONG et du public

Les ONG peuvent être associées de deux manières à la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption : soit elles participent aux travaux des organes de coordination et de monitoring, soit elles conseillent de manière indépendante en tant qu'ONG représentatives de la gouvernance « extérieure ».*

Association par participation interne

Pays	Participation d'ONG	nombre
Arménie	Conseil de lutte contre la corruption (organe de coordination) Commission de monitoring de la mise en œuvre	- minimum 3
Azerbaïdjan	-	-
Belarus	-	-
Géorgie	Conseil de coordination inter-agences pour la lutte contre la corruption (coordination et monitoring)	5 sur 23
Moldova	Organe de monitoring	7 sur 18
Ukraine	Organe de monitoring	2

S'il y a plus d'ONG candidates que de sièges à pourvoir, la question se pose de la sélection de celles qui participeront aux travaux. Le gouvernement et des représentants d'ONG des pays du Partenariat oriental ont confirmé que la bonne pratique veut que ce soient les ONG elles-mêmes qui sélectionnent et nomment les membres en leur sein (voir plus haut 4.1.4). La République de Moldova suit ce modèle et, dans le même temps, impose que Transparency International doit figurer parmi les cinq ONG sélectionnées (un membre) :

« Le Groupe de Monitoring est composé de [...] 5 représentants de l'Alliance anti-corruption, dont un représentant de Transparency International Moldova ; [...] »

Association par participation externe

Outre la participation à des commissions/conseils au niveau de l'État, la société civile a plusieurs moyens de participer au monitoring des politiques de lutte contre la corruption :

« [...]le processus de mise en œuvre semblait être plutôt fermé et limité à la sphère gouvernementale. [...] la portée de cette approche pouvait [...] également avoir une incidence négative en ce qui concerne la sensibilisation du public aux réformes ainsi que son soutien au processus de réforme. » *

Le Plan national anti-corruption devrait être amendé « de manière à impliquer mieux et de façon explicite la société civile et le monde des affaires dans la mise en œuvre du Plan. » **

* GRECO, Rapport des 1er et 2e cycles d'évaluation conjoints sur la Turquie, Eval I-II Rep (2005) 3F, 10 mars 2006, § 195.

** GRECO, Rapport d'évaluation du 1er Cycle sur l'Albanie, Eval I Rep (2002) 9F Final, 13 décembre 2002, § 142.

- les ONG peuvent faire connaître leur point de vue sur la mise en œuvre de ces politiques par la publication de rapports qu'elles ont rédigés de leur propre initiative ;

L'Azerbaïdjan reconnaît explicitement dans sa Stratégie 2007-2011 utiliser ce type de rapports : « Il est envisagé que la Commission de lutte contre la corruption prépare un rapport national annuel sur son action. Le rapport sera établi avec la participation des autorités publiques pertinentes, et utilisera les informations fournies par des collectifs de la société civile. »

- les citoyens peuvent introduire des questions individuelles ou des pétitions auprès du Gouvernement ou du Parlement ;
- ils peuvent, lors d'élections, voter en fonction des résultats des politiques de lutte contre la corruption ;
- ils peuvent débattre de la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption dans les médias ou d'autres forums publics ;
- les institutions publiques peuvent déléguer certaines tâches à des ONG, par exemple le recueil de données pour le monitoring ou la réalisation d'activités pédagogiques. Toutefois, ce type d'activités, s'il est financé, met d'une certaine façon les ONG en position de dépendance par rapport aux institutions publiques.

Concrètement, l'évaluation de l'efficacité des politiques de lutte contre la corruption peut être une fonction naturellement dévolue aux ONG dans un souci d'impartialité (relative), de crédibilité et d'objectivité. Si le monitoring s'intéresse aux progrès de la mise en œuvre, l'évaluation se concentre sur les résultats (l'impact) des politiques de lutte contre la corruption, ce qui ne devrait cependant pas exonérer le gouvernement qui, par définition, est responsable au premier chef de l'ensemble de la mise en œuvre.

Quelle que soit la forme d'association retenue, la condition préalable est que les agences publiques garantissent la transparence et divulguent toutes les informations pertinentes non classifiées.

6 ACTUALISER LES STRATEGIES ET LES PLANS D'ACTION

Les politiques de lutte contre la corruption sont des décisions à long terme couvrant une période allant de 4 à 5 ans. Il est évident que ces documents doivent être révisés et adaptés au fil du temps. En principe, il devrait y avoir un engagement à revoir la politique (qui devrait figurer de préférence dans son texte ou dans la décision portant adoption). Il existe deux grandes approches en matière de processus d'actualisation. *

Le monitoring procure des informations essentielles pour la conception de fonds de nouveaux éléments stratégiques et la modification d'éléments existants, au besoin. *

Il est possible que les plans d'action ne couvrent qu'une petite partie de la période concernée par la stratégie, dont la mise en œuvre est donc actualisée régulièrement par de nouveaux plans d'action :

La Stratégie de lutte contre la corruption 2005-2010 de la République de Moldova a été mise en œuvre par le biais de quatre plans d'action consécutifs concernant 2005, 2006, 2007-2009 et 2010.

La République de Moldova assure la continuité des plans d'action grâce à la ligne directrice suivante :

« Les actions non mises en œuvre doivent être bien justifiées et, si elles sont toujours d'actualité, menées durant la mise en œuvre du plan d'action suivant. »

L'autre option consiste à charger de la révision et adaptation éventuelle de la Stratégie et des plans d'action le Conseil de lutte contre la corruption ou une conférence publique régulière (annuellement).

Stratégie 2010 de la Géorgie : « La stratégie nationale géorgienne de lutte contre la corruption peut faire l'objet d'une révision et de modifications en fonction des conclusions du monitoring de sa mise en œuvre. »

Dans les pays du Partenariat oriental, la Stratégie est en général entérinée par le Président ; il arrive cependant que des changements et amendements soient parfois délégués à l'organe de mise en œuvre :

Selon la Stratégie 2010 de la Géorgie, l'une des fonctions du Conseil de coordination inter-agences consiste à « apporter des amendements » à la stratégie et au plan d'action.

Pour garder trace de l'évolution, les motifs des changements devraient être indiqués dans le document politique.

* Guide des Nations Unies sur les Politiques de lutte contre la corruption, p. 97.

7 SENSIBILISATION DU GRAND PUBLIC

La communication autour de la politique de lutte contre la corruption va permettre au grand public de s'informer sur ce que sa mise en œuvre va apporter à tous, outre qu'elle sensibilisera la population à la nécessité d'agir et peut fédérer et mobiliser la société (voir ci-dessus 4.1.1.). Les principaux outils pour ce faire sont : *

« La stratégie et le plan d'action doivent être largement diffusés afin que l'opinion publique prenne profondément conscience de la démarche et des mesures à prendre. » *

Internet

Tous les pays du Partenariat oriental, comme vraisemblablement partout ailleurs, publient leurs politiques de lutte contre la corruption sur l'internet :

Arménie

www.gov.am/en/anticorruption/

Azerbaïdjan

www.antikorrupsiya.gov.az/

Belarus

www.prokuratura.gov.by/sm.aspx?guid=10789

Géorgie

www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=649

République de Moldova

<http://en.cceec.md/Strtegianaonalanticorupie>

Ukraine

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001%2F2011>

Conférences

Certains pays organisent des Conférences annuelles sur la lutte contre la corruption :

Stratégie 2011-2015 de la République de Moldova : le premier projet de la stratégie a fait l'objet de discussions lors de la Conférence nationale de lutte contre la corruption, organisée le 9 décembre 2010, à laquelle participaient des hauts fonctionnaires, des experts et des représentants de l'administration centrale et territoriale, d'organisations internationales, de la société civile et des médias.

Communiqués de presse

L'adoption de stratégies de lutte contre la corruption s'accompagne toujours de communiqués de presse diffusés par le gouvernement sur le sujet.

Communiqué de presse du Président du Belarus le 10 mai 2007 : « Adoption du Programme d'État contre la corruption

* GRECO, Rapport des 1er et 2e Cycles d'évaluation conjoints sur la Fédération de Russie, Eval I-II Rep (2008) 2F, 5 décembre 2008, § 57.

pour 2007-2010 – Par Décret n° 220 du 7 mai, le Président de la République du Belarus Alexander Loukachenko a adopté le Programme d'État contre la corruption pour 2007-2010. [...]”⁴⁹

Écoles, universités, bibliothèques

Les stratégies de lutte contre la corruption font l'objet de débats dans les écoles et universités, voire sont le thème d'évènements de sensibilisation dans d'autres lieux publics, par exemple des bibliothèques.

Communiqué de presse du 21 juin 2010 par la Bibliothèque nationale du Belarus : « Du 21 juin au 31 août, exposition d'ouvrages thématiques sur « La lutte contre la corruption – une orientation : renforcer l'État » - Salle de lecture Informations juridiques (salle 207) ». ⁵⁰

Radio et télévision

Les stratégies de lutte contre la corruption sont régulièrement traitées dans des émissions radiophoniques et télévisuelles.

Dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Soutien à la Stratégie de lutte contre la corruption de l'Azerbaïdjan », cinq manifestations de sensibilisation à la Stratégie et au Plan d'action du Gouvernement en matière de lutte contre la corruption ont été organisées en 2008. Plusieurs chaînes de télévision (AzTV, ANS, Space, Lider) ont couvert ces évènements.

Publicité

Les campagnes publicitaires peuvent être un outil précieux pour à la fois familiariser le public avec le phénomène de la corruption et en même temps promouvoir l'intolérance à ce dernier.

Rapports de mise en œuvre

La plupart des stratégies prévoient un rapport public sur leur mise en œuvre. Parfois, c'est la législation anticorruption elle-même prévoit qu'il faille rendre des comptes au grand public :*

En vertu de l'Article 19 de la loi ukrainienne "sur les principes de la prévention et de la lutte contre la corruption", l'agence spéciale habilitée à mettre en œuvre la politique de lutte contre la corruption « prépare et publie, pour le 15 avril au plus tard, un rapport sur les résultats des initiatives prises pour prévenir et combattre la corruption. Ce rapport devra contenir [...] des informations sur la situation de la mise en

« [...] le manque d'information du public sur les mesures adoptées et les résultats atteints dans la lutte contre la corruption semble saper la confiance des citoyens dans les institutions gouvernementales. » *

⁴⁹ <http://president.gov.by/en/press44562.html#doc>.

⁵⁰ www.nlb.by/portal/page/portal/index/detailed_news?param0=24289&lang=en&rubricId=1012

* GRECO, Rapport d'évaluation du 1^{er} cycle sur la Hongrie, 28 mars 2003, Eval I Rep (2002) 5F Final, § 90.

œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption entérinée par le Président de l'Ukraine. »

Enquête sur le degré de sensibilisation aux initiatives de lutte contre la corruption

Parfois, des enquêtes sont réalisées pour mesurer le degré de sensibilisation aux initiatives de lutte contre la corruption, ce qui permet au gouvernement d'ajuster en conséquence ses efforts en matière de sensibilisation. La publication des résultats de l'enquête en soi contribue souvent à mieux faire passer d'importants messages.

Arménie : Enquête 2010 sur la corruption et les ménages, chapitre 4, p. 38 : "le pourcentage de gens connaissant l'existence de la Commission pour la stratégie de lutte contre la corruption ne représentait que 14% des répondants en 2010."

8 ANNEXE

8.1 Liste des stratégies de lutte contre la corruption dans les pays du PO

Pays	Période couverte	Intitulé	Date d'adoption
Arménie	2003-2007	Stratégie de lutte contre la corruption	11/2003
	2009-2012	Stratégie de lutte contre la corruption	10/2009
Azerbaïdjan	2004-2006	Programme d'État pour la lutte contre la corruption	09/2004
	2007-2011	Stratégie nationale pour accroître la transparence et lutter contre la corruption	07/2007
	2012-2015	Plan d'action national contre la corruption	09/2012
Belarus	2002-2006	Programme gouvernemental 2002-2006 pour accélérer la lutte contre la corruption	10/2002
	2007-2010	Programme d'État pour la lutte contre la corruption 2007-2010	05/2007
	2010-2012	Programme d'État pour la lutte contre le crime et la corruption 2010-2012	09/2010
Géorgie	2005	Stratégie nationale 2005 de la Géorgie contre la corruption	06/2005
	2010	Stratégie nationale 2010 de la Géorgie contre la corruption	09/2010
République de Moldova	2005-2010	Stratégie nationale 2005-2010 contre la corruption	12/2004
	2011-2015	Stratégie nationale 2011-2015 contre la corruption	07/2011
Ukraine	1998-2005	Loi-cadre anti-corruption pour 1998-2005	04/1998
	2007-2011	Loi-cadre pour la lutte contre la corruption en Ukraine "Sur la voie de l'intégrité" 2007-2011	08/2007
	2011-2015	Stratégie nationale 2011-2015 contre la corruption	10/2011

Une version **anglaise** (non officielle) des Stratégies et Plans d'action les plus récents peut être consultée sur le site : www.coe.int/eap-corruption

Une version dans la **langue nationale** originale de la Stratégie et du Plan d'action par pays peut être consultée sur les sites web ci-dessous :

Stratégie et Plan d'action 2009-2012 AM : <http://www.gov.am/en/anticorruption/>

Stratégie et Plan d'action 2012-2015 AZ : <http://www.commission-anticorruption.gov.az>

Programme d'État 2010-2012 BE : [document unique contenant la stratégie et le plan d'action]

<http://prokuratura.gov.by/sm.aspx?guid=10800>

Stratégie et Plan d'action 2010 GE :

http://www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=GE&sec_id=649

Stratégie 2011-2015 MD :

[www.cccec.md/Sites/cccec_md/Uploads/Proiect Noua Strategie Nationala Anticoruptie.559347D7E6ED4E0CA7DFF0BD183C70A7.pdf](http://www.cccec.md/Sites/cccec_md/Uploads/Proiect%20Noua%20Strategie%20Nationala%20Anticoruptie.559347D7E6ED4E0CA7DFF0BD183C70A7.pdf)

Stratégie 2011-2015 UA :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011/conv>

Plan d'action 2011-2015 UA :

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1240-2011-%EF>

8.2 Normes internationales

Conventions internationales

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est la seule convention internationale qui traite explicitement des politiques de lutte contre la corruption.

« Article 5. Politiques et pratiques de prévention de la corruption

1. Chaque État partie élabore et applique ou poursuit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. »

Voir au sujet de cet article le commentaire II.2, UNODC, Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption, 2009, page 4 : « L'approche de la prévention reflétée dans la Convention présuppose l'existence d'un cadre cohérent qui traduit les principes généraux en stratégies, plans d'action et procédures clairs et réalistes et qui comporte un suivi systématique de l'application des mesures de mise en œuvre de la stratégie. Il faut pour cela suivre une approche globale et coordonnée allant de la collecte et d'une synthèse systématiques des informations quantitatives et qualitatives concernant la situation existant dans le pays à une stratégie définissant des buts généraux qui soient ensuite traduits en objectifs et en plans d'action pour pouvoir comparer les résultats obtenus à la situation initiale et apporter les modifications nécessaires aux politiques et à leur mise en œuvre. Les processus de rédaction, d'adoption, d'application, de suivi et d'évaluation de la stratégie doivent être planifiés, dirigés et coordonnés par toutes les parties prenantes intéressées (secteurs public et privé et société civile) et englober tous les secteurs ou domaines dans lesquels peut apparaître une corruption. »

Voir également Introduction, page xviii: « [L]es quatre piliers de la Convention (prévention, incrimination, détection et répression, coopération internationale et recouvrement d'avoirs) étant les éléments constitutifs de toute stratégie globale et multidisciplinaire de lutte contre la corruption. »

« Article 60. Formation et assistance technique

1. Chaque État partie établit, développe ou améliore, dans la mesure des besoins, des programmes de formation spécifiques à l'intention de ses personnels chargés de prévenir et de combattre la corruption. Ces programmes pourraient porter notamment sur ce qui suit : [...] (b)

renforcement des capacités d'élaboration et de planification
de stratégies contre la corruption ; »

Recommandations internationales

« Dix principes pour améliorer la lutte anticorruption dans les pays adhérents et candidats et les autres pays tiers » - Annexe à la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen - Une politique globale de l'UE contre la corruption (COM/2003/0317 final)⁵¹.

Principe 1 : « Pour garantir la crédibilité, il est essentiel que les dirigeants et les décideurs prennent clairement position contre la corruption. Faut d'une recette universelle, il convient d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies ou des programmes anticorruption nationaux, qui prévoient des mesures aussi bien préventives que répressives. Ces stratégies doivent faire l'objet d'un vaste processus de consultation à tous les niveaux. »

⁵¹ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sqa_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=317

8.3 Bibliographie

Évaluation des besoins

Document technique du Conseil de l'Europe "Corruption risk assessment methodology guide" par Quentin Reed and Mark Philp pour le Projet PACA, décembre 2010

www.coe.int/paca

UNODC, CNUCC - liste de vérification pour l'autoévaluation (en anglais et en russe)

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

USAID Manuel d'évaluation sur la corruption (2006)

http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Contre-mesures

UNODC, Toolkit anticorruption des Nations Unies (3e édition 2004)

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf>

UNODC, Guide technique à la CNUCC 2009 (anglais et russe)

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

OSCE, Meilleures pratiques en matière de lutte contre la corruption, 2004 (anglais, russe et azéri)

www.osce.org/eea/13738

Transparency International, "Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System", TI Source Book 2000 (anglais)

www.transparency.org/publications/sourcebook

OCDE : Managing Conflict of Interests in the Public Service. A Toolkit 2005, Specialised Anti-corruption Institutions. Review of Models 2006 (anglais et russe), Lobbyists, Government and Public Trust 2009, Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption 2011 (anglais et russe), Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners 2009, etc.

<http://www.OECD.org/corruption/keyOCDEanti-corruptiondocuments.htm>

Concevoir des politiques

OCDE, Actes du Séminaire "Politique de lutte contre la corruption et intégrité", mars 2011

www.OCDE.org/dataOCDE/3/17/47912383.pdf

OSCE, Meilleures pratiques dans la lutte contre la corruption, 2004 (anglais, russe et azéri), Chapitre 13 "National Anti-Corruption Strategies" pages 155-164 (se concentrant sur la substance des stratégies de lutte contre la corruption plutôt que sur des aspects de forme)

<http://www.osce.org/eea/13738>

UNODC, Guide des Nations Unies sur les politiques de lutte contre la corruption (2003) (se concentrant sur le fonds des stratégies de lutte contre la corruption et, selon une norme internationale à l'époque, sur la conception et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption)

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf

Banque mondiale, "Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate", Chapitre 5: "Designing Effective Anticorruption Strategies", novembre 2000, pages 58-78 (se concentrant sur la substance des stratégies de lutte contre la corruption plutôt que sur les aspects de forme)

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>

R. Heeks & H. Mathisen, "Understanding Success and Failure of Anti-Corruption Initiatives", U4 Brief, March 2011:2

www.cmi.no/publications/file/3978-understanding-success-and-failure-of-anti.pdf

Indicateurs d'impact/corruption

PNUD/Intégrité mondiale, Guide de l'utilisateur pour mesurer la corruption, 2008

www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

Indicateurs de résultats/progrès

Document technique du Conseil de l'Europe "Tools for reporting and implementation of anticorruption measures in line with the new anti-corruption action plan" par Marijana Trivunovic pour le Projet GEPAC, février 2008

www.coe.int/gepac

Présentation "Setting indicators for measuring progress" by Valts Kalniņš au Séminaire sur "Améliorer la conception de politiques de lutte contre la corruption", Projet pour la Facilité

Partenariat oriental/Conseil de l'Europe sur "Bonne gouvernance et lutte contre la corruption", 4 novembre 2011
www.coe.int/eap-corruption

Document technique du Conseil de l'Europe "Qualitative and Quantitative indicators to assess/measure the implementation of the Anti-Corruption Strategy (ACS), the Action Plan (AP) and line Ministries' Action Plans & Practical guidance to the coordinating institution and the Ministries" par John Heck pour le projet PACA, avril 2010
www.coe.int/paca

Document technique du Conseil de l'Europe "Line Ministry reporting on implementation of the 2009 Anti-corruption Action Plan and proposed measures for 2010" par Quentin Reed pour le projet PACA, janvier 2010
www.coe.int/paca

Reporting

Document technique du Conseil de l'Europe "Tools for reporting and implementation of anticorruption measures in line with the new anti-corruption action plan" par Marijana Trivunovic pour le Projet GEPAC, février 2008
www.coe.int/gepac

Sensibilisation du public

International Anti-Corruption Conference (IACC), "Making Public Awareness Campaigns Work! A Multi-Media Experience", Rapport final de l'atelier (2008)
www.13iacc.org/files/2_5_public_awareness_campaigns_final_report.doc

8.4 Abréviations

AC	Anti-corruption
AM	Arménie
AZ	Azerbaïdjan
BE	Belarus
BPI	Bribe Payers Index
CCCEC	Centre de lutte contre les crimes économiques et la corruption (Centre for Combating Economic Crimes and Corruption) République de Moldova
COM	Propositions législatives et autres communications imprimées publiées par la CE
CPI	Corruption Perception Index (Indice de perception de la corruption)
CdE	Conseil de l'Europe
EaP	Eastern Partnership (Partenariat oriental)
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CE	Commission européenne
UE	Union européenne
Eval I/II	Cycle d'évaluation I/II
	GCB Global Corruption Barometer (Baromètre mondial de la corruption)
GE	Géorgie
GEPAC	Projet du Conseil de l'Europe "Soutien à la Stratégie de lutte contre la corruption de la Géorgie" financé par la contribution volontaire du ministère néerlandais pour la Coopération au développement
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
IACC	International Anti-Corruption Conference / Conférence internationale anticorruption
ICRG	International Country Risk Guide
MD	République de Moldova
MOLICO	Conseil de l'Europe "Projet de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en République de Moldova" financé par l'EU, Sida et le CdE
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
ONG	Organisation non gouvernementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PACA	Conseil de l'Europe "Projet contre la corruption en Albanie" financé par l'UE et le CdE
Rep	Rapport
TI	Transparency International
UA	Ukraine
NU	Nations Unies
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
PNUD	Programme de développement des Nations Unies
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international