

U4 Expert Answer



Organismes de lutte contre la corruption: centralisés ou décentralisés ?

Question

Quels sont les avantages et les inconvénients respectifs des approches centralisées et décentralisées dans la lutte contre la corruption? Laquelle des deux approches est la plus prometteuse ?

Objectif

En Afrique du Sud, de nombreuses administrations publiques disposent de leurs propres infrastructures d'intégrité; de nombreux organismes, comme le *Department for Public Service and Administration* (Département pour le service public et l'administration) ou la *Special Investigation Unit* (Unité spéciale d'enquête) sont impliqués dans la lutte contre la corruption. Nous souhaitons savoir si cette approche plus ou moins décentralisée est efficace par rapport aux pays où les efforts de lutte contre la corruption sont plus concentrés et regroupés dans un organisme unique.

Sommaire

1. Présentation des modèles d'organismes de lutte contre la corruption
2. Avantage et inconvénients des organismes de lutte contre la corruption centralisés et spécialisés
3. Dispositions institutionnelles de décentralisation
4. La coordination : un défi commun
5. Bibliographie

Résumé

Les dispositions institutionnelles qui régissent les organismes de lutte contre la corruption varient considérablement selon les pays selon leur degré de spécialisation et de centralisation, en raison du contexte local en matière de gouvernance ainsi que des circonstances spécifiques qui ont amené à la création de ces organismes. Certains pays ont mis en place une institution séparée et centralisée traitant exclusivement des questions de corruption, tandis que d'autres ont choisi de renforcer les compétences en matière de lutte contre la corruption d'institutions existantes. Certains ont opté pour une combinaison de ces deux approches; et d'autres enfin se sont dotés de plusieurs organes spécialisés avec des mandats complémentaires pouvant parfois se recouper.

Rien n'indique clairement quelle approche est la plus efficace pour lutter contre la corruption et il n'existe pas de modèle-type pour une infrastructure de lutte contre la corruption efficace. L'expérience semble indiquer que le niveau de centralisation des organismes anti-corruption n'est pas le principal élément déterminant de leur efficacité. Celle-ci semble davantage influencée par l'indépendance de l'institution, son degré de

Auteur: Marie Chêne, Transparency International, mchene@transparency.org

Relecture: Robin Hodess Ph.D, Transparency International, rhodess@transparency.org

Date: 16 mars 2012 **Numéro:** 323_FR (traduction de l'anglais)

U4 est un centre de ressources en ligne qui s'adresse aux praticiens du développement souhaitant trouver des solutions aux défis liés à la corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans leur travail. Ces publications (Expert Answer) sont produites par Transparency International dans le cadre du service d'assistance de U4 (U4 Helpdesk) et présentent des réponses rapides à visée opérationnelle aux questions posées par le personnel des agences partenaires de U4.

spécialisation, son intégrité, ses ressources ou encore le soutien politique dont elle dispose. Il est également important que l'institution puisse s'appuyer sur l'environnement légal et institutionnel du pays, avec un cadre juridique solide qui soutient l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière d'infractions liées à la corruption.

Indépendamment de leur degré de centralisation, les organismes de lutte contre la corruption comptent tous sur la coopération de nombreux organes complémentaires. Leur impact est fortement conditionné par leur capacité à interagir et coopérer avec les autres institutions impliquées dans les activités de lutte contre la corruption.

1 Présentation des modèles d'organismes de lutte contre la corruption

Aperçu

Le concept d'organismes de lutte contre la corruption fait habituellement référence à des institutions indépendantes dotées de financements publics avec une mission spécifique de lutte contre la corruption au moyen de stratégies préventives et répressives.

On se réfère souvent aux agences spécialisées de lutte contre la corruption de Singapour, Hong Kong ou de Nouvelle-Galles du Sud (Australie), comme des exemples de réussite. Celles-ci sont souvent citées comme modèle de bonnes pratiques et considérées comme la meilleure réponse institutionnelle contre la corruption. En accord avec cette approche, la plupart des outils internationaux de lutte contre la corruption insistent sur la nécessité de promouvoir la création d'institutions et d'organismes indépendants et spécialisés ayant pour but de combattre la corruption. L'article 6 de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) appelle ainsi explicitement les États parties à mettre en place un ou plusieurs organes indépendants pour prévenir la corruption et à les doter de la formation, des ressources matérielles et du personnel spécialisé nécessaires à la réalisation de ses objectifs (Hussman, Hechler, et Penailillo, 2009). En ligne avec ces recommandations, de nombreux pays se sont dotés de commissions ou d'organismes centralisés indépendants responsables de la lutte contre la corruption.

Dans ce cadre, les dispositions institutionnelles régissant les organismes anti-corruption varient considérablement selon les pays, notamment en ce qui concerne leur degré de centralisation et de spécialisation. Certains pays ont mis en place une institution séparée et centralisée traitant exclusivement des questions de corruption, tandis que d'autres ont choisi de renforcer les compétences en matière de lutte contre la corruption d'institutions existantes. Certains ont opté pour une combinaison de ces deux approches. D'autres enfin se sont dotés de plusieurs organes spécialisés avec des mandats complémentaires pouvant parfois se recouper.

Il n'y a pas de consensus sur le modèle le plus efficace pour lutter contre la corruption. L'expérience semble indiquer que le niveau de centralisation des organismes de lutte contre la corruption n'est pas l'élément déterminant principal de leur efficacité. L'expérience de différents pays montrent que le dispositif institutionnel et la manière dont il fonctionne en pratique dépend fortement du contexte local et des circonstances particulières : les organismes de lutte contre la corruption sont souvent créés en réponse à des défis et des revendications spécifiques comme un changement démocratique, la pression nationale ou internationale, des crises ou des scandales qui affectent fortement l'infrastructure institutionnelle. Par ailleurs, chaque modèle a un certain nombre d'implications en matière de ressources, de cadre juridique et de prise de décision. De même, les dispositions institutionnelles doivent être élaborées au cas par cas, en se basant sur les conditions locales et l'environnement légal et institutionnel du pays.

L'indépendance, la spécialisation de l'expertise et la concentration des pouvoirs au sein d'un organe dédié à une question spécifique figurent parmi les bénéfices principaux que les organismes anti-corruption spécialisés apportent à la lutte contre la corruption. Ces organismes, en tant qu'expression d'une volonté politique, ont une haute valeur symbolique, en particulier dans les pays où la corruption à grande échelle a ébranlé la crédibilité et la légitimité des organes chargés d'appliquer la loi. La concentration des fonctions de lutte contre la corruption dans un organe unique peut néanmoins avoir l'effet inverse, en détournant les ressources de ces institutions ou en créant une compétition improductive entre les différents organismes impliqués dans les activités de lutte contre la corruption. Dans les pays où le système judiciaire est suffisamment indépendant, intègre et à même d'enquêter et de lancer des poursuites dans les cas de

corruption, les avantages tels que la spécialisation de l'expertise ou l'autonomie peuvent être obtenus en mettant en place des unités spécialisées au sein des organes existants chargés d'appliquer la loi et des autres institutions disposant d'un mandat pour traiter les cas de corruption.

De manière générale, les publications sur le sujet semblent indiquer que les dispositions institutionnelles ne sont pas déterminantes dans l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption. Celle-ci semble plus influencée par l'indépendance de l'institution, son degré de spécialisation, son intégrité, ses ressources et le soutien politique dont elle dispose, davantage que par son degré de centralisation. Indépendamment de leur degré de centralisation, les organismes anti-corruption sont tributaires de la coopération entre de nombreux organes complémentaires. Leur impact est fortement conditionné par leur capacité à interagir et coopérer avec les autres institutions impliquées dans les activités de lutte contre la corruption.

Typologie des organismes anti-corruption spécialisés

La spécialisation implique la disponibilité d'un personnel hautement spécialisé avec des compétences particulières et un mandat spécifique pour lutter contre la corruption (OCDE, 2007). Les formes de spécialisation peuvent varier selon les pays, les compétences anti-corruption étant soit centralisées dans un organe séparé, soit réparties au sein des institutions existantes. Dans les pays de l'OCDE, la spécialisation a tendance à être répartie entre des organismes publics et des organes chargés d'appliquer la loi. À l'inverse, les pays en transition, les pays émergents et les pays en développement mettent souvent en place des organes anti-corruption spécialisés et séparés, en raison du haut niveau de corruption observé dans les autres institutions publiques. Ce phénomène s'explique également par la pression exercée par les bailleurs de fonds sur ces pays (OCDE, 2007).

Le degré/forme de centralisation des organismes anti-corruption peut aussi varier considérablement selon les pays, en fonction de leur champ de compétences, de leur mandat, des pouvoirs qui leur sont conférés ou de leur compétence régionale. De nombreuses différences existent entre les pays en termes d'opérations, de ressources, de responsabilité et de mécanismes de surveillance.

Certains organes comme la *Independent Commission Against Corruption* (Commission indépendante contre la corruption) de Nouvelle-Galles du Sud ou le *Miami-Dade County Commission on Ethics and Public Trust* (Commission sur l'éthique et la confiance publique du Comté de Miami-Dade) ont pour mandat de s'occuper des problèmes de corruption **au niveau infranational**. Ils sont censés aborder ces questions pour certains niveaux de gouvernement seulement (central, régional, municipal, local) (Jennet, 2007).

D'autres organes se spécialisent en fonction de leur expertise spécifique. Certains organismes anti-corruption ont pour mandat de traiter exclusivement de **certain types d'infractions et de délits liés à la corruption**, comme la corruption du secteur privé et du secteur public, la corruption administrative, la corruption politique, la délinquance économique, le blanchiment d'argent, etc. Les organismes anti-corruption se concentrent habituellement sur la corruption du secteur public. Certains, toutefois, comme la *Independent Commission Against Corruption* (Commission indépendante contre la corruption) de Hong Kong ou le *Corrupt Practice Investigation Bureau* (Bureau d'enquêtes sur les pratiques de corruption) de Singapour, ont un champ d'action plus étendu et traitent également de la corruption dans le secteur privé. En Inde, le *Central Bureau of Investigation* (Bureau central d'enquêtes) a vu son champ s'élargir pour couvrir de nombreux types d'infractions, dont les délits économiques et le crime organisé, en plus des cas de corruption. Dans certains pays comme la Zambie, le contrôle du patrimoine, des dettes et du train de vie des hauts fonctionnaires ne tombe pas toujours dans le champ de compétences des organismes anti-corruption. Certains pays limitent la compétence de ces organismes aux cas de grande corruption, tandis que d'autres encore mettent en place des organes extrêmement spécialisés comme des unités d'intelligence financière afin d'enquêter sur des opérations financières complexes comme le blanchiment d'argent ou d'autres formes de criminalité financière.

Les organismes de lutte contre la corruption détiennent des **compétences particulières**. Si certains pays leur octroient seulement un rôle préventif, éducatif et informatif, la plupart des organismes de lutte contre la corruption ont une stratégie à trois volets pour lutter contre la corruption (prévention, enquête, poursuites) et sont dotés de pouvoirs d'enquête et de répression étendus. Néanmoins, tous les organismes anti-corruption n'ont pas le pouvoir d'engager des

poursuites, celui-ci étant du ressort de la Justice. À la suite de l'enquête, l'affaire est alors transférée au procureur général, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider de lancer ou non des procédures pénales, au vu des preuves qui lui ont été fournies.

L'OCDE a établi une typologie des différents modèles d'organismes anti-corruption, distinguant trois principaux types d'institutions (OCDE, 2007) :

1. **Les organes à objectifs multiples**, comme les organismes anti-corruption mis en place à Hong Kong, Singapour et en Nouvelle-Galles du Sud, sont des institutions spécialisées aux compétences multiples qui concentrent à la fois des pouvoirs préventifs et répressifs. Elles sont responsables d'un large éventail d'activités (comme l'éducation, la prévention et la sensibilisation) qui vont au-delà des seules enquêtes pénales. Très souvent, les pouvoirs de poursuite sont une fonction extérieure.
2. **Les organes chargés d'appliquer la loi** prennent la forme d'unités ou de services spécialisés au sein des forces de police ou du Bureau du Procureur (ministère public). Le Directoire national anti-corruption en Roumanie, l'Office central pour la répression de la corruption en Belgique ou la Direction centrale d'enquêtes sur la corruption et la criminalité économique et financière au sein de la police portugaise sont des exemples de cette approche.
3. **Les organes de prévention** sont des institutions dotées exclusivement de fonctions préventives, comme le Service central de la prévention de la corruption en France ou le Groupe de surveillance de la corruption en Albanie.

John Heilbrunn parle également de « **multi-agency model** » (modèle d'agences multiples) pour qualifier un système où cohabitent un certain nombre d'organismes distincts les uns des autres mais formant ensemble un réseau permettant de lutter contre la corruption (Heilbrunn, 2004). Par exemple, l'*Office of Government Ethics* des États-Unis, qui relève d'une approche préventive, vient en complément des pouvoirs d'enquête et de poursuites du *Justice Department*.

Dans tous les cas, il convient de concevoir des règles claires pour l'engagement des organismes anti-corruption afin de leur permettre d'interagir et de coopérer de façon efficace avec les autres organes et institutions impliqués dans les activités de lutte contre la corruption.

2 Avantages et inconvénients des organismes anti-corruption spécialisés centralisés

Avantages et inconvénients des organismes anti-corruption centralisés

La création d'organes anti-corruption centralisés suscite de nombreuses attentes. S'ils ne constituent pas un remède miracle, beaucoup d'observateurs considèrent qu'ils ont le potentiel de favoriser une meilleure coordination des activités de lutte contre la corruption au niveau national en concentrant les pouvoirs dans un organisme unique. Ils peuvent également apporter spécialisation, indépendance et autonomie au combat contre la corruption. Certains auteurs estiment en particulier que ces mesures – entre autres avantages – peuvent avoir pour conséquences : 1) une visibilité accrue vis-à-vis du public ; 2) une concentration de l'expertise ; 3) moins d'incertitude sur l'organe compétent pour traiter une affaire en évitant la duplication des compétences (Quah, 2009).

La centralisation des fonctions anti-corruption dans un organisme unique fait néanmoins courir le risque d'une marginalisation des activités de lutte contre la corruption, d'une dilution des ressources et de rivalités improductives entre les différentes institutions impliquées dans les activités de lutte contre la corruption.

Meilleure visibilité

La création d'un organe anti-corruption centralisé a une grande valeur symbolique dans la mesure où elle témoigne d'un fort engagement de la classe politique dans la lutte contre la corruption. Les organismes de lutte contre la corruption voient souvent le jour un scandale lié à la corruption ou une crise à fortes répercussions provoquant des revendications massives en faveur de réformes. Ces organismes aident également à créer un consensus national autour des réformes anti-corruption. En ce sens, ils représentent une réponse institutionnelle séduisante aux défis que pose la corruption dans la mesure où ils suscitent l'attention du public comme de l'élite politique et jouissent d'une légitimité populaire et politique. Pour être crédible, cet engagement doit néanmoins se traduire par l'attribution à l'institution de compétences et d'indépendance ainsi que de ressources humaines et financières suffisantes (Quah, 2009).

La grande attention portée aux activités de lutte contre la corruption à travers la création d'un organisme spécialisé peut aussi avoir l'effet inverse, en soumettant cet organisme à une forte pression liée à l'exigence de résultats sur le court terme, alors que son travail s'inscrit dans le long terme, pour réformer un système global de gouvernance défaillant ou pas entièrement opérationnel. Les institutions de ce type se retrouvent au centre de l'attention du public en ce qui concerne les questions de corruption. Elles peuvent ainsi facilement faire l'objet de critiques en cas de contretemps ou d'absence de résultats apparents, jouant le rôle de bouc émissaire en cas d'échec. Les évaluations négatives à leur sujet ont tendance à négliger le fait qu'elles agissent comme une interface institutionnelle entre différentes parties prenantes dans un certain nombre de domaines qu'elles ne contrôlent pas entièrement. Elles doivent par exemple jouer un rôle d'intermédiaire entre les objectifs des décideurs et les revendications citoyennes, faciliter la coopération et la communication interinstitutionnelles, centraliser les informations provenant de différents services gouvernementaux ou encore développer des alliances stratégiques avec d'autres institutions publiques et des organisations de la société civile (De Souza, 2009).

Spécialisation et concentration de l'expertise en matière de lutte contre la corruption

La corruption prend des formes de plus en plus sophistiquées, et les organes traditionnellement chargés d'appliquer la loi ne disposent pas toujours de l'expertise technique et des ressources nécessaires pour détecter, instruire et poursuivre des cas de corruption complexes (PNUD, 2005). Un des principaux arguments en faveur de la création d'organes anti-corruption spécialisés est que la complexité croissante des affaires de corruption et des opérations financières qui les sous-tendent requiert un haut niveau d'expertise et une spécialisation des connaissances. Le meilleur moyen pour y parvenir est de recruter, former et centraliser un panel d'experts au sein d'un organisme à but unique.

Certains auteurs objectent cependant qu'il peut être difficile pour un organisme unique de comprendre tous les domaines de connaissance. Pour ces auteurs, il faut se montrer particulièrement attentif à éviter de compartimenter les champs de spécialisation au détriment de la démarche pluridisciplinaire que doit adopter l'organisme (De Souza, 2008 et 2009). Dans les pays où les ressources (notamment le personnel qualifié) sont insuffisantes, le risque existe aussi que

les organismes anti-corruption viennent attirer les meilleurs éléments d'autres institutions centrales, comme le procureur, fonctionnaire qualifié bénéficiant d'un haut salaire et d'un fort prestige, marginalisant ainsi d'autres services qui auraient également besoin d'être renforcés.

Par ailleurs, la création d'un organe centralisé à objectif unique peut engendrer des pressions politiques concurrentes de la part d'autres groupes cherchant à mettre en avant leurs initiatives en matière de lutte contre la criminalité.

Indépendance et intégrité

Le haut niveau d'autonomie dont doit disposer un organisme anti-corruption indépendant est l'un de ses atouts majeurs. Il permet de garantir que 1.) l'organisme est à l'abri des interférences politiques et des influences indues ; 2.) il est isolé des services et des institutions sur lesquels il doit enquêter. Les caractéristiques qui garantissent l'indépendance de l'institution varient selon les pays et font suite à l'analyse du contexte et de ses spécificités. Néanmoins, les publications sur le sujet recommandent habituellement de mettre en place des organismes de ce type dans des pays où les organes chargés de l'application de la loi sont perçus comme extrêmement corrompus et ne disposent pas de la crédibilité et la légitimité nécessaires pour mener des réformes anti-corruption (PNUD, 2005). La corruption est tellement généralisée dans ce type de pays que les institutions existantes ne sont pas adaptées pour développer des réformes et les mettre en œuvre. Une institution indépendante créée à cet effet peut alors constituer le seul organe disposant de suffisamment d'indépendance pour porter certaines affaires au tribunal et mener des poursuites efficaces.

Conditions d'efficacité

De nombreuses études démontrent que, malgré leur potentiel, les organismes de lutte contre la corruption ne sont pas un remède miracle contre la corruption. Le PNUD estime ainsi qu'il existe en fait très peu d'exemples d'organismes anti-corruption indépendants considérés comme une réelle réussite (PNUD, 2005). Cette position est confirmée par un rapport U4 sur les performances des organismes anti-corruption dans cinq pays d'Afrique (Doig et Williams, 2005). Les publications sur le sujet s'accordent également sur le fait que les expériences réussies, comme à Hong Kong ou à Singapour, ne peuvent pas forcément être reproduites ailleurs. Ces organismes ont en effet

bénéficié d'une convergence unique de conditions favorables dont jouissent peu de pays en développement (Chêne, 2009), y compris :

- Des ressources humaines et financières suffisantes ;
- Un mandat exhaustif allant au-delà de la simple application de la loi et intégrant des fonctions préventives et éducatives ;
- Un fort soutien politique ;
- Une méthode d'application des lois s'appuyant sur un corps législatif préexistant ;
- Un système judiciaire indépendant et efficace.

Volonté politique

L'expérience montre que les organismes de lutte contre la corruption efficaces ont été mis en place en réponse à des revendications de réformes émanant d'une large base au niveau national (Heilbrunn, 2004). Si les crises et les scandales liés à la corruption peuvent créer des opportunités de réformes, le risque inverse est que la mise en place d'organismes anti-corruption soit une intervention de façade pour répondre à des crises à court terme et donner le change aux bailleurs de fonds, sans le soutien d'une vraie volonté politique et d'un large consensus de la classe politique et de la base. Les organismes anti-corruption qui réussissent jouissent en général d'un soutien public et politique, qui se traduit en termes d'allocation de ressources, capacité d'action, pouvoirs d'enquête, moyens donnés à la recherche, etc.

Ressources et capacité d'action

La mise en place de ces organismes mobilise généralement de nombreuses ressources : il est donc primordial de leur donner les moyens humains, financiers et techniques nécessaires à leur fonctionnement. Dans la pratique, les organismes anti-corruption sont souvent confrontés à des problèmes de sous-financement, au manque de personnel, à l'absence d'expertise spécialisée et au renouvellement constant de leur personnel. On constate souvent un décalage entre les ressources humaines et financières de l'organisme et ses attributions et compétences ce qui peut nuire à la pérennité de l'institution. En Ouganda par exemple, l' *Inspectorate of Government* (Service de contrôle du gouvernement) fait face à un manque d'expérience du personnel, une coopération insuffisante entre les services et une forte rotation du personnel (20 %) (Doig, Watt, et Williams, 2007). Les

organismes anti-corruption ont besoin d'un financement régulier, d'effectifs adaptés et d'un soutien politique constant pour assurer leur viabilité, leur niveau de financement variant selon l'étendue de leurs attributions, le niveau de revenus du pays ainsi que d'autres considérations institutionnelles (De Souza, 2009).

Des pouvoirs adaptés

Les organismes anti-corruption ont également besoin de compétences étendues et de pouvoirs spéciaux pour mener à bien leur mission. Ils disposent généralement de pouvoirs plus étendus que les organes chargés de l'application des lois plus traditionnels, notamment des pouvoirs spéciaux pour enquêter et rassembler des preuves. Il est nécessaire, dans le même temps, d'équilibrer cette concentration de pouvoirs en fournissant des garanties quant aux procédures et aux libertés constitutionnelles. En pratique, les organismes de lutte contre la corruption ne disposent pas toujours des compétences adaptées pour mener des enquêtes et lancer des poursuites efficacement, alors qu'ils suscitent des attentes considérables et qu'on attend d'eux qu'ils règlent tous les problèmes de corruption dès leur création.

Indépendance et système d'équilibre des pouvoirs

Il est fondamental que l'organisme soit indépendant pour qu'il puisse fonctionner efficacement, c'est-à-dire qu'il doit pouvoir mener à bien sa mission sans subir d'interférences de la part d'individus influents ou de membres de l'élite politique (PNUD, 2005). Cette indépendance doit être organisationnelle, financière et fonctionnelle et le dispositif institutionnel garantissant l'indépendance doit être adapté au contexte (Hussman, Hechler, et Penailillo, 2009). Il convient d'établir des règles et des procédures transparentes pour la nomination et l'organisme de direction, le budget, la gestion des ressources humaines et financières, les systèmes de comptabilité, etc.

En même temps, garantir l'indépendance de l'institution ne signifie pas travailler sans aucun contrôle extérieur. Il est nécessaire de mettre en place des garde-fous institutionnels et de permettre des inspections de l'organisme au moyen de différents mécanismes de surveillance. Il s'agit de faire en sorte que les organismes anti-corruption ne se retrouvent pas en position d'abuser de leur autonomie et qu'ils travaillent de manière impartiale. À Hong Kong par exemple, l' *Independent Commission Against Corruption* comprend quatre comités de pilotage qui se réunissent

régulièrement pour établir un bilan des activités de la commission. Les organismes anti-corruption doivent parfois rendre des comptes au Parlement ; ils disposent souvent de multiples canaux pour rendre compte de leurs activités. En Indonésie par exemple, le KPK rend compte de ses activités devant le Président, l'Assemblée nationale et le vérificateur des comptes de l'Etat.

Environnement favorable

Comme il a été dit précédemment, les organismes anti-corruption n'existent pas en vase clos et leur efficacité dépend grandement du contexte global de gouvernance dans lequel ils opèrent. Quand le système de gouvernance d'un pays est faible et dysfonctionnel, la mise en place d'un organisme anti-corruption centralisé n'est guère susceptible d'apporter plus qu'une nouvelle couche de bureaucratie inutile dans le secteur de l'application des lois (Chêne, 2009).

Les organismes anti-corruption doivent également bénéficier d'un environnement légal et institutionnel propice, avec un cadre juridique solide et exhaustif qui pénalise un vaste ensemble d'infractions liées à la corruption et impose des sanctions appropriées et efficaces. Ils doivent également faire part d'une stratégie cohérente et holistique qui insiste, au-delà des enquêtes et de l'application des lois, sur la prévention, l'éducation et la sensibilisation.

Parmi les principaux éléments qui caractérisent un environnement favorable, on peut citer : des tribunaux opérationnels, l'existence de lois sur la liberté d'information, des mécanismes de plainte efficaces et une protection pour les lanceurs d'alerte, des traités internationaux permettant l'échange d'informations et de ressources entre pays ainsi qu'une presse libre et active et une société civile dynamique.

Coordination effective et clarté institutionnelle

Les organismes de lutte contre la corruption n'ont pas été créés dans un vide politique et ils s'inscrivent dans un système national d'intégrité. Toutefois, l'expérience indique que les organes chargés de l'application de la loi sont souvent peu intégrés dans le système global et sont confrontés à des problèmes de confusion institutionnelle, de mandats empiétant les uns sur les autres, de priorités concurrentes, de manque de coordination et de concurrence féroce autour de ressources limitées. Il est donc essentiel de prendre en compte les conflits de compétences qui peuvent exister entre les institutions engagées dans la lutte contre la

corruption, de garantir la clarté institutionnelle et de s'assurer que la création d'un organisme spécialisé n'entrave pas le fonctionnement des structures existantes. Cela est particulièrement important quand plusieurs organes anti-corruption sont créés en même temps pour traiter de différents délits de corruption.

Les questions de coordination doivent être prises en compte dès la phase de conception des dispositions institutionnelles régissant les organismes anti-corruption. Des ressources suffisantes doivent être allouées aux activités qui s'y rapportent. En l'absence de mécanismes de coordination efficaces et d'une clarté institutionnelle favorisant la coopération entre différents organismes, la création d'un organisme anti-corruption engendre des redondances, la duplication des efforts et la dilapidation des ressources, en particulier dans les pays où les ressources sont limitées, les systèmes politiques moins établis et les réseaux clientélistes sont puissants.

3 Dispositions institutionnelles dans un système décentralisé

Pays sans organisme anti-corruption spécialisé

Tous les pays ne disposent pas d'un organisme de lutte contre la corruption spécialisé ; certains pays comme la Colombie, la Mongolie ou le Nicaragua ont renforcé l'expertise en matière de lutte contre la corruption au sein des institutions existantes sous forme d'unités spécialisées dépendant du Ministère public. Des pays comme l'Afrique du Sud, l'Allemagne ou la Bulgarie ont également opté pour le renforcement des institutions existantes plutôt que pour la création d'un nouvel organisme.

Dans une configuration de ce type, le procureur doit avoir la capacité d'action et la légitimité nécessaires pour entreprendre des activités comme la prévention, la coordination et les interactions avec les médias et le système éducatif. Cette approche est généralement recommandée pour les pays où les organes chargés de l'application de la loi fonctionnent (relativement) bien. Dans ces pays, la création d'organismes spécialisés pourrait implicitement porter atteinte à la crédibilité des autres mécanismes anti-corruption existants, en particulier quand ces organismes sont mis en place pour contourner des services de police corrompus ou défaillants (Doig et Williams, 2005).

Si le système judiciaire en place est capable de traiter les affaires de corruption, les inconvénients liés à la création d'un organisme spécialisé risquent de l'emporter les avantages potentiels, alors que les éléments comme la spécialisation ou l'autonomie peuvent être obtenus en mettant en place des unités dédiées au sein des organes existants (PNUD, 2005). Dans ces pays, la coopération semble être un des principaux défis à relever et peut nécessiter des solutions institutionnelles spécifiques.

L'Afrique du Sud, par exemple, a opté pour une amélioration graduelle des organismes existants. La mission de lutte contre la corruption a été partagée entre différentes institutions, dont le *South African Police Service* (SAPS), la *National Prosecuting Authority* (NPA), l'Auditeur général, les *South African Revenue Services*, la *Special Investigation Unit* (SIU), le Médiateur et la *Public Service Commission*. Tous ces organismes ont des fonctions essentielles visant à renforcer l'intégrité des employés et à améliorer la gestion financière et la qualité de l'administration dans le secteur public (PNUD, 2005).

L'Allemagne étant un État fédéral, elle a également choisi de renforcer la capacité de lutte contre la corruption des institutions existantes plutôt que de créer un organisme anti-corruption centralisé séparé. La mise en place d'une institution de ce type se serait heurtée à des obstacles majeurs, aurait dédoublé certaines compétences ou aurait nécessité des modifications législatives considérables. L'évaluation du système national d'intégrité (SNI) de l'Allemagne, récemment publiée, considère qu'une telle démarche aurait été contre-productive, ajoutant seulement de nouvelles couches de procédures bureaucratiques. Selon ce rapport, l'engagement de la classe politique contre la corruption est vu comme ayant plus d'impact sur la corruption que le schéma institutionnel (Transparency International Allemagne, 2011).

Pays disposant de plusieurs organismes anti-corruption spécialisés

D'autres pays ont mis en place un ensemble d'institutions anti-corruption spécialisées, chacune d'entre elles étant chargée d'une mission spécifique. Cette méthode comporte un certain nombre de difficultés (Chêne, M., 2009) :

- La surabondance d'institutions avec des mandats s'opposant ou se chevauchant produit une confusion institutionnelle quant à leur rôle respectif ;
- La coordination est souvent faible ou inexistante ;
- En l'absence d'un mécanisme de coordination efficace qui favorise la coopération entre les différents organismes, la création d'un organisme anti-corruption peut causer la duplication des compétences, des redondances et une dilapidation des ressources ;
- Dans les pays où les ressources sont limitées, la mise en place d'organes centralisés peut nourrir la concurrence pour les ressources entre les différents organismes et la domination de l'un d'entre eux plutôt que la coopération.

En **Zambie** par exemple, un certain nombre d'organismes ont été créés pour traiter respectivement de la corruption dans le secteur public, de la corruption dans le secteur privé, des personnes politiquement exposées ainsi que des déclarations de patrimoine des responsables publics. Un groupe de travail sur la criminalité économique (*Task Force on Economic Plunder*) a également été créé en 2002, ce qui a implicitement porté atteinte à la crédibilité des organismes anti-corruption et affecté la confiance des citoyens en ces institutions (Doig et Williams, 2005). La Zambie est également un exemple qui montre comment la surabondance d'institutions avec des mandats s'opposant ou se chevauchant peut engendrer confusion et incertitude sur le plan institutionnel, ce qui finit par entraver leur efficacité et conduit parfois à de sérieux déficits dans l'application des lois. Par exemple, les services de police, l'organisme anti-corruption et la commission électorale nient tous être en charge de l'application de la loi électorale (Chêne, 2009).

Alors que de nombreux observateurs considèrent que la multiplication des acteurs entrave l'efficacité de l'architecture globale du dispositif de lutte contre la corruption, cela ne semble pas le cas au **Royaume-Uni**. L'évaluation du système national d'intégrité du Royaume-Uni, récemment publiée, parle d'un « patchwork » d'organismes luttant contre la corruption et les fraudes, avec une myriade d'institutions et d'unités ayant la compétence institutionnelle de traiter les cas de corruption. On compte parmi ces institutions :

- Des organes en charge d'appliquer les lois : forces régionales de police, *Serious Organised Crime Agency*

(SOCA), *MoD Police*, *HM Revenue and Customs*, *UK Border Agency* ;

- Des services gouvernementaux ayant une capacité d'enquêtes internes : *DWP*, *NHS*, *HM Prison Service*, *MoD*, *DEFRA* ;
- D'autres organismes publics gouvernementaux non rattachés à un service spécifique : *The Charity Commission*, *Standards for England* ;
- La *Overseas Anti-Corruption Unit* (OACU) et le *Serious Fraud Office* (SFO), qui a pour mission d'enquêter sur les affaires de fraudes graves et complexes en Angleterre, au Pays-de-Galles et en Irlande du Nord, et d'engager des poursuites à l'encontre des contrevenants.

Bien que la multiplicité des acteurs soit reconnue comme un problème, le rapport sur le SNI estime que des facteurs comme la volonté politique, l'indépendance complète et une législation solide sont plus à même d'influencer l'efficacité du dispositif que son degré de centralisation (Transparency International Royaume-Uni, 2011).

4 La coordination : un défi commun

Qu'elles soient centralisées ou décentralisées, toutes les institutions ayant pour mission de lutter contre la corruption doivent interagir avec d'autres institutions traitant de gouvernance. Leur efficacité dépend de leur coordination avec les autres organismes impliqués dans la lutte contre la corruption. Les défaillances des infrastructures de lutte contre la corruption deviennent souvent visibles au moment du passage de l'enquête (effectuée par l'organisme de lutte contre la corruption) à l'engagement des poursuites judiciaires. Les organismes de lutte contre la corruption doivent coopérer et coordonner leurs actions avec un certain nombre d'institutions et ce, indépendamment de leur degré de centralisation ou de décentralisation. Parmi celles-ci (PNUD, 2005) :

- **L'Auditeur général (Cour des comptes)**, qui joue un rôle important dans la détection des cas de détournement des ressources publiques ;
- L'organisme ou la commission en charge de **la réforme du service public**. Les organismes anti-corruption doivent travailler en étroite collaboration avec les

institutions en charge de la réforme du service public dans le cadre de leur mission de prévention. Les activités de réformes des procédures administratives trop laborieuses, de gestion des salaires de la fonction publique, des systèmes de recrutement, promotions et licenciements, appartiennent toutes au domaine de la prévention de la corruption.

- **L'Ombudsman (médiateur)**, qui protège les citoyens des abus de l'administration publique, a également un rôle important à jouer dans la lutte contre la corruption.
- **Les tribunaux**. Si l'appareil judiciaire est défaillant est imprévisible, les efforts entrepris pour apporter des solutions par la voie des tribunaux resteront complètement inefficaces (certains pays comme l'Indonésie ont même mis en place des cours spéciales pour juger les affaires de corruption).

L'expérience à travers le monde montre cependant que dans la plupart des pays, les différentes institutions coopèrent peu, voire pas du tout. La coordination est souvent négligée lors de la phase de conception du schéma institutionnel. Cela a pour conséquence des mécanismes de coopération inadaptés ou inexistant, manquant de ressources, d'autorité et de soutien politique (Hussman et Hechler, 2007). L'expérience suggère que les organismes anti-corruption qui fonctionnent bien, comme la *Independent Commission Against Corruption* à Hong Kong, opèrent dans des contextes où des obligations de coopération strictes sont imposées aux différents organismes impliqués dans le travail de lutte contre la corruption.

Une autre *Expert Answer* de U4 traite plus spécifiquement des mécanismes de coordination dans les organismes luttant contre la corruption (Chêne, 2009).

5 Bibliographie

Jennet, V., 2007, *Local Anti-Corruption Agencies: pros and cons*
<http://www.u4.no/publications/local-anti-corruption-agencies-pros-and-cons/>

OECD, 2007, *Specialised anti-corruption institutions: review of models*
<http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf>

Doig, A., Watt, D. and Williams, R., 2007, *Why do developing country anti-corruption commissions fail to deal with corruption? Understanding the three dilemmas of organizational development, performance expectation and donor and government cycles*
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.452/pdf>

Quah, J.S.T., 2009, *Benchmarking for excellence: a comparative analysis of seven Asian ACAs*
<http://www.scribd.com/rhythmpurple/d/68170515-A-Comparative-Analysis-of-Seven-Asian-Anti-Corruption-Agencies>

PNUD, 2005, *Institutional arrangements to combat corruption*
http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/documents/Corruption_Comparative_Study-200512.pdf

De Souza, L., 2009, *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance*
<http://www.u4.no/recommended-reading/anti-corruption-agencies-between-empowerment-and-irrelevance/>

De Souza, Luis, 2008, *Anti-corruption agencies as central pieces in a national integrity system*
http://idec.gr/iier/new/CORRUPTION%20CONFERENCE/Anti%20Corruption%20Agencies%20as%20Central%20Pieces%20in%20A%20National%20Integrity%20System-Luis%20de%20Sousa_.pdf

Chêne, M., 2009, *Coordination mechanisms of anti-corruption institutions*
<http://www.u4.no/publications/coordination-mechanisms-of-anti-corruption-institutions/>

European Partners against Corruption, 2008, *Common standards and best practice for Anti-Corruption agencies*
http://www.stt.lt/documents/tarptautinis_bendradarbiavimas/KNAB_elektroniskais_buklets.pdf

Heilbrunn, J., 2004, *Anti-Corruption Commissions: Panacea or real medicine to fight corruption?*
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>

Hussman K., Hechler, H. and Penailillo, M., 2009 *Institutional arrangements for corruption prevention*,
<http://www.u4.no/publications/institutional-arrangements-for-corruption-prevention-considerations-for-the-implementation-of-the-united-nations-convention-against-corruption-article-6/>

Doig, A. and Williams, R., 2005, *Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions*
<http://www.u4.no/publications/measuring-success-in-five-african-anti-corruption-commissions/>

Hussman, K. and Hechler, H., 2007, *Anti-corruption policy making in practice: implications for implementing UNCAC*,
<http://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-implications-for-implementing-uncac/>

Transparency International Germany, 2011, *Nationaler Integritätsbericht Deutschland*,
<http://www.transparency.de/Nationaler-Integritaetsbericht.2002.98.html>

Transparency International UK, 2011, *National Integrity System Assessment, United Kingdom*,
<http://www.transparency.org/content/download/62659/1003660/NIS+UK+FINAL.pdf>