

Le modèle des systèmes de corruption et réforme anticorruption

La pression internationale et nationale, et stratégies des gouvernements pour préserver le statu quo

JOSEPH POZSGAI, PHD*

La corruption est peut-être le plus grand défi politique et économique du vingt-et-unième siècle. Elle est un élément central de la pauvreté endémique, de l'instabilité politique, du crime organisé, du terrorisme international, de la désaffection civique, du déclin économique et de nombreux autres problèmes qui nuisent à la qualité des gouvernements, mais aussi à la qualité de vie de milliards de personnes dans le monde. Les temps où la corruption pouvait être négligée sous prétexte qu'elle touchait uniquement les pays pauvres et sous-développés, ou être considérée comme une composante fonctionnelle de certaines bureaucraties caractérisées par une paperasserie excessive, sont définitivement révolus. Elle est enfin reconnue pour ce qu'elle est : le cancer de la société.

Toutefois, malgré les méfaits auxquels elle est associée, les efforts publics déployés pour la résorber se sont globalement avérés inefficaces, révélant la plupart du temps une incompetence alarmante ou un désintérêt pur et simple. Dans une apparente contradiction, la dure réalité politique de la lutte contre la corruption s'est accompagnée au cours des vingt dernières années d'une évolution frappante de la production scientifique consacrée aux mesures anticorruption.

Au cours de cette période, la sous-discipline s'intéressant à la réforme anticorruption (RAC) a connu son apogée avec l'émergence d'un système international de lutte contre la corruption qui est, à son tour, la manifestation publique d'un

*Dr. Joseph Pozsgai Alvarez est titulaire d'un doctorat en science politique et occupe un poste de chercheur international associé à l'Université de Tsukuba, au Japon. Il contribue actuellement au projet *Daily Corruption*, un fil d'actualité associé à une base de données, dont le but est de référencer et de quantifier les informations quotidiennes liées à la corruption dans divers pays. Dr. Pozsgai mène des recherches sur la corruption et la lutte anticorruption depuis huit ans. Il a commencé au sein de l'équipe chargée de la prévention de la corruption auprès de la Présidence du Conseil des ministres du Pérou en 2009, avant de se consacrer entièrement à la recherche universitaire pour étudier la tolérance des citoyens à l'égard de la corruption et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption.

vaste corpus de travaux en matière de conseil politique et autres éléments associés. Cependant, ces travaux semblent avoir eu un effet plutôt limité comparé au progrès des études portant sur les conséquences de la corruption proprement dite. La plupart des rapports contemporains sur la lutte anticorruption, établis par des gouvernements nationaux ou des donateurs internationaux, dressent un sombre tableau des résultats souvent vantés des avancées techniques réalisées : « Malgré les ressources substantielles injectées dans la lutte contre la corruption, les succès restent rares en ce qui concerne la mise en œuvre concrète de réformes anticorruption¹ ».

La présente étude se propose d'examiner, d'un point de vue théorique, les enjeux politiques inhérents à la RAC, ainsi que les politiques réelles qui font obstacle à une véritable réforme. Le modèle analytique proposé ici montre que les gouvernements nationaux disposent de diverses stratégies pour préserver le *statu quo* dans différentes situations de tension liées à la lutte anticorruption. Ce modèle décrit, par conséquent, la dynamique qui explique les niveaux de mise en œuvre actuels des mesures anticorruption à l'échelle nationale et internationale.

La problématique de la réforme anticorruption

Traditionnellement, la littérature consacrée à la lutte contre la corruption est dominée par une approche normative fondée sur le principe *principal-agent*². Pour résumer, ce modèle voit dans la corruption une conséquence de l'information limitée dont disposent les leaders pour contrôler les actions et le comportement des fonctionnaires, entraînant des abus de confiance publique. Que la figure des « leaders » soit incarnée par l'élite politique, la société civile ou les organisations internationales, ce modèle se focalise inévitablement sur les meilleures stratégies disponibles pour réduire la corruption par l'adoption et la mise en œuvre de politiques publiques et autres interventions sociopolitiques³.

Axée sur la nature politique intrinsèque des initiatives anticorruption les plus répandues dans les pays en développement, une deuxième série d'études (qui peut être qualifiée de démarche d'assainissement) décrit l'émergence des campagnes anticorruption dans les pays affectés par une corruption généralisée dans les termes suivants : « L'incitation à lutter contre la corruption peut résulter avant tout d'une exigence politique, plutôt que d'un véritable intérêt pour le fonctionnement efficace des institutions politiques et économiques du pays⁴ ». Dans cette optique, les efforts pour endiguer la corruption ne répondent pas à des considérations techniques, mais cherchent à produire des avantages en termes de capital politique et de concentration des pouvoirs. Ils sont donc généralement éphémères car limités au mandat des leaders politiques qui les ont adoptés⁵.

Si l'on pousse un peu plus loin la résistance politique aux réformes anticorruption à caractère technique, on assiste parfois à l'adoption de mesures anti-réforme (de la promulgation de règlements aux réformes constitutionnelles) qui facilitent les pratiques répréhensibles : censure des médias, intervention des institutions judiciaires ou régulatrices, augmentation des pouvoirs législatifs de l'organe exécutif, propagation de types d'approvisionnement spéciaux, désactivation des mécanismes formels de contrôle des dépenses publiques, etc⁶. Il apparaît donc clairement que le débat portant sur la RAC est centré sur les intérêts particuliers des leaders politiques. Mais quelles formes revêtent ces intérêts et comment se manifestent-ils ?

Comme toute autre politique, la lutte anticorruption doit être initiée par un haut fonctionnaire (ou un représentant politique qui en a les prérogatives) pour prévenir les malversations grâce la mise en place d'une série de mesures cohérentes visant à réduire la corruption dans certaines sphères publiques ou privées. Les activités gouvernementales n'étant jamais libres, la simple idée de prendre des mesures contre la corruption exige de commencer par évaluer les coûts inhérents à une telle action.

Dès les années 1980, Robert Klitgaard, conseiller en stratégie économique, réforme institutionnelle et lutte contre la corruption, examinait les efforts de mise en œuvre associés au concept d'anticorruption afin de fournir des conseils efficaces aux responsables politiques. Après avoir étudié les diverses mesures et instruments disponibles et les coûts spécifiques de chacun d'eux pour l'organisation, Klitgaard conclut qu'il serait inefficace d'investir dans tous ces outils sans examiner leur potentiel impact relatif⁷. Les ressources d'un gouvernement, comme celles de toute autre organisation, sont limitées. Il est donc sage d'investir dans les activités qui promettent les meilleurs résultats en termes de lutte contre la corruption. Ce succès doit toutefois être mesuré à la lumière des avantages dont bénéficie l'ensemble du système. La corruption n'est pas un fléau en soi, mais en raison de ces effets néfastes. Par conséquent, le traitement de la corruption ne doit coûter plus cher à la société (et pas seulement en termes financiers) que la corruption elle-même, ce qui est possible si l'on considère le rendement marginal des activités anticorruption. Ce rendement marginal n'est toutefois pas le seul élément (ni même le plus important) dans l'évaluation des politiques réelles. S'en tenir à ces considérations reviendrait à postuler que les avantages sociaux et le bien-être collectif sont les seules préoccupations des dirigeants, ce qui en réalité est rarement le cas. La notion même de corruption implique le rejet des considérations sociales au profit d'intérêts privés. Si les dirigeants sont impliqués dans des actes illégaux, les mesures anticorruption risquent non seulement de ne pas être totalement déployées, mais probablement d'être stoppées bien avant. La durée adéquate des

campagnes anticorruption préconisée par Klitgaard est parfaitement raisonnable si l'on considère l'administration publique d'un point de vue normatif, mais elle s'avère inutile face à la corruption⁸.

Avant d'aborder la question de l'efficacité dans le cas de dirigeants corrompus, penchons-nous sur un autre élément de l'équation. L'approche plus réaliste estime généralement qu'aux considérations liées aux coûts techniques, financiers et politiques de l'adoption et de la mise en œuvre de mesures anticorruption s'ajoute la notion de capital politique. Comme toute autre activité gouvernementale, la lutte anticorruption engendre non seulement des coûts, mais elle génère aussi, par son impact (positif, dans le meilleur des cas) sur la société, des avantages pour le gouvernement en termes de *capital politique*. Ce capital explique en théorie, dans l'hypothèse de dirigeants vertueux et loyaux, pourquoi certaines politiques sont adoptées tandis que d'autres sont ignorées. Il est évident que ce capital politique est particulièrement important dans les démocraties où il peut se traduire directement en votes et en pouvoir. Par conséquent, l'idée de Klitgaard selon laquelle les mesures anticorruption ne sont efficaces que dans un contexte de bien-être social peut être reformulée dans un énoncé plus réaliste : les mesures anticorruption sont prises tant qu'elles offrent un avantage politique aux dirigeants⁹.

Même s'il est difficile de contester l'affirmation qui précède, les politiques anticorruption ne sont pas des politiques comme les autres : elles ciblent le gouvernement lui-même (ou tout au moins la bureaucratie qui le soutient), contrairement aux autres politiques qui d'une manière ou d'une autre visent la société civile. La contradiction, ou dilemme, est évidente. Pour revenir à la question de l'efficacité dans le cas de dirigeants corrompus, il existe une incompatibilité évidente entre l'objectif poursuivi et les acteurs appelés à prendre les mesures nécessaires. À titre de comparaison, cela revient à attendre d'un voleur qu'il procède lui-même à son arrestation.

On pourrait ajouter que, pour convaincre les politiciens corrompus d'ignorer les recommandations en matière de lutte contre la corruption, les intérêts d'une minorité et le clientélisme doivent non seulement générer un capital politique supérieur, mais que le capital politique peut également être négligé au profit d'avantages plus substantiels issus du produit de la corruption. On peut exclure complètement le capital politique de l'équation et présumer que les dirigeants politiques rejeteront toute mesure susceptible d'entraver leur circuit de corruption, voire de le poursuivre en justice. Le poids relatif du capital politique par rapport aux revenus illégaux dépendra sans aucun doute des préférences subjectives des acteurs politiques, mais quand ces derniers sont privilégiés, il faut s'attendre à une stagnation des réformes anticorruption, ce qui constitue l'une des particularités des politiques anticorruption, les autres types de politique n'ayant

d'autres coûts que les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Le coût des mesures anticorruption inclut non seulement les ressources organisationnelles qu'exigent leur adoption et leur mise en œuvre, mais aussi les avantages subreptices que les dirigeants ont pu tirer de la corruption et des normes nationales anticorruption. Toutes choses égales par ailleurs, elles ont un rapport coût-capital politique bien plus élevé que tout autre type de mesure politique.

Dès que l'on cesse de présupposer que les dirigeants politiques ont intérêt à mener des réformes anticorruption, et qu'on reconnaît que l'inverse peut être vrai (les politiciens corrompus ont beaucoup à perdre d'une réforme), la mise en œuvre des promesses électorales et des conventions internationales s'avère moins probable et les mesures contestataires d'autant plus plausibles. Comme l'explique Florencia Guertzovich, conseillère en gouvernance ouverte, responsabilité sociale et lutte anticorruption, « il existe dans toutes les sociétés des acteurs aux intérêts particuliers qui ont beaucoup à perdre des réformes [anticorruption]¹⁰ ». Elle va même encore plus loin : « D'après les différents acteurs de la lutte anticorruption au Mexique, l'absence d'ancrage institutionnel (ou de tactiques de plaidoyer proactives) rendant obligatoire ou politiquement coûteux de revenir sur les divulgations, les représentants de l'exécutif ont eu la volonté et la possibilité d'annuler les transformations positives¹¹ ». Cette situation met en lumière les caractéristiques du gouvernement qui fonctionne comme un système réactif et créatif, non seulement capable de s'adapter passivement aux exigences de son environnement, mais aussi de développer de nouveaux mécanismes pour se protéger, voire modifier son entourage. Le mouvement anticorruption international a tendance à considérer que les gouvernements nationaux disposent uniquement de deux options : soit adopter leurs recommandations en matière de lutte contre la corruption, soit les ignorer. Or ils ont, en réalité, deux options supplémentaires : ils peuvent adopter une politique qui affaiblit la prévention et le contrôle des exactions publiques, permettant ainsi aux leaders politiques de bénéficier de la corruption sans craindre d'être dénoncés et poursuivis. Ils peuvent également prendre, contre le mouvement anticorruption international, des mesures qui diminuent son influence, dévient son attention vers d'autres pays ou le persuadent des mérites de leurs normes nationales. Chacune de ces options entraîne évidemment des conséquences différentes et est plus ou moins difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, ces quatre options sont tout à fait possibles et considérer qu'un gouvernement n'a le choix qu'entre les deux premières est une erreur qui pourrait expliquer les maigres progrès réalisés par les recherches universitaires dans le domaine de la réforme anticorruption.

On peut par conséquent affirmer que reconnaître l'existence d'un gouvernement qui tolère la corruption c'est accepter l'existence possible de mesures gouver-

nementales visant à défendre (voire à renforcer) les normes anticorruption existantes contre toutes les mesures prises par les partisans internationaux et locaux d'une réforme anticorruption.

Sans vouloir présumer de l'honnêteté ou de la corruption des leaders politiques, leur description dans les termes exposés ci-dessus est à la fois réaliste et fondamentale. Elle est réaliste dans la mesure où elle correspond au fait avéré concernant le degré de corruption à haut niveau observé dans la plupart des pays en développement et le degré d'adoption et de mise en œuvre des mesures anticorruption décrites en introduction. On peut considérer que les gouvernements de ces pays sont apathiques, tolérants, voire corrompus, l'essentiel cependant est de reconnaître le manque réel d'incitation qu'ils ont à adopter des mesures pour lutter contre les exactions, comme nous l'avons décrit plus haut. Elle est fondamentale dans la mesure où elle ouvre la voie à une analyse des activités gouvernementales non pas uniquement au regard de leurs efforts pour mettre en œuvre les recommandations, mais aussi des mesures prises pour *résister* à leur mise en œuvre. Pour étudier les conséquences de ce raisonnement, il convient tout d'abord de définir explicitement la nature des gouvernements nationaux en fonction de leur intérêt à maîtriser la corruption.

Ivan Krastev et Georgy Ganev posent la question et y répondent dans l'esprit de la présente discussion :

La question centrale du présent document est pourquoi les programmes anticorruption ne bénéficient pas du soutien des « dirigeants » ? Il ne s'agit pas d'une étude des politiques anticorruption, mais d'une étude des incitations. Les « plus hauts niveaux de l'état » ne soutiennent pas les mesures anticorruption 1) parce qu'ils ont intérêt à être impliqués dans la corruption ou 2) parce qu'ils n'ont aucun intérêt à lancer des campagnes anticorruption, même s'ils ne profitent pas de la corruption¹².

Le cadre théorique développé dans le reste de cette partie sera centré sur ces hypothèses. Pour un gouvernement honnête, les politiques anticorruption devraient uniquement être intéressantes en raison du capital politique qu'elles génèrent pour eux ; pour un gouvernement corrompu, les politiques anticorruption devraient être évitées en raison des intérêts qu'elles menacent. La discussion porte désormais sur l'élaboration d'un modèle correspondant à ce postulat.

Le modèle des systèmes de corruption

La discussion précédente met en évidence le manque de motivation de l'élite politique dont a hérité la réforme anticorruption et laisse entendre que la lutte politique omniprésente qui l'accompagne exige d'endiguer les exactions publiques par une remise en question du *statu quo*. Pour transposer cet argument dans un

modèle théorique, l'ouvrage du théoricien des systèmes David Easton, intitulé *Dynamic Response Model of a Political System*, semble parfaitement correspondre aux principes de la présente étude¹³.

Le modèle d'Easton vise essentiellement à fournir une structure permettant de comprendre les différentes forces susceptibles de créer une *tension (stress)* dans le système politique pour identifier ensuite les *mécanismes d'adaptation* dont il dispose pour préserver un minimum de soutien. Sur cette base, le modèle inclut de multiples éléments qui composent les processus dynamiques intégrés au système, mais en fin de compte, tous servent l'intérêt de l'auteur dans la survie du système politique.

Le système politique (qui dans le reste du document est employé indifféremment pour désigner le gouvernement national) fonctionne comme une machine qui transforme les *inputs* en les *outputs*. Les inputs prennent la forme d'exigences ou de soutiens provenant de la société civile ou des acteurs internationaux. En retour, le système produit des outputs sous forme de mesures gouvernementales qui affectent d'une manière ou d'une autre la société civile et la scène internationale (c'est-à-dire l'environnement du système). Ces « échanges » ou « transactions » entre le gouvernement et les acteurs de son environnement constituent la vie du système politique, la manière dont le pays est gouverné. Pour fonctionner correctement, exigences et soutiens doivent toutefois être en équilibre constant sous peine de menacer la stabilité du gouvernement.

Si Easton considère que ces deux types d'inputs sont essentiels à la vie du système, sa survie dépend étroitement du niveau de soutien dont il bénéficie¹⁴. Si les exigences sont la matière première de l'action gouvernementale, car elles obligent les dirigeants à élaborer des réponses à ces besoins spécifiques, sans soutien le gouvernement est totalement incapable de prendre des mesures. Par conséquent, le flux constant de soutien au gouvernement provenant de la société (ou des acteurs internationaux) est indispensable pour permettre aux dirigeants d'exercer leur autorité. Sans cela, il leur est difficile de se maintenir au pouvoir, d'autant plus si leurs sujets et pairs refusent de leur reconnaître un rôle de leader. Défini en ces termes, le soutien se confond avec le capital politique.

Les exigences tendent à affecter le gouvernement uniquement à travers l'impact qu'elles ont sur le niveau de soutien quand elles ne sont pas satisfaites. L'augmentation des exigences reflète en général le mécontentement de la société. S'il s'agit d'une réaction aux précédentes actions du gouvernement, telles qu'une politique monétaire déficiente ou la corruption dans l'attribution des marchés de défense, elle s'accompagne généralement d'une baisse générale du soutien apporté aux dirigeants politiques. Si, d'un autre côté, les exigences augmentent suite à l'apparition de circonstances nouvelles, telles qu'une sécheresse ou la posture

agressive d'une nation étrangère, le niveau de soutien dépendra de la réponse du gouvernement à ces défis. Telle est la nature des exigences qui ne semblent pas créer elles-mêmes ce qu'Easton appelle une *tension* dans le système politique. Les exigences ne produisent une tension que lorsque le système n'est pas en mesure d'y répondre de façon adaptée.

Ce qui nous mène à la question de la *défaillance des outputs*, qui désigne « la défaillance des autorités à produire les outputs appropriés » pour satisfaire ou anticiper les exigences sociétales ou internationales, et la « diminution de l'entrée de soutien » qui en découle¹⁵. Autrement dit, la défaillance de l'output est le résultat des actions gouvernementales largement considérées comme insatisfaisantes, qui délégitime les dirigeants. Cette situation se produit quand les circonstances sociales, les perceptions ou les deux réunies sont incompatibles avec les exigences de la société. Quand les exigences augmentent et que le soutien diminue, le système politique a des difficultés à prendre des décisions et à les faire accepter. Il se trouve ainsi dans une situation de tension (*stress*). Si elle est trop longtemps négligée, cette tension peut entraîner le remplacement des autorités, la modification du régime, voire l'effondrement de la communauté politique.

La corruption apparaît donc de toute évidence comme un output non officiel officiel. Mais ce n'est pas tout. Actuellement, les systèmes juridiques de la plupart des pays incluent des dispositions qui incriminent au moins certaines formes de corruption (sinon toutes), faisant ainsi des malversations dans la vie publique un acte criminel illégal. L'identification de la corruption, qui se pose comme un problème pour les gouvernements, se distingue des autres formes d'outputs. Si elle est susceptible d'augmenter ou de diminuer le soutien en fonction de la qualité de l'output généré par le système et de son impact sur les circonstances et les perceptions des citoyens, la corruption est largement, et presque unanimement, considérée comme néfaste à la société. Par conséquent, elle crée toujours une tension pour le gouvernement, car elle diminue le degré de soutien tout en augmentant les exigences. Selon les termes d'Easton, « le recours prolongé à ce type d'outputs [...] peut s'avérer plus efficace pour stresser le système que pour le préserver¹⁶ ».

La définition de la corruption comme un type spécifique d'output par nature générateur de tension pour le système politique nous ramène à la défaillance de l'output décrit comme « le résultat des actions gouvernementales largement considérées comme insatisfaisantes, qui délégitime les dirigeants¹⁷ ». Pour faire le lien en utilisant la terminologie développée par Easton, nous proposons de définir la corruption comme un type d'output engendrant une défaillance de l'output, qui crée à son tour une tension du système en entraînant une augmentation des exigences et une diminution du soutien. Par ailleurs, si une telle situation n'est pas

corrigée, elle peut menacer la viabilité d'un ou plusieurs objets politiques (autorités, régime, communauté politique) et empêcher le système de garantir sa propre survie.

À partir du moment où cette définition est acceptée, on peut affirmer que la corruption produit une tension sur les dirigeants politiques selon quatre modèles ou scénarios différents nommés comme suit : perception de la corruption, corruption dans les processus, intolérance à l'égard de la corruption, et tension prolongée.

La perception de la corruption. Dans le premier scénario, un ou plusieurs membres de l'élite gouvernante (les autorités) est impliqué dans une activité frauduleuse perçue par les acteurs nationaux et internationaux extérieurs à la sphère publique (ci-après, l'environnement). Cette situation est communément appelée un scandale de corruption. Un tel output produit par les autorités est incompatible avec les attentes des citoyens et provoque par conséquent des exigences en matière de lutte anticorruption et une réduction du soutien accordé au gouvernement, causant ainsi une tension du système.

Corruption dans les processus. Le deuxième scénario, comme le premier, implique dans une phase initiale une activité frauduleuse des autorités qui n'est toutefois pas directement perçue par l'environnement comme dans le cas d'un scandale de corruption, mais uniquement à travers ses effets néfastes sur les *circonstances* qui affectent les individus dans l'environnement. Ces circonstances sont généralement d'ordre économique, mais elles peuvent également prendre d'autres formes. Quand la corruption nuit aux circonstances matérielles de l'environnement, la réaction de ce dernier suit un schéma commun, retirant son soutien aux autorités et augmentant ses exigences. Dans ce cas, les exigences ne visent toutefois pas à maîtriser la corruption mais à résoudre des problèmes qui ne sont pas les symptômes de la corruption, comme la croissance économique en recul, l'inclusion politique ou l'accès à la justice.

Intolérance à l'égard de la corruption. Le troisième scénario ne décrit pas une situation caractérisée par une perception directe ou un ressenti indirect de la corruption, mais un changement de paradigme dans lequel l'environnement aborde la question de la corruption *avant* qu'elle ne se produise. C'est le cas notamment avec l'émergence de l'*International Anti-Corruption Regime* – IACR (régime international anticorruption) et l'évolution générale de l'environnement vers une réglementation et des procédures plus strictes visant à prévenir et à dissuader les malversations des acteurs publics. Si le développement de l'IACR est graduel et plus ou moins intense, il correspond à une baisse évidente du niveau de tolérance de l'environnement à l'égard de la corruption, entraînant la volonté de soutenir la mise en place de la RAC dans les structures nationales à travers différentes formes d'influence et de pression. Ces influences et pressions sont ce que nous avons ap-

pelé des *exigences*. Si les autorités ne sont pas en mesure de répondre à ces exigences en s'impliquant dans des activités anticorruption appropriées, le soutien recule et le système est à nouveau sous tension.

Tension prolongée. Enfin, d'un point de vue systémique, le modèle de corruption peut réduire encore le soutien à travers une tension prolongée du système dans l'un des scénarios précédents. Dans ce scénario, on assiste non seulement à une diminution du niveau de soutien accordé aux autorités, mais aussi au régime politique de manière générale. En ce sens, la tension exercée sur le système affecte non seulement les possibilités d'un groupe particulier d'autorités de se maintenir au pouvoir, mais érode également le soutien du public à l'égard du système gouvernemental, de ses institutions et de la structure juridique du pays.

À travers ces différents modèles de retombées, la corruption perturbe le fonctionnement normal du gouvernement. Il est clair que ces modèles s'écartent sensiblement de la conception commune et unidimensionnelle de la corruption, mais ils nous permettent de l'étudier sous différents angles, en fonction du scénario que nous souhaitons privilégier, avec ses effets et sa dynamique. À leur tour, ces scénarios fournissent le cadre spécifique obligeant les leaders politiques à adopter des stratégies visant à protéger le *statu quo* contre les exigences en matière de lutte contre la corruption.

Tel qu'évoqué précédemment, ces stratégies doivent être considérées comme des mécanismes d'adaptation qui prennent différentes formes en fonction des caractéristiques et des conditions du scénario de tension qu'elles sont appelées à contrer. Ces outputs complexes opposés à toute réforme entraînent une augmentation du soutien et un recul des exigences, que nous examinerons plus en détails dans la partie suivante.

Les mécanismes d'adaptation à la pression anticorruption

Comme nous l'avons vu plus haut, la corruption crée une tension pour le système politique dans les quatre scénarios évoqués. Fort heureusement, toutefois, le système politique dispose de différents moyens pour garantir l'existence permanente d'un flux de soutien minimum, suffisant pour préserver le système politique par ordre de priorité : il s'agit des *mécanismes d'adaptation* dont dispose le système pour gérer la tension et assurer sa survie. Ces mécanismes expliquent la pérennité d'un système politique même en cas d'échec du gouvernement à satisfaire les exigences des citoyens et des acteurs internationaux.

Dans la description qu'Easton fait de son modèle, les mécanismes d'adaptation sont omniprésents. Ils sont évoqués de manière sporadique, en lien direct avec certains mécanismes spécifiques, mais ne sont pas regroupés dans une section

spéciale. Néanmoins, quand il explique les catégories fondamentales de la méthode d'analyse qu'il emploie, Easton affirme :

nous constatons que les systèmes politiques accumulent de vastes éventails de mécanismes qui pourront leur permettre de faire face à leur environnement. Grâce à eux, ils peuvent réguler leur propre comportement, transformer leur structure interne, voire aller jusqu'à remodeler leurs objectifs fondamentaux¹⁸.

Les mécanismes d'adaptation ne visent pas seulement (et même largement) à transformer le système politique de l'intérieur pour l'adapter au mécontentement du public, mais peuvent également être dirigés vers l'extérieur, aux sources des exigences et du soutien, c'est-à-dire vers son environnement. Ils sont donc impossibles à distinguer des outputs, tels qu'ils ont été définis précédemment, si ce n'est qu'ils sont la réponse du système à une tension réelle ou potentielle.

Par conséquent, on peut définir les mécanismes d'adaptation comme les actions du gouvernement visant à assurer le soutien des autorités sans nécessairement chercher à répondre à des exigences spécifiques émanant de la société civile ou des acteurs internationaux. De la sorte, le modèle d'Easton alimente l'argument avancé dans la présente étude concernant les méthodes utilisées par le gouvernement pour éviter d'avoir à modifier en profondeur les normes nationales anticorruption¹⁹.

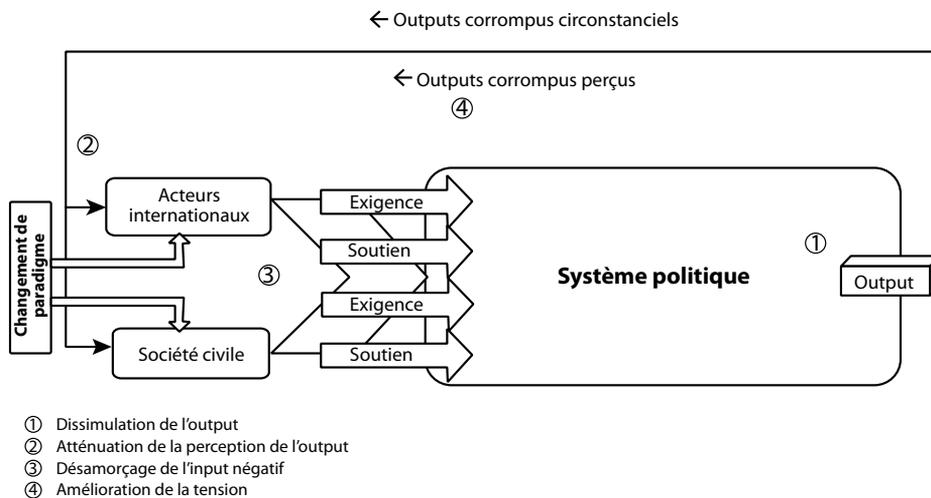


Figure. Les points d'adaptation dans le modèle des systèmes de corruption et de réforme anticorruption. (Figure adaptée de EASTON, David, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1965, p. 110).

Quel que soit le scénario, nous souhaitons concentrer notre attention sur les mécanismes d'adaptation dispersés dans la description du modèle et sur ses pro-

cessus de production d'output/réaction, les effets des outputs (résultats) et la production d'input/réaction (exigences et soutien), reflétant l'ensemble du cycle des interactions du système avec son environnement. Au moment du cycle où les mécanismes d'adaptation peuvent s'avérer efficaces, les quatre étapes suivantes seront appelées *points d'adaptation* : 1) dissimulation de l'output, 2) atténuation de la perception de l'output, 3) désamorçage de l'input négatif et 4) amélioration de la tension. La figure indique la position des différentes étapes dans le modèle.

Le point d'adaptation *dissimulation de l'output* couvre les canaux de sortie du système politique et permet l'activation de mécanismes ciblant précisément les canaux susceptibles de révéler la corruption pour les désactiver ou les entraver de manière préventive. Autrement dit, les actions prises à ce stade visent l'application de certaines mesures anticorruption ayant trait à l'investigation et à la détection. Elles incluent la mise en place inefficace de l'accès aux informations relevant du domaine public ou de lois sur la transparence financière et l'adoption de normes et mesures limitant la liberté de la presse. À ce stade, les mécanismes d'adaptation facilitent par conséquent la corruption à différents degrés.

Le point d'adaptation *atténuation de la perception de l'output* couvre les canaux d'inputs de la perception sociale et permet l'activation de mécanismes visant le processus d'augmentation des exigences et de recul du soutien dus à des outputs corrompus (ou tolérant la corruption) dans le but de supprimer ou l'altérer les informations sur les exactions publiques perçues par les citoyens et les acteurs internationaux. Ils ont pour objectif de rompre le lien entre les révélations d'actes de corruption et le changement d'attitude pour éviter l'apparition d'exigences. Ils incluent les écrans de fumée, le discrédit des plaignants et le renforcement de la tolérance vis-à-vis de la corruption.

Le point d'adaptation *désamorçage de l'input négatif* couvre les canaux d'input du système politique et permet l'activation de mécanismes visant le mode d'expression des exigences à l'égard du gouvernement. Leur objectif consiste à rompre le lien entre le mécontentement populaire et la manifestation effective d'exigences afin d'éviter leur transfert vers le système. Ils incluent l'exercice de la répression/coercition policière, la mise en place d'obstacles légaux à la défense des droits, la manipulation des priorités publiques dans la définition de l'agenda politique et l'attribution de la responsabilité aux acteurs extérieurs. Il s'agit du dernier point d'adaptation avant que le gouvernement ne se retrouve en situation dite de tension.

Enfin, le point d'adaptation *amélioration de la tension* couvre les défaillances d'output une fois que le système est sous tension et permet l'activation de mécanismes faisant office de mesures compensatoires. Il existe à ce stade deux types de mécanismes différents : les mesures symboliques qui désignent la production d'outputs visant à changer la perception par les acteurs sociaux de la manière dont

le gouvernement gère le problème, sans mettre véritablement en œuvre des mesures efficaces, et les mesures véritables qui visent à gagner du soutien en répondant efficacement à des exigences non liées à l'origine initiale de la tension. Parmi les premières figurent les promesses politiques, l'adoption de mesures inefficaces et la réalisation d'enquêtes mal gérées. Les secondes incluent le clientélisme et autres formes de stimuli économiques, les autres satisfactions populistes, les concessions politiques, la condamnation de boucs émissaires et la mise en examen/la poursuite des opposants. La multitude de mécanismes, dont chaque point d'adaptation présenté ne représente qu'un exemple, révèle la difficulté réelle qu'il y a à faire pression en faveur d'une RAC sans bénéficier d'un appui politique total.

Les possibilités de réforme : les types de pression exercée par l'environnement

Les mécanismes d'adaptation sont un élément essentiel pour comprendre les possibilités dont disposent les autorités pour préserver le *statu quo* pendant des années, voire des décennies, et surmonter les scandales de corruption, les crises économiques et l'émergence de nouvelles tendances mondiales, telles que le mouvement international anticorruption. L'efficacité de ces mécanismes dépend toutefois de l'étendue du soutien qu'ils sont en mesure de générer et des types d'exigences qu'ils parviennent à refouler. Les données relatives à la force avec laquelle la société civile et les acteurs internationaux sont à même de faire pression sur le système politique sont tout aussi nécessaires pour comprendre les raisons du succès ou de l'échec de certains mécanismes. Il va sans dire que la société civile et les acteurs internationaux utilisent différentes méthodes pour faire pression sur le gouvernement et mettent en œuvre différentes stratégies en fonction de l'intensité de la situation particulière, du scénario dans lequel elle apparaît et des ressources disponibles à un moment donné. Chaque stratégie ou activité est, de son côté, plus ou moins efficace pour faire pression sur le système. Ce degré d'efficacité relève de l'analyse empirique, mais il est tout de même possible d'établir une typologie de base.

La pression directe. La première catégorie d'influence possible des acteurs de l'environnement inclut les activités qui exercent une pression directe sur le gouvernement. Pour les acteurs locaux, elles peuvent prendre la forme d'exhortations publiques, de critique populaire, de protestations, de revendications/réseautage et d'initiatives législatives. De son côté, la communauté internationale peut avoir recours aux exhortations publiques, aux conventions internationales, aux accords internationaux et aux conditionnalités de l'aide.

La pression indirecte. D'une capacité réduite à faire pression sur le système, les activités œuvrant de manière indirecte dans la lutte contre la corruption, sont des outils qui stimulent la pression plus qu'ils ne l'exercent. Les moyens dont dispose la société civile sont la couverture médiatique, les rapports techniques sur la corruption et la sensibilisation. De son côté, la communauté internationale peut s'appuyer sur l'assistance technique et financière, la coopération internationale et les rapports techniques sur la corruption.

L'influence. La troisième et dernière catégorie d'influence dont disposent les acteurs de l'environnement est aussi la plus subtile. Si l'on peut généralement tracer les effets de la pression directe et indirecte (ou son manque d'effet) sur la situation existante, étudier les influences implique de s'intéresser à toutes les activités axées sur la lutte contre la corruption, dont l'omniprésence est telle que leur impact n'est pas explicitement reconnu et par conséquent difficile à démontrer. Il est toutefois possible de trouver des traces de leur existence pratiquement à tous les échelons du système politique. Pour la société civile et les acteurs internationaux, ces activités incluent la sensibilisation aux principes de la lutte contre la corruption et la diffusion d'informations s'adressant non pas aux membres de l'environnement mais aux hauts fonctionnaires. Ce type d'influence vise à modifier la perception qu'a le gouvernement lui-même des coûts sociaux, politiques et économiques de la corruption.

Conclusions

La présente discussion sur les possibilités théoriques de la RAC souligne les difficultés que rencontrent les réformateurs face aux mécanismes d'adaptation dont disposent les autorités nationales. Le fait que ces dernières soient en mesure de repousser les exigences de réforme et d'abroger les mesures mises en place, oblige la recherche en matière de RAC à reconnaître et à accepter l'existence d'incitations à préserver le *statu quo*, et à baser ses modèles théoriques sur ce constat. Sans vouloir nous appesantir sur les motivations réelles qui poussent les autorités à entraver la RAC, le cœur du problème réside dans l'existence d'une telle situation et vouloir l'ignorer voue à l'échec toute tentative visant à formuler des recommandations pour la lutte contre la corruption. Cela revient à prêcher dans le désert : si cette approche a pu fonctionner dans certains cas anecdotiques, il n'y a aucune logique scientifique à vouloir continuer à subventionner un projet qui s'apparente à une démarche missionnaire.

Dans les sociétés gangrenées par la corruption, la fonction publique représente pour les leaders politiques non seulement l'accès au pouvoir politique, mais aussi un bénéfice économique. Dans ces pays, le capital politique et le profit lié à

la corruption doivent être considérés comme partie intégrante des structures incitatives de l'engagement politique et le mouvement international anticorruption actuel gaspille son temps et son argent en faisant appel au premier tout en négligeant le second. C'est ce qui explique les résultats continuellement décevants obtenus par les RAC au cours des vingt dernières années.

En examinant les contraintes inhérentes à la RAC, la présente étude a également identifié plusieurs stratégies à la disposition des réformateurs non-gouvernementaux, qui bien que plus limitées, moins flexibles, plus complexes et plus coûteuses que celles qui visent à préserver le *statu quo*, permettraient d'utiliser plus efficacement les ressources du mouvement international anticorruption sur la base d'évaluations réalistes des contextes politiques et sociaux. Le modèle des systèmes de corruption et de la réforme anticorruption développé dans la présente étude, permet d'identifier la stratégie la plus appropriée en fonction de l'état du système, du degré de tension, ainsi que des ressources et de la volonté des acteurs présents. Le reste dépend de l'expertise des acteurs de l'environnement, ainsi que de leur capacité à mettre en œuvre la stratégie sélectionnée et à faire avancer la recherche sur ses processus implicites. L'adoption d'une approche systémique de ce type pourrait à l'avenir donner à la RAC un rang qui lui a toujours été refusé par le passé.

Notes

1. PERSSON, Anna, ROTHSTEIN, Bo et TEORELL, Jan, *The Failure of Anti-Corruption Policies—A Theoretical Mischaracterization of the Problem*, Quality of Government Working Paper Series 19, p. 8, The Quality of Government Institute, Göteborg, Suède : University of Gothenburg, juin 2010, www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350163_2010_19_persson_rothstein_teorell.pdf.

2. KLITGAARD, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley, CA : University of California Press, 1988, p. 220; POPE, Jeremy, « Elements of a Successful Anticorruption Strategy », in *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, éd. STAPENHURST, Rick et KPUNDEH, Sahr J., Washington, DC : World Bank, 1999, pp. 97–104; KAUFMANN, Daniel, « Challenges in the Next Stage of Anti-corruption », in *New Perspectives on Combating Corruption*, éd., KAUFMANN, Daniel, Washington, DC : Economic Development Institute, 1998, pp. 139–163 ; et ROSE-ACKERMAN, Susan, *Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role?*, Yale Law and Economics Research Paper 440, Durham, NC : Carolina Academics Press, 2013, [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/Pauwelyn/Publications/rose-ackerman-carrington%20pdf%20\(2\).pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/Pauwelyn/Publications/rose-ackerman-carrington%20pdf%20(2).pdf).

3. DOIG, Alan, « Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Agencies? », *Public Administration and Development* 15, 1995, pp. 151–165, www.researchgate.net/publication/229884570_Good_government_and_sustainable_anti-corruption_strategies_A_role_for_independent_anti-corruption_agencies ; KHAN, Mushtaq H., « Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward », G-24 Discussion Papers Series 42, New York ; Genève : United Nations Conference on Trade and Development, 2006, http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420064_en.pdf ; ARON, O. C., *Anti-Corruption Agencies on Government Agenda: Promises and Performances*, mémoire de master, Department of Public Policy, Central European University, Budapest, 2007 ; MAN, Michelle, « Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia's

Anti-Corruption Strategies, 1991–2009 », *POLIS Journal* 2, hiver 2009, pp. 1–53, www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-09/michelle-man-winter-09.pdf ; KISUBI, Mohammad M., « Involving Civil Society in the Fight against Corruption », in STAPENHURST et KPUNDEH, *Curbing Corruption*, pp. 117–25, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-4257-6> ; BRUNETTI, Aymo et WEDER, Beatrice, « A Free Press Is Bad News for Corruption », *Journal of Public Economics* 87, 2003, pp. 1801–24 https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/orgs/econ_office_org/Institutions_Reading_List/17_Corruption_and_Economic_Performance/Brunetti,_A._and_B._Weber-_A_Free_Press_is_Bad_News_for_Corruption ; KPUNDEH, Sahr J., « The Big Picture: Building a Sustainable Reform Movement against Corruption in Africa », in *Civil Society and Corruption*, éd. JOHNSTON, Michael M., Lanham, MD : University Press of America, 2005, pp. 73–94 ; et SHELLEY, Louise, « Civil Society Mobilized against Corruption: Russia and Ukraine », in *Civil Society and Corruption*, éd. JOHNSTON, Michael M., Lanham, MD : University Press of America, 2005, pp. 3–21 ; MARTIN, A. Timothy, « The Development of International Bribery Law », *Natural Resources and Environment* 14, no 2, 1999, pp. 95–102, www.jstor.org/stable/40924392?seq=1#page_scan_tab_content ; MARONG, Alhaji B. M., « Toward a Normative Consensus against Corruption: Legal Effects of the Principles to Combat Corruption in Africa », *Denver Journal of International Law and Policy* 30, 2002, pp. 99–129, <https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&doctype=cite&docid=30+Denv.+J.+Int%27+L.+%26+Pol%27y+99&srctype=smi&srcid=3B15&key=3d72864a48fd509ad86b95972b620353> ; CARR, Indira, « Fighting Corruption through Regional and International Conventions: A Satisfactory Solution? », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15, no 2, 2007, pp. 121–53, www.surrey.ac.uk/law/pdf/Corruption/Carr%20-%202007%20-%20Fighting%20Corruption%20Through%20Regional%20and%20International%20Conventions_A%20Satisfactory%20Solution.pdf ; et WOUTERS, Jan, RYNGAERT, Cedric, et CLOOTS, Ann Sofie, « The Fight against Corruption in International Law », *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper* 94, juillet 2012, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2274775.

4. MBAKU, John M., « Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups », *Cato Journal* 16, no 1, 1996, p. 108, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3186/Vol.pdf?sequence=1>.

5. CHEUNG, Anthony B. L., « Combating Corruption as a Political Strategy to Rebuild Trust and Legitimacy: Can China Learn from Hong Kong? », *International Public Management Review* 8, no 2, 2007, pp. 45–72, www.researchgate.net/publication/235276931_Combating_corruption_as_a_political_strategy_to_rebuild_trust_and_legitimacy_can_China_learn_from_Hong_Kong ; TAYLOR, Scott D., « Divergent Politico–Legal Responses to Past Presidential Corruption in Zambia and Kenya: Catching the ‘Big Fish’, or Letting Him off the Hook? », *Third World Quarterly* 27, no 2, 2006, pp. 281–301, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436590500432325?journalCode=ctwq20 ; KUPATADZE, Alexander, « Explaining Georgia’s Anti-Corruption Drive », *European Security* 21, no 1, 2012, pp. 16–36, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2012.656597?journalCode=feus20 ; MANION, Melanie, « Issues in Corruption Control in Post-Mao China », *Issues and Studies* 34, no 9, 1998, pp. 1–21, www.researchgate.net/publication/288632424_Issues_in_Corruption_Control_in_Post-Mao_China ; MBAKU, John Mukum, « Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups », *Cato Journal* 16, no 1, 1996, pp. 99–118, <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3186/Vol.pdf?sequence=1> ; et ADEBANWI, Wale et OBADARE, Ebenezer, « When Corruption Fights Back: Democracy and Elite Interest in Nigeria’s Anti-Corruption War », *The Journal of Modern African Studies* 49, no 2, 2011, pp. 185–213, www.cambridge.org/core/journals/journal-of-modern-african-studies/article/div-classtitlewhen-corruption-fights-back-democracy-and-elite-interest-in-nigeriaandapos-anti-corruption-wara-hrefn01a-ref-typefnadiv/13B963B19904AEA75044EE38DA3E0872.

6. PETERS, Bettina, « The Media’s Role: Covering or Covering Up Corruption? », *Global Corruption Report*, 2003, pp. 44–56, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008437.pdf> ; DY CZOK Marta, « Was Kuchma’s Censorship Effective? Mass Media in Ukraine before 2004 », *Europe–Asia Studies* 58, no 2, 2006, pp. 215–238, www.jstor.org/stable/20451184?seq=1#page_scan_tab_contents ; STANIG, Piero, « Regulations of Speech and Media Coverage of Corruption: An Empirical

Analysis of the Mexican Press », *American Journal of Political Science* 59, no 1, 2015, pp. 175–193, www.jstor.org/stable/24363603?seq=1#page_scan_tab_contents ; MCMILLAN, John et ZOIDO, Pablo, « How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru », *Journal of Economic Perspectives* 18, no 4, automne 2004, pp. 69–62, <http://pricetheory.uchicago.edu/levitt/Papers/McMillanZoido2004.pdf> ; SHERMAN, L. W., « Three Models of Organizational Corruption in Agencies of Social Control », *Social Problems* 27, no 4, avril 1980, pp. 478–491, www.jstor.org/stable/800176?seq=1#page_scan_tab_contents ; CORRALES, Javier et PENFOLD, Michael, « Venezuela: Crowding Out the Opposition », *Journal of Democracy* 18, no 2, avril 2007, pp. 99–113, www.journalofdemocracy.org/article/venezuela-crowding-out-opposition ; SCHULTZ, Jessica et SØREIDE, Tina, « Corruption in Emergency Procurement », *Disasters* 32, no 4, mai 2008, pp. 516–536, www.researchgate.net/publication/5416696_Corruption_in_emergency_procurement ; ROBERTS, Alasdair S., « Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law », *Public Administration Review* 60, no 4, juillet/août 2000, pp. 308–320, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00093/full>; et CORONEL, Gustavo, « Corruption, Mismanagement, and Abuse of Power in Hugo Chávez's Venezuela », *Development Policy Analysis*, no 2, 27 novembre 2006, pp. 1–23, www.cato.org/publications/development-policy-analysis/corruption-mismanagement-abuse-power-hugo-chavez-s-venezuela.

7. KLITGARD, *Controlling Corruption*, p. 220.

8. *Id.*

9. *Id.*

10. GUERZOVICH, Florencia, « *Effectiveness of International Anticorruption Conventions on Domestic Policy Changes in Latin America* », Open Society Foundations, avril 2012, www.opensocietyfoundations.org/reports/effectiveness-international-anticorruption-conventions-domestic-policy-changes-latin-america.

11. *Id.*

12. KRASSTEV, Ivan et GANEV, Georgy, « The Missing Incentive: Corruption, Anti-Corruption, and Reelection », in *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption*, éd. KRASSTEV, Ivan, Budapest, Hongrie : Central European University Press, 2004, pp. 75–118.

13. EASTON, David, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1965, p. 143; et EASTON, David, *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago : The University of Chicago Press 1965, p. 507.

14. *Id.*

15. EASTON, *A Systems Analysis*, p. 230.

16. *Id.*, p. 361.

17. *Id.*

18. *Id.* p. 19.

19. *Id.*