

# Clarifier le concept de volonté politique pour lutter contre la corruption

L' "absence de volonté politique" est souvent incriminée lorsque les programmes de lutte contre la corruption n'apportent pas les résultats escomptés. Cependant, malgré la fréquence avec laquelle on s'en sert pour justifier les mauvais résultats en matière de réformes, la volonté politique reste un concept mal défini et mal compris. En outre, les évaluations sont souvent réalisées à posteriori sur des programmes qui ont échoué. En utilisant un modèle de volonté politique qui définit une série d'éléments d'action observables, mesurables, susceptibles de recevoir un soutien externe, il est possible de clarifier les différents degrés de volonté politique.



## Définir la volonté politique

Le concept de volonté politique est complexe à plusieurs titres. Premièrement, il inclut l'intention et la motivation qui sont, par essence, deux phénomènes intangibles. Ces phénomènes sont difficiles à mesurer objectivement et précisément et sont susceptibles d'être déformés et manipulés. Deuxièmement, il peut exister de façon individuelle ou collective. Pour les individus, la notion de volonté politique est entendue comme une qualité personnelle, reflétant les valeurs, les priorités et les souhaits d'une personne. Comptabiliser cette notion au delà de l'individu complique l'opération. Troisièmement, bien que la volonté politique puisse s'exprimer à l'oral comme à l'écrit (discours, programmes politiques, documents juridiques etc.), elle ne se manifeste que par l'action. Pour définir la volonté politique de façon succincte, on pourrait dire qu'il s'agit de l'engagement des parties prenantes à mener des actions dans le but de réaliser une série d'objectifs (ici, réduire la corruption) et à fournir les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces actions dans le temps. Cette note précise comment analyser ces actions afin de mieux comprendre ce qu'est la volonté politique et de pouvoir l'évaluer. Elle donne aussi quelques pistes pour la renforcer.

## (Ne pas) pouvoir ou (ne pas) vouloir

Clarifier le concept de volonté politique implique de s'attaquer à deux enjeux étroitement liés. Le premier consiste à définir ce que l'on souhaite observer afin d'apporter une base solide

pour déterminer l'existence ou non de volonté politique. Le second consiste à faire la différence entre volonté et capacité.

En ce qui concerne les éléments à observer, la recherche d'indicateurs de volonté politique commence par l'analyse des discours et autres déclarations publiques prononcés par de hauts représentants, des lois nationales votées et/ou des conventions ou traités internationaux ratifiés (par exemple, la Convention des Nations Unies contre la corruption, CNUCC). De tels actes ne suffisent pas à eux seuls à prouver la présence de volonté politique s'ils ne sont pas liés à des actions concrètes. L'inaction est souvent interprétée comme un indicateur d'absence de volonté politique. Par exemple, l'impossibilité de faire voter certaines lois, d'appliquer des sanctions ou de poursuivre en justice les individus impliqués dans des affaires de corruption sont tous des exemples d'absence de volonté politique. Cependant, ces indicateurs sont problématiques car les échecs peuvent être causés par une série de paramètres qui vont au-delà d'un simple manque de motivation ou de définition des priorités, notamment des raisons telles que le faible niveau de capacités, la présence de rivalités politiques ou institutionnelles, etc.

Certains analystes, en quête d'un bon indicateur de volonté politique, ont utilisé les dépenses publiques comme l'expression tangible d'une intention politique prioritaire, reflétant l'aphorisme souvent cité de l'économiste Joseph Schumpeter selon lequel « le budget est le squelette de l'État débarrassé de toute idéologie trompeuse ». Anderson et al. (2005), proposent, par exemple, des indicateurs de ce qu'ils appellent la volonté de réduire la pauvreté, notamment les dépenses publiques en faveur des pauvres, le taux de vaccination, etc. Ces indicateurs permettent d'avoir une vision large des priorités politiques et des capacités (au sens premier de disponibilité des ressources) mais ne permettent pas de comprendre en profondeur les complexités inhérentes à la volonté politique.

« Quand on veut, on peut » : cette formule illustre bien le

lien qui existe entre volonté et capacité. Morrissey et Verschoor (2006) observent que les évaluations de la capacité des décideurs politiques nationaux à mettre en œuvre des réformes influencent leur volonté de prendre des engagements en amont. Ainsi, ce qui pourrait passer pour un manque de volonté politique vu de l'extérieur peut, en réalité, être dû à un manque de moyens. Le calcul politique est le suivant : « mieux vaut ne rien tenter si l'on n'est pas sûr d'avoir les moyens de progresser ». Les programmes de lutte contre la corruption qui requièrent de nouvelles compétences, de nouveaux mécanismes et procédures et de nouvelles ressources peuvent entraver l'émergence de volonté politique lorsque les réformateurs potentiels pensent ne pas disposer des capacités suffisantes pour les mettre en œuvre. Ces réformes nécessitent un éventail de capacités de gestion stratégiques supérieures à celles nécessaires pour la mise en œuvre d'un projet plus modeste (Brinkerhoff et Crosby 2002, Collins et Higgins 2000). Pour mener des réformes anti-corruption durables, il est particulièrement important de bâtir des coalitions de soutien plurisectorielles afin d'atteindre une masse critique composée d'agents publics, de groupes de la société civile et de sociétés privées (Johnston et Kpundeh 2002). Le tableau de la page 2 reprend succinctement les capacités de réforme dont les liens avec la volonté politique apparaissent clairement dans le modèle présenté ci-après.

## Un environnement propice à la volonté politique et la lutte contre la corruption

La volonté et la capacité des parties prenantes à lutter contre la corruption dépendent de l'environnement sociopolitique et bureaucratique dans lequel elles se trouvent. Les trois capacités de gestion des réformes reprises dans le tableau 1 sont sujettes à des contraintes environnementales. Andrews (2008) parle de l'émergence de volonté politique comme étant fonction de la mesure dans laquelle les réformateurs peuvent mener des réformes et de l'espace dont ils disposent. Malena (2009) souligne le fait que la volonté politique est influencée par ce qu'elle appelle le « pouvoir » politique et le « devoir » politique. Elle définit le premier élément comme la capacité alors que le second comprend pression politique et engagement citoyen, règles organisationnelles et sens personnel du devoir civique. La capacité à créer de l'espace et à rassembler suffisamment de « devoir » politique est tributaire de l'environnement, propice ou non aux réformes.

Le facteur environnemental principal est la qualité de la gouvernance. En l'absence de structures et de procédures de gouvernance garantissant un équilibre entre les différentes instances étatiques et permettant aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et aux responsables politiques de rendre des comptes dans une certaine mesure, la volonté politique de lutter contre la corruption ne peut que rester faible, tout comme la capacité à mener des réformes. La plupart du temps, la bonne gouvernance est identifiée au concept de démocratie. Néanmoins, toutes les démocraties ne sont pas aussi démocratiques les unes que les autres. Les États qualifiés de démocratiques ne sont pas tous égaux dans la façon dont leurs méthodes de gouvernance permettent de garantir les principes démocratiques

### Capacités de réforme politique

Il est possible de résumer ce que sont les capacités stratégiques de gestion en utilisant la formule suivante : 1) regarder vers l'extérieur, 2) regarder vers l'intérieur et 3) regarder droit devant.

**Regarder vers l'extérieur.** Les réformateurs doivent regarder au-delà des frontières de leurs propres agences. Ils doivent s'informer sur ceux qui se trouvent à l'extérieur et ce qu'ils font et trouver les moyens de réagir habilement. Ils doivent être capables d'identifier les principales parties prenantes, créer des espaces de dialogue et de participation, coordonner les actions conjointes, fixer des objectifs réalistes, créer des communautés favorables au changement et résoudre les conflits.

**Regarder vers l'intérieur.** Si l'on souhaite obtenir des résultats, il est nécessaire que les structures, procédures et systèmes internes soient efficaces. Pour y parvenir, il faut faire preuve d'efficacité dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la création et la gestion des organisations, la gestion et la motivation du personnel, l'allocation, le contrôle et la transparence des ressources financières ou autres.

**Regarder droit devant.** La troisième catégorie de capacité concerne la mutualisation des stratégies, des structures et des ressources pour réaliser les objectifs de réforme. L'anticipation, le volontarisme, le contrôle et l'adaptation sont indispensables. Cette catégorie inclut aussi des éléments immatériels comme le leadership et la prospective.

(Source: adaptation de Brinkerhoff et Crosby [2002])

d'équilibre des pouvoirs et de contrôle. Dans ces systèmes politiques, appelés « démocraties à adjectifs » par Collier et Levitsky (1997), ou « démocraties illibérales » par Zakaria (1997), la gouvernance n'est pas nécessairement à même de soutenir la volonté politique de lutter contre la corruption. Il est donc important d'éviter les hypothèses selon lesquelles les pratiques de gouvernance démocratique créent automatiquement un environnement propice aux réformes anti-corruption et à la volonté politique de les mener à bien.

La mauvaise gouvernance est souvent associée à une culture d'impunité, dans laquelle les agents publics ne se sentent pas responsables vis-à-vis des citoyens et dans laquelle ces derniers ne fondent que peu d'espoirs sur le fait que leurs élus seront tenus pour responsables de leurs actions. Cette situation renforce la monopolisation du pouvoir, fragilisant ainsi l'équilibre institutionnel et créant un contexte de tolérance vis-à-vis des pratiques de corruption. Dans un tel contexte, les responsables politiques ne ressentent pas le besoin de changer de comportement. Les intérêts personnels de chacun restent forts et les réformateurs ne disposent pas d'assez de leviers pour créer des coalitions et s'attaquer aux problèmes de corruption. En outre, la mauvaise gouvernance limite l'émergence d'une société civile et affaiblit les citoyens qui pourraient militer en faveur des politiques et des programmes de lutte contre la corruption.

Ainsi, la volonté politique d'enrayer la corruption et les capacités à traduire ses paroles en actes dépendent d'un environnement, propice ou non à la bonne gouvernance, capable de proposer des mesures incitatives, de faire preuve d'autorité et de fournir un espace opérationnel. Même s'il semble tautologique d'affirmer que pour lutter contre la corruption, il est nécessaire d'avoir une bonne gouvernance, caractérisée par l'absence de corruption, cela souligne qu'il faut avoir l'espace suffisant pour entreprendre quelque action que ce soit, allant de la simple mise en place d'un débat public sur la corruption à un programme de réformes plus ambitieux. Les relations entre un environnement propice, la volonté politique et les capacités ne sont pas unilatérales. La réussite des réformes peut parfois améliorer la gouvernance d'un pays, renforcer la société civile et démanteler les intérêts particuliers et le népotisme.

En raison des préoccupations mondiales autour de la corruption, les environnements propices au développement de la volonté politique s'étendent au-delà des frontières nationales. Les forums de gouvernance mondiale de lutte anti-corruption sont assaillis par des personnes souhaitant apporter leur pierre à l'édifice. Au-delà de la CNUCC, il existe des projets tels que l'Initiative sur la transparence des industries extractives (EITI), la campagne Publish What You Pay, le processus de Kimberley qui vise à mettre fin au commerce des diamants de la guerre et l'indice annuel de perception de la corruption de Transparency International. Outre les retombées sur la réputation d'un pays (aucun dirigeant ne souhaite que son pays figure en bas du classement de Transparency International sur la corruption), ce qui motive la mise en place de ces initiatives est l'impact qu'elles ont sur les investissements dans le secteur privé et les montants de l'aide internationale. Les bailleurs de fonds, eux, cherchent à renforcer le contrôle et la transparence et à atteindre les objectifs de lutte anti-corruption par le biais de réformes des modalités de l'aide internationale, par exemple, en mettant en place des réponses coordonnées face à la mauvaise gouvernance, ou en appliquant une conditionnalité ex-post ou des aides en fonction des progrès accomplis. La stratégie « cash on delivery » (paiement à la livraison) vise à accroître la transparence et récompenser les dirigeants locaux une fois les objectifs réalisés (Birdsall and Savedoff 2010). De telles approches soutiennent la volonté politique en apportant aux acteurs locaux les ressources et la motivation nécessaires afin qu'ils soient redevables auprès de leurs citoyens d'obtenir des résultats concrets.

## Déconstruire la volonté politique permet de définir et d'évaluer les réformes

Il est plus facile de comprendre la volonté politique lorsque l'on divise cette dernière en composantes mesurables et pertinentes. D'après les précédents travaux de l'auteur (Brinkerhoff 2007 et 2000, Brinkerhoff et Crosby 2002), confortés par les analyses des politiques de réduction de la pauvreté et leur mise en œuvre (Anderson et al. 2005, Morrissey et Verschoor 2006), la volonté politique peut être divisée en sept composantes :

1. L'initiative nationale. Le choix de tel ou tel programme ou politique de lutte contre la corruption doit émaner des instances étatiques nationales. La volonté politique est suspecte lorsque l'élan en faveur du changement procède exclusivement d'acteurs extérieurs. En revanche, elle prend tout son sens lorsqu'elle est initiée, du moins partiellement, par des responsables nationaux.
2. Choix de la politique ou du programme fondé sur une analyse et une étude approfondies et justes des différentes possibilités, des résultats attendus et du rapport coûts/bénéfices. Lorsque les acteurs locaux choisissent des politiques et des actions de lutte contre la corruption d'après leurs propres évaluations des bénéfices escomptés, des alternatives, des différentes possibilités et des coûts qu'elles engendrent, alors on peut bel et bien parler de préférences guidées par l'indépendance et la volonté d'agir.
3. Mobilisation des parties prenantes. Cette composante concerne la mesure dans laquelle les acteurs gouvernementaux consultent, engagent et mobilisent les parties prenantes. Les décisions sont-elles prises après avoir consulté la société civile et le secteur privé afin que ces derniers plaident en faveur des changements préconisés? Les législateurs sont-ils impliqués dans le processus? Des efforts sont-ils faits pour créer des communautés de soutien aux politiques et aux programmes de lutte anti-corruption?
4. Engagement public et affectation des ressources. Lorsque les décideurs nationaux soutiennent publiquement certains programmes ou certaines politiques et allouent les ressources nécessaires afin d'en réaliser les objectifs annoncés, il s'agit là d'une contribution positive à la volonté politique.
5. Application de sanctions crédibles. Sans l'application effective de sanctions, la corruption ne peut diminuer. Des sanctions correctement conçues et appliquées, à la fois négatives et positives, sont un signal fort d'une volonté de réduire la corruption. Une application sélective et/ou symbolique des sanctions souligne une volonté politique vacillante.
6. Continuité des efforts. Combattre la corruption nécessite ressources et efforts sur le long terme. Des efforts sporadiques ou isolés traduisent une volonté politique faible et/ou hésitante.
7. Apprentissage et adaptation. Les acteurs nationaux font preuve de véritable volonté politique lorsqu'ils mettent en place un suivi des progrès des programmes et des politiques anti-corruption et gèrent activement la mise en œuvre des réformes en s'adaptant aux changements de circonstances. Les responsables de l'élaboration des politiques peuvent aussi tirer les enseignements des mesures, pratiques et programmes issus d'autres pays et en sélectionner quelques-uns en vue de les adapter à leur propre pays.

Si les notes obtenues dans chacune des sept composantes sont élevées, cela signifie que la volonté politique est très forte. L'échelonnement des notes permet de conduire une évaluation détaillée, spécifique à chaque situation et d'apporter des nuances dans les degrés d'implication, allant d'une volonté publique faible à forte. La volonté poli-

Table 1: Possibilités pour renforcer les composantes de la volonté politique

Composantes de la volonté politique	Illustrations concrètes à destination des bailleurs	
	De haut en bas, côté offre	De bas en haut, côté demande
<b>Initiative publique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifier et soutenir les fonctionnaires engagés dans les réformes de lutte anti-corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifier et soutenir les organismes de surveillance et les médias</li> </ul>
<b>Choix de politiques et de programmes techniquement et financièrement viables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fournir une assistance technique pour l'analyse, l'élaboration, la définition des priorités, la conception du programme et l'analyse des coûts des politiques anti-corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fournir une assistance technique pour les sondages d'opinion, notamment sur les services publics</li> </ul>
<b>Mobilisation des parties prenantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir les campagnes de formation du public, sensibilisation auprès des associations de citoyens et du secteur privé</li> <li>Soutenir la gouvernance participative qui rapproche les citoyens et les responsables publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir la création de communautés composées de représentants de la société civile et de coalitions de plaidoyer</li> <li>Encourager les partenariats entre les OSC et le secteur privé</li> </ul>
<b>Engagement public et affectation des ressources</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir les événements formels où les responsables publics s'engagent à lutter contre la corruption. Par exemple : déclarations d'intégrité</li> <li>Soutenir les procédures d'élaboration des budgets nationaux et sectoriels ainsi que les structures d'audit externe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir les OSC engagées dans des systèmes de suivi des dépenses publiques (PETS en anglais) et des exercices de budgets participatifs</li> </ul>
<b>Application de sanctions crédibles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir les réformes visant à renforcer l'État de droit ainsi que les formations destinées aux enquêteurs, avocats et juges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proposer des formations pour les organismes de surveillance et les journalistes</li> </ul>
<b>Continuité des efforts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financer les programmes anti-corruption sur plusieurs années</li> <li>Recourir aux outils diplomatiques pour soutenir les réformateurs confrontés à des défis</li> <li>Soutenir l'institutionnalisation des procédures de responsabilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accorder des aides financières aux OSC, encourager les médias à communiquer sur les efforts fructueux dans la lutte anti-corruption</li> </ul>
<b>Apprentissage et adaptation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir le suivi des progrès, la prise de décision fondée sur des données fiables et l'évaluation des programmes</li> <li>Soutenir le jumelage institutionnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir les engagements transnationaux de la société civile, la coopération Sud-Sud</li> </ul>

tique ne peut être envisagée selon un modèle binaire (oui, elle existe ou non, elle n'existe pas). Au contraire, elle doit être évaluée de façon relative et nuancée : dans quelle mesure est-elle absente/présente ? Dans quelle mesure est-elle positive/négative ? Dans certaines situations, des acteurs peuvent délibérément entraver ou saper les réformes de lutte contre la corruption. L'évaluation peut être spécifique à certains acteurs, porter sur plusieurs catégories d'acteurs ou sur certaines politiques ou programmes anti-corruption. Les sept composantes indiquent également vers quelles activités les bailleurs de fonds peuvent s'orienter afin de renforcer la volonté politique.

## Renforcer la volonté politique pour juguler la corruption

Il est généralement admis que la mobilisation anti-corruption émane des plus hautes instances politiques d'un État, souvent incarnée par des individus de premier plan. Paul Kagame, président actuel du Rwanda, Lee Kuan Yew, Premier ministre de Singapour de 1959-1990, Benjamin Mkapa, président de Tanzanie de 1995-2005 et Ronald MacLean-Abaroa, ancien maire de La Paz en Bolivie en sont des exemples emblématiques.

Cependant, il est important de reconnaître que la volonté politique ne se propage pas que de haut en bas. Il existe aussi des sources de volonté politique en bas de l'échelle. Ce sont par exemple des « fonctionnaires de proximité », c'est-à-dire des agents publics en contact avec les citoyens et fermement engagés dans le contrôle, la prévention et la dénonciation des gaspillages, des fraudes et des abus. Dans d'autres cas, ils se situent en dehors des arcanes de l'État, font partie de groupes de citoyens, d'organisations

de la société civile et du secteur privé. La volonté de ces acteurs d'affronter les problèmes de corruption, de dénoncer, d'exprimer leurs inquiétudes et leurs exigences et de faire pression sur les autorités publiques est un facteur qui contribue fortement à renforcer la volonté politique et à soutenir les réformes. Comme pour toute réforme, une réforme anti-corruption ne peut se contenter d'une démarche descendante, accompagnée d'interventions issues du côté de l'offre. Des contributions ascendantes et issues du côté de la demande sont essentielles pour garantir la réussite des réformes.

Ces leçons tirées de la mise en œuvre des réformes constituent une toile de fond concrète permettant d'identifier concrètement où et comment les bailleurs de fonds peuvent soutenir les efforts de renforcement de la volonté politique. Le tableau ci-après fournit quelques suggestions à titre d'exemple et montre comment les efforts communs en faveur des réformes confortent chacune des sept composantes de la volonté politique.

Il apparaît clairement que nombre des actions proposées font partie intégrante des programmes de gouvernance et de lutte contre la corruption connus et reconnus. Alors que les bailleurs de fonds soutiennent déjà de nombreuses actions similaires dans différents pays, ce tableau précise à quelles composantes de la volonté politique ces initiatives sont liées. Ainsi, lorsque les bailleurs planifient leur soutien envers une politique de lutte contre la corruption dans un pays, ils peuvent choisir leurs interventions en fonction de la probabilité qu'elles contribuent de façon essentielle au renforcement de la volonté politique. Elles peuvent varier en fonction de l'institution ou du secteur concerné. La volonté politique n'est jamais statique ; elle évolue avec le temps et nécessite donc une approche souple et graduée.

Cette analyse souligne également l'importance d'évaluer les réformes de façon globale afin de s'assurer que les réformes les plus adaptées et les plus réalisables perdurent. En outre, les bailleurs doivent s'attendre à concilier les résultats d'une telle analyse avec les besoins en aide définis par ailleurs (ex : l'autoévaluation sur la mise en œuvre de l'UNCAC que les gouvernements sont tenus de réaliser).

Dès qu'ils ont déterminé l'origine des initiatives en matière de réforme, les bailleurs peuvent choisir de travailler avec des acteurs qui ont déjà exprimé leur volonté de lutter contre la corruption et/ou chercher à renforcer le sentiment d'appropriation de ces initiatives internationales au niveau local. L'objectif est de déterminer et soutenir les pays les plus en avance dans les réformes afin qu'ils deviennent des chefs de file du mouvement. La volonté politique commence avec l'action de militants locaux qui font de la lutte anti-corruption une priorité.

Traditionnellement, les bailleurs apportent une assistance technique liée principalement à deux composantes de la volonté politique : la solidité sur le plan technique et le degré de rigueur analytique dans les mesures anti-corruption ainsi que l'application de sanctions crédibles. Il faut éviter de se perdre dans les détails techniques des mesures et se focaliser sur une solution associant adaptation technique et faisabilité politique. Dans la mesure où les solutions et les sanctions sont définies ou dominées par des acteurs externes, le point de départ de l'initiative ne se situera plus chez les acteurs locaux, ce qui aura des impacts délétères sur la volonté politique et le sentiment d'appartenance.

Les bailleurs peuvent également entreprendre des actions liées à la mobilisation des parties prenantes et à la continuité des efforts. Une aide peut être proposée aux réformateurs, qu'ils fassent partie ou non du gouvernement, afin de mettre au point des stratégies de coalition et de mobilisation ainsi que des campagnes de promotion des réformes. Les bailleurs doivent se montrer réceptifs vis-à-vis de la complexité des motivations des acteurs à créer des actions collectives de lutte contre la corruption. La motivation la plus évidente est l'objectif à long terme de réduction de la corruption et ses corollaires bénéfiques que sont l'assainissement de l'État, l'amélioration des services publics et l'augmentation des investissements. Comme Johnston et Kpundeh (2002) le remarquent, la volonté de poursuivre cet objectif à long terme dépend notamment de motivations plus immédiates associées à la solidarité sociale : prestige, reconnaissance, assistance et protection réciproques (ex : protection garantie par un nombre élevé de personnes engagées dans la lutte contre la corruption en raison des risques liés à cette activité).

Concernant la continuité des efforts de lutte contre la corruption, les bailleurs peuvent s'avérer fort utiles pour garantir la pérennité des ressources financières. Ils peuvent aussi soutenir les actions de contrôle et de reporting contribuant à la continuité, à l'apprentissage et à l'adaptation. Les événements politiques pouvant occasionner des changements dans la composition des acteurs nationaux de la lutte anti-corruption ou modifier leur degré de volonté politique ou leur champ d'action, participer à la continuité des efforts peut impliquer de modifier son soutien

pour l'orienter vers d'autres composantes de la volonté politique. Cela peut également entraîner le recours à des moyens diplomatiques pour soutenir les réformateurs confrontés à des enjeux politiques.

## Conclusions

Les principes d'une politique de développement nationale et de son appropriation, en partenariat avec les bailleurs de fonds, ne peuvent être appliqués que si les acteurs nationaux et les bailleurs partagent les mêmes objectifs et priorités. Les bailleurs considèrent généralement le fait que leurs homologues dans les pays récipiendaires partagent leurs objectifs comme une expression de volonté politique. Or, comme cette note l'explique, la volonté politique va au-delà de l'adoption d'un programme élaboré par des acteurs internationaux à l'image de la ratification de la CNUCC ou du vote d'une loi anti-corruption. Signer une convention ou voter une loi peut constituer un début mais pour faire preuve d'une véritable volonté politique, les acteurs nationaux doivent s'engager en faveur de mesures anti-corruption et créer des coalitions avec d'autres acteurs pour maintenir l'élan, élaborer des programmes techniques sérieux d'application des réformes, mettre en place des actions illustrant les engagements de ressources, appliquer des sanctions utiles, et continuer la mise en œuvre des réformes de façon cohérente au fil du temps en veillant à assurer leur suivi et à les adapter aux changements de circonstances. Les liens entre capacité et volonté suggèrent que le renforcement des capacités peut avoir une incidence positive sur la volonté politique, mais la capacité seule n'ouvre pas toutes les portes. Il est nécessaire que l'environnement soit propice à ces réformes. S'il démotive les acteurs engagés et si les intérêts particuliers de ces derniers renforcent la démobilisation, non seulement les acteurs en question pourraient manquer de volonté politique mais la volonté politique elle-même pourrait être négative. Cela signifie que les acteurs peuvent être tentés de mener des actions aggravant la corruption.

L'essence de la volonté politique, qu'elle soit négative ou positive, réside dans les individus : elle découle principalement des relations entre les acteurs d'un même pays et de sa dynamique sociale, politique et économique, ainsi que de facteurs internationaux qui incitent ou non à réformer. La tendance qui consiste à attribuer la volonté politique à un ensemble (par exemple, un ministère ou un gouvernement) paraît commode d'un point de vue conceptuel mais demeure en pratique trop vague et imprécise pour que l'on sache qui s'engage à faire quoi. Cette note propose un modèle de volonté politique constitué de composantes, elles-mêmes divisées en actions : a) observables et mesurables au-delà de la seule distinction « présence-absence », et b) enclines à être renforcées et soutenues depuis l'extérieur. Appliquer ce modèle permet de mieux analyser le degré de volonté politique.

Cependant, ce qui fait fonctionner la volonté politique dans un pays est la politique locale. Les bailleurs, d'après les observations de plusieurs chercheurs, sont moins aptes à s'occuper de politique nationale. Combattre la corruption touche le cœur de la politique et exige une confrontation avec des intérêts souvent puissants, différents et



U4 est un centre de ressources en ligne pour les praticiens du développement qui sont confrontés aux questions de corruption dans leur travail. Le centre est géré par Chr. Michelsen Institute, centre de recherche indépendant spécialisé sur le développement et la coopération internationale. U4 est financé par AusAID (Australie), BTC/CTB (Belgique), ACIDI/CIDA (Canada), DFID (Royaume Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère néerlandais des Affaires étrangères (NimBuZa). Toutes les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son ou ses auteur(s) et ne reflètent ni l'opinion des agences partenaires de U4 ni celle de CMI/UA (© 2011- CMI/U4)

divergents. Développer une volonté politique pour lutter contre la corruption exige de mettre en place un processus de changement, échelonné sur plusieurs étapes permettant de réaliser les objectifs. L'apparente lenteur peut frustrer les bailleurs mais ils doivent faire preuve de patience et chercher des opportunités de soutenir des initiatives locales dans les pays avec lesquels ils travaillent.

## Références

- Anderson, M., A. Branchflower, M. Moreno-Torres, and M. Besançon. 2005. "Measuring Capacity and Willingness for Poverty Reduction in Fragile States." PRDE (Poverty Reduction in Difficult Environments) Working Paper No. 6. London, UK: Department for International Development, January.
- Andrews, M. 2008. "Creating Space for Effective Political Engagement in Development." In S. Odugbemi and T. Jacobson, eds. *Governance Reform under Real-World Conditions: Citizens, Stakeholders, and Voice*. Washington, DC: World Bank, 95-113.
- Birdsall, N. and W. D. Savedoff. 2010. *Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Brinkerhoff, D. W. 2007. "Where There's a Will, There's a Way? Untangling Ownership and Political Will in Post-Conflict Stability and Reconstruction Operations." *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 8(1): 111-121.
- Brinkerhoff, D.W. 2000. "Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework." *Public Administration and Development* 20(3): 239-253.
- Brinkerhoff, D.W. and B.L. Crosby. 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Collier, D. and S. Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49(3): 430-451.
- Collins, T. and L. Higgins. 2000. "Sector Wide Approaches with a Focus on Partnership, Dublin Castle, 8-10 February. Seminar Report." Dublin: Ireland Aid, June.
- Johnston, M. and S. Kpundeh. 2002. "Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform." World Bank Institute Working Paper. Washington DC: World Bank.
- Malena, C. 2009. "Building Political Will for Participatory Governance: An Introduction." In C. Malena, ed. *From Political Won't to Political Will: Building Support for Participatory Governance*. Sterling VA: Kumarian Press, 3-31.
- Morrissey, O. and A. Verschoor. 2006. "What Does Ownership Mean in Practice? Policy Learning and the Evolution of Pro-Poor Policies in Uganda." In A. Paloni and M. Zanardi, eds. *The IMF, World Bank and Policy Reform*. London: Routledge, 276-291.
- Zakaria, F. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* 76(6): 22-43.