

**UNE DÉMARCHE  
D'ACTION COLLECTIVE  
CONTRE  
LA CORRUPTION :  
LE CAS DE LA  
RÉPUBLIQUE  
DOMINICAINE**

**Daniel Kaufmann | Andrea Gallina | Roby Senderowitsch**



Le présent document a été établi à la demande du Partenariat mondial pour la redevabilité sociale (GPSA), un programme du Groupe de la Banque mondiale.

Le Partenariat mondial pour la redevabilité sociale aide les administrations publiques, la société civile et le secteur privé à œuvrer ensemble pour résoudre les graves problèmes de gouvernance qui se posent dans les pays en développement. À cette fin, il apporte un appui stratégique et soutenu aux initiatives en faveur de la redevabilité sociale menées par les OSC pour renforcer la transparence et l'éthique de redevabilité. Il s'appuie sur la collaboration directe et continue de la Banque mondiale avec les acteurs du secteur public, ainsi que sur un réseau mondial d'organisations partenaires, afin de créer un cadre qui permet de tenir compte de l'avis des citoyens pour résoudre des problèmes fondamentaux dans la prestation de services et améliorer la performance des institutions publiques.

[www.GPSAknowledge.org](http://www.GPSAknowledge.org)

[www.theGPSA.org](http://www.theGPSA.org)

# ***UNE DÉMARCHE D'ACTION COLLECTIVE CONTRE LA CORRUPTION***

## ***Le cas de la République dominicaine***

### **Daniel Kaufmann**

Président, Natural Resource Governance Institute  
Non-Resident Senior Fellow, The Brookings Institution

### **Andrea Gallina**

Spécialiste de la gouvernance, Banque Mondiale

### **Roby Senderowitsch**

Chef du programme, Partenariat mondial pour la redevabilité sociale,  
Banque Mondiale

© 2015 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street, N.W. Washington, DC 20433  
Téléphone : 202-473-1000 ; Internet : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Certains droits réservés

1 2 3 4 17 16 15 14

Le présent ouvrage a été établi par les services de la Banque mondiale avec la contribution de collaborateurs extérieurs. Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son conseil des Administrateurs ou des pays qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans le présent document. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières'.

Aucune des dispositions précédentes ne constitue une limite ou une renonciation à l'un quelconque des privilèges et immunités de la Banque mondiale, et ne peut être interprétée comme telle. Tous lesdits privilèges et immunités de la Banque mondiale sont expressément réservés.

### Droits et licences



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution (paternité), il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

**Mention de la source** — L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : Kaufmann, Daniel, Andrea Gallina et Roby Senderowitsch. *Une approche d'action collective contre la corruption : Le cas de la République dominicaine*. Banque mondiale, Washington, DC. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

**Traductions** — Si une traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source de l'ouvrage le déni de redevabilité suivant : « Cette traduction n'a pas été réalisée par la Banque mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de cette dernière. La Banque ne saurait être tenue responsable du contenu de la traduction ni des erreurs qui peuvent y figurer ».

**Adaptations** — Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source de l'ouvrage, le déni de redevabilité suivant : « Cet ouvrage est une adaptation d'une œuvre originale de la Banque mondiale. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validées par la Banque mondiale ».

**Contenu tiers** — La Banque mondiale n'est pas nécessairement propriétaire de chaque composante du contenu de cet ouvrage. Elle ne garantit donc pas que l'utilisation d'une composante ou d'une partie quelconque du contenu de l'ouvrage ne porte pas atteinte aux droits des tierces parties concernées. L'utilisateur du contenu assume seul le risque de réclamations ou de plaintes pour violation desdits droits. Pour réutiliser une composante de cet ouvrage, il vous appartient de juger si une autorisation est requise et de l'obtenir le cas échéant auprès du détenteur des droits d'auteur. Parmi les composantes, on citera, à titre d'exemple, les tableaux, les graphiques et les images.

Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser au Service des publications et de la diffusion des connaissances de la Banque mondiale : Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; télécopie : 202-522-2625 ; courriel : [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Maquette de couverture : Martin Schmidt

# TABLE DES MATIÈRES

---

AVANT-PROPOS	iv
RÉSUMÉ	v
1. ÉVOLUTION DE LA CORRUPTION ET DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE EN RÉPUBLIQUE DOMINICAINE	1
2. JUSTIFICATION ET FONDAMENTAUX DE L'IPAC	9
3. QUELQUES ATOUTS ET RÉALISATIONS DE L'IPAC	13
4. DÉFIS ET PROBLÈMES DE L'IPAC	19
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS CONCRÈTES	26
ANNEXE A	29
ANNEXE B	35
NOTES	43
BIBLIOGRAPHIE	44
FIGURES	
Figure 1 : Fréquence de différents types de corruption et de fuites budgétaires en République dominicaine, perspective comparative, données de 2011 (enquête du WEF auprès des entreprises)	2
Figure 2 : Participation aux assemblées municipales en 2012, par pays	6
Figure 3 : République dominicaine : évolution de la gouvernance, 2003-2013 (indicateurs de la gouvernance dans le monde, classement des pays par centile, variant de 0 (dernier rang) à 100 (premier rang))	10
TABLEAU	
Tableau 1 : République dominicaine : Évolution de la gouvernance, 1996-2013 (classements en centile)	4



# AVANT-PROPOS

La corruption est l'un des plus grands défis auxquels notre monde est confronté aujourd'hui : elle constitue à la fois un frein au développement et un obstacle majeur aux efforts de lutte contre la pauvreté ; elle influe sur la croissance économique et décourage les investissements étrangers ; elle détourne les ressources publiques et entraîne des distorsions dans la mise en œuvre des politiques et des programmes publics ; elle mine les relations entre les populations et l'administration et sape la confiance des citoyens.

Tout cela a des conséquences disproportionnées sur les pauvres. En effet, la corruption à grande échelle nuit à la qualité des services publics dont dépendent largement les pauvres, et ces derniers perdent une part proportionnellement plus importante de leur revenu face à la petite corruption.

Pourtant, la corruption n'est pas invincible. Elle est désormais reconnue comme l'un des principaux obstacles au développement et de nombreuses initiatives sont en place pour y remédier.

Cette étude de cas de l'initiative participative de lutte contre la corruption (IPAC en espagnol) en République dominicaine montre qu'il est possible d'obtenir de bons résultats en associant à la volonté politique, des ressources techniques et une large coalition d'intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux œuvrant pour la promotion des réformes.

Grâce à l'IPAC, plusieurs problèmes de gouvernance ont été résolus, le rythme des réformes s'est accéléré et un nouveau pacte social a été conclu entre les partenaires sociaux pour réduire la pauvreté et favoriser le partage des richesses. Désormais, les autorités publient régulièrement des informations à l'intention des citoyens ; une société civile organisée et le secteur privé contribuent à l'amélioration des politiques publiques en donnant leurs avis sur le processus de mise en œuvre.

Certes, la République dominicaine n'a pas entièrement éliminé la corruption grâce à l'IPAC, et il reste beaucoup à faire pour résoudre certains problèmes majeurs de gouvernance. Mais cette excellente initiative est sans aucun doute un grand pas dans la bonne direction.

Nous allons continuer à jouer notre rôle en soutenant ces efforts dans le cadre du GPSA, et il me tarde de voir comment cette initiative pionnière de lutte contre la corruption va continuer d'évoluer.



**Robert Hunja**

Directeur, Intégrité du secteur public et transparence, Pôle mondial d'expertise sur la gouvernance  
Groupe de la Banque mondiale

*Washington*

*Mars 2015*



# RÉSUMÉ



Depuis près d'un siècle, la République dominicaine est confrontée à d'importants problèmes de corruption et de gouvernance. La corruption y est élevée depuis longtemps, et le reste encore aujourd'hui, bien que sous d'autres formes. L'État de droit y a toujours été faible, et l'administration manque globalement d'efficacité. En revanche, le pays a accompli des progrès aux plans des libertés politiques et civiles fondamentales, ce qui lui permet d'obtenir une mention relativement satisfaisante sous la composante de l'expression citoyenne (voix) et de la redevabilité. La société civile opère dans un environnement favorable. C'est dans ce contexte que l'initiative innovante et participative de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance dénommée IPAC est évaluée sous l'angle relativement général de la gouvernance. Le présent rapport ne procède pas d'une évaluation exhaustive de tous les aspects de l'initiative, mais vise à contribuer à la recherche et au débat sur les avantages et les enjeux des initiatives participatives de promotion de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, en République dominicaine et ailleurs, tout en identifiant de possibles actions concrètes pour la suite. La première section du document donne un aperçu de l'évolution de la gouvernance et de la corruption en République dominicaine ; la deuxième section aborde la stratégie de l'IPAC ; les sections trois et quatre énoncent notre position sur les réalisations et les faiblesses de l'IPAC, respectivement ; et la section de conclusion formule des recommandations pour la suite.



# 1. Évolution de la corruption et de la gouvernance démocratique en République dominicaine



## Des problèmes de gouvernance et de corruption en République dominicaine

Depuis longtemps, la République dominicaine fait face à de sérieux problèmes de gouvernance et de corruption qui remontent au moins aux premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, au moment de sa transition du contrôle militaire américain à la dictature de Trujillo (Moya Pons, 2009). Le présent document ne fait pas le récit complet de l'évolution de la corruption et des problèmes de gouvernance dans ce pays. S'il n'existe pas de paramètres permettant d'évaluer le phénomène de la corruption depuis les origines de la République dominicaine, nous disposons d'indicateurs de gouvernance et de corruption pour les quinze dernières années au moins. Les données montrent que la corruption en République dominicaine s'est progressivement aggravée (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi 2011), même si cette situation peut s'expliquer en partie par un effet de perception et/ou par le caractère plus décentralisé et « ouvert » du phénomène.

La République dominicaine a connu plusieurs décennies de corruption sous le régime de Trujillo, puis sous celui de Balaguer. Ces deux dictateurs ont institutionnalisé la corruption dans l'administration et dans l'armée pour se maintenir au pouvoir. Au moment de la transition du pays vers la démocratie, différentes formes de corruption étaient déjà institutionnalisées.

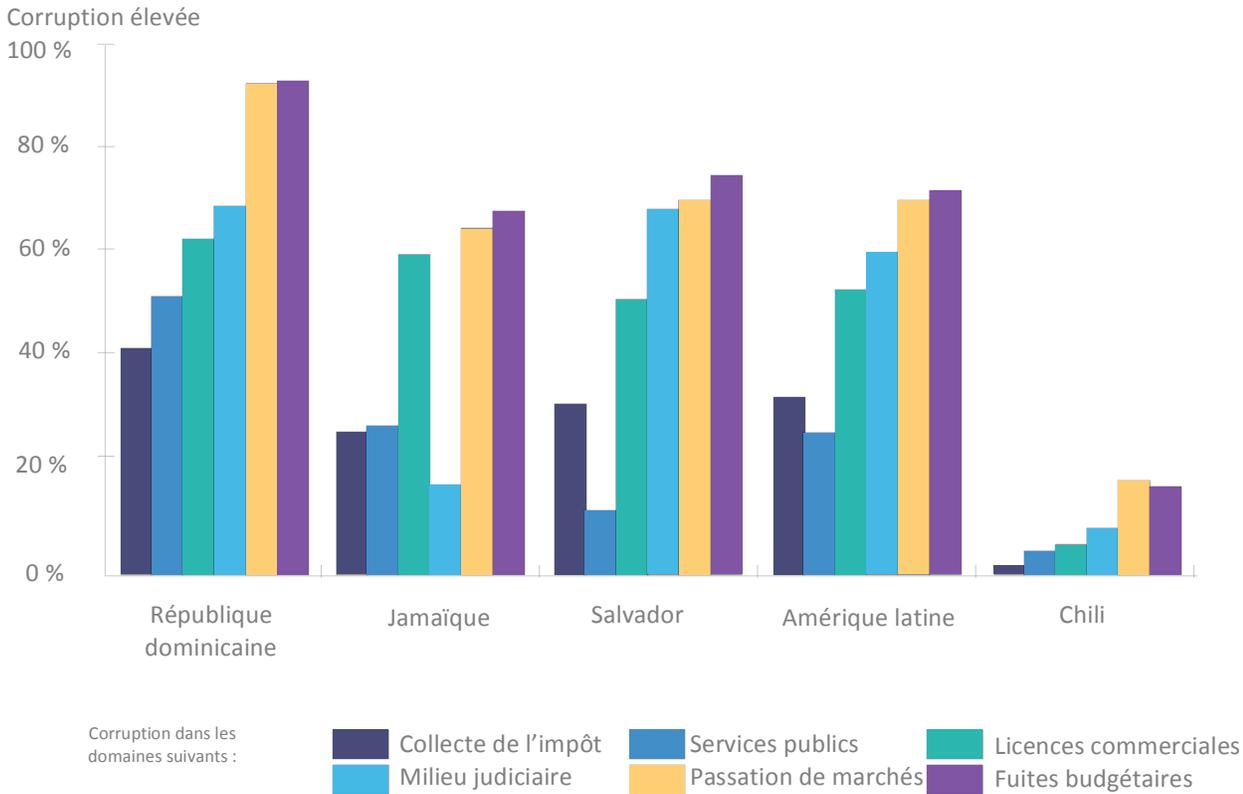
Les politiques de gouvernance corrompues et autocratiques héritées de l'histoire dominicaine se répercutent sur l'autorité du président. En effet, le passé dictatorial du pays a entraîné l'institutionnalisation d'un système politique qui reste à ce jour très « présidentialiste ». L'autorité du Président s'étend au-delà de l'institution officielle de la présidence. Le président a par exemple le pouvoir de modifier des allocations budgétaires approuvées par le pouvoir législatif.

Par ailleurs, l'État de droit (tel qu'il est mesuré par les indicateurs disponibles) reste faible en République dominicaine. Avant l'avènement de la démocratie, la police et l'armée ont accumulé des rentes considérables au service du dictateur. Après la transition démocratique, ces rentes sont restées en place, prenant progressivement d'autres formes. Le trafic de drogue et les exécutions extrajudiciaires sont une source de préoccupation croissante (Shoichet et Perez 2011). Certains de ces événements inquiétants ne doivent toutefois pas occulter le fait que la transition démocratique de la République dominicaine constitue une évolution positive pour ce pays qui était encore il y a quelques décennies dirigé par des régimes autocratiques.

En ce qui concerne la corruption, différentes sources, à l'image des indicateurs synthétiques par pays fournis par Transparency International (IPC-TI) et des Indicateurs de la gouvernance dans le monde (WGI présentés en détail ci-après), brossent un tableau préoccupant des niveaux de corruption relativement

élevés en République dominicaine. Il est également instructif de s'appuyer sur des sources de données plus détaillées qui illustrent les différents types de corruption et de paiements illicites.

**Figure 1 :** Fréquence de différents types de corruption et de fuites budgétaires en République dominicaine, perspective comparative, données de 2011 (enquête du WEF auprès des entreprises)



Source : Rapport sur la compétitivité mondiale du WEF, 2011. Des marges d'erreur s'appliquent en raison notamment de la taille relativement réduite de l'échantillon.

Par exemple, les données du Forum économique mondial (présentées à la figure 1) font état d'un très haut niveau de corruption dans plusieurs domaines importants, comme les fuites budgétaires et la corruption dans la passation de marchés, tandis que d'autres dimensions de la corruption sont tout aussi inquiétantes, mais pas aussi importantes. Les données de la figure 1 ci-dessus donnent également une idée de la fréquence élevée de la corruption en République dominicaine par rapport à la moyenne régionale pour l'Amérique latine – déjà élevée – et à certains autres pays de la région. Il est très important d'actualiser ces données dès que possible, pour voir si les efforts importants déployés actuellement pour réformer les systèmes de passation de marchés, notamment par l'instauration du contrôle citoyen dans toutes les institutions, portent des fruits en faisant reculer la corruption.

Comme indiqué précédemment, le point positif est que ces dernières décennies, la République dominicaine a accompli des progrès au plan des libertés politiques et civiles des citoyens (notamment dans les domaines des politiques électorales, de la liberté d'expression et donc, plus généralement, pour davantage « être à l'écoute et rendre compte »).

Cette dimension importante de la gouvernance peut être évaluée de manière empirique en utilisant la composante « être à l'écoute et rendre compte » des Indicateurs de la gouvernance dans le monde. Cet indicateur est le premier inscrit au tableau 1 ci-dessous, qui présente les six indicateurs de gouvernance de façon à mettre les données en perspective et permettre des comparaisons. Les données indiquent clairement qu'aujourd'hui, la République dominicaine n'est pas simplement une démocratie virtuelle, mais qu'elle est plutôt un pays où les institutions démocratiques affichent une forte capacité de résistance, même face à d'autres problèmes de gouvernance et de corruption.

**Tableau 1 :** République dominicaine : Évolution de la gouvernance de 1996 à 2013 (classement en centile)

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Être à l'écoute et rendre compte	54,03	50,96	48,08	51,92	53,37	46,63	50,00	47,12	53,85	54,33	52,40	51,18	49,76	52,11	54,50
Stabilité politique et absence de violence	55,45	42,79	28,37	44,23	45,19	30,29	33,65	38,94	42,31	39,90	43,54	44,08	43,40	47,17	55,45
Efficacité des pouvoirs publics	36,36	42,44	30,73	42,93	39,02	34,15	28,78	35,12	32,20	29,13	32,52	32,54	29,67	34,12	34,93
Qualité de la réglementation	48,80	41,67	45,59	44,12	44,12	43,14	38,73	42,65	46,08	47,09	48,06	46,41	47,85	46,92	46,89
État de droit	36,97	33,97	34,45	32,54	29,67	30,62	31,58	31,10	34,93	33,01	30,29	25,59	25,12	26,76	29,86
Maîtrise de la corruption	21,05	54,63	28,78	31,22	43,41	32,68	41,46	35,12	30,73	28,16	29,13	25,84	21,90	23,22	22,49

Source : WGI : A Summary of Data, Methodology and Analytical Issues, par D. Kaufmann, A. Kraay et M. Mastruzzi, octobre 2011 — [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org), disponible à l'adresse suivante : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> ; consulté le 21 novembre 2014.

Face aux problèmes de gouvernance en République dominicaine, la confiance des Dominicains dans l'efficacité de leur administration n'est ni élevée ni grandissante ; elle s'est plutôt érodée. Les pouvoirs publics sont jugés incapables de fournir des biens publics à leurs citoyens ; ce qui n'est pas surprenant au regard de la très faible mobilisation des recettes fiscales (et qu'on observe plus globalement dans le très faible classement du pays sous la composante « Efficacité des pouvoirs publics » des WGI au tableau 1 ci-dessus). Par conséquent, les attentes des citoyens en ce qui concerne les biens collectifs fournis par les pouvoirs publics sont limitées, de nombreux Dominicains s'étant résignés à recevoir plutôt des « maux collectifs » comme la corruption.

Les faibles attentes des citoyens concernant la capacité des pouvoirs publics à faire face au problème de la corruption s'expliquent probablement davantage par l'absence de résultats tangibles de plusieurs campagnes de lutte contre la corruption. Pendant des décennies, les dirigeants du pays ont annoncé des mesures de lutte contre la corruption et des plans ambitieux pour s'attaquer au problème, ce qu'on observe assez souvent dans beaucoup d'autres régions du monde.

Comme dans d'autres pays, certaines de ces campagnes de lutte contre la corruption étaient motivées par l'opportunisme politique et ne se sont pas attaquées aux facteurs politiques et institutionnels profonds de la corruption. Dans certains cas, même lorsque l'institution corrompue était correctement identifiée et visée par la réforme, les mesures appliquées étaient généralement partielles et graduelles, et donc pas proportionnelles à l'ampleur du défi auquel l'institution était confrontée, comme dans le cas de la police.

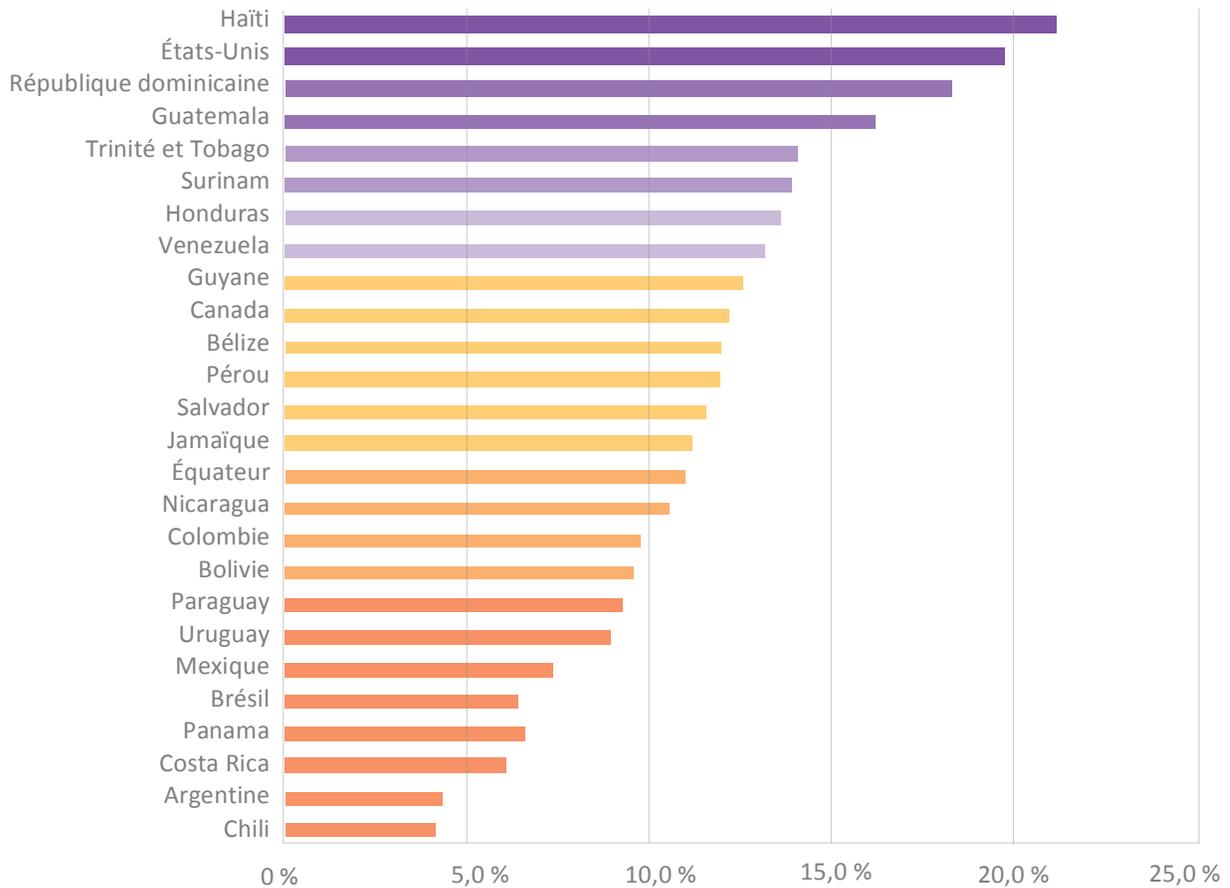
Par conséquent, les problèmes de gouvernance et de corruption sont restés profondément enracinés en République dominicaine, dans un environnement marqué par des organismes publics puissants, mais pas particulièrement bien gérés, et par un certain nombre d'institutions peu méritocratiques chargées de faire respecter la loi (Matsuda et Gallina 2013). Cette situation est exacerbée par la faiblesse de l'organe législatif. Pourtant, malgré un cadre de gouvernance globalement défavorable (à l'exception de la composante « Être à l'écoute et rendre compte »), des réformes notables ont été entreprises, comme la récente loi relative à la carrière au service de l'État qui s'est traduite par la professionnalisation de milliers de fonctionnaires. Et comme nous allons le voir de façon détaillée plus loin, l'action innovante de l'IPAC apporte également une contribution importante dans ce contexte.

## **Participation de la société civile en République dominicaine et ailleurs : Préalable à une initiative de lutte contre la corruption**

Il est utile de faire un bref rappel historique de la société civile et de l'évolution de l'expression citoyenne (la « voix ») en République dominicaine pour comprendre le contexte global de l'approche participative mise en œuvre dans le cadre de l'IPAC.

Avec plus de 20 000 organisations de la société civile – OSC – (Nations unies 2005) pour moins de 10 millions d'habitants, la République dominicaine présente un fort potentiel de mobilisation de la société civile et de participation de cette dernière à la lutte contre la corruption. Le niveau de participation à l'échelon local (municipal) en est un indicateur pertinent : les Dominicains, ainsi que les Haïtiens, affichent un taux de participation plus élevé que n'importe quel autre pays d'Amérique latine, comme l'illustre la figure 2 ci-dessous.

Figure 2 : Participation aux assemblées municipales en 2012, par pays



Source : Adapté de Morgan Jana, Rosario Expinal, Mitchell Seligson, *The Political Culture of Democracy in the Dominican Republic and in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, document préparé pour l'USAID, 2012, Vanderbilt University. Source initiale : Barometro de las Americas por LAPOP, les personnes interrogées devaient dire si elles avaient participé à une assemblée municipale, à une réunion du conseil municipal ou une autre rencontre organisée par les autorités locales au cours des 12 derniers mois.

Les OSC sont suffisamment nombreuses en République dominicaine pour constituer une force politique efficace lorsqu'elles travaillent ensemble (Nations unies 2005). Si l'on prend en compte le niveau élevé de participation des Dominicains à l'administration municipale, la société civile et les citoyens représentent une force politique non négligeable. Dans la pratique, leur efficacité varie en fonction des questions abordées et du type de coalition et d'OSC impliquées. L'IPAC a été conçue pour associer les OSC au processus de réforme, compte tenu de leur pouvoir politique potentiel et de l'échec de plusieurs mesures de réforme antérieures.

## Approche participative des programmes de lutte contre la corruption et tour d'horizon de quelques expériences antérieures

Avant de se pencher sur le cas particulier de l'IPAC, il est utile d'examiner comment les OSC et le public ont été associés aux réformes de lutte contre la corruption ailleurs dans le monde (pour un tour d'horizon de quelques expériences, voir le tableau à l'annexe A). Ce style de réforme est appelé réforme participative.

Les programmes participatifs se distinguent des programmes traditionnels de lutte contre la corruption en ce sens qu'ils associent formellement la société civile et le secteur privé aux initiatives et programmes de lutte contre la corruption, généralement sous la forme d'une collaboration. À l'inverse, les programmes traditionnels n'intègrent pas les OSC et sont généralement menés exclusivement par le secteur public, le plus souvent dans une démarche descendante.

Certains organismes d'aide au développement comme la Banque mondiale, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et bien d'autres soutiennent des approches participatives de lutte contre la corruption dans des pays où des acteurs locaux sollicitent leur aide. Ces approches sont fondées sur le principe selon lequel les programmes imposés d'en haut et fondés sur l'offre (de l'administration centrale) sont très insuffisants et qu'ils pourraient être bien plus efficaces s'ils tenaient compte de la demande et adoptaient une approche ascendante associant les citoyens. Ils seraient donc plus à même de générer de la demande et des pressions en faveur des réformes, de les soutenir et de suivre la mise en œuvre des mesures adoptées<sup>2</sup>.

Le soutien en faveur de cette approche remonte (au moins) aux écrits avant-gardistes de Putnam sur le capital social (1993, 1995, entre autres) qui laissent entendre que le capital social est capable de susciter une redevabilité sociale et un contrôle citoyen. Ses études sur la société civile en Italie ont fait ressortir une corrélation positive entre la vigueur de la société civile et le développement économique. À la même époque, Paul (1996) a également démontré l'importance des programmes axés sur la demande. Il a parlé des répercussions positives du suivi fondé sur des données concrètes et des pressions du public (par le biais d'enquêtes d'évaluation) sur la performance de projets publics à Bangalore (Inde).

En fait, le fossé qui sépare les approches de réforme axées sur l'offre et celles axées sur la demande est quelque peu artificiel. Dans la pratique, l'intégration de l'offre et de la demande, dans la logique des coalitions multipartites et de l'action collective, peut aussi donner de meilleurs résultats. Une approche exclusivement axée sur la demande a peu de chances d'aboutir à des mesures concrètes de réforme du secteur public et du système judiciaire qui, par définition, nécessitent des décisions et la participation des organes exécutif, législatif et judiciaire.

À la fin des années 90, plusieurs initiatives de lutte contre la corruption ont adopté des approches participatives. Ainsi, dans des pays comme la Géorgie, l'Albanie, la Lettonie et la Bolivie, l'Institut de développement économique (devenu Institut de la Banque mondiale), en collaboration avec l'USAID, a soutenu une démarche participative de préparation et d'exécution d'études diagnostiques sur la gouvernance et la lutte contre la corruption. Ces deux organismes ont également soutenu l'analyse et la préparation ultérieures de programmes d'action participatifs pour la lutte contre la corruption baptisés enquêtes nationales d'intégrité ou *National Integrity Surveys* en anglais.

Ces enquêtes ont été préparées et analysées par des organisations non gouvernementales locales avec le soutien d'experts locaux et de la Banque mondiale. Une fois les résultats analysés et diffusés, des groupes de travail multipartites préparaient des plans d'action. Les résultats des diagnostics et les projets de recommandations étaient présentés et débattus lors de forums nationaux sur la lutte contre la corruption auxquels participaient massivement des organisations de la société civile et d'autres groupes.

Cette approche a également été mise en œuvre dans d'autres pays d'Amérique latine, ainsi que dans sept pays d'Afrique. Dans certains cas, comme dans celui des programmes de lutte contre la corruption au Ghana

et en Colombie, les OSC sont restées impliquées longtemps après la tenue du forum national. Des études diagnostiques et des approches participatives nationales approfondies de ce type ont été mises en œuvre dans plus de 25 pays. Si quelques programmes à peine ont été suivis de bonnes analyses d'évaluation, les résultats varient nettement. Dans les pays où la participation était dynamique, soutenue et encouragée par une volonté politique, des réformes ont été mises en œuvre ; mais lorsque ces facteurs étaient absents, les réformes n'ont pas suivi.

Même lorsqu'une poignée de réformes à peine étaient mises en œuvre, l'approche participative de ces programmes semble avoir été bénéfique pour la société civile et d'autres groupes qui ont renforcé leurs moyens d'action et leurs connaissances grâce à ces nouvelles approches et techniques participatives. Ainsi, même lorsque les réformes étaient peu satisfaisantes ou s'avéraient insoutenables au fil du temps, l'approche participative procurait d'autres avantages importants.

Certaines évaluations indépendantes rigoureuses de ces programmes citent clairement l'importance de ces premières démarches participatives pour mobiliser un large soutien en faveur des programmes de lutte contre corruption. Plus précisément, Leeuw, van Gils et Kreft (1997) font savoir que la participation à des ateliers permet de sensibiliser la population et suscite une demande pour les réformes. Cependant, ils indiquent également que la participation en elle-même ne *suffisait* pas pour susciter des réformes.

D'autres initiatives ont été mises en place au fil des ans, certaines à l'échelon infranational, notamment dans de nombreux pays africains, d'autres en Amérique latine et en Indonésie. Dans le cadre de ces programmes, la société civile a tendance à être plus associée « en aval » également, c'est-à-dire qu'elle participe plus directement à la mise en œuvre des réformes.

Ceci nous amène à l'importance du « dégroupage » ou de la différenciation des approches participatives selon les différentes phases (amont, mi-parcours, aval) d'une initiative de lutte contre la corruption. L'approche de diagnostic précoce du pays décrite ci-dessus comportait une importante composante participative en amont et à mi-parcours (diagnostic, évaluation préalable, conception du programme d'action), mais y accordait moins de place en aval – notamment au stade de la mise en œuvre des réformes qui, comme nous le verrons plus tard, était l'une des priorités de l'IPAC.

Pourtant certains de ces programmes prévoyaient une participation en aval de la société civile et un grand nombre de programmes locaux ont intégré une forte participation à toutes les étapes. Malheureusement, ces approches participatives nationales à la lutte contre la corruption ont été quasiment abandonnées vers la deuxième moitié de la décennie écoulée, en partie parce que de nombreux organismes d'aide au développement ne trouvaient plus d'intérêt à soutenir de tels programmes nationaux de gouvernance et de lutte contre la corruption. Dans ce contexte, il est particulièrement intéressant de se pencher sur le cas de l'initiative IPAC soutenue par les bailleurs de fonds en République dominicaine.

## 2. JUSTIFICATION ET FONDAMENTAUX DE L'IPAC



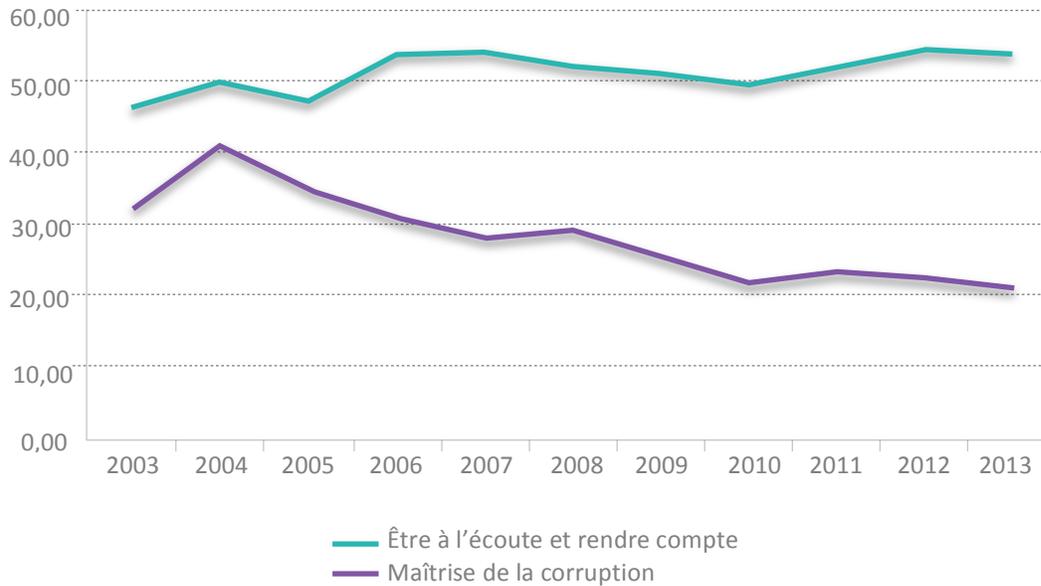
### Justification de l'IPAC

Les données indiquent que la corruption et les intérêts partisans constituent un sérieux problème de gouvernance en République dominicaine. En revanche, le pays a accompli des progrès ces dernières décennies sous la composante « être à l'écoute et rendre compte ». Les libertés civiles, la participation citoyenne et la liberté d'expression (et des médias) étant importantes pour une société civile dynamique et pour la lutte contre la corruption, il était tout à fait logique que la République dominicaine se dote d'une initiative participative de lutte contre la corruption.

De plus, face à l'apathie, à la fatigue et au scepticisme croissant d'une grande frange de la population concernant l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption, il était raisonnable de miser sur la collaboration avec des segments importants de la société civile (en particulier les OSC), dans un environnement politique de plus en plus ouvert. La figure 3 illustre de façon simplifiée l'écart entre l'évolution globalement positive des libertés politiques et civiles en République dominicaine d'une part, et le schéma opposé de la corruption d'autre part. Cette simple représentation explique que la société civile et les approches participatives aient été considérées comme des points d'entrée de programmes de lutte contre la corruption, comme dans le cas de l'IPAC.

Manifestement, les indicateurs de gouvernance sont plutôt génériques et n'indiquent pas clairement le type de participation spécifique qui s'imposait ou à quelle étape. L'IPAC s'est concentré sur la participation de la société civile pendant les étapes de suivi et d'évaluation des réformes, bien que les OSC aient également apporté leur contribution aux étapes du diagnostic et de la formulation des réformes en amont. Une analyse plus approfondie est donc nécessaire, ce que nous faisons ci-après.

**Figure 3 : République dominicaine : évolution de la gouvernance, 2003-2013 (indicateurs de la gouvernance dans le monde, classement des pays par centile, variant de 0 (dernier rang) à 100 (premier rang))**



## Qu'est-ce que l'IPAC ?

L'Iniciativa Participativa Anti-Corrupcion (initiative participative de lutte contre la corruption ou IPAC en espagnol) est un programme participatif qui regroupe de multiples parties prenantes en République dominicaine et vise à identifier et mettre en œuvre un ensemble d'activités dans le but de renforcer la transparence et l'intégrité institutionnelle tout en réduisant le risque de corruption au sein des institutions du pays. Cette initiative associe des représentants de nombreuses ONG et de la société civile, de ministères, du secteur privé et d'organisations internationales de développement (Guerzovich 2011).

Bien que le nom de l'initiative mette en avant la lutte contre la corruption, ses objectifs affirmés consistent plus précisément à améliorer la transparence et renforcer les institutions en République dominicaine – deux ambitions qui, si elles se réalisent, auront pour effet de réduire la corruption.

En 2009, une nouvelle vague de scandales est venue attiser le mécontentement de la population face à la corruption et a poussé les autorités dominicaines à demander aux bailleurs de fonds internationaux des conseils pour faire face au problème de la perception de la corruption. Certains bailleurs ont démontré qu'il était grand temps de lancer une initiative de lutte contre la corruption sérieuse et participative.

Les autorités ont accepté cette solution et demandé officiellement une aide pour la mettre en place. Après une série de consultations et un travail préparatoire, le programme a véritablement démarré à la mi-2010. La résolution officielle relative à l'IPAC a été adoptée par le gouvernement à la fin de la même année. L'IPAC a reçu le soutien de la communauté des bailleurs de fonds, en particulier de l'USAID, de la BID, de l'UNICEF, de l'AECID, de l'Union européenne (UE) et de la Banque mondiale – qui jouait également un rôle de coordination des bailleurs de fonds<sup>3</sup>.

Après les travaux préparatoires, les pouvoirs publics ont engagé une collaboration concrète avec des représentants clés de la société civile, d'ONG et du secteur privé, et veillé à associer ces derniers à l'action de l'IPAC, notamment sous la forme d'un suivi social de l'initiative. Cette approche participative à plusieurs parties prenantes a rapidement produit des résultats concrets. Dès les premiers mois de 2011, l'IPAC était devenu un programme de collaboration entre les autorités et divers groupes d'acteurs représentant différents segments de la société dominicaine.

Les OSC associées à des initiatives de transparence ont été invitées à participer aux premières étapes du processus IPAC et ont reçu des garanties de la part de l'exécutif concernant leur participation et la transparence du processus, ce qui réduisait le risque de récupération du processus par l'exécutif. Pendant la phase d'identification et de formulation des réformes, certains groupes de travail (« Mesas ») ont constaté une participation plus active des OSC que d'autres.

Parmi les sujets abordés par les Mesas, citons : la santé (avec la participation d'une OSC spécialisée dans la sensibilisation à l'accès aux soins), l'accès à l'information (avec la section dominicaine de Transparency International, qui a promu une initiative pour la création d'un organe d'exécution et de régulation — « organo rector » — dans le cadre de la loi sur l'accès à l'information), la passation de marchés, l'éducation (même si les propositions étaient modestes, elles ont été développées par la suite dans le cadre d'une initiative similaire, l'initiative dominicaine pour une éducation de qualité (IDEC en espagnol) qui connaît une large participation des OSC), la gestion financière (l'initiative de transparence budgétaire/« consulta amigable », avec le Centro Juan Montalvo, une organisation locale parrainée par les Jésuites, qui coordonne des actions de sensibilisation en faveur d'un accès plus facile à l'information sur le budget de l'État), et la transparence dans l'approvisionnement en électricité (avec l'association du secteur privé Industriales de Herrera qui assure le suivi du portail électricité).

Durant les étapes ultérieures (en aval), la participation des OSC s'est accrue, et s'est concentrée sur le suivi social et la supervision globale de l'initiative de réforme. En fait, à la mi-2010, plusieurs mois avant l'accord relatif au programme de suivi social de l'IPAC, le gouvernement a établi dix groupes de travail chargés de définir des mesures de réforme dans plusieurs domaines d'action prioritaires. Les OSC participaient déjà à ces groupes de travail (ou « tables »/« mesas » en espagnol) qui se sont vus confier les thèmes suivants : eau, énergie, santé, éducation, infrastructures, fonction publique, gestion financière, passation de marchés et achats, accès à l'information et institutions supérieures de contrôle (ISC).

Au sein de ces groupes de travail, des représentants de l'administration, avec l'assistance technique des bailleurs de fonds, ont détaillé 30 étapes concrètes nécessaires pour réformer chaque domaine et assurer par la suite le suivi de ces réformes. Les 30 recommandations devaient être mises en œuvre à court terme (dans un délai d'un an pour la plupart, d'autres ayant fait état de la nécessité de disposer d'un calendrier plus long) sur financement de l'État et avec l'appui de la communauté des bailleurs de fonds.

Après six semaines de travaux préparatoires (du 8 juin au 26 juillet 2010), un paquet de 30 recommandations formulées par les dix Mesas a été mis en ligne puis présenté aux autorités à l'occasion d'une manifestation publique tenue à l'automne (20 octobre). Ces recommandations ont été approuvées par le Conseil des ministres à la suite d'une journée de délibérations. Puis, un point focal a été désigné par l'administration pour veiller à la mise en œuvre et au suivi de chaque recommandation. Par la suite, des actions concrètes ont démarré dans chacun de ces domaines.

Les travaux préparatoires ont notamment abouti à la création d'un observatoire citoyen de la mise en œuvre (Observatorio Ciudadano de Implementacion – OCI-IPAC) avec le soutien de bailleurs de fonds. Coalition de 14 OSC, l'OCI-IPAC est coordonné par Participacion Ciudadana (PC), une OSC influente œuvrant pour la transparence et la lutte contre la corruption en République dominicaine. Le gouvernement a reconnu l'OCI et l'a autorisé à assurer un suivi indépendant, une mission accomplie efficacement durant les ateliers réguliers sur l'éthique de redevabilité.

Dès le début de l'année 2011, l'OCI a joué un rôle clé dans le processus de l'IPAC. Il a assuré un suivi indépendant des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'IPAC et publié les résultats de son évaluation de l'évolution du programme. Des représentants de l'OCI et des différentes OSC ont également apporté leur contribution à chaque groupe de travail. Si la description ci-dessus est essentiellement axée sur le rôle des OSC (et donc de l'OCI), il reste très important de rappeler les contributions d'autres organismes et institutions clés qui ont également joué un rôle de premier plan dans la création et le processus de l'IPAC. Les plus notables sont le groupe de coordination interinstitutionnelle pour l'IPAC (un groupe technique composé de spécialistes des bailleurs de fonds), le comité de pilotage de l'IPAC (composé de deux représentants de l'administration, de deux représentants d'OSC et de deux organisations internationales) et les nombreux groupes de travail (Mesas) qui ont travaillé sans relâche tout au long du processus. Ces groupes ont formé différentes coalitions à base élargie qui ont travaillé sur une base volontaire tout au long des différentes phases du processus.

En 2011, des rencontres ont été organisées trimestriellement avec le public dans le cadre du processus de suivi de l'IPAC (en mars, juin et octobre) pour rendre compte et discuter de l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme. La participation à ces événements a été stable, ceux-ci ayant attiré à chaque fois plus de 300 personnes représentant l'administration, le secteur privé, la société civile et la communauté internationale. En février 2012, un nombre plus important de personnes et de nombreuses parties prenantes ont pris part à la conférence de clôture de l'IPAC. Organisée sous la houlette de l'administration, cette conférence a néanmoins connu la participation de toutes les autres parties prenantes, y compris l'OCI et les bailleurs de fonds, qui ont activement participé à la présentation de l'évaluation et des résultats de l'initiative.

La conférence de clôture a été suivie d'autres réunions de moindre envergure entre des membres essentiels du gouvernement et des représentants de la société civile et des bailleurs de fonds en février 2012. Ces réunions ont continué de dresser le bilan de l'IPAC et les participants ont partagé leurs perspectives et formulé des suggestions pour l'avenir, tout en se demandant si l'initiative allait s'arrêter ou, à l'inverse, être officialisée par les autorités au travers d'une loi. Un an après la conférence de clôture et après un changement de gouvernement, les recommandations de l'IPAC continuent de servir de feuille de route à de nombreux ministères, ont été incluses dans le protocole sur la transparence signé entre le Président et la société civile, et ont servi de base à l'adhésion du gouvernement à l'Open Government Partnership (OGP), un partenariat pour la transparence gouvernementale. La méthodologie de l'IPAC est désormais reproduite en République dominicaine dans le cadre de deux autres initiatives participatives de promotion des réformes, à savoir l'Initiative dominicaine pour une éducation de qualité et la section dominicaine du Caribbean Growth Forum.

## 3. QUELQUES ATOUTS ET RÉALISATIONS DE L'IPAC

### Renforcement de la société civile dans les domaines du suivi, de la transparence et de la lutte contre la corruption

Dans le contexte décrit ci-dessus, on note particulièrement que les pouvoirs publics étaient disposés à collaborer avec la société civile et le secteur privé, et à accepter que leurs propres actions en faveur de la transparence et de la lutte contre la corruption soient soumises à une veille sociale de la société civile dans le cadre de l'OCI-IPAC. L'observatoire s'est vu confier un rôle de premier plan dans la supervision des réformes, alors que le gouvernement se mettait volontairement à sa disposition pour le suivi de ses progrès.

Même si l'exécutif a accepté de se soumettre au contrôle de l'OCI-IPAC pour des raisons d'opportunité politique, il ne faut pas sous-estimer l'effet salutaire de la participation et du rôle de cette OSC. Il convient également de noter que des OSC influentes comme PC ne sont pas considérées comme des partisans inconditionnels de l'administration en ce qui concerne la transparence et la lutte contre la corruption. En fait, cette organisation ne s'est pas privée de critiquer le gouvernement pour des questions de corruption, en témoignent les critiques formulées par ses dirigeants au sujet de la corruption dans le secteur public au fil des ans.

Dans l'ensemble, le suivi social assuré par les OSC a eu un impact considérable. Entre autres, on peut se réjouir que la pression de la société civile ait fait avancer des réformes qui faisaient l'objet de résistances internes de la part de certaines factions de l'exécutif.

En fait, l'un des résultats importants de l'IPAC a été le renforcement institutionnel des OSC. La création d'une coalition de plusieurs OSC, sous la forme de l'OCI-IPAC, a fourni un cadre concret de coordination entre les différentes organisations et les domaines de réforme. Elle a également offert la possibilité d'une collaboration sans précédent et d'un enrichissement mutuel considérable entre différents groupes d'ONG, de militants et d'experts. La participation du secteur privé a aussi favorisé la collaboration entre des groupes de la société civile et du secteur privé, ce qui n'est pas habituellement le cas.

Abordée sérieusement et de façon technocratique, la mise en œuvre du cadre détaillé de l'OCI-IPAC a permis à d'importantes OSC de partager leurs premières expériences de la formulation et la mise en œuvre de techniques de suivi. Par exemple, de nombreuses OSC avaient des connaissances en matière de « contrôle social » (veille sociale) et de suivi des institutions publiques. Les OSC ont dispensé bon nombre de formations et fourni des informations à d'autres OSC moins compétentes, avec le soutien de bailleurs de fonds comme l'USAID et la Banque mondiale.

Au plan institutionnel, le renforcement des moyens d'action de la société civile à travers le processus OCI-IPAC a été au moins aussi important que les actions et les réformes concrètes menées dans le secteur public. Les OSC se sont vu confier une mission et des responsabilités auxquelles elles n'avaient pas habituellement

accès. Et les autres parties prenantes essentielles, notamment l'exécutif, ainsi qu'une partie du public, ont commencé à leur donner une image positive et à leur accorder une importance croissante.

## **La confiance en tant que capital social : Une meilleure compréhension mutuelle entre le gouvernement et la société civile (ainsi que le secteur privé)**

La collaboration étroite entre la société civile et les pouvoirs publics a abouti à un renforcement significatif des institutions dans les deux cas, et pour l'IPAC elle-même. Bien que les deux camps aient continué à jouer leurs rôles distincts, les soupçons et le manque de compréhension qui caractérisaient traditionnellement leurs rapports ont progressivement cédé du terrain à mesure qu'ils collaboraient dans le cadre de ce processus.

Les membres de l'OCI-IPAC ont peu à peu pris conscience de la valeur et du dévouement des principaux membres de l'exécutif, et inversement. Les points focaux de l'administration ont progressivement mesuré l'engagement et les contributions des OSC. En fait, au fil du temps, les points focaux de l'administration participant aux groupes de travail de l'IPAC se sont montrés plus confiants et plus réceptifs à l'égard de l'action globale, des avis et commentaires et de la supervision de l'OCI-IPAC. Plus généralement, ils respectaient l'approche participative des Mesas (qui ont largement contribué à instaurer ce sentiment de confiance).

Les deux camps semblent avoir appris au contact l'un de l'autre, bon nombre d'experts des OSC et des ministères représentés travaillant côte à côte au sein de l'IPAC. De plus, le secteur privé a lui aussi participé à ce processus, notamment au sein de certains groupes de travail, par le biais de l'observatoire des OSC (via l'association Industrielles of Herrera), et au sein du comité de pilotage de l'IPAC (via le Consejo Nacional de Empresas Privadas et la Chambre de commerce de Santiago).

Le résultat de cette collaboration est que les OSC étaient à même de rendre clairement compte de certains accomplissements du gouvernement, et ce dernier était prêt à reconnaître que, dans certains domaines importants, les progrès avaient été insuffisants, comme l'avait signalé l'OCI-IPAC.

## **Un certain renforcement institutionnel de l'exécutif**

L'influence de l'IPAC sur la structure institutionnelle globale du pays ne doit pas être exagérée. Certes, cette initiative n'avait pas pour vocation de s'attaquer à tous les problèmes de corruption de la République dominicaine, mais elle a touché à un grand nombre de dimensions importantes, des actions ont été entreprises et des capacités ont été renforcées. Ces points sont développés plus loin, mais on peut citer en exemple le renforcement du rôle du ministère de l'Administration publique en raison des responsabilités de ce dernier au sein de l'IPAC et dans la mise en œuvre de réformes au sein de la fonction publique, comme dans l'exécutif de l'IPAC. Grâce à leur rôle de coordination, certains ministères – comme celui de l'Économie et du Plan et, dans une certaine mesure, la Présidence – ont acquis un savoir-faire spécifique et des avantages liés à la participation de multiples parties prenantes. Signalons également le rôle de l'organe exécutif chargé de l'eau, INAPA.

Plus globalement, certains segments de l'exécutif se sont montrés plus réceptifs à l'idée de rendre des comptes à des tiers. C'est notamment le cas des ministères et des organismes qui ont joué un rôle majeur au sein de l'IPAC et qui ont participé activement au processus de mise en œuvre. De plus, les membres de l'exécutif ont estimé que leur collaboration avec des membres de la société civile avait été enrichissante, car elle leur avait permis d'acquérir des contacts en dehors de l'administration. Réciproquement, cette expérience a permis à des acteurs externes d'apprécier et de valoriser davantage le travail abattu par le secteur public.

Enfin, pour le cas des réformistes, comme il y en a dans de nombreux gouvernements et comme plusieurs ministères de République dominicaine en comptaient, ils peuvent bénéficier d'une large coalition à l'avant-garde du changement, d'autant plus qu'ils arrivent rarement à faire adopter de telles réformes seuls.

## **Plus de transparence et de redevabilité dans l'exécutif aux yeux du public**

Le système de forums de suivi et de rapports d'avancement détaillés mis en œuvre tout au long de l'initiative était un des éléments clés de l'IPAC. Ces rapports avaient pour but de diffuser les conclusions de l'IPAC à l'ensemble du groupe de participants au processus, qui comprenait des représentants de la communauté internationale, du gouvernement, du secteur privé, des médias et des OSC.

Grâce aux efforts de diffusion dans les médias déployés par le gouvernement, une partie du public a pu prendre connaissance de l'initiative. D'une façon générale, plusieurs médias réputés, y compris dans l'audiovisuel, parlaient régulièrement de l'IPAC. Et parfois, les informations diffusées étaient très détaillées, portant par exemple sur les progrès réalisés pour chacun des dix thèmes (abordés par les Mesas) concernant les mesures mises en œuvre.

Toutefois, il est possible que cet effort de communication ait eu plus d'impact sur l'élite urbaine de Saint-Domingue que sur d'autres segments de la population, étant donné que l'administration centrale et la capitale étaient dans une certaine mesure le point de mire de l'initiative. En outre, les rapports étaient souvent formulés de manière technocratique, ce qui a pu limiter leur accessibilité.

Signalons toutefois que les autres régions et segments de population de la République dominicaine n'ont pas été oubliés, et que certains reportages et débats étaient accessibles au public. Une émission de radio populaire a accueilli des membres de l'IPAC chaque semaine. De plus, la communication autour de l'IPAC s'est également faite au niveau des provinces, sous la conduite de la Commission nationale d'éthique et la de lutte contre la corruption, et la campagne nationale d'accès à l'information a été présentée comme une initiative de l'IPAC.

Naturellement, différentes interprétations des rapports de l'IPAC sont apparues dans les médias. Certains rapports mettaient l'accent sur les accomplissements de l'IPAC, tandis que d'autres insistaient sur le nombre de mesures qui n'avaient pas été mises en place (le dilemme classique du « verre à moitié vide ou à moitié plein »), en fonction de l'orientation politique ou de l'interprétation du journaliste ou du média concerné. Mais l'approche rigoureuse de suivi des progrès a été institutionnalisée dans une large mesure et elle est de mieux en mieux comprise, même s'il a fallu pour cela un minimum d'accompagnement de la part de certains bailleurs de fonds.

Au final, une part croissante de la population a pris conscience de l'IPAC et un segment du public a même commencé à suivre la diffusion des rapports d'avancement, indépendamment de leur opinion concernant la réalisation ou non de progrès concrets dans la lutte contre la corruption en République dominicaine (puisque leurs opinions variaient). Vers la fin du processus, bon nombre de personnes semblaient penser que l'IPAC était la preuve que le gouvernement pouvait devenir plus transparent et responsable.

## Atouts méthodologiques de l'IPAC

La méthodologie de suivi de l'IPAC consistait à instaurer la transparence par la publication de chaque document et procès-verbal de réunion. L'IPAC a également limité la capacité individuelle à modifier unilatéralement les objectifs de suivi des progrès ou leur évaluation. L'efficacité optimisée du programme a favorisé une participation accrue et crédible de la société civile, du secteur privé et des pouvoirs publics.

Les ateliers trimestriels sur la redevabilité associés à l'approche simple des « feux tricolores » pour indiquer l'étendue des progrès pour chaque action ont été autant d'incitations positives à susciter des contributions concrètes des OSC et à promouvoir des actions concrètes au sein de l'exécutif. Le tableau de bord synthétisé des feux tricolores était distribué le jour de l'atelier sur la redevabilité (voir la synthèse finale sur une année de mise œuvre à l'annexe B).

## Des réformes et des résultats, même partiels, sont possibles à court terme

Dès le départ, les participants ont compris que l'IPAC serait un programme à court terme qui ne durerait pas plus d'une année. De plus, l'IPAC ne cherchait pas à mettre en place des réformes ambitieuses ou à grande échelle, celles-ci n'étant généralement pas considérées comme réalistes sur le plan politique ou faciles à mettre en œuvre en un laps de temps si court. Le programme des réformes a donc été préparé de façon à favoriser des avancées progressives dans certains domaines.

Dans une perspective d'ambitions plus modestes, l'IPAC est d'autant plus remarquable qu'elle a réussi à mettre en œuvre bon nombre de mesures et à produire des résultats, même si certains étaient loin d'être ambitieux ou aboutis. Selon le dernier rapport de suivi de l'IPAC validé par l'exécutif et basé sur une perspective strictement « comptable » (d'une mesure à l'autre), environ deux tiers des actions et des mesures soumises au suivi de l'IPAC avaient été mises en œuvre (Banque mondiale 2012).

Même si un grand nombre de ces mesures ne constituaient que de petites étapes administratives intermédiaires vers la mise en œuvre d'une ultime réforme, il ne faudrait pas les sous-estimer. Certaines étaient considérées a priori comme des préalables à la mise en œuvre de réformes à plus long terme. Étant donné que les réformes sont souvent abandonnées en raison d'un manque d'attention et d'effort aux stades préalables, il importe de souligner la priorité accordée par l'IPAC à ces préalables qui a agi à la fois comme un catalyseur et un accélérateur des réformes.

De plus, l'IPAC n'a pas exclusivement mis en œuvre des actions marginales. Dans certains cas, des mesures plus importantes ont été adoptées, comme des réformes dans la fonction publique, la soumission d'un projet de création et d'institutionnalisation d'une agence spécialisée dans la transparence et l'accès à l'information, et la publication en ligne des recettes et des dépenses budgétaires de l'État dans un format accessible.

La communauté des bailleurs de fonds a également bénéficié de cette expérience, certains ayant considérablement en visibilité grâce à l'IPAC. Plus important encore, l'IPAC a poussé les bailleurs à travailler ensemble autour d'un programme très concret et pourrait même être le seul exemple de mécanisme de coordination des bailleurs ayant fonctionné en République dominicaine. Les groupes de travail thématiques (Mesas) collaboraient avec les bailleurs de fonds. En fait, un grand nombre de recommandations concrètes formulées par ces groupes thématiques ont fini par être financées par un bailleur. La communauté des bailleurs a également tiré des avantages concrets de cette expérience : citons notamment l'exercice de création d'une coalition de donateurs et, plus conventionnellement, l'optimisation de la coordination.

Au plan du travail accompli, l'IPAC a obtenu des résultats significatifs, compte tenu notamment de ses ressources et délais limités. Plus spécifiquement, une approche participative innovante de collaboration et de supervision mise en œuvre dans le cadre des réformes de l'État a permis à l'initiative d'obtenir de très bons résultats. On peut citer à cet égard le renforcement des institutions et de la confiance dans certains domaines, ce qui a contribué à améliorer la gouvernance, la transparence et les efforts de lutte contre la corruption.

Par exemple, le groupe de travail sur la « Santé publique » a grandement contribué à accélérer la réforme du système d'achats groupés pour les médicaments et les équipements médicaux qui était au point mort depuis des années. Le nouveau système mis en place s'est traduit par une diminution de 65 % du coût des médicaments et des fournitures médicales, ce qui représente une économie nette pour l'État de 25 millions de dollars en 2013<sup>4</sup>.

De même, les recommandations du groupe de travail sur les « Travaux publics » ont enfin commencé à s'appliquer en août 2012 avec à l'arrivée du nouveau gouvernement, le Bureau du contrôleur général, le Département des marchés publics et la Direction générale pour l'éthique et l'intégrité (DIGEIG) ayant mis en place un système de suivi des marchés de travaux publics. Ce système prend la forme d'un portail à partir duquel le Contrôleur et d'autres institutions peuvent consulter le niveau d'exécution des travaux publics et leur allocation budgétaire.

D'autres progrès importants ont été enregistrés au niveau de la mise en application du compte unique du Trésor (STA). Cette réforme a entraîné la fermeture de plus de 3 000 comptes de l'administration centrale entre février 2012 et octobre 2013, et l'utilisation du compte unique du Trésor par toutes les entités de ladite administration. En ce qui concerne la gestion des finances publiques, les autorités ont procédé au début de l'année 2012 à une évaluation fondée sur la méthodologie de passation des marchés du CAD-OCDE. Un Décret (543-12) a été adopté en septembre 2012 pour modifier les textes d'application de la Loi 340-06 relative à la passation des marchés et contrats et remédier à certaines de ses lacunes. De plus, le gouvernement participe pleinement à la mise en place du portail transactionnel des marchés et contrats pour lequel il a prévu un financement dans la Loi de finances 2014.

Grâce à l'IPAC, un organe de supervision de la mise en application de la Loi sur l'accès à l'information a été établi au sein de la toute nouvelle Direction générale pour l'éthique et l'intégrité, qui est également habilitée à initier des enquêtes pour tout manquement à cette loi. En outre, la Direction générale pour l'éthique et l'intégrité a adopté une résolution (1/2013) portant application d'une procédure standard pour la mise en place de portails de transparence au niveau de chaque établissement public.

Le groupe de travail sur l'« Éducation » a donné naissance à une puissante coalition, l'initiative dominicaine pour une éducation de qualité (Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad ou IDEC en espagnol), dont l'objectif est de s'attaquer aux causes profondes de la mauvaise qualité des services dans le secteur de l'éducation. Grâce au processus de suivi transparent (inspiré par celui de l'IPAC) mis en place, elle a déjà obtenu des résultats tangibles. Lancée en mars 2013, l'initiative a tenu son premier atelier sur la redevabilité en septembre 2013, qui a révélé que sur les 200 priorités définies, près de 55 % étaient en bonne voie, y compris la formulation d'un nouveau programme d'enseignement pour le primaire et le secondaire qui place l'accent sur les compétences, le renforcement et le financement de l'Institut pour le bien-être des étudiants, et le plan d'alphabétisation en faveur de plus de 200 000 personnes.

La société nationale d'électricité a publié sur Internet les données sur l'offre de services par circuit individuel, permettant aux usagers disposant d'une connexion Internet de vérifier le calendrier des interruptions de service liées à l'entretien du réseau.

Suite à la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail sur la « Gestion des finances publiques », les citoyens peuvent désormais consulter le budget de l'État en ligne sous un format convivial, y compris les recettes. Cette mesure a grandement renforcé la capacité de la société civile à analyser le budget ; elle encourage également les campagnes de sensibilisation des OSC (comme dans le cas des 4 % du produit intérieur brut (PIB) consacrés aux campagnes d'éducation).

Le ministère de l'Administration publique a profité de la mise en œuvre des réformes du groupe de travail de l'IPAC sur la « Fonction publique » (qui introduisent par exemple un cadre d'évaluation standard pour le recrutement des agents de l'État) pour attirer plus de financements de bailleurs et élargir l'action du ministère à la réforme des systèmes de gestion de la santé et de l'éducation. En résumé, certaines réformes ont été progressives, d'autres, plus structurelles, et d'autres encore ont eu des répercussions sur d'autres secteurs.

Si on examine honnêtement les faiblesses de l'IPAC, et on en tire des leçons, alors les réalisations de cette initiative peuvent servir d'exemple dans d'autres domaines et pour des pays engagés dans un projet de promotion de la bonne gouvernance.

## 4. DÉFIS ET PROBLÈMES DE L'IPAC

Dans la section précédente, nous avons mis en exergue certains des résultats notables de l'IPAC. Cela étant, comme pour tout projet innovant, l'initiative a également connu des difficultés et des déceptions. Nous abordons certaines d'entre elles dans cette section afin d'en tirer des enseignements constructifs pour d'autres initiatives de ce type, de façon générale, et de suggérer, plus particulièrement, d'éventuelles mesures ultérieures pour les approches participatives de lutte contre la corruption en République dominicaine.

### Politique, gouvernement et société civile : Volonté politique contre intérêts particuliers

Dans une certaine mesure, l'IPAC a été étroitement associée au Président Fernandez lui-même. Elle était donc considérée par certains critiques comme un exercice de relations publiques pour faire oublier la mauvaise image de la République dominicaine en matière de corruption. Si chaque initiative de lutte contre la corruption politiquement sensible a naturellement ses partisans et ses détracteurs, il convient de réfléchir plus profondément à la pertinence d'une approche qui associe trop étroitement ce type d'initiative à la personne du Président, surtout si des efforts suffisants ne sont pas déployés pour appeler et associer les différents acteurs de la scène politique à ladite initiative.

Dans le cas de l'IPAC cependant, ce ne sont pas tous les intervenants qui étaient associés au Président. Le ministère de la Présidence et le ministère de l'Économie, du Développement et du Plan ont été en permanence associés au processus. Ils ont apporté des connaissances et une motivation remarquables au personnel et aux responsables de l'initiative. Cependant, on peut également signaler des contraintes de capacités qui ont été exacerbées par la difficulté à coordonner une telle diversité d'intervenants. En outre, le rôle de plus en plus prépondérant des OSC, dans le cadre de l'OCI-IPAC, a eu pour effet de disperser les responsabilités au sein de l'IPAC, qui étaient de ce fait moins concentrées dans les mains de l'exécutif.

Lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des réformes anti-corruption sérieuses dans n'importe quelle région du monde, la politique et l'administration s'entremêlent et l'on évoque alors le concept galvaudé de « volonté politique ». On peut se demander si le processus comme les résultats de l'IPAC illustrent l'existence ou l'absence de volonté politique de mettre en œuvre un programme de lutte contre la corruption sérieux.

Il n'y a pas de réponse directe à cette question. Tout d'abord, il est difficile de fournir une réponse complète à cette question, car l'IPAC ne peut pas être considérée comme un test ultime de volonté politique. En effet, les mesures de l'IPAC n'ont pas été définies de façon à couvrir tous les aspects importants de la lutte contre la corruption. Plutôt, l'IPAC s'est concentrée sur le court terme et, dans une certaine mesure, sur des réformes graduelles (même si cela n'a pas été systématiquement le cas, certaines réformes envisagées étant plus profondes, comme celle concernant le compte unique du Trésor). Pour certains, cette approche était le signe d'un engagement mitigé en faveur de réformes ambitieuses.

Pourtant, des progrès considérables ont été accomplis et doivent être considérés comme la preuve du dévouement de fonctionnaires et d'experts compétents, ainsi que de la surveillance ininterrompue de la société civile et, dans une certaine mesure, du secteur privé. Ils doivent également être interprétés comme le reflet d'une certaine volonté politique, étant donné que bon nombre des actions menées devaient être soutenues et approuvées aux plus hauts échelons du pouvoir exécutif.

En fait, il serait mal avisé de tomber dans des généralisations concernant le degré de volonté politique derrière l'exécution des actions de l'IPAC, car on observe naturellement d'importantes variations selon les politiciens et les ministères. Par exemple, l'initiative a été fortement soutenue par de hauts responsables du ministère de l'Économie et du Plan et du ministère de la Présidence. Par contre, le Département pour la prévention de la corruption administrative et le ministère des Travaux publics se sont montrés moins coopératifs (alors que leur soutien aurait été important, compte tenu des graves problèmes de corruption et de mauvaise gestion qui minent la passation des marchés et contrats). Malheureusement, aucune sanction n'a apparemment été prise à l'encontre des hauts fonctionnaires qui ont choisi de ne pas coopérer avec cette initiative, même lorsque leurs ministères s'étaient vu confier des responsabilités claires.

L'envergure des points focaux désignés par l'exécutif peut également être un signe de volonté politique ou, si ceux-ci sont d'un rang inférieur, d'absence de volonté politique. Là encore, il convient de signaler que la plupart des points focaux étaient de haut rang, même si dans certains cas ces représentants étaient moins gradés, comme dans le secteur de la santé par exemple. Certains ministères et services publics se sont brillamment acquittés de leurs engagements, contrairement à d'autres. Comme nous l'avons vu plus haut, il y a eu un véritable contraste entre l'impact positif de certains services (comme les ministères des Finances, de l'Économie et du Plan, et celui de l'Administration publique) et les exemples négatifs montrés par d'autres services (comme le Département pour la prévention de la corruption administrative et le ministère des Travaux publics).

Face à l'absence d'engagement de la part de certains points focaux, on ne peut exclure que certains hauts fonctionnaires aient eu un intérêt particulier à empêcher les réformes. Au vu de cette possibilité, il serait justifié d'enquêter sur ces intérêts particuliers dès les premières étapes de ce type de programme. Il serait également judicieux de communiquer avec le bureau du Président et d'autres responsables du programme tout au long du déroulement de ce dernier, lorsque des ministères refusent de coopérer.

En outre, la compréhension des différents intérêts qui motivent diverses organisations et divers responsables dans le cadre d'un programme comme l'IPAC ne doit pas se limiter aux établissements et services de l'État. Les incitations et les intérêts des différentes organisations de la société civile et du secteur privé sont eux aussi très diversifiés et complexes. Par exemple, bon nombre d'OSC dépendent fortement de fonds publics et exécutent des projets sur financements publics. D'autres OSC ont acquis un niveau élevé d'indépendance et d'autonomie et ont joué un rôle clé dans la mise en place de l'OCI-IPAC.

## **Quelques problèmes dans la conception et l'exécution de l'IPAC**

Si des réalisations importantes de l'initiative sont mises en exergue dans la section précédente, il convient également de faire ressortir certaines de ses faiblesses et les leçons à retenir pour des programmes ultérieurs. Nous en présentons quelques-unes ci-après :

*Lors de la conception du programme, une étude d'impact a-t-elle été jugée suffisamment prioritaire et des actions préalables entreprises pour la réaliser ?*

Les thèmes (tables) et les mesures spécifiques proposés n'ont pas fait l'objet d'une analyse rigoureuse par rapport aux priorités stratégiques (ou à l'impact escompté). Les premières réunions de planification auraient dû accorder plus d'importance à l'impact éventuel de chaque mesure proposée sur la transparence et la corruption. L'analyse d'impact aurait notamment dû envisager une combinaison de plusieurs politiques. Elle aurait ensuite dû comprendre une comparaison de plusieurs scénarios possibles prévoyant différents paquets de mesures.

En passant en revue la pléthore de mesures qui constituaient l'IPAC, il apparaît que certaines des mesures initiales étaient particulièrement pertinentes au vu de leur impact éventuel sur la corruption (si elles étaient pleinement appliquées), tandis que d'autres l'étaient moins. Des variations ont souvent été constatées au sein d'un même « Mesa » et entre différents « tables », l'importance (et l'ambition) accordée à chaque mesure étant très inégale.

De plus, le rapport sur la stratégie, le suivi et l'évaluation finale de l'IPAC aurait dû classer les programmes considérés sous les *étapes administratives intermédiaires* d'une part, et sous les *réformes définitives* d'autre part (comme la mise en ligne du budget dans un format accessible ; le compte unique du Trésor ; l'agence pour la liberté d'information, etc.).

Les progrès réalisés dans les étapes intermédiaires auraient pu être mis en avant pendant les premières phases du processus de l'IPAC, et une importance plus grande aurait dû être accordée aux résultats des réformes dans l'évaluation finale. Le processus aurait pu être optimisé en accordant plus d'importance à l'organisation séquentielle du processus.

Ce qu'il faut retenir de cette expérience est que, s'il est important de définir la séquence et l'intensité des réformes dès le début du programme (et de gérer les attentes des coalitions participant au processus), le diagnostic des problèmes est déjà clair dès le départ pour toutes les parties prenantes, et les priorités sont relativement faciles à établir.

*Des pondérations différentes auraient-elles dû être attribuées aux différents niveaux de pertinence des mesures proposées durant le suivi des progrès – et plus particulièrement l'évaluation finale de l'IPAC ?*

Même si elles n'ont pas un impact significatif en elles-mêmes, certaines actions sont nécessaires dans le cadre d'un programme global de réformes, car elles sont des préalables à d'autres réformes. Ces réformes peuvent donc à juste titre être incluses dans le programme, mais ne devraient pas avoir le même poids dans l'étude d'impact finale que des réformes plus importantes, comme cela a été le cas pour l'évaluation finale de l'IPAC.

Au lieu de pondérer les réformes de façon dynamique en fonction de leur importance, l'évaluation de l'IPAC a « comptabilisé » chacune des mesures définies initialement et leur a attribué le même coefficient de pondération, indépendamment de leur impact ou de leur pertinence. Par conséquent, le rapport final n'a pas pu déterminer précisément si des réformes significatives avaient été mises en place ou non. Un classement des mesures à deux niveaux aurait permis de résoudre ce problème. À défaut (ou en plus), différentes pondérations auraient pu être attribuées à différentes mesures.

### ***Des mesures partielles peuvent être prises en compte, mais ne sont pas toujours importantes***

De même, il est important de reconnaître que toutes les mesures ne revêtent pas la même importance. Il est quelque peu trompeur de procéder à une comptabilité mécanique des progrès accomplis, même si la transparence et la simplicité d'une telle approche ne doivent pas être sous-estimées. Prenons l'exemple du compte unique du Trésor, qui est un objectif important pour la République dominicaine. Le fait de réduire le nombre de comptes du Trésor, disons de 6 000 à 2 800 (sur une période de six mois), ne revient pas à dire que la réforme est à moitié appliquée. Du point de vue de l'impact, la réforme ne pourra générer des résultats significatifs que lorsqu'il ne restera véritablement qu'un seul compte. Pourtant, sans l'IPAC, cette réforme n'aurait pas occupé une position aussi importante dans le programme du gouvernement, alors qu'aujourd'hui, elle figure parmi les principales priorités du gouvernement et elle est vigoureusement défendue par les OSC.

### ***Un calendrier serré***

Si les réalités sur le terrain (y compris les élections prévues en mai 2012) exigeaient un calendrier extrêmement serré, les inconvénients d'un délai si court doivent être mis en exergue. Le calendrier effectif de mise en œuvre et de supervision de l'IPAC était d'environ 10 mois, un délai extrêmement court pour mettre en œuvre des changements institutionnels – ce d'autant que dans plusieurs domaines, il fallait partir de zéro. Ce calendrier serré n'a donc pas permis à l'IPAC d'être une totale réussite, malgré un engagement soutenu. Les réformes du secteur de l'eau sont une bonne illustration des conséquences des contraintes de temps.

Il aurait fallu soit prolonger l'IPAC pendant quelques mois, ou à défaut définir clairement l'initiative comme la première étape d'un programme élargi et à plus long terme. À tout le moins, il aurait fallu que l'IPAC formule les réformes nécessaires pour un programme efficace de lutte contre la corruption à moyen terme, même si l'adhésion des politiques devait être reportée à une étape ultérieure.

Toutefois, dans certaines circonstances, un calendrier serré peut avoir des effets positifs, car il favorise des réformes plus ambitieuses. Si certaines réformes auraient pu bénéficier d'un délai plus long, le manque de temps n'était pas la cause de l'absence de progrès dans de nombreux cas. Par exemple, les progrès très limités concernant le compte unique du Trésor sont liés en partie à l'insistance pour que sa mise en place se fasse selon une approche graduelle, même s'il était possible d'agir avec plus de célérité.

### ***Intégrer les contraintes de capacités institutionnelles dès les premières phases de conception du programme***

Avec le recul, on se rend compte que les contraintes de capacités dans certaines institutions clés auxquelles ont été confiées des missions essentielles au lancement de l'IPAC n'ont pas été suffisamment prises en compte au démarrage de l'initiative. C'est le cas, dans une certaine mesure, du ministère de la Présidence qui souffrait d'un manque d'effectif, ce qui a limité de fait sa gestion quotidienne de l'initiative et sa participation à cette dernière, malgré les efforts de la hiérarchie.

De même, la nécessité pour les OSC d'endosser un rôle de supervision exigeant et technocratique dans des domaines de réforme spécialisés a mis à l'épreuve les capacités de certaines d'entre elles. Toutes n'ont pas été à la hauteur. En plus de l'assistance technique et des formations fournies, des efforts supplémentaires auraient dû être déployés pour renforcer les capacités et dispenser des formations, en particulier dans certains domaines spécialisés comme les méthodologies de suivi fondées sur des données concrètes.

### **État de droit : Ignorer le problème de l'impunité**

Si les représentants de l'État peuvent agir en toute impunité, l'efficacité globale du programme de réforme s'en trouvera d'autant plus diminuée qu'il n'y a pas de sanctions. De plus, la population ne pourra pas accorder de la crédibilité aux efforts de lutte contre la corruption du gouvernement (qu'ils soient axés sur d'autres domaines – macros, sectoriels ou techniques).

Si le scepticisme règne parmi les citoyens et les entreprises, leur opinion d'une initiative comme l'IPAC en sera ternie, tandis qu'il n'y aura aucun changement important de comportement de la part des entreprises et des individus se livrant à la corruption ou la fraude fiscale. Les personnes et les entreprises honnêtes continueront quant à elles de se demander s'il vaut la peine de signaler des cas de corruption.

Comme dans de nombreux pays à travers le monde, les politiciens de haut rang s'adonnant à la corruption en République dominicaine jouissent d'une quasi-impunité. Tant que cette situation ne changera pas, l'efficacité des mesures de dissuasion visant la corruption de haut niveau sera diminuée, même si d'autres réformes sont adoptées en matière de corruption et de transparence.

Les réformes relatives à la transparence et la divulgation des affaires de corruption peuvent être suivies d'effets, sous la forme de dommages politiques et d'atteintes portées à la réputation. Dans les faits cependant, l'impunité limite l'efficacité de la transparence lorsqu'aucune sanction concrète n'est prévue. Par ailleurs, la perception de l'impunité par les citoyens est indispensable à la crédibilité de tout programme de lutte contre la corruption mené par le secteur public.

En résumé, transparence et impunité – ou divulgation sans sanction – ne font pas bon ménage et ne peuvent qu'entraîner des résultats décevants dans la lutte contre la corruption, car le cynisme ambiant est perpétué et la crédibilité des programmes de lutte contre la corruption est ternie. Le problème de l'impunité semble avoir été l'un des principaux freins à la réussite de l'IPAC en République dominicaine. L'initiative n'ayant prévu aucune réforme de l'État de droit ou du système judiciaire, aucun *Mesa* n'a été établi pour s'occuper de ces thèmes.

L'IPAC n'a pas abordé le thème de la réforme judiciaire, car il n'entrait pas dans le champ d'action de l'exécutif. Par conséquent, ce dernier ne pouvait pas être tenu responsable de la mise en œuvre d'une telle réforme. Sans être particulièrement convaincante, la raison officielle pour exclure la réforme de l'État de droit du programme était claire.

Mais même en acceptant cette explication, l'exécutif avait le choix entre plusieurs réformes possibles. Il pouvait notamment imposer des sanctions administratives pour punir des détournements de fonds publics ou des malversations dans la passation des marchés. Sur le plan institutionnel, des institutions supérieures de contrôle comme le Bureau du contrôleur font partie du pouvoir exécutif et peuvent contribuer largement à sanctionner la corruption.

Malheureusement, ces institutions sont particulièrement affaiblies en République dominicaine par de nombreux problèmes de leadership, des intérêts partisans et le manque de ressources. En fait, même si un groupe de travail a été constitué dans le cadre de l'IPAC pour se pencher exclusivement sur ce thème, celui-ci a été le moins productif en raison du manque d'engagement ou de contribution de ces institutions.

Ainsi, on constate tout au long du programme IPAC une absence de mesures et de réformes concrètes et pertinentes dans ce domaine en général, et l'absence de progrès en vue du renforcement institutionnel des ISC et de la *Contraloria* en particulier.

Puis, il aurait dû y avoir un effort plus concerté pour inclure également les principales institutions chargées de faire respecter l'État de droit au sein du pouvoir judiciaire. Cette approche aurait été cohérente avec les efforts louables déployés par l'IPAC (et les membres de l'exécutif) pour encourager la participation de la société civile.

L'action collective de l'IPAC aurait pu être optimisée par une compréhension mutuelle des devoirs et des responsabilités de chaque partie prenante – qu'il s'agisse de la société civile, du secteur privé ou des médias (présents au sein de l'IPAC), du système législatif ou du parlement (peu impliqué) et du système judiciaire (absent) – au sein du programme de réforme.

Dans le cadre de redevabilité participative et mutuelle, chaque partie prenante, et plus globalement la population, aurait dû comprendre clairement que l'exécutif ne pouvait être tenu pour responsable de chaque action. De plus, un tel cadre de redevabilité mutuelle, associé à la publication des résultats, aurait pu favoriser une saine concurrence des efforts de réforme des différentes branches du pouvoir.

Enfin, même si des considérations politiques et institutionnelles ont empêché la conception et l'exécution de réformes dans les systèmes judiciaire et législatif, rien n'aurait empêché la mise en place de groupes de travail parallèles, en dehors de l'IPAC (assortis d'une vague coordination), chargés de définir des réformes destinées à ces branches du pouvoir ; à moins, bien sûr, que la volonté politique ne suive pas.

Quoi qu'il en soit, l'absence de réformes dans les domaines qui sont essentiels pour s'attaquer au problème de l'impunité en République dominicaine, dans le cadre de l'IPAC ou par à travers un programme parallèle, constitue non seulement une opportunité manquée compte tenu des retombées qu'elles auraient pu avoir sur des réformes en faveur de la transparence, mais pourrait également avoir décrédibilisé l'IPAC aux yeux de la population.

### ***Mauvaise gouvernance et très faible mobilisation des recettes fiscales en République dominicaine***

Oscillant autour de 13 % du PIB, le taux de mobilisation des recettes fiscales en République dominicaine est l'un des plus faibles parmi les pays stables de la planète, sans parler des pays occidentaux. En Amérique latine, la moyenne avoisine les 21 % du PIB. Très peu de progrès, voire aucun, n'a été réalisé dans ce domaine au cours des dix dernières années en République dominicaine.

Ce manque de performances dans la mobilisation des recettes fiscales limite grandement l'efficacité du secteur public, particulièrement en matière de gouvernance et de prestation des services. Il illustre en outre de profonds problèmes de gouvernance (et même de corruption), qui ne trouvent pas de solution, très peu de mesures, voire aucune, n'étant prises pour y faire face. Des recettes fiscales extrêmement faibles constituent un défi majeur en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption. L'absence de réformes dans ce domaine essentiel donne une idée de l'importance des groupes d'intérêts du secteur privé qui bénéficient énormément de cette mauvaise gestion, mais aussi de l'absence de volonté de la part de la classe politique et du gouvernement. Toujours sur ce thème et plus fondamentalement, la faible mobilisation des recettes issues de la fiscalité intérieure s'explique par l'incivisme fiscal, l'évasion et la fraude fiscale.

Il est assez révélateur que ce problème essentiel ne figurât pas parmi les domaines de réforme discutés dans le cadre de l'IPAC. Rappelons à ce titre que l'une des raisons invoquées pour expliquer les progrès insuffisants réalisés dans certains domaines de l'IPAC était le déficit de ressources publiques. En fait, c'est le financement indépendant qui a fait la différence pour les groupes de travail qui ont obtenu des résultats. Il est clair que si la République dominicaine doit accomplir des progrès concrets aux plans de la gouvernance et du développement dans un proche avenir, elle doit accorder la priorité à la réorganisation des efforts de recouvrement des impôts.

Cette section était axée sur le double défi de l'impunité et de la faiblesse des recettes fiscales, d'autres domaines importants méritent peut-être qu'on s'y intéresse. Le trafic de drogues et le blanchiment d'argent, qui ont déjà été mentionnés, sont des problèmes qui nécessitent une plus grande attention, tout comme la réforme des administrations locales et la décentralisation.

# CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS CONCRÈTES



Dans ce rapport, nous nous sommes employés à évaluer l'IPAC dans un contexte plus large afin de relancer le débat sur les avantages et les défis des coalitions réformistes en République dominicaine. Ce document ne doit pas être abordé comme une évaluation complète de l'IPAC, car celle-ci nécessiterait des ressources supplémentaires et plus de temps pour que les réformes de l'initiative soient pleinement effectives.

Face à la corruption qui caractérise la République dominicaine d'une part, et à l'évolution positive en matière d'expression citoyenne et d'éthique de redevabilité d'autre part, l'IPAC a été une innovation remarquable qui a favorisé la participation de la société civile et du secteur privé à l'effort de lutte contre la corruption.

Les évaluations d'expériences antérieures recensées dans d'autres pays indiquent que les approches participatives de lutte contre la corruption sont plus prometteuses que les démarches traditionnelles et technocratiques du secteur public qui sont très dirigistes et exclusivement axées sur l'offre. Compte tenu des caractéristiques particulières de la corruption, des libertés civiles et des OSC en République dominicaine, les arguments en faveur de l'approche participative étaient encore plus convaincants.

De plus, la société civile portait de plus en plus un regard las et sceptique sur les réformes. Il importe de noter que le programme a tenu compte de cette lassitude et l'a combattue. L'un de ses principaux objectifs était de redynamiser et d'autonomiser les OSC.

Certains des objectifs de l'IPAC semblent avoir été atteints, mais son résultat le plus notable est probablement d'avoir renforcé la capacité des OSC à travailler collectivement, prouvant ainsi que la communauté dans son ensemble vaut bien plus que la somme de ses parties. Cette « action collective » a clairement généré des gains pour les OSC et pour les bailleurs. L'IPAC est devenue un bon exemple d'une collaboration concrète entre de nombreux bailleurs en amenant l'exécutif, la société civile et les bailleurs de fonds à travailler ensemble.

Comme pour d'autres initiatives innovantes et pluridisciplinaires de ce type qui concernent des domaines politiquement sensibles liés à la gouvernance et à la corruption, la réussite s'accompagne de problèmes et de déceptions. Ces initiatives produisent certes des résultats notables, mais il reste des défis à relever.

Dans l'ensemble, l'IPAC a été une initiative louable. Tous les intervenants ont pris des risques considérables et quelques résultats notables sont déjà visibles – mais on peut s'attendre à plus si un suivi concret est mis en place. Dans cette logique, nous concluons ce rapport en suggérant de possibles initiatives de suivi dans cinq domaines spécifiques en vue d'approfondir la réflexion.

1. *Principaux domaines de réforme à suivre.* Face au double défi de l'impunité et de la fiscalité mentionné plus haut, et étant donné que l'IPAC n'a pas du tout abordé les questions relatives au trafic de drogue, au blanchiment d'argent, à l'administration locale et à la décentralisation, il est important de s'intéresser aux implications de ces dernières pour l'avenir. Plus particulièrement, toute suite donnée

à l'IPAC devra envisager d'associer les branches judiciaire et législative du pouvoir, ainsi que tous les intervenants essentiels à la réforme de la fiscalité.

Si un programme intégré de lutte contre la corruption n'est pas mis en place, la meilleure solution de remplacement consisterait à entreprendre un projet parallèle comparable au processus IPAC. Des réformes simultanées peuvent créer une dynamique, un élan et permettre le suivi des réformes dans des domaines connexes, même si les mesures prises sont différentes. Les réformes qui n'ont pas été menées à terme ouvrent la voie à de nouveaux efforts de réformes. Ainsi, les réformes dans le domaine de la passation des marchés, le compte unique du Trésor (Cuenta Unica) et le besoin urgent de restructurer et de renforcer les ISC nécessitent de nouvelles mesures.

De surcroît, une approche opportuniste consisterait à poursuivre les actions engagées dans des domaines dans lesquels les bailleurs de fonds appliquent déjà des programmes d'appui aux réformes (comme le secteur de l'eau, dont la « Mesa » a obtenu des résultats considérables).

Il est également important d'éviter des erreurs à l'étape suivante. Il y a un risque que certains responsables de l'administration soient tentés de « régler » la participation de la société civile. Cette participation ne doit pas être mandatée par décret ; au contraire, toute réglementation devrait garantir la liberté d'association et de participation pour la société civile. De même, il convient d'empêcher l'exécutif d'utiliser la participation des OSC aux réformes comme un argument politique.

2. *Un forum national.* Des OSC crédibles pourraient, avec le soutien de la communauté des bailleurs de fonds, organiser un forum national de haut niveau sur la lutte contre la corruption, auquel participeraient des membres importants du nouveau gouvernement, mais aussi de l'opposition, du pouvoir législatif, de la justice et du secteur privé.
3. *Exploiter le pouvoir des données et de l'information : construction et publication périodique de nouveaux indices liés aux problèmes de gouvernance en République dominicaine.* Les OSC devraient réaliser une enquête auprès de la population au sujet de la qualité des services publics. Elles devraient ensuite encourager une saine concurrence entre les organismes qui publient régulièrement des enquêtes et des rapports d'évaluation.

En outre, au moins une OSC devrait établir et publier régulièrement un « indice d'impunité », afin de mettre en lumière les manquements graves observés dans de nombreuses institutions chargées de faire respecter l'État de droit. Les OSC et les groupes de réflexion/milieus universitaires devraient par ailleurs porter l'attention sur le niveau extrêmement faible de recouvrement de l'impôt. De simples indicateurs (pas seulement la part globale des recettes fiscales dans le PIB) concernant les impôts effectivement payés par les grandes entreprises et le segment le plus aisé de la population devraient être publiés régulièrement.

4. *La communauté internationale et l'OGP.* Des bailleurs de fonds internationaux (ou le successeur de l'IPAC) pourraient appuyer les efforts susmentionnés et fournir une assistance technique aux OSC. La communauté internationale pourrait également aider la République dominicaine à entreprendre les actions nécessaires en vue de la mise en œuvre efficace des dispositions du partenariat international pour la transparence gouvernementale lancé fin 2011. En fait, l'OGP pourrait même servir de cadre pour la création du successeur de l'IPAC.

5. *Mise à l'échelle et extension des initiatives participatives en République dominicaine et au-delà.* Les nombreux résultats positifs de l'approche rigoureuse, participative et multipartite de l'IPAC permettent de tirer des enseignements qui pourraient s'appliquer à l'avenir, à la fois en République dominicaine et dans beaucoup d'autres pays (et au sein de la communauté des bailleurs de fonds). Les avantages d'une participation institutionnalisée des OSC aux initiatives de promotion de la gouvernance sont souvent sous-estimés, et de nombreux gouvernements et ministères sont initialement sur leurs gardes. Ainsi, les responsables de la société civile et la communauté des bailleurs pourraient devoir intervenir pour vulgariser et expliquer les avantages potentiels de ces initiatives et donner le coup d'envoi de ces programmes. De telles interventions seraient très utiles pour des programmes de promotion de la gouvernance prenant le relais de l'IPAC en République dominicaine, ainsi que pour des initiatives participatives de réforme engagées dans d'autres secteurs. Mais les enseignements tirés de l'IPAC peuvent également s'avérer instructifs pour la communauté internationale des organisations d'aide publique qui semble avoir perdu de vue ses objectifs ces derniers temps, notamment en ce qui concerne le soutien accordé à des programmes nationaux participatifs et extensifs de promotion de la gouvernance et de lutte contre la corruption. Des évaluations similaires portant sur d'autres coalitions réformistes encore en place, comme l'IDEC et le Caribbean Growth Forum, devraient être envisagées, afin d'en comparer les résultats et d'en tirer des enseignements complémentaires.

# ANNEXE A : Programmes participatifs de promotion de la gouvernance et de lutte contre la corruption (sélection)

Pays, nom et type du programme, bailleur, période	Participation des OSC	Description du programme	Évaluation	Source
Géorgie, Albanie et Lettonie : Études diagnostiques et programmes d'action participatifs pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption (GAC) ; Banque mondiale et USAID, 1998-2000	Un groupe de réflexion et des entreprises privées réalisent des études diagnostiques avec la participation de la société civile, d'experts et de l'administration. Des OSC participent aux plans de réforme.	Approche participative de la mise en œuvre d'études diagnostiques GAC suivie par des groupes de travail participatifs sur les thèmes du GAC en utilisant les résultats de l'étude pour formuler un programme d'action. Forum public national associant de multiples parties prenantes en vue d'examiner et de lancer le programme de réforme.	Informelle : Des initiatives et réformes concrètes ont été entreprises dans ces trois pays, qui figurent parmi les premiers à avoir appliqué une approche participative GAC dans certaines institutions identifiées comme rencontrant des problèmes de gouvernance et de corruption. L'approche participative constituait une totale innovation dans ces pays.	Rapports <i>Anticorruption in Transition</i> (Banque mondiale, plusieurs années), autres documents
Bosnie, Kirghizistan, Kazakhstan, Roumanie, Slovaquie : Études diagnostiques et programmes d'action pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption (GAC) ; Banque mondiale et (principalement) USAID, 2000-2003	Un groupe de réflexion et des entreprises privées réalisent des études diagnostiques auxquelles participent quelque peu la société civile, des experts et des agents de l'administration qui préparent les plans d'action.	Approche participative de la mise en œuvre d'études diagnostiques GAC et groupes de travail participatifs sur la formulation des programmes. Forum public national associant de multiples parties prenantes en vue d'examiner et de lancer le programme de réforme.	Informelle : des initiatives et réformes concrètes ont été entreprises ; différents niveaux de participation de la société civile, un concept nouveau dans ces pays. Le niveau de participation varie.	Rapports <i>Anticorruption in Transition</i> (Banque mondiale, plusieurs années), autres documents
Tanzanie, ateliers nationaux sur l'intégrité ; Banque mondiale/gouvernement ; programme national ; 1997-2003	Conception, mise en œuvre, supervision, collaboration	3 ateliers organisés ; le 1 <sup>er</sup> a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'action pour un programme national de lutte contre la corruption. Les autres ont évalué la suite donnée au plan d'action par les pouvoirs publics. Les résultats ont été publiés dans les médias.	Leeuw, van Gils et Kreft : Les ateliers nationaux sur l'intégrité ont été d'importants outils de lutte contre la corruption, car ils ont facilité l'adhésion de toutes les parties prenantes.	Leeuw, Frans, Ger van Gils et Cora Kreft : 1997. « <i>Evaluating EDI's anti-corruption initiatives in Uganda and Tanzania.</i> » Document de travail, Banque mondiale, Washington.

Suite de l'annexe A page suivante

Pays, nom et type du programme, bailleur, période	Participation des OSC	Description du programme	Évaluation	Source
Ouganda, ateliers nationaux sur l'intégrité ; Banque mondiale /gouvernement ; programme national ; 1997-2004	Conception, mise en œuvre, supervision, collaboration	Le 1 <sup>er</sup> atelier a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'action national de lutte contre la corruption. Il a été suivi d'une campagne de relations publiques et de plusieurs ateliers de suivi.	Les deux premiers ateliers ont été médiatisés ; toutefois, le programme a par la suite perdu en efficacité, car le public était déjà très sensibilisé à la corruption avant la tenue des ateliers.	Leeuw, Frans, Ger van Gils et Cora Kreft : 1997. « <i>Evaluating EDI's anti-corruption initiatives in Uganda and Tanzania.</i> » Document de travail, Banque mondiale, Washington.
Bénin ; Comité technique ; Banque mondiale /gouvernement ; programme national ; 1997-2000	Conception, mise en œuvre, supervision, collaboration	Le Comité technique a réuni des représentants de la société civile et des responsables du gouvernement pour formuler une législation visant à renforcer le contrôle parlementaire sur le budget et à assurer la publicité des procédures d'appel d'offres. Il a également conçu une nouvelle agence de lutte contre la corruption.	Le Comité technique a connu un succès mitigé. Le budget et la législation ont été adoptés. Mais les négociations autour de l'agence de lutte contre la corruption ont échoué. Le gouvernement voulait contrôler l'agence et la société civile voulait un directeur indépendant.	Haarhuis, Klein et Carolien Maria. 2005. « <i>Promoting Anti-Corruption Reforms: Evaluating the Implementation of a World Bank Anti-Corruption Program in 7 African Countries (1999-2001).</i> » Université d'Utrecht.
Kenya ; Autorité kenyane de lutte contre la corruption ; Banque mondiale/gouvernement ; programme national ; 1997-2000	Mise en œuvre, supervision	Le gouvernement a créé une nouvelle agence de lutte contre la corruption et invité la société civile à l'aider à mettre en œuvre et à superviser son plan de lutte contre la corruption.	Au final, le programme fut un échec. Certaines réformes ont été adoptées, mais l'agence de lutte contre la corruption a été invalidée par la Cour suprême qui a peut-être subi des pressions de membres du gouvernement en vue de stopper les réformes.	Haarhuis, Klein et Carolien Maria. 2005. « <i>Promoting Anti-Corruption Reforms: Evaluating the Implementation of a World Bank Anti-Corruption Program in 7 African Countries (1999-2001).</i> » Université d'Utrecht.

Suite de l'annexe A à la page suivante

Pays, nom et type du programme, bailleur, période	Participation des OSC	Description du programme	Évaluation	Source
Ghana ; <i>Ghana Anti-Corruption Coalition</i> ; programme national ; 2000-aujourd'hui	Conception, mise en œuvre, supervision, collaboration	La coalition est née d'un atelier national sur l'intégrité. Elle a formulé et mis en œuvre un plan national de lutte contre la corruption. La coalition demeure une plateforme pour la société civile et les pouvoirs publics qui parrainent conjointement des plans de lutte contre la corruption.	La coalition anti-corruption du Ghana est inédite. Elle est efficace, car elle permet de partager la redevabilité du programme de réformes anti-corruption. Elle a été récompensée par la Banque mondiale dans le cadre d'un concours entre praticiens pour la meilleure action collective contre la corruption.	Johnston, Michael et Sahr Kpundeh. 2002. <i>“Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform.”</i> Institut de la Banque mondiale, Banque mondiale, Washington.
Arménie ; <i>Anti-Corruption Participatory Monitoring</i> ; suivi participatif de la lutte contre la corruption ; 2005-2007	Mise en œuvre, supervision, collaboration	Une coalition d'OSC a préparé et réalisé une enquête sur la corruption dans le secteur de la santé publique. Les résultats ont été présentés aux autorités et aux médias afin d'être diffusés.	s.o.	“ <i>Strengthening Awareness and Response in Exposure of Corruption in Armenia.</i> ” Rapport final. Conclusions du suivi participatif de la lutte contre la corruption effectué dans les secteurs de la santé et de l'éducation par des groupes de lutte contre la corruption de la société civile.
Pérou ; <i>Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP)</i> ; gouvernement ; programme national ; 2001-aujourd'hui	Collaboration	Le MCLCP est un forum permettant au gouvernement et aux OSC de collaborer à la formulation de politiques nationales dans divers secteurs, y compris des politiques de lutte contre la corruption.	s.o.	Felicio, M. et Indu John-Abraham. 2004. « <i>Peru: a System of Social Accountability.</i> » Série de l'équipe de la Banque chargée des relations avec la société civile pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Banque mondiale, Washington.

*Suite de l'annexe A à la page suivante*

Pays, nom et type du programme, bailleur, période	Participation des OSC	Description du programme	Évaluation	Source
Bénin, Bolivie, Brésil, Burundi, Colombie, Équateur, Ghana, Guatemala, Guinée, Haïti, Honduras, Kenya, Madagascar, Malawi, Mozambique, Paraguay, Pérou, Sierra Leone, Zambie ; études diagnostiques nationales ; programme national, Banque mondiale/OSC locales ; 1997-2006	Conception, mise en œuvre, supervision	La Banque mondiale, les OSC locales, des responsables du gouvernement et des bailleurs de fonds ont collaboré à la conception et la réalisation d'enquêtes sur la corruption dans les services publics ; les enquêtes étaient thématiques et sectorielles. Approche participative du diagnostic et de la formulation des réformes.	s.o.	Institut de la Banque mondiale. 2012. "Governance Diagnostic Brief." Banque mondiale, Washington.
Géorgie ; Initiative des autorités locales ; Partners for Democratic Change ; programme infranational ; 2010	Conception, mise en œuvre	Des responsables des administrations locales et des représentants de la société civile ont formé une coalition pour enquêter sur les causes et les manifestations de la corruption dans les administrations locales. Cette coalition a organisé une série d'ateliers pour discuter de l'amélioration des structures de lutte contre la corruption des collectivités locales.	s.o.	Partners for Democratic Change ( <a href="http://www.fpd.ro/services.php?do=anticorruption_strategies">http://www.fpd.ro/services.php?do=anticorruption_strategies</a> )
Pologne ; Sokolka ; Partners for Democratic Change ; programme infranational ; 2010	Conception, mise en œuvre	Des OSC et des responsables du gouvernement ont conduit une série de conférences et d'enquêtes, puis ont formulé une stratégie visant à réduire la corruption et améliorer la prestation de services au niveau des municipalités. Le programme a été mis en œuvre conjointement.	s.o.	Suwaj, Patrycja Joanna. 2011. "Sokolka Case Study: Strategies to Treat and Prevent Corruption through Increasing Local Government Integrity, Efficiency and Accountability." Prism Association.

Suite de l'annexe A à la page suivante

Pays, nom et type du programme, bailleur, période	Participation des OSC	Description du programme	Évaluation	Source
Roumanie ; Craiova ; Partners for Democratic Change ; programme infranational ; 2008	Conception, mise en œuvre	Les autorités municipales ont entrepris une enquête en vue d'identifier les secteurs qui avaient le plus besoin de programmes de lutte contre la corruption. Elles ont ensuite préparé un plan stratégique de lutte contre la corruption qui recommandait des programmes de formation bien ciblés. Les OSC ont ensuite été associées à la conception et à la mise en œuvre des programmes de formation.	s.o.	Vasilache, Ana et Nicole Rata. <i>“Craiova, Romania, Case Study: Strategies to Treat and Prevent Vulnerability to Corruption through Increasing Local Government Integrity, Efficiency and Accountability.”</i> Local Government Initiative of the Open Society Institute.
Slovaquie ; ville de Martin ; Transparency International ; programme infranational ; 2008	Conception, mise en œuvre	TI et la ville de Martin ont réalisé un audit conjoint de plusieurs programmes municipaux, identifié les secteurs présentant de sérieux problèmes de corruption, puis formulé et mis en œuvre des programmes de formation dans le but de réduire la corruption dans ces secteurs.	En 2011, la ville de Martin a reçu le prix du service public de l'ONU dans la catégorie « Prévenir et combattre la corruption ».	Partners for Democratic Change ( <a href="http://www.fpd.ro/services.php?do=anticorruption_strategies">http://www.fpd.ro/services.php?do=anticorruption_strategies</a> )

# ANNEXE B : État d'avancement de la mise en œuvre des recommandations de l'IPAC, 7 février 2012

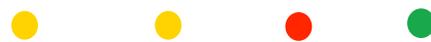
GROUPE DE TRAVAIL 1 – LOIS ET RÈGLEMENTS SUR LES ACQUISITIONS	Mars 2011	Juin 2011	Oct. 2011	Déc. 2011
<b>R.1 – Veiller au respect de la Loi 340-06 sur l'achat et la passation de marchés et contrats de biens, services et travaux</b>				
A.1.1 Transmettre un document officiel au Contrôleur général de la République dominicaine.	●	●	●	●
A.1.2 Transmettre un document officiel au ministère des Finances concernant le transfert de l'administration et du contrôle du portail des marchés et contrats de la République dominicaine à la Direction générale des marchés et contrats	●	●	●	●
<b>R.2 – Transformer le portail des marchés et contrats de la République dominicaine en un portail transactionnel</b>				
A.2.1 La Direction générale des marchés et contrats conçoit, développe et administre un portail transactionnel	●	●	●	●
A.2.2 Renforcer la structure organisationnelle de la Direction générale des marchés et contrats	●	●	●	●
A.2.3 Publier un décret approuvant la version préliminaire du règlement unique sur la passation des marchés	●	●	●	●
A.2.4 Réaliser une auto-évaluation CAD/OCDE	●	●	●	●
GROUPE DE TRAVAIL 2 – FONCTION PUBLIQUE	Mars 2011	Juin 2011	Oct. 2011	Déc. 2011
<b>R.4 – L'exécutif donne instruction aux ministres de se conformer dûment à la Loi 41-08 sur la fonction publique</b>				
A.4.1 Encourager l'exécutif à adresser une instruction aux ministres leur demandant de se conformer à la Loi 41-08 sur la fonction publique		●	●	●
A.4.2 Incorporer des agents éligibles dans l'administration (Loi 41-08)	●	●	●	●
A.4.3 Appliquer effectivement le cadre commun d'évaluation	●	●	●	●
A.4.4 Appliquer le SASP dans l'administration centrale	●	●	●	●
A.4.5 Diffuser et vulgariser la Loi 41-08	●	●	●	●
A.4.6 Établir un guichet unique pour simplifier les procédures réglementaires	●	●	●	●

<b>R.5 – Les institutions déléguées doivent présenter au Chef de l'État la proposition de loi qui doit être soumise au consensus préalable du Conseil économique et social avant d'être transmise au Congrès</b>				
A.5.1 Préparer la proposition de loi organique sur la simplification de la macrostructure	●	●	●	●
<b> GROUPE DE TRAVAIL 3 – GESTION FINANCIÈRE</b>	<b>Mars 2011</b>	<b>Juin 2011</b>	<b>Oct. 2011</b>	<b>Déc. 2011</b>
<b>R.6 – Mettre en application le compte unique du Trésor</b>				
A.6.1.1 Approuver le modèle conceptuel du compte unique du Trésor	●	●	●	●
A.6.1.2 Décrire les fonctions des unités sous le compte unique du Trésor	●	●	●	●
A.6.1.3 Définir, formuler et documenter les textes réglementaires	●	●	●	●
A.6.1.4 Identifier et enregistrer l'ensemble des comptes bancaires	●	●	●	●
A.6.2 Mettre en place un système informatique	●	●	●	●
A.6.3 Mettre le compte unique du Trésor en service	●	●	●	●
<b>R.7 – Publier sur internet les informations sur l'exécution du budget tirées du système intégré de gestion financière (IFMS)</b>				
A.7.1 Publier l'évolution historique de l'exécution du budget par les différents gouvernements	●	●	●	●
A.7.2 Procéder à l'analyse des recettes	●	●	●	●
A.7.3 Procéder à l'analyse des dépenses	●	●	●	●
A.7.4 Élaborer un budget annuel et un plan d'exécution mensuel pour chaque entité gouvernementale	●	●	●	●
A.7.5 Mettre en œuvre une feuille de route technique pour une consultation facile des informations de l'IFMS	●	●	●	●
A.7.6 Préparer des rapports budgétaires faciles à interpréter et apporter des améliorations technologiques à l'IFMS	●	●	●	●
<b>R.8 – Mettre en application le Décret n° 211-10 portant sur la méthodologie commune d'évaluation et l'extension de l'auto-évaluation dans des domaines essentiels de la gestion des programmes et des finances publiques</b>				
A.8.1 Appliquer le cadre commun d'évaluation avec la participation de l'administration et de la société civile	●	●	●	●
A.8.2 Préparer un graphique indiquant les principaux processus financiers	●	●	●	●
A.8.3 Évaluer les processus et les recommandations et vulgariser les enseignements	●	●	●	●
<b>R.9 – Mener des recherches en vue d'améliorer les décisions concernant la gestion et la planification financières</b>				

A.9.1 Évaluer les performances des mécanismes de coordination existants



A.9.2 Identifier des points de contact (entrées et sorties)



A.9.3 Concevoir des outils de coordination



A.9.4 Préparer des rapports sur la recherche de consensus autour des outils à mettre en œuvre



<b>GROUPE DE TRAVAIL 4 – ACCÈS À L'INFORMATION</b>	<b>Mars 2011</b>	<b>Juin 2011</b>	<b>Oct. 2011</b>	<b>Déc. 2011</b>
<b>R.10 – Donner instruction aux responsables de publier sur internet des informations standardisées dans un délai de 90 jours</b>				
A.10.1 Établir et approuver un guide de présentation standard	●	●	●	●
A.10.2 Appliquer (diffusion, formation et conseil) le guide de présentation standard dans toutes les institutions publiques	●	●	●	●
A.10.3 Actualiser les informations sur les sites web	●	●	●	●
A.10.4 Vérifier périodiquement le respect des directives	●	●	●	●
<b>R.11 – Établir le Bureau d'accès public à l'information</b>				
A.11.1 Examiner la proposition actuelle présentée au CNECC	●	●	●	●
A.11.2 Soumettre ladite proposition au Congrès	●	●	●	●
<b>R.12 – Mettre en œuvre différentes mesures visant à améliorer les connaissances sur l'accès des citoyens à l'information publique</b>				
A.12.1 Donner des instructions aux institutions visées aux articles 42, 43 et 44 du règlement 130-05 du Code concernant le respect de leurs obligations respectives	●	●	●	●
A.12.2 Lancer une campagne d'éducation sur les droits et responsabilités établis dans la Loi 2000-04	●	●	●	●
<b>R.13 – Évaluer le modèle organisationnel et l'état d'avancement des Bureaux d'accès public à l'information</b>				
A.13.1 Préparer un document d'évaluation de la structure organisationnelle et de l'état d'avancement des Bureaux d'accès public à l'information	●	●	●	●
<b>R.14 – Cartographier les OAI (Bureaux d'accès à l'information) sous la tutelle de l'autorité principale en vertu de la Loi 200-04</b>				
A.14.1 Le Conseil national des réformes (CONARE) actualise l'organigramme des OAI	●	●	●	●
<b>R.15 – Vérifier que la Cour des comptes, le Contrôleur général et la Direction générale des achats et des marchés remplissent leurs missions de contrôle interne et externe</b>				
A.15.1 Publier les audits de la Cour des comptes sur les sites web dédiés au budget et à l'exécution budgétaire	●	??	●	●
A.15.2 Publier sur internet les audits du Contrôleur général concernant les allocations, les salaires et les paiements dans chaque institution publique	●	??	●	●
A.15.3 Réaliser un audit du Département des achats et des marchés sur les prescriptions légales figurant dans la Loi 340-06 relative aux achats et à la passation des marchés et contrats concernant les politiques de transparence de chaque institution	●	??	●	●

<b>GROUPE DE TRAVAIL 5 — INFRASTRUCTURES</b>	<b>Mars 2011</b>	<b>Juin 2011</b>	<b>Oct. 2011</b>	<b>Déc. 2011</b>
<b>R.16.1 Établir un système de suivi informatisé pour la gestion des contrats et le suivi des travaux publics en République dominicaine (sur le portail des marchés)</b>				
A.16.1 Établir un système informatique	●	●	●	●
A.16.1.2 Produire un manuel de procédures	●	●	●	●
<b>R.16.2 Définir un indice de coût et produire un catalogue des prix de la construction</b>				
R.16.2.1 Élaborer une proposition d'indice de coût pour les travaux publics devant inclure un catalogue des prix et des formules d'ajustement	●	●	●	●
<b>GROUPE DE TRAVAIL 6 – SANTÉ PUBLIQUE</b>	<b>Mars 2011</b>	<b>Juin 2011</b>	<b>Oct. 2011</b>	<b>Déc. 2011</b>
<b>R.17 Établir un système d'approvisionnement unique et harmonisé pour le sous-secteur public du système national de santé</b>				
A.17.1 Établir et mettre au point un système unique d'approvisionnement pour le sous-secteur public	●	●	●	●
A.17.2 Veiller au respect de la Loi 340-06 et de ses règlements concernant le processus d'achat d'équipements médicaux et sanitaires	●	●	●	●
A.17.3 Promouvoir l'accès aux autorités du secteur de la santé qui achètent des médicaments et des fournitures sanitaires par le biais du système national d'acquisitions	●	●	●	●
<b>R.18 Établir un sous-système de gestion des médicaments pour le réseau des prestataires de santé</b>				
A.18.1 Définir et actualiser le modèle de réseau de santé et élaborer le plan stratégique de développement du réseau de services publics qui intègre l'administration pharmaceutique	●	●	●	●
A.18.2 Renforcer la participation des organes de surveillance aux activités d'audit et de contrôle couvrant les institutions de santé publique qui se chargent des achats et des recrutements	●	●	●	●
A.18.3 Unifier le système d'achat de médicaments et de fournitures sanitaires des SRS dans le cadre de PROMESE/CAL	●	●	●	●
<b>R.19 Renforcer la capacité de PROMESE-CAL à regrouper tous les achats de fournitures médicales</b>				
A.19.1 Renforcer la capacité de PROMESE-CAL à répondre à l'ensemble des besoins du réseau de santé publique	●	●	●	●
A.19.2 Définir et établir des mécanismes de coordination avec les SRS dans la perspective d'un système national d'achats consolidés à travers PROMESE	●	●	●	●

<b>R.20 Renforcer la capacité de régulation de la Direction générale des médicaments et des pharmacies au ministère de la Santé</b>				
A.20.1 Actualiser le cadre juridique et réglementaire du règlement 246-06	●	●	●	●
A.20.2 Promouvoir l'utilisation rationnelle des médicaments parmi les prescripteurs, les vendeurs et les utilisateurs	●	●	●	●
A.20.3 Actualiser le cadre des médicaments essentiels et préparer un catalogue national des fournitures médicales comprenant les médicaments	●	●	●	●
A.20.4 Renforcer le Bureau de services à la clientèle	●	●	●	●
<b>GRUPE DE TRAVAIL 7 — ÉDUCATION</b>	<b>Mars 2011</b>	<b>Juin 2011</b>	<b>Oct. 2011</b>	<b>Déc. 2011</b>
<b>R.22 Renforcer les mécanismes d'enregistrement, d'analyse et de validation</b>				
A.22.1 Renforcer les mécanismes d'enregistrement, d'analyse et de validation en vue de se conformer au programme, au calendrier scolaire et aux emplois du temps dans les écoles	●	●	●	●
A.22.2 Établir un système de communication des résultats des élèves, des centres éducatifs, des districts et d'autres services d'éducation	●	●	●	●
<b>R.23 Réaliser un projet pilote de distribution de fournitures en vue d'améliorer la qualité de l'éducation</b>				
A.23.1 Créer un projet pilote pour améliorer la qualité de l'éducation	●	●	●	●
<b>GRUPE DE TRAVAIL 8 — ÉNERGIE</b>	<b>Mars 2011</b>	<b>Juin 2011</b>	<b>Oct. 2011</b>	<b>Déc. 2011</b>
<b>R.24 – Sélectionner des sous-traitants selon des critères prédéfinis</b>				
A.24.1 Établir des critères de sélection clairs pour les sous-traitants et examiner les critères de sélection actuels afin de déterminer s'ils correspondent aux nouveaux critères	●	●	●	●
A.24.2 Préparer une liste d'entreprises « non éligibles » qui ne doivent être recrutées par aucune société du secteur	●	●	●	●
A.24.3 Préparer un manuel de procédures standardisé pour les services de sous-traitance dans le secteur de la distribution de l'énergie	●	●	●	●
<b>R.25 Créer une page d'information en ligne pour le secteur de l'électricité</b>				
A.25.1 Obtenir des données de référence	●	●	●	●
A.25.2 Standardiser les données et définir un processus de collecte automatique desdites données	●	●	●	●

A.25.3 Établir des procédures de communication entre les bases de données	●	●	●	●
A.25.4 Construire le site web (programmation et essai)	●	●	●	●
A.25.5 Publier les informations en ligne	●	●	●	●
<b>R.26 Programme des sociétés de certification des audits énergétiques</b>				
A.26.1 Cours de certification des entreprises et des professionnels	●	●	●	●
A.26.2 Créer un équipement de comptage expérimental à louer ou prêter	●	●	●	●
A.26.3 Démarrer un programme de mesure de l'utilisation de l'énergie avec DIGENOR	●	●	●	●
A.27.4 Évaluer et certifier des professionnels et/ou des entreprises		●	●	●
<b>R.27 – Entreprendre une campagne de sensibilisation aux économies d'énergie</b>				
A.27.1 Mener une campagne d'éducation pour promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'électricité	●	●	●	●
A.27.2 Préparer le matériel éducatif	●	●	●	●
A.27.3 Préparer des annonces publicitaires à diffuser à la radio et à la télévision		●	●	●
A.27.4 Instituer un Prix pour la maîtrise de l'énergie		●	●	●
A.27.5 Exécuter un programme d'efficacité énergétique dans les établissements publics		●	●	●
<b>GROUPE DE TRAVAIL 9 — EAU</b>	<b>Mars 2011</b>	<b>Juin 2011</b>	<b>Oct. 2011</b>	<b>Déc. 2011</b>
<b>R.28 Appliquer un cadre juridique approprié</b>				
A.28.1.1 Préparer et promulguer un projet de loi sur l'eau	●	●	●	●
A.28.1.2 Préparer et promulguer un projet de loi sur l'eau potable et la qualité de l'eau	●	●	●	●
A.28.1.3 Modifier et approuver des textes d'application	●	●	??	●
<b>R.28.2 Établir ou adapter une institution en vue d'exercer un contrôle adéquat sur le secteur</b>				
A.28.2.1 Réviser le cadre juridique actuel de façon à retenir une seule entité de supervision et de régulation du secteur	●	●	●	●
A.28.2.2 Définir et établir les fonctions, la structure organisationnelle, les processus et les procédures de ladite entité	●	●	●	●
A.28.2.3 Définir et lancer les processus et procédures de coordination de l'entité de supervision avec les institutions du secteur	●	●	●	●
<b>R.28.3 Établir des contrats de gestion pour garantir l'efficacité du service</b>				

A.28.3.1 Concevoir et appliquer des contrats de gestion ou de performance pour les organismes d'exécution	●	●	●	●
A.28.3.2 Concevoir et exécuter un projet pilote pour décentraliser la gestion et la fourniture des services d'irrigation	●	●	●	●
<b>R.28.4 Appliquer et superviser les contrats de gestion des services</b>				
A.28.4.1 Définir des stratégies et fournir une capacité opérationnelle	●	●	●	●
A.28.4.2 Mobiliser des financements à l'appui des réformes institutionnelles	●	●	●	●
<b>GROUPE DE TRAVAIL 10 – ORGANISMES DE SUPERVISION</b>	<b>Mars 2011</b>	<b>Juin 2011</b>	<b>Oct. 2011</b>	<b>Déc. 2011</b>
<b>R.29 – Renforcer les organismes de contrôle par la mise en application des plans stratégiques de la Cour des comptes, du Contrôleur général et de la Direction générale des achats et des marchés et contrats</b>				
A.29.1 Renforcer la Cour des comptes dans un souci de rentabilité	●	●	●	●
A.29.2 Renforcer la Chambre des comptes selon une approche axée sur les processus	●	●	●	●
A.29.3 Renforcer la Chambre des comptes selon une approche axée sur les ressources humaines	●	●	●	●
A.29.4 Renforcer le Contrôleur général de la République dominicaine sur le plan institutionnel	●	●	●	●
A.29.5 Mettre en œuvre SINACI et NBCI	●	●	●	●
A.29.6 Programme de renforcement des capacités théoriques et pratiques de la Direction des achats et des marchés et contrats (?)	●	●	●	●
<b>R.30 Accroître la participation des organismes et de leurs responsables au renforcement de leur environnement de contrôle interne</b>				
A.30.1 Organiser une manifestation réunissant tous les responsables de haut niveau à l'occasion de l'annonce par le Président que 2011 est déclarée « Année du renforcement institutionnel démocratique »	●	●	●	●
A.30.2 Élaborer un programme d'activités pour promouvoir « l'Année du renforcement institutionnel démocratique »	●	●	●	●

# NOTES



1. Basée sur la documentation concernant de récentes études d'impact et des expériences randomisées sur le terrain menées dans le cadre de projets visant à accroître la transparence et l'éthique de redevabilité, cette stratégie du « sandwich » est décrite en détail dans Fox (2014).
2. Les représentations diplomatiques et les organismes internationaux suivants ont soutenu l'IPAC : Agence espagnole de coopération pour le développement (AECID), Ambassade de France, Ambassade des Pays-Bas, Ambassade du Royaume-Uni, Banque interaméricaine de développement (BID), Délégation de l'Union européenne (UE), Ambassade du Canada, Organisation des États américains (OEA), Organisation internationale pour les migrations (OIM), Organisation panaméricaine de la santé (PAHO), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Agence américaine pour le développement international (USAID) et Banque mondiale (BM).
3. Cette réforme est actuellement consignée dans une étude de cas portant sur la contribution de l'IPAC à la promotion du changement.

# BIBLIOGRAPHIE

---

- Associated Press. 2012. “3 Top Dominican Republic Cops Accused in Drug Case.” Fox News, May 24. [http://www.foxnews.com/world/2012/05/24/3-top-dominican-republic-cops-accused-in-Dominican Republic-cug-case/#ixzz1yWucU51C](http://www.foxnews.com/world/2012/05/24/3-top-dominican-republic-cops-accused-in-Dominican-Republic-cug-case/#ixzz1yWucU51C).
- Chronos Info. 2010. *Vrbovec & Zabok Case Study: Strategies to Treat and Prevent Vulnerability to Corruption through Increasing Local Government Integrity, Efficiency and Accountability*. Open Society Institute.
- Civil Society Anti-Corruption Groups. *Strengthening Awareness and Response in Exposure of Corruption in Armenia*. Final Report of the Anti-Corruption Participatory Monitoring Conducted in Health and Education Sectors. <http://europeandcis.undp.org/anticorruption/show/80F27272-F203-1EE9-BC67DB9B1ACF5B3F>.
- Crassweller, Robert. 1966. *Trujillo: The Life and Times of a Caribbean Dictator*. New York: MacMillan.
- Dominican Today. 2012. “Government Corruption Goes from ‘Bottles’ to ‘Jugs.’” March 26. <http://www.dominicantoday.com/Dominican-Republic/local/2012/3/26/43108/Government-corruption-goes-from-bottles-to-jugs>
- Espinal, Rosario. 1990. “The Defeat of the Dominican Revolutionary Party in the 1986 Elections: Causes and Implications.” *Bulletin of Latin American Research*. <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/3338218.pdf>
- Espinal, Rosario, Jonathan Hartlyn, and Jana Morgan Kell. 2006. *Performance Still Matters: Explaining Trust in Government in the Dominican Republic*. Comparative Political Studies.
- Felicio, Mariana, and Indu John-Abraham. 2004. “Peru: Towards a System of Social Accountability.” Special Series of the Civil Society Team for Latin American and the Caribbean, the World Bank.
- Fieser, Ezra, and Jacqueline Charles. 2012. “Dominican Authorities Investigating Haitian Contracts of Senator.” *The Miami Herald*, April 2. <http://www.miamiherald.com/2012/04/02/2728451/dominican-authorities-investigating.html>
- Fox, Jonathan. 2014. “Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?” GPSA Working Paper 1, World Bank, Washington DC.
- Freedom House. 2002. “Dominican Republic.” *Freedom in the World*. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/dominican-republic>.
- . 2004. “Dominican Republic.” *Freedom in the World*. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/dominican-republic>.
- . 2009. “Dominican Republic.” *Freedom in the World*. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/dominican-republic>.
- Guerzovich, Florencia. 2011. “How to Articulate and Strengthen Pro-Reform Coalitions: The Case of the Participatory Anticorruption Initiative in the Dominican Republic.” For Internal Use Only.
- Haarhuis, Klein, and Carolien Maria. 2005. “Promoting Anti-Corruption Reforms: Evaluating the Implementation of a World Bank Anti-Corruption Program in Seven African Countries (1999–2001).” Dissertation, University of Utrecht.
- Hartlyn, Jonathan. 2010. “A Country Study: Dominican Republic.” Library of Congress Country Studies. <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/dotoc.html>

- Immigration and Refugee Board of Canada. 2007. "Dominican Republic: Organized Crime; Government Actions to Fight Organized Crime; State Protection for Witnesses of Crime." <http://www.unhcr.org/refworld/docid/469cd6a614.html>
- Jesuit Refugee Service. 2006. "Haití: empoderamos a las comunidades fronterizas haitianas y protejamos sus derechos humanos fundamentales."
- Johnston, Michael, and Sahr Kpundeh. 2002. *Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform*. The World Bank Institute.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2011. *Worldwide Governance Indicators: A Summary of Data. Methodology and Analytical Issues*. [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)
- Leeuw, Frans, Ger van Gils, and Cora Kreft. 1997. "Evaluating EDI's Anti-Corruption Initiatives in Uganda and Tanzania." Working Paper, the World Bank.
- Matsuda, Yasuhiko and Andrea Gallina. 2013. "La economía política del desarrollo en República Dominicana. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad." World Bank, Washington DC. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/10/15/000456286\\_20141015104304/Rendered/PDF/913120IGRoREPLooBox385295B00PUBLICo.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/10/15/000456286_20141015104304/Rendered/PDF/913120IGRoREPLooBox385295B00PUBLICo.pdf)
- Moya Pons, Frank. 1998. "The Dominican Republic: A National History." Markus Wiener Publishers, Inc.
- . 2009. *Introducción. Historiadores y patriotas, Colección Pensamiento Dominicano*. Volumen V. Historia, pp. 17–29. Santo Domingo: Sociedad Dominicana de Bibliófilos.
- Partners for Democratic Change. [http://www.fpd.ro/services.php?do=anticorruption\\_strategies](http://www.fpd.ro/services.php?do=anticorruption_strategies)
- Paul, Samuel. 1996. *Making Voice Work: The Report Card on Bangalore's Public Services*. World Bank, Washington DC.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6 (1): 65–78.
- Ribando Seekle, Clare. 2011. *Dominican Republic: Background and US Relations*. Congressional Research Service.
- . 2005. *Dominican Republic: Political and Economic Conditions and Relations with the United States*. Congressional Research Service. <http://fpc.state.gov/documents/organization/46402.pdf>.
- Robles, Frances. 2012. "Dominican Generals Tied to Dominican Republics Lose US Travel Visas." *The Miami Herald*, February 24. <http://www.miamiherald.com/2012/02/24/2659531/dominican-generals-tied-to-Dominican-Republics.html#storylink=cpy>
- Sanchez, Miguel, and Roby Senderowitsch. 2012. "The Political Economy of the Middle Class in the Dominican Republic: Individualization of Public Goods, Lack of Institutional Trust, and Weak Collective Action." Working Paper, World Bank.
- Seelke, Clare. 2011. *Dominican Republic: Background and US Relations*. Congressional Research Service. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41482.pdf>
- Shoichet, Catherine, and Diulka Perez. 2011. "Amnesty: Killings by Dominican Police 'Alarming.'" CNN, October 25. <http://www.cnn.com/2011/10/25/world/americas/dominican-republic-police/index.html>
- Suwaj, Patrycja Joanna. 2011. "Sokolka Case Study: Strategies to Treat and Prevent Corruption through Increasing Local Government Integrity, Efficiency and Accountability." Prism Association.
- United Nations. 2005. *Dominican Republic: Public Administration Country Profile*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

- United States Department of State. 2006. *Dominican Republic*. International Narcotics Control Strategy Report.
- USAID. 2008. *Audit of USAID's Anticorruption Activities in the Dominican Republic*. Office of the Inspector General, Audit Report 1-517-09-003-P.
- Vasilache, Ana, and Nicole Rata. 2011. *Craiova, Romania Case Study, Strategies to Treat and Prevent Vulnerability to Corruption through Increasing Local Government Integrity, Efficiency and Accountability*. Local Government Initiative of the Open Society Institution.
- West, Jacqueline, eds. 2001. *South American, Central America, and the Caribbean 2002: Regional Surveys of the World*. 10th ed. Taylor & Francis.
- World Bank. 2011. "Dominican Republic: GAC Note." Dominican Republic Country Office, the World Bank, Dominican Republic, Mimeo.
- . 2006. *Dominican Republic Poverty Assessment Achieving More Pro-Poor Growth*. Document of the World Bank, the Inter-American Bank and the Government of the Dominican Republic.
- . 2012. *Dominican Society Leads the Anti-Corruption National Dialogue*. World Bank. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/DOMINICANEXTN/0,,contentMDK:23069285~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:337769,00.html>
- World Bank Institute. 2012. *Governance Diagnostic Brief*. World Bank.



**GLOBAL  
PARTNERSHIP FOR  
SOCIAL  
ACCOUNTABILITY**

---

**For further information:**

**Global Partnership for Social Accountability**

**The World Bank**

**1818 H Street NW**

**Washington DC 20433**

**Phone +1 202-458-5721**

**[www.theGPSA.org](http://www.theGPSA.org)**

**[www.GPSAknowledge.org](http://www.GPSAknowledge.org)**