



Elaborer un système de gestion des risques de corruption pour ONG : Réflexions à l'usage des donateurs

Marijana Trivunovic
Jesper Johnson
Harald Mathisenn

U4 est un centre de ressources en ligne qui s'adresse aux praticiens du développement souhaitant trouver des solutions aux défis liés à corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans leur travail

Le centre de ressources U4 est géré par Chr. Michelsen Institute (CMI) qui est une fondation indépendante de recherche en sciences sociales travaillant sur les questions de développement. U4 est financé par: AusAID (Australie), CTB/BTC (Belgique), CIDA (Canada), DFID (Royaume-Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) and le Ministère néerlandais des Affaires étrangères.

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux du ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des agences partenaires de U4.

(Copyright 2012 - CMI/U4).

Elaborer un système de gestion des risques de corruption pour ONG :

Réflexions à l'usage des donateurs

Marijana Trivunovic
Jesper Johnsen
Harald Mathisen

Document d'analyse traduction de U4 Issue 2011:9
Traduit par Maëlle Duquesne

U4 Issue

Septembre 2012 N°5



Sommaire

Résumé	iv
1. Introduction : L'élaboration d'un système de gestion des risques de corruption au sein d'une ONG	1
1.1 Remarques d'ordre méthodologique	1
1.2 Corruption et développement.....	2
1.3 Les risques de corruption au sein des ONG	4
1.4 Gérer les risques de corruption	7
2. Recommandations en matière de mesures de gestion des risques de corruption	9
2.1 Les composantes d'un système institutionnel de gestion des risques de corruption	9
2.2 Les critères des ONG partenaires	22
3. Implications et dilemmes de l'évolution	27
3.1 L'indépendance des ONG	27
3.2 Le transfert ou le partage des responsabilités ?.....	27
3.3 Accepter les risques de corruption.....	28
3.4 La primauté des objectifs de développement	28
3.5 Le coût de la gestion des risques de corruption	28

Résumé

Les organisations non-gouvernementales (ONG), souvent en première ligne des activités d'aide au développement, sont amenées à gérer une part importante des fonds affectés à leurs interventions. On peut donc craindre des risques importants de corruption. Pourtant, parmi les bailleurs internationaux et les ONG, peu ont pour l'instant adopté une stratégie intégrée de gestion de ces risques de corruption. Le présent rapport, qui se base sur une analyse des systèmes employés par quatre organismes donateurs et quatre ONG internationales, propose un certain nombre de bonnes pratiques en matière de gestion des risques de corruption au sein des ONG.

Pour évaluer les risques de corruption, certains critères sont incontournables, parmi lesquels les capacités de l'ONG concernée, le type d'activités auxquelles elle se consacre, le contexte opérationnel dans lequel elle s'inscrit et enfin, le fait qu'elle exécute elle-même ses activités ou en confie la réalisation à une ONG partenaire. La gestion des risques de corruption exige donc à la fois d'effectuer une analyse des risques propres au lieu, au secteur et au type de programme mis en œuvre ; de renforcer les systèmes internes de gestion des risques de corruption de l'ONG ; d'améliorer les mécanismes de suivi et de dénonciation d'actes répréhensibles employés par les ONG et les donateurs ; de nuancer la politique de tolérance zéro de ces derniers et enfin ; d'instaurer des procédures de vérification (due diligence) sur la base des critères de sélection des ONG.

Ce rapport établit également que si les instruments de gestion des risques de corruption relèvent généralement des « coûts administratifs » des organisations, cette classification est erronée. La gestion des risques de corruption devrait en effet être considérée comme un investissement indispensable au développement des capacités institutionnelles, et donc comme un coût inhérent aux programmes mis en œuvre, en vue de générer des résultats positifs pour le développement.

1. Introduction : L'élaboration d'un système de gestion des risques de corruption au sein d'une ONG

Au cours des dix dernières années, les bailleurs de fonds ont progressivement pris conscience de la nécessité de faire face au problème de la corruption dans le domaine de l'aide au développement. A cet effet, leurs interventions s'articulent en trois volets :

D'une part, ils encouragent la mise en œuvre de programmes de renforcement des mécanismes nationaux de prévention et de répression de la corruption dans les pays bénéficiaires d'aide. Cela inclut notamment des programmes ou des activités de réduction des risques de corruption dans certains secteurs spécifiques (par exemple, l'éducation) ainsi que des interventions transversales de réduction de la corruption dans l'administration publique (par exemple, par l'amélioration de la gestion des finances publiques et des pratiques de passation de marchés ; par le renforcement des capacités de détection et de répression ; par la promotion d'une fonction publique méritocratique, etc.).

D'autre part, les bailleurs soutiennent les politiques internationales mises en place pour brider l'exploitation des produits de la corruption, et plus particulièrement de la grande corruption. Dans cette optique, ils s'emploient par exemple à promouvoir la transparence des transactions économiques et financières internationales et des instruments en vigueur dans ce domaine ou encore, à intensifier la coopération internationale en matière d'enquêtes sur la criminalité transnationale. Dans les pays en développement dont les gouvernements se montrent peu disposés à lutter contre la corruption et restreignent les activités de la société civile, ce genre d'efforts internationaux peut constituer la seule et unique opportunité – même si elle est indirecte – de lutte contre la corruption.

Enfin, les bailleurs ont accentué leurs efforts pour enrayer la corruption par le biais de leurs propres opérations de développement, c'est-à-dire par l'intermédiaire des programmes et des projets qu'ils financent et dont la gestion est confiée soit à des gouvernements nationaux, soit à des ONG nationales ou internationales ou à des sociétés privées. Ce sont ces dernières interventions, et plus particulièrement celles des ONG, que nous allons aborder dans ce rapport.

Beaucoup de bailleurs consacrent une part conséquente de leurs portefeuilles au mode particulier de coopération qu'est l'aide au développement gérée par des ONG. Travailler avec des ONG et par leur intermédiaire comporte à la fois des avantages et des risques de corruption spécifiques. Pour cette raison, nous analyserons ici la question des risques de corruption pour et par les ONG dans le domaine de l'aide au développement.

1.1 Remarques d'ordre méthodologique

Le présent rapport se base sur une analyse documentaire et sur différentes interviews effectuées auprès de quatre organismes donateurs, à savoir l'Agence australienne de Développement international (AusAid), le ministère britannique du Développement international (DfID), l'Agence norvégienne de Coopération au développement (NORAD) et l'Agence suédoise de Coopération internationale au développement (Sida), ainsi que les ONG nationales et internationales bien établies que sont le Norwegian Refugee Council, Norwegian Church Aid, Save the Children Norvège et Oxfam Grande-Bretagne. Nous avons également traité certaines informations de la Banque mondiale et du Danish Refugee Council, sans toutefois en effectuer une analyse poussée, et consulté toutes les sources publiques et les études disponibles, ainsi que les recherches publiées par U4 en la matière.

En dehors de la documentation fournie par ces différents partenaires, les informations disponibles sur le sujet étudié ici restent très limitées. Les données empiriques sont rares, du fait que bailleurs et ONG se montrent réticents à aborder la question de l'efficacité de leurs mesures de gestion des risques de

corruption, notamment en cas de corruption avérée, qui peut être interprétée comme le signe d'un échec plutôt que comme la preuve de la performance des systèmes de détection de corruption. En outre, les mesures de gestion des risques mises en œuvre font rarement l'objet de procédures de test ou d'analyse, même internes, qui évaluent leur efficacité. Pour la plupart, les conclusions des études entreprises se basent donc plus sur les observations et sur l'expérience des praticiens que sur des données quantitatives.

Aucun type de mesures ne faisant pour l'instant l'unanimité, il est conseillé aux organisations qui souhaitent en adopter de nouvelles d'effectuer une période d'essai avant de les intégrer définitivement à leurs procédures, de manière à pouvoir collecter des données et rassembler suffisamment d'éléments tangibles pour évaluer leur efficacité et leur rapport coût/bénéfices. Ces organisations devront donc s'assurer de disposer du temps nécessaire pour bien mesurer les méthodes envisagées et cerner leurs avantages.

Les auteurs du présent rapport souhaitent adresser leurs remerciements aux partenaires contactés, pour leur aide et leur réactivité remarquable, et restent seuls responsables de toute éventuelle erreur ou omission.

Ce rapport est organisé en trois parties. Dans la première, nous verrons les risques de corruption particuliers auxquels les ONG sont exposées dans leurs activités de coopération au développement par rapport aux autres partenaires de développement, puis nous aborderons les méthodes de gestion de ces risques.

La deuxième partie présente les mesures les plus employées de gestion des risques de corruption des ONG et en expose les avantages et les inconvénients.

Enfin, dans la troisième partie, nous nous pencherons sur la complexité de la mise en œuvre des mesures recommandées et de la conception des systèmes de gestion des risques de corruption des ONG.

1.2 Corruption et développement

1.2.1 Pourquoi la corruption représente-t-elle un frein au développement ?

Il est désormais admis que la corruption constitue l'un des principaux obstacles au développement dans le monde.

Un pays rongé par une corruption généralisée voit les fonds alloués au développement économique et social être détournés à des fins privées, au détriment de la croissance et de la qualité de services de base (tels que l'éducation ou la santé) qui constituent eux-mêmes des vecteurs de développement sur le plan national. En outre, la corruption entrave le développement des marchés intérieurs et de l'esprit d'entreprise, lesquels reposent sur la transparence et l'assurance de voir les mêmes règles s'appliquer à tout le monde. En l'absence de ces deux facteurs, les acteurs cherchent à minimiser les risques et tendent à recourir aux règles informelles du jeu, concourant ainsi à rendre les marchés inefficaces et arbitraires.

D'autre part, la corruption entame la confiance sociétale nécessaire au développement de secteurs tributaires d'une certaine sécurité et d'une coopération allant au-delà de la famille, de la parenté et des clans. La méfiance générée nuit souvent aux institutions et aux procédures de la démocratie représentative. La corruption tend en plus à dissuader la participation aux structures officielles de

l'Etat, y compris, par exemple, au paiement des impôts, avec les conséquences économiques que cela implique : diminution des revenus de l'Etat, restrictions budgétaires pour les services de base et le développement, et paupérisation de la société – laquelle constitue la raison même et la priorité principale de l'aide au développement.

Pour rester près du sujet qui nous intéresse ici, la corruption susceptible de naître au sein d'un programme de coopération au développement sape en soi tous les objectifs visés, car elle détourne les financements de leur finalité et des activités auxquelles ils sont destinés, et en limite l'impact global. La corruption au sein d'un programme de développement implique des conséquences autrement plus dangereuses que le gaspillage, les déficiences, les retards et tout autre frein de ce genre à l'efficacité de l'aide : elle menace notamment de ternir la réputation de l'organisme donateur et risque, de manière générale, de faire reculer le soutien national à l'aide au développement. Par ailleurs, un organisme donateur incapable de maîtriser la corruption dans ses propres programmes manquera de crédibilité pour proposer à ses partenaires (en particulier aux gouvernements) d'adopter certaines normes et certains mécanismes de lutte contre la corruption. On pourrait même lui reprocher de saper la solidarité croissante des bailleurs en matière de lutte contre la corruption.

1.2.2 Les mesures de lutte contre la corruption dans le domaine du développement

Pour faire face au premier risque de corruption que nous avons évoqué plus haut, les bailleurs soutiennent des programmes de réformes et des mesures de lutte contre la corruption – lesquels sont soit intégrés à des initiatives plus larges de réforme des services (dans le secteur de la santé, par exemple), soit appliqués de manière transversale dans des domaines qui concernent l'ensemble de l'administration publique (par exemple, la gestion des finances publiques et les pratiques de passation de marchés, ou les capacités de détection et de répression de la criminalité, etc.). Au cours des dix dernières années, il semble que la qualité de ces programmes de lutte contre la corruption se soit nettement améliorée, notamment parce que les praticiens bénéficient aujourd'hui des expériences passées et peuvent s'appuyer sur de nombreuses ressources pour comprendre les enjeux à gérer et mettre en œuvre leurs mesures anti-corruption.¹

Nous nous concentrerons ici sur l'autre risque de corruption identifié plus haut, à savoir, la corruption « interne », ou la corruption au sein des programmes financés par les bailleurs.

Si, depuis quelques années, la communauté de bailleurs semble avoir pris conscience du problème de la corruption dans l'aide au développement, les ressources affectées dans ce domaine, qui restent

¹ Par exemple, le Centre de ressources anti-corruption U4 (www.U4.no) propose une documentation abondante sur les questions suivantes :

• Les agences anti-corruption	• Le secteur de la santé
• La corruption et l'aide	• Le secteur de la justice
• La coordination des bailleurs en matière d'efforts anti-corruption	• La gestion des ressources naturelles
• Le secteur de l'éducation	• La corruption politique
• Les situations d'urgence	• Le secteur privé et la corruption
• L'éthique	• La gestion des finances publiques et les marchés publics
• Les Etats fragiles	• La CNUCC et autres conventions

limitées, ciblent essentiellement les modalités d'aide et sont allouées à des partenaires autres que les organisations de la société civile. Pour cette raison, nous tenterons ici d'apporter des éclaircissements sur la question de la lutte contre la corruption dans les ONG qui, bien qu'elles reçoivent un volume relatif de financements assez conséquent, reste encore mal documentée.

1.3 Les risques de corruption au sein des ONG

1.3.1 Pourquoi les bailleurs soutiennent-ils les ONG ?

Les raisons pour lesquelles les bailleurs soutiennent les ONG sont nombreuses. Une démocratie s'accompagne nécessairement d'une société civile dynamique qui, conjointement avec d'autres institutions de contrôle, sait exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes sur leurs actions. En phase de développement et de consolidation démocratique, il est indispensable que les organisations naissantes soient soutenues pour pouvoir commencer à jouer un rôle, entre autres, dans la lutte contre la corruption.

Les organisations de la société civile constituent des vecteurs de mobilisation, grâce auxquels les communautés participent de manière plus générale aux processus de développement, en particulier en cas de déficience des mécanismes décisionnels participatifs et de représentation. L'engagement de la société civile est également de plus en plus sollicité par les praticiens de l'aide pour contrôler et valider les résultats de programmes de développement spécifiques.

De plus, les ONG internationales et du Nord, en tant qu'agents exécutants des programmes, jouent un rôle central dans les efforts de développement des bailleurs. Ainsi, certaines ONG spécialisées dans l'aide en situation de crise humanitaire ont développé une telle capacité d'intervention qu'elles apparaissent comme les partenaires les plus compétents pour mettre en œuvre les mesures nécessaires.

Les ONG n'ont cependant pas toutes les mêmes capacités, et ne sont pas toutes en mesure de prévenir et de réprimer la corruption dans le cadre de leurs opérations, pas plus qu'elles ne sont toujours toutes motivées par les principes moraux les plus nobles. Le besoin de comprendre les enjeux de la corruption au sein des ONG et de lutter contre le phénomène n'en est donc que plus pressant.

1.3.2 Pourquoi est-il important de lutter contre la corruption au sein des ONG ?

Nous l'avons vu, la corruption au sein des ONG limite l'étendue ou l'impact des bénéfices des programmes d'aide au développement. Mais elle entraîne en plus d'autres conséquences aux effets ravageurs.

Dans la société en général, la corruption érode la confiance des citoyens en l'Etat et en ses institutions. Dans le contexte des activités d'une ONG, la corruption peut non seulement détruire l'organisation en question, mais également saper la légitimité de la société civile dans son ensemble. Les torts causés peuvent être particulièrement préjudiciables lorsque les organisations jouent un rôle de censeurs ou de surveillance vis-à-vis de l'Etat.

La corruption au sein d'une ONG risque de discréditer les valeurs universelles que l'organisation compromise est censée promouvoir et de dévaloriser certaines questions déjà peu populaires aux yeux des citoyens, telles que les réformes démocratiques ou les droits des minorités.

La corruption au sein des ONG bénéficiaires est par ailleurs susceptible de porter préjudice aux bailleurs et de voir le public des pays donateurs préférer s'abstenir de contribuer aux efforts de développement. Les contribuables peuvent en effet se montrer légitimement inquiets de voir les fonds versés être détournés plutôt qu'investis en faveur des populations dans le besoin.

Enfin, l'absence de mesures fermes contre une corruption avérée dessert également ceux qui ne sont pas corrompus – et il s'agit de la majorité des bénéficiaires d'aide. Les bailleurs et leurs partenaires ont la responsabilité de se montrer solidaires vis-à-vis de ceux qui résistent et luttent contre la corruption, et ils se doivent de les soutenir, notamment en prévenant et en sanctionnant les comportements malhonnêtes dans leurs propres rangs et au sein des programmes qu'ils financent.

1.3.3 Quelles formes la corruption peut-elle revêtir au sein des ONG ?

Le terme de corruption renvoie à tout un éventail de pratiques illégales ou moralement inacceptables qui constituent – si l'on se réfère à la définition générale la mieux acceptée – *un abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées*.²

En contraste avec d'autres définitions communes, cette description ne considère pas les fonctionnaires comme des agents indispensables à l'acte répréhensible, mais reconnaît que la corruption peut aussi avoir lieu au sein d'organismes privés. Cette distinction a son importance ici, car les ONG constituent bien des entités privées susceptibles de céder à la corruption.

Dans le contexte de l'aide au développement, les ONG peuvent potentiellement s'adonner à tout un éventail de pratiques malhonnêtes, que ce soit dans le cadre d'opérations institutionnelles courantes ou au cours de programmes et d'activités de projets. Les formes les plus communes de corruption des ONG sont les suivantes :

- Les ONG « fictives », créées uniquement pour générer des revenus pour leurs dirigeants ou membres du conseil d'administration ;
- Le « doublement » de l'aide, ou la recherche ou l'acceptation de financements de la part de plus d'un bailleur à la fois pour un même projet ;
- Les irrégularités financières telles que la majoration des factures ou encore, la fausse ou la double facturation pour des biens et services fournis dans le cadre d'un projet ;
- Les ententes autour de pots-de-vin dans l'achat de biens ou de services, dans le recrutement du personnel d'un projet ou dans la distribution de biens et de services ;
- L'extorsion de pots-de-vin ou d'autres gains (y compris de faveurs sexuelles) aux bénéficiaires en échange de leur inscription sur les listes de distribution de biens ou de services ;
- Les employés, participants ou bénéficiaires « fantômes », qui gonflent les coûts des activités entreprises dans le cadre des projets.

Parmi les autres abus de pouvoir, on peut citer l'influence ou la création d'ONG dans l'intérêt de secteurs publics ou privés qui s'assurent, par leurs projets, une certaine légitimité sociale. Ce genre d'activités est parfois désigné sous le terme d'« astro turf » (d'après le nom commercial de certains gazons artificiels) pour exprimer la fausse impression de mouvement populaire authentique quand il ne s'agit en réalité que d'activités de façade, cooptées ou forcées.

Comme l'indiquent les exemples que nous venons de voir, la plupart des actes répréhensibles perpétrés par des ONG sont les mêmes que l'on retrouve dans d'autres contextes d'aide (par exemple, les accords autour de pots-de-vin pour l'achat de biens ou de services). D'autres, en revanche, sont spécifiques aux ONG (par exemple, la création d'ONG uniquement destinées à générer des revenus pour leurs dirigeants). Cette distinction pose la question des spécificités des ONG, que nous allons maintenant aborder.

² Définition utilisée par Transparency International, www.transparency.org.

1.3.4 Comprendre les risques de corruption au sein des ONG

La documentation en matière de gestion de projets regorge de définitions du mot « risque ». L'une d'entre elles, plus susceptible de susciter l'adhésion et de convenir ici, désigne les risques comme étant des *événements ou des conditions possibles qui, s'ils se concrétisent, auront des effets préjudiciables ou négatifs*.

Si nous nous concentrons ici sur le concept de « risque », c'est pour tenter de mieux faire comprendre les facteurs déclencheurs de certains actes malhonnêtes et permettre ainsi l'identification et la mise en œuvre des réponses appropriées.

Les risques de corruption au sein des ONG sont en grande partie déterminés par les facteurs suivants :

Les spécificités des ONG : A la différence des gouvernements partenaires, les ONG ne sont pas assujetties aux mêmes législations ni aux mêmes mécanismes de surveillance que les organismes publics. En tant qu'organismes privés, elles ne sont pas soumises aux mêmes contrôles et rendent des comptes essentiellement par le biais de leurs règles et procédures internes. Des évaluations doivent donc être effectuées pour démontrer l'efficacité potentielle et réelle des mesures appliquées contre les risques de corruption.

Les différences de capacités : Les ONG ne disposent pas toutes de capacités institutionnelles importantes. Les systèmes de gestion des risques de corruption dépendent pourtant en grande partie de ces capacités. Les ONG aux capacités limitées sont généralement les plus vulnérables à la corruption.

Les partenaires des partenaires : Alors que la majorité des ONG partenaires des donateurs assortissent leurs projets d'excellents mécanismes de prévention de la corruption, il est important de rappeler qu'elles travaillent à leur tour souvent avec des partenaires locaux qui ne disposent pas des mêmes capacités ni de systèmes aussi robustes que les leurs. Faire appel à des partenaires nationaux implique de nouveaux risques, car cela ajoute, entre autres, de la distance et des niveaux additionnels de décision et d'administration, qui rendent l'application des normes et la surveillance plus complexes.

Le type d'activités : Les organismes donateurs ne font pas face aux mêmes risques que les organisations qui exécutent des projets, de même qu'organisations de plaidoyer et organismes d'aide humanitaire ou d'éducation sont exposées à des risques différents. Les mesures de gestion des risques doivent donc être adaptées au type d'activités de chaque organisation.

Les activités spécifiques : Les différentes activités d'exploitation d'une ONG encourent des risques de corruption bien distincts. Ainsi, par exemple, le recrutement du personnel impliquera d'autres risques que les procédures d'achat. Les mesures préventives et palliatives doivent donc être adaptées en fonction des risques potentiels.

Le contexte d'intervention : Dans des pays où la corruption est systémique, les programmes des ONG sont confrontés à davantage de risques de corruption que ceux qui sont mis en œuvre dans des zones moins exposées au phénomène. Dans certaines conditions, les risques se multiplient, comme dans les situations d'après-conflit ou d'urgence humanitaire.

Les facteurs que nous venons de citer constituent les principales sources de risques de corruption dans l'assistance au développement mise en œuvre pour et par les ONG. Si la combinaison de certains de ces facteurs entre eux peut générer des situations à très hauts risques, il n'y a toutefois pas lieu de remettre en cause l'aide apportée par le biais des ONG. Les systèmes de gestion des risques de corruption doivent tenir compte des risques spécifiques rencontrés et être capables d'activer des mesures palliatives en fonction de chaque problème.

1.4 Gérer les risques de corruption

1.4.1 Qu'est-ce que la gestion des risques de corruption ?

Dans la plupart des organismes donateurs, le personnel chargé de programmes est sans doute familier de la notion de gestion des risques et en applique probablement déjà les concepts et les pratiques pour l'élaboration et l'évaluation des propositions de programmes et de projets.

Le processus de gestion des risques provient de la discipline de la gestion de projets et consiste globalement à suivre les étapes suivantes :

- Identifier les risques et les menaces associés aux objectifs des programmes et des projets ;
- Evaluer le degré de gravité de chaque risque (*probabilité* et *impact* potentiel le cas échéant) ;
- Identifier et hiérarchiser les mesures de réduction de ces risques ; et
- Appliquer les mesures nécessaires pour diminuer la probabilité ou l'impact des effets préjudiciables.

Pour traiter les risques de corruption dans leur intégralité, la méthode doit cependant dépasser les pratiques de gestion de projets en tant que telles. L'analyse que nous avons menée en amont de la rédaction de ce rapport a révélé que les risques de corruption étaient appréhendés non seulement par le biais de mesures de gestion de projets, mais également *via* un ensemble plus large de mécanismes institutionnels complémentaires, que nous présenterons ici. Nous verrons également comment ces mécanismes influencent le calcul des risques liés aux programmes et aux activités institutionnelles dans leur ensemble.

1.4.2 Les composantes d'un système de gestion des risques de corruption

De manière générale, la lutte contre la corruption – dans le cadre de projets ou d'institutions spécifiques, à l'échelon national ou international – consiste en deux grandes catégories d'interventions : les mécanismes préventifs et les sanctions. La prévention est importante, mais quel que soit le nombre de mesures de protection mises en place, aucun système ne peut parvenir à toujours prévenir la corruption. S'il est possible de réduire efficacement les opportunités de corruption (donc les risques de corruption), il semble que l'être humain ne connaisse pas de limites dans l'art d'inventer des manières de commettre des actes répréhensibles. D'où la nécessité de compter sur des mécanismes de gestion des incidents de corruption lorsque ces derniers surviennent.

Si l'on élargit la notion de système de prévention et de répression et qu'on l'adapte au contexte du développement, on peut alors regrouper les mesures nécessaires – les éléments d'un système de gestion des risques de corruption – comme suit :

- Mesures d'identification des risques de corruption ;
- Mesures de réduction des risques de corruption (ou des opportunités de corruption) ;
- Mesures de détection de la corruption ;
- Réponses : mesures d'enquête et sanctions en cas de suspicion ou de preuve de corruption ; et
- Mécanismes de mise en œuvre de l'intégralité des mesures précitées.

Un système de gestion des risques de corruption englobe donc la totalité de ces mesures et couvre de multiples niveaux d'activités institutionnelles, aussi bien au cours du cycle des projets que dans le cadre courant des stratégies et procédures internes des organisations. La gestion des risques de

corruption requiert donc l'implication de tous les échelons d'une organisation : du personnel chargé de programme aux responsables chargés de la lutte contre la corruption ou la fraude, en passant par le personnel administratif et financier. Inversement, les mesures de gestion des risques de corruption doivent être intégrées à différents niveaux des activités institutionnelles.

1.4.3 Concevoir et mettre en œuvre un système de gestion des risques de corruption

Dans ce rapport, nous présenterons des recommandations, d'une part, sur les mesures de gestion des risques de corruption qui doivent être entreprises aux différents niveaux des activités menées et, d'autre part, sur les dispositions nécessaires à une mise en œuvre efficace de ces dernières. L'ensemble de ces démarches forme un système intégral de gestion des risques de corruption.

Comme nous l'avons déjà souligné, ce rapport cible avant tout les risques de corruption au sein des ONG, et plus particulièrement les questions relatives à la structure interne et aux activités de ces dernières. Nombre des mesures que nous recommandons peuvent toutefois s'appliquer à d'autres types de partenaires et de modalités d'aide.³

Par ailleurs, si les mesures que nous préconisons ici s'adressent en priorité aux organismes donateurs, la grande majorité d'entre elles peuvent également être mises en œuvre par les ONG – en particulier par les ONG bien établies et institutionnellement solides qui s'avèrent souvent être les partenaires exécutants des organismes donateurs. De fait, nombre de ces organisations, qui réalisent des interventions directes et sont donc fortement exposées aux risques de corruption, disposent de systèmes de gestion des risques de corruption plus élaborés que les donateurs.

³ Malheureusement, l'analyse des risques associés à d'autres types de partenaires exécutants (par exemple, les sociétés privées ou les organismes publics) ou des risques inhérents à certains types d'opérations ou d'activités n'entre pas dans le cadre de ce rapport. Nous encourageons donc fortement les éventuelles recherches sur la question. Certaines publications sur les risques liés à certaines opérations existent, comme par exemple le document publié en 2010 par Transparency International intitulé *Preventing Corruption in Humanitarian Operations*, mais une analyse plus poussée et une systématisation des connaissances sont nécessaires.

2. Recommandations en matière de mesures de gestion des risques de corruption

Comme nous l'avons mentionné en introduction, les recommandations formulées dans ce rapport se basent sur l'analyse de systèmes de gestion des risques de corruption employés par des organismes donateurs ainsi que par de grandes ONG nationales et internationales. Ces bonnes pratiques feront ici l'objet de deux parties :

- Chapitre 2.1 : Les composantes d'un système institutionnel global de gestion des risques de corruption
- Chapitre 2.2 : Les critères des ONG partenaires

Les mesures que nous présentons dans le chapitre 2.1 sont indifféremment applicables aux organismes donateurs et aux principales ONG partenaires déjà bien développées (mais moins aux ONG plus petites et moins solides). Elles conviendront également en grande partie à d'autres modalités d'aide – au-delà de la coopération avec des ONG –, au moins en terme d'identification des risques de corruption, sinon de solutions.⁴

Dans le chapitre 2.2, les mesures exposées concernent uniquement les ONG et ne conviennent pas à d'autres types de partenaires. Ces critères ont été définis par les organisations de la société civile elles-mêmes, par exemple dans le cadre de systèmes de codes volontaires élaborés pour lutter contre une corruption jugée menaçante pour le secteur.⁵ La majorité des ONG partenaires les plus solides peuvent satisfaire aux exigences proposées sans difficultés ; ce n'est toutefois pas le cas des organisations partenaires moins développées. Nous verrons comment ces dernières peuvent faire face aux enjeux qui leur sont propres.

2.1 Les composantes d'un système institutionnel de gestion des risques de corruption

2.1.1 Prévention: les mesures d'identification et de réduction des risques de corruption

L'analyse environnementale des risques de corruption

Qu'elles soient entreprises dans le cadre de la formulation de stratégies pluriannuelles ou de programmes spécifiques, les analyses devraient tendre à évaluer les risques de corruption associés à la fois :

- Au pays, à la région ou au site sur lequel l'intervention va se dérouler, et

⁴ Elles seront d'autant moins pertinentes pour les autres modalités d'aide et les autres partenaires que les relations avec les autres partenaires, par exemple les autres donateurs ou gouvernements partenaires, impliquent de fait certaines restrictions. Les critères recommandés de sélection des partenaires, qui sont spécialement conçus pour les ONG partenaires, ne sont par conséquent pas du tout appropriés, de même que les options de passations de marchés ou de suivi et d'évaluation risquent de rester très limitées.

⁵ Consulter, par exemple, le guide du Conseil philippin de certification des ONG (PCNC) sur les fondamentaux de la gouvernance des ONG, disponible en anglais sur <http://www.pcnc.com.ph>.

- Au secteur (par exemple, la santé) ou à l'activité (par exemple, la distribution de vivres) envisagée.

L'ampleur et la portée des évaluations de risques effectuées en phase préparatoire des programmes varient considérablement selon si la tâche est réalisée par les donateurs ou les exécutants. Lorsqu'elles entreprennent une analyse globale de la situation, la plupart des agences procèdent par défaut à une appréciation des risques, mais elles manquent souvent de méthode pour cibler les risques de corruption en particulier et sont incapables de définir les questions clés, de même qu'elles ignorent où chercher des informations fiables et comment interpréter les données trouvées.

Pour dresser un premier profil des risques de corruption qui menacent les différentes activités menées dans un pays, les responsables de ces évaluations ont accès à de nombreuses ressources externes. Si des sources internationales bien connues telles que l'Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International ou les Indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque mondiale sont souvent consultées dans ce but, elles représentent toutefois, au mieux, la première étape seulement pour bien cerner le contexte étudié. Elles fournissent en effet très peu d'informations sur les menaces réelles de corruption dans un pays, les secteurs affectés, les mécanismes anti-corruption en vigueur ou encore, les principaux facteurs de corruption dans le pays.

Les donateurs et, à plus forte raison, ceux d'entre eux qui envisagent de s'engager sur le long terme, se doivent d'effectuer une analyse qualitative approfondie de la situation en matière de corruption. Rares sont pourtant ceux qui entreprennent une telle évaluation, la plupart engageant programmes et projets sans réellement maîtriser la question des risques de corruption auxquels ils s'exposent.

Pour mener les évaluations préliminaires de leurs programmes et projets, ils ont donc tout intérêt à instituer une pratique d'analyse poussée du contexte de corruption par pays ou par secteur. A cette fin, ils peuvent notamment se documenter auprès des nombreuses organisations nationales ou internationales qui publient des rapports d'analyse riches en informations. Si aucune source publique n'est disponible, il n'est pas inutile d'investir dans la réalisation de ces études en interne, ou bien de les effectuer en coopération avec d'autres donateurs ou ONG partenaires ou encore, de les externaliser entièrement.

Les donateurs qui entreprennent de faire réaliser ces analyses en interne prendront soin de fournir des indications sur les méthodes à suivre au personnel chargé des évaluations.⁶

Pour peu que l'exercice soit exécuté de manière appliquée, cet investissement initial permettra aux donateurs et à leurs partenaires de disposer d'une première évaluation des risques de corruption (ou, plus précisément, de plusieurs évaluations selon chaque secteur d'intervention) sur laquelle baser toutes les étapes ultérieures de la mise en œuvre de leur programme. Ils pourront de la sorte projeter les mesures correctives nécessaires et les intégrer à des programmes spécifiques. L'évaluation devrait

⁶ Le personnel chargé des évaluations devrait au minimum disposer d'une liste récapitulative des questions précises à analyser (par exemple, quelles sont les principales formes de corruption et les principaux secteurs touchés) et d'indications sur les ressources à consulter telles que :

- Le Baromètre mondial de la corruption élaboré par Transparency International
- Le Rapport de Global Integrity (données narratives et fiches d'évaluation, si possible)
- Les évaluations nationales ou sectorielles des autres donateurs
- Les évaluations des ONG nationales (par exemple, les enquêtes menées par les sections de Transparency International sur les Systèmes nationaux d'intégrité)
- Les évaluations entreprises par les organismes publics (par exemple, les rapports des agences anti-corruption nationales, les rapports sur les prestations de services, les évaluations sectorielles).

par ailleurs leur fournir un aperçu de l'ampleur de la corruption au sein des organisations de la société civile.

Toute organisation qui souhaite entreprendre des activités de coopération au développement peut adopter cette mesure, qui constitue en soi une bonne pratique générale et peut en outre s'appliquer à toutes les modalités d'aide, quel(s) que soi(en)t le(s) partenaire(s) exécutant(s) impliqué(s).

Les critères de sélection des partenaires et les mesures de vérification préalable (due diligence)

Pour limiter les opportunités de corruption et optimiser les chances d'impact des programmes mis en œuvre, il est indispensable de sélectionner des partenaires fiables et de bonne réputation. Pour évaluer les ONG susceptibles de devenir des partenaires, les donateurs disposent généralement d'indications plus détaillées que celles qui leur sont fournies pour les évaluations de risques de corruption à l'échelon national ou sectoriel. Ils peuvent notamment se baser sur les critères suivants :

- Le respect des législations et des réglementations nationales régissant les ONG (par exemple concernant l'enregistrement des organisations et la présentation de rapports financiers) ;
- Les représentants légaux de l'ONG ;
- Le système de gestion et de comptabilité de l'ONG ainsi que ses mécanismes d'audit ;
- Les résultats antérieurs de l'ONG ;
- Les capacités institutionnelles de l'ONG en matière de gestion financière et de prévention de la corruption.

La plupart des donateurs complètent leurs études internes initiales par des évaluations plus poussées des capacités et des pratiques de gestion financière de l'ONG concernée, surtout s'ils envisagent une coopération de long terme avec cette dernière ou prévoient de lui allouer d'importants financements. Le DFID, par exemple, confie aujourd'hui le soin d'effectuer ce genre de mesures de vérification préalable à des sociétés privées.

Les ONG en recherche de financements ne jouissent évidemment pas toutes des mêmes capacités ; les donateurs adaptent donc tous leur relation en fonction des disparités existantes (c'est-à-dire en fonction des différentes perceptions des risques de corruption). Par exemple, NORAD gère ces écarts en ajustant la durée et les modalités de son soutien (et conclut ainsi des accords de projets de un à trois ans pour les nouvelles et les petites organisations, mais convient d'une coopération à plus long terme ou d'un soutien de fond avec les moyennes et grandes organisations bénéficiant déjà d'une longue expérience en matière d'assistance au développement). Le DFID a de son côté élaboré un ensemble de programmes de financement pour ONG, lesquelles peuvent prétendre à des plafonds de financements variables en fonction de leurs capacités.

Alors que les performances antérieures d'une ONG peuvent constituer un indicateur simple mais explicite des risques de corruption, les donateurs privilégient généralement l'étude des capacités de gestion financière de leurs partenaires potentiels. De leur côté, dans le cadre de leurs systèmes de codes volontaires, les organisations de la société civile préfèrent mettre l'accent sur des critères tels que la gestion organisationnelle et la gouvernance des ONG. Cela implique notamment l'analyse des mécanismes de surveillance institutionnelle et de toute autre procédure de gestion susceptible d'avoir un impact sur les pratiques répréhensibles, bien au-delà de la fraude et du détournement de fonds. A cet égard, *les normes volontaires des ONG représentent un progrès considérable par rapport à la plupart des critères de sélection employés par les donateurs. Ces derniers devraient donc sérieusement envisager de les intégrer à leurs propres systèmes de gestion des risques de corruption.*

Les critères et les normes de sélection des ONG étant extrêmement détaillés, nous les aborderons séparément dans le chapitre 2.2, organisés selon les catégories suivantes :

- La structure et les critères de gouvernance ;
- Les politiques en matière d'intégrité et les codes de conduite ;
- Les critères de transparence ;
- Les politiques de gestion des ressources humaines ;
- Les critères de gestion financière ; et
- Les mesures de redevabilité.

Enfin, en tant que dernier critère de sélection de partenaires, les donateurs détermineront si le candidat prévoit d'exécuter lui-même les programmes proposés ou s'il en confiera la mise en œuvre à des partenaires nationaux, lesquels n'auront probablement pas les mêmes capacités ni la même cote de risque de corruption que le principal partenaire exécutant. *Un tel décalage modifiera probablement considérablement le calcul des risques, c'est pourquoi tous les partenaires de la chaîne d'exécution devraient se voir appliquer les mêmes critères de sélection.*

Les opérations et les activités entreprises dans le cadre des programmes

Une fois le niveau de risques de corruption établi pour le contexte général d'intervention et pour les partenaires locaux potentiels, il convient, dans la mesure du possible, de procéder à une analyse des risques inhérents à chaque programme ou projet individuel.

Il s'agit sans doute de l'aspect le plus difficile des évaluations de risques de corruption, car les risques encourus seront étroitement liés au type d'opérations et d'activités entreprises. Comme nous l'avons mentionné en introduction, les ONG qui mènent des activités de donateurs (et effectuent, par exemple, des opérations de réaffectation de fonds) s'exposent à des risques complètement différents de ceux qu'encourent les organisations qui exécutent des projets.

Les différentes activités menées dans le cadre d'un projet impliquent également différents niveaux de risques : acheminer des vivres et du matériel aux survivants d'un tremblement de terre en pleine confusion générale entraîne certainement plus de risques de corruption que de sélectionner un fournisseur de services pour une conférence.

Il n'existe malheureusement pas de document commun d'orientation pour l'identification et la réduction des risques de corruption dans tous les contextes opérationnels et pour tous les types d'activités, mais certains parmi les plus complexes ont fait l'objet d'une codification.⁷ Les organisations exécutantes, et notamment les grandes ONG les plus expérimentées sur le plan opérationnel, documentent par ailleurs nombre de ces instruments en interne. Même lorsque la documentation n'est pas codifiée, le personnel des organisations possède souvent de solides connaissances en la matière, y compris au sein d'organismes partenaires locaux aux capacités institutionnelles autrement plus limitées.

Qu'ils aient accès aux ressources nécessaires ou non, les donateurs ont tout intérêt à évaluer du mieux possible les risques de corruption inhérents à certaines opérations et les mesures potentielles à mettre

⁷ Consulter par exemple l'ouvrage publié en 2010 par Transparency International, Manuel de bonnes pratiques : prévenir la corruption dans le cadre des opérations humanitaires, disponible en français sur : http://www.transparency.org/whatwedo/pub/manuel_de_bonnes_pratiques_prevenir_la_corruption_dans_le_cadre_des_operati.

en œuvre, le tout en étroite consultation avec leurs partenaires. Les ONG les plus solides seront bien avisées d'en faire autant avec leurs partenaires exécutants locaux. A plus long terme, il est également conseillé aux donateurs d'aider leurs partenaires à codifier et à partager l'expérience acquise et de soutenir les éventuelles tentatives d'élaboration d'instructions en matière de lutte contre les risques de corruption inhérents aux activités entreprises.

2.1.2 Les mesures de détection de la corruption

Le suivi de la mise en œuvre des programmes

Effectuer un suivi régulier de la mise en œuvre des programmes constitue un moyen sûr de réduire les risques de corruption. *Parmi les mesures à prendre, la rédaction de rapports d'activité et/ou financiers est un minimum, mais les visites de terrain sont indispensables pour déceler d'éventuels actes de corruption.* Il semble en outre que la simple perspective d'être observé et interrogé soit pour certains individus un facteur dissuasif très efficace contre la corruption.

Les visites de suivi et les inspections peuvent revêtir de nombreuses formes. Si le plus difficile semble être de trouver les ressources et le temps nécessaires pour les entreprendre, l'expérience suggère que les visites les plus efficaces sont celles qui, d'une part, sont effectuées par des équipes composées à la fois d'experts en finances et de chargés de programmes et qui, d'autre part, ne sont pas nécessairement annoncées à l'avance.

Toute visite ou inspection devrait prévoir les éléments suivants :

- Révision de la documentation de référence en possession de l'ONG ;
- Examen des systèmes de gestion financière de l'ONG et de la documentation de préparation et de gestion des financements du projet concerné ;
- Révision des dossiers du projet et des prestations versées par le donateur ;
- Entretiens avec le personnel concerné de l'ONG ; et
- Rapport écrit des conclusions de la visite ou de l'inspection ;
- Contrôle, si possible, du respect des échéances et des critères associés au programme ;
- Entretiens avec les parties prenantes et les bénéficiaires du programme.

Les donateurs doivent veiller à se procurer davantage de ressources pour effectuer leurs visites et inspections, notamment lorsqu'ils effectuent le suivi de la mise en œuvre d'un programme à l'échelon national et inspectent des partenaires locaux. De telles visites peuvent également être menées conjointement avec la principale ONG partenaire responsable de la bonne exécution du programme ou, si les capacités du donateur sont limitées, uniquement par le partenaire, le plus important étant que le projet ou programme prévoie la mise en place et le financement d'un suivi adéquat.

Les donateurs peuvent par ailleurs promouvoir le partage des connaissances sur les outils pratiques de gestion des risques de corruption et soutenir par exemple la publication d'instructions sur la réalisation de visites de suivi.

Les évaluations et les vérifications

Les évaluations et les vérifications (audits) sont les outils les plus fréquents de gestion des risques *ex post*. Aucune des deux n'est toutefois systématiquement employée dans tous les projets. Si les vérifications sont souvent obligatoires, les évaluations externes indépendantes, plus coûteuses, sont généralement uniquement réservées aux projets d'une certaine valeur monétaire. La documentation en

la matière, dont les informations fournies par les organisations interrogées dans le cadre de ce rapport, semble indiquer que l'efficacité des procédures de vérification est surestimée.⁸ De même, il semblerait que les évaluations ne permettent pas une détection optimale de la corruption.

Si les procédures de vérification affichent des résultats mitigés au regard de la détection de la corruption, les donateurs doivent pouvoir contribuer à en améliorer l'efficacité :

- En sélectionnant et en identifiant des vérificateurs compétents qui seront engagés par les ONG ; et
- En exigeant un audit intégral des finances des ONG plutôt qu'une simple vérification des projets, afin d'optimiser les chances de détecter d'éventuelles doubles facturations et autres irrégularités.

En ce qui concerne les évaluations, il serait souhaitable d'envisager de les améliorer en tant qu'instruments de capitalisation de connaissances plutôt que comme outils de détection de la corruption. A cet égard, les évaluations internes s'avèrent particulièrement utiles : s'il est vrai qu'elles peuvent manquer d'objectivité, elles permettent également d'obtenir des appréciations étonnamment franches de la part du personnel, qui est au fait de toutes les difficultés posées par la mise en œuvre de chaque programme.

L'essentiel est de veiller à ce que les conclusions des évaluations soient utilisées à des fins d'apprentissage et d'amélioration des procédures de travail (et notamment des mesures de réduction des risques de corruption), plutôt qu'en tant que base sur laquelle fonder d'éventuelles sanctions en cas d'erreur ou d'omission. Dans l'idéal, les conclusions des évaluations devraient en plus faire l'objet d'une diffusion plus large aux partenaires de l'ensemble de la communauté du développement. Toutefois, alors que les avantages de la capitalisation des expériences passées ne font aujourd'hui plus de doutes, certains se montrent encore réticents à l'idée d'une telle diffusion des connaissances.

S'il est délicat de convaincre tout le monde de partager les leçons apprises, et plus particulièrement celles qui se rapportent à la corruption, donateurs et ONG partenaires de toutes tailles pourraient néanmoins engager un débat ouvert sur les risques présumés liés à la diffusion publique des conclusions des évaluations et tenter ainsi d'y remédier.

Les mécanismes de signalement et de dénonciation d'actes répréhensibles

Toute organisation devrait compter sur les mécanismes nécessaires pour traiter les signalements de corruption et de tout autre abus présumé reçus de sources internes ou extérieures. Cela vaut également pour les ONG les plus modestes, même si leurs systèmes seront probablement moins sophistiqués. Les *systèmes de dénonciation d'abus* des donateurs et des ONG les plus développées devraient revêtir les principales caractéristiques suivantes :

- Pour le personnel, l'*obligation* de signaler les actes de corruption présumés ;
- La communication d'informations sur les procédures en vigueur et l'intention affichée d'engager des sanctions administratives et pénales contre les contrevenants ;
- Des structures d'accueil confidentiel ;

⁸ Consulter le document U4 Issue intitulé *Countering NGO corruption: Rethinking the conventional approaches*, mars 2011, n°3, disponible en anglais sur <http://www.u4.no/document/publication.cfm?3969=countering-ngo-corruption>.

- Pour le personnel, la possibilité de contourner le supérieur hiérarchique direct, et même le service local, et de s'adresser directement au siège ;
- Des mécanismes de traitement des allégations de corruption infondées ou malveillantes ;
- Des procédures de protection des lanceurs d'alerte contre les éventuelles représailles ; et
- Un personnel formé pour gérer les allégations de corruption.

Il convient d'opérer une distinction entre les *procédures de signalement des incidents* et les mécanismes de dénonciation d'actes répréhensibles mis en place au sein des organisations. Un système de signalement d'incidents vise un éventail plus large de faits auxquels le personnel est susceptible d'assister, comme par exemple les agressions, les vols ou les demandes de pots-de-vin, qui ne requièrent pas nécessairement la protection de l'employé ni la confidentialité. *Il est important que les organisations gardent des traces de tous les incidents rapportés, car cela leur permet de justifier d'éventuelles pertes financières, mais également d'en tirer des leçons et d'améliorer leurs mesures de prévention et de réduction des risques – et pas seulement en matière de corruption.* Ces procédures figurent donc parmi les nombreux mécanismes qui contribuent à préserver la légitimité de l'aide au développement. Un système de signalement et de dénonciation de la corruption diffère d'un système de signalisation d'incidents en ce qu'il garantit la confidentialité des renseignements fournis par des sources internes ou extérieures au sujet de délits de corruption présumés ou avérés (et de tout autre acte répréhensible éventuel) et qu'il garantit la protection du lanceur d'alerte contre les représailles.

La plupart des grands donateurs et des ONG les plus importantes disposent de systèmes de dénonciation d'actes répréhensibles. Dans la pratique, la principale différence entre ces systèmes réside surtout dans le degré d'élaboration de la documentation et des procédures qui s'y rapportent. Par exemple, si la majorité des organisations disposent d'instructions détaillées sur les étapes à suivre pour signaler des actes de corruption, avec mention des noms et des coordonnées des personnes ou des services responsables, elles ne fournissent en revanche pas toutes de définition précise de concepts tels que la confidentialité ou la diffamation, ni des différentes formes de corruption (par exemple, les conflits d'intérêts par rapport aux irrégularités financières), et ne présentent pas toujours de manière exhaustive les méthodes de protection des lanceurs d'alerte (qui intéressent pourtant le personnel local à l'étranger). A l'inverse, certaines organisations vont jusqu'à fournir des instructions très précises sur la conduite à tenir face à des délits de corruption, sous forme de recommandations telles que « N'affrontez pas vous-même le ou les individus suspectés ».

Par ailleurs, le personnel chargé de procéder à l'examen initial d'un rapport d'alerte afin d'en vérifier la légitimité (puisque tous les signalements ne sont pas nécessairement effectués de bonne foi) doit recevoir des instructions et une formation spécifiques. *Jusqu'à ce qu'une certaine lumière soit faite sur l'affaire en question, les éventuelles preuves existantes doivent impérativement être identifiées et préservées, et le lanceur d'alerte, tout comme le ou les suspects, doivent bénéficier d'une protection. Or il n'est pas acquis que le personnel sache comment procéder en la matière.*

Parmi les ONG interrogées, nombreuses sont celles qui estiment pouvoir améliorer leur travail en matière de systèmes de dénonciation d'actes répréhensibles. Lorsque le donateur et l'ONG partenaire disposent chacun de leur système d'alerte, il leur faut en outre entreprendre un exercice de coordination et s'accorder sur les instructions qui seront diffusées au cours des activités prévues dans le cadre du projet, définir à quel moment l'autre partie doit être informée si un rapport d'alerte fait l'objet d'une enquête, éventuellement répartir les responsabilités (et les coûts) des enquêtes préliminaires et des enquêtes plus poussées, ainsi que des poursuites et des sanctions, etc.

Les donateurs comme les principales ONG partenaires auraient tout intérêt à s'assurer de l'exhaustivité et de l'efficacité de leur système de dénonciation d'actes répréhensibles et à engager un dialogue pour se coordonner avec les partenaires qui disposent de leur propre système. Les organismes qui travaillent avec des partenaires dépourvus de ce type de système devront impérativement stipuler

leurs attentes sur les modalités d'utilisation de leur mécanisme et clarifier les questions éventuelles sur leurs concepts et leurs procédures. Dans l'hypothèse peu probable où ni le donateur ni les partenaires n'ont établi de mécanisme d'alerte, il est vivement recommandé de prévoir d'élaborer un mécanisme de base dans le cadre des activités du programme ou du projet concerné.

D'autre part, *il conviendrait que les donateurs soutiennent les ONG dans le développement et le renforcement de leur propre système de signalement de délits de corruption.*

2.1.3 Face à la corruption : enquêtes et sanctions

Les enquêtes en matière de corruption

A l'inverse des enquêtes initiales, qui peuvent être considérées comme parties intégrantes des mécanismes de signalement d'actes répréhensibles, les enquêtes spécialisées dans les affaires de corruption – généralement, des enquêtes financières très poussées – demandent une grande expertise et des ressources considérables. Peu de donateurs ou de grandes ONG disposent évidemment de services internes spécialisés dans ce genre d'activités. En cas de soupçons de fraude ou de corruption, les enquêtes sont plutôt confiées à des services internes d'audit bien que, pour la plupart, ces derniers n'aient pas les capacités de mener eux-mêmes les enquêtes requises en matière de corruption. La plupart des cas d'irrégularités financières exigent une assistance et des financements extérieurs.

Cependant, tous les délits de corruption n'impliqueront pas nécessairement d'irrégularités financières en tant que telles dans le projet – il peut plutôt s'agir, par exemple, d'affaires d'accords autour de pots-de-vin ou d'extorsions de paiements aux bénéficiaires de biens et services censés être gratuits, sans oublier le népotisme dans les procédures de recrutement ou les conflits d'intérêts mal gérés. A moins que l'affaire soit assez grave pour être confiée à la police nationale, les organisations devront pouvoir se référer à des protocoles et des instructions internes pour mener l'enquête elles-mêmes.

Il conviendrait donc que les donateurs et leurs ONG partenaires s'accordent sur les modalités d'enquête à suivre en matière de corruption. Pour cela, ils peuvent notamment prendre les mesures suivantes :

- S'accorder sur le moment – le stade – auquel il convient de s'informer l'un l'autre des incidents ou présomptions de corruption ;
- Mettre au point les protocoles à suivre pour ce type de communication ;
- Convenir de protocoles d'enquête et répartir les responsabilités ;
- S'engager contractuellement à permettre l'accès à tous les documents et les archives internes (si le partenaire refuse de coopérer). Cette obligation devrait s'étendre à tous les partenaires de la chaîne d'exécution ; et
- Financer le coût des enquêtes.

Le plus important est que les soupçons de corruption fondés fassent l'objet d'une enquête adéquate et ou le cas échéant, le ou les coupables soient punis. La qualité de la procédure d'enquête – aussi bien en termes de compétences et de rigueur que de sentiment d'impartialité – détermine l'applicabilité des sanctions appropriées, qui à leur tour se répercutent sur la crédibilité et sur l'effet dissuasif du système de sanction tout entier.

Les sanctions

Ainsi, si les faits de corruption s'avèrent réels, les sanctions appliquées doivent être proportionnelles à l'ampleur et à la gravité du délit. De nombreux donateurs ont d'ailleurs adopté un système de

sanctions différencié afin de refléter les circonstances de chaque délit. Si la valeur monétaire de l'infraction constitue l'une des variables à prendre en compte, ce n'est pas nécessairement la plus importante. Par exemple, certains donateurs tels que le DFID appliquent des sanctions plus strictes en cas de volonté *délibérée* de fraude (par opposition, par exemple, avec l'acte opportuniste unique commis en raison d'une faille dans les systèmes de contrôle).

A l'opposé, certains systèmes rigides prévoient une seule et même réponse pour tous les types d'incidents de corruption. Ainsi, indépendamment des circonstances, ces régimes imposent par exemple le gel des financements du programme et demandent le remboursement des fonds manquants.

Face à l'utilisation de politiques aussi simplistes, un avertissement s'impose : elles risquent en effet d'entraîner des conséquences négatives très graves, à l'inverse du but recherché. Pour cette raison, la conception d'une stratégie de sanctions devrait tenir compte des éléments suivants :

- La proportionnalité des sanctions est un principe fondamental de la justice (et des systèmes judiciaires dans les démocraties). Ce même principe devrait s'appliquer dans le cadre des stratégies de sanctions institutionnelles à caractère non pénal, de même que tout un éventail de réactions et de sanctions devrait être défini de manière à refléter les circonstances et la gravité de chaque délit particulier.
- Des études criminologiques ont confirmé à maintes reprises que la *probabilité* d'être puni était un facteur bien plus dissuasif que la sévérité potentielle de la punition. En d'autres termes, il est plus important de toujours punir les actes répréhensibles par des sanctions appropriées (et proportionnelles au délit) que d'appliquer inégalement ou occasionnellement de lourdes peines.
- En présence de stratégies de sanctions mal différenciées, le décideur est souvent amené à choisir entre deux options tout aussi problématiques l'une que l'autre : appliquer une peine démesurément sévère ou classer l'affaire sans imposer aucune sanction. La première alternative semblant profondément injuste, la plupart des autorités optent pour la seconde. L'absence de punitions adéquates vient ainsi fragiliser l'ensemble du système de sanctions et anéantit tout éventuel effet dissuasif de ce dernier : sans sanctions, le risque de corruption augmente.
- La disproportion des punitions et l'aspect injuste ou inéquitable des systèmes de sanctions peuvent en outre avoir un impact négatif sur le *signalement* des actes répréhensibles. En effet, le fait qu'un régime semble injuste sape toute coopération et tout respect des règles, la corruption risquant donc une fois encore de ne jamais être détectée ni signalée.
- Pour qu'un système de sanctions soit perçu comme équitable, la transparence et la prévisibilité du processus décisionnel constituent des facteurs essentiels, qui clarifient à la fois les étapes à suivre, les moyens de réponse du « suspect », les preuves et les circonstances prises en compte ou encore, les personnes impliquées dans la procédure, parmi lesquelles le responsable de la décision de sanction finale.

Pour être suffisamment dissuasive, une stratégie de sanctions doit :

- Présenter une image claire des pratiques considérées comme des actes de corruption du point de vue du donateur ainsi que dans le cadre du projet financé ;
- Encourager la détection et le signalement de tout délit de corruption *via* différents mécanismes ;
- Définir un régime de sanctions qui soient globalement perçues comme justes et proportionnelles aux délits commis ;

- Garantir l'application systématique de ces sanctions différenciées, quelle que soit l'infraction commise ;
- Vérifier que le système de sanction tout entier soit clairement défini et transparent, qu'il tienne compte du contexte des délits et soit perçu comme équitable par les partenaires auxquels il s'applique.

Une stratégie de sanctions devrait également tenir compte des circonstances dans lesquelles il est possible d'engager des sanctions pénales ou une action civile. Il est parfois légitime de préférer s'abstenir d'entreprendre une procédure judiciaire, comme par exemple lorsque le délit en cause est perpétré dans un contexte d'état de droit fragile ou de capacités d'application de la loi limitées. On sait que nombre de délits de corruption sont extrêmement difficiles à prouver, même dans les systèmes de droit pénal les plus efficaces et les mieux dotés. *La décision d'engager des poursuites sur une affaire ou non devrait découler d'une concertation étroite avec les partenaires, de sorte qu'aucune question importante ne soit négligée.*

D'autre part, une stratégie de sanctions devrait prévoir des clauses relatives au partage des informations et à la diffusion publique des infractions découvertes. Le partage des informations pourrait inclure, entre autres, la transmission aux partenaires (à savoir, aux autres donateurs, aux exécutants, aux ONG) d'informations concernant les organisations qui auraient fait l'objet de sanctions pour corruption ou se seraient vu évincer de toute coopération ultérieure. La divulgation publique des incidents – qui constitue souvent, pour les donateurs, à la fois une obligation légale au titre de la législation en matière d'accès à l'information et une bonne pratique – pourrait être utilisée à mauvais escient par certains opposants aux activités de développement ou à des organisations en particulier, et doit donc faire l'objet de précautions. Les besoins des ONG partenaires et leurs stratégies d'exposition doivent être considérés avec attention, dans la mesure où la « révélation » d'une affaire de corruption par les médias crée une impression de dissimulation et de malhonnêteté très nuisible sur le long terme.

Nombre des lacunes des stratégies de sanctions employées par les donateurs traduisent le besoin qu'ont ces derniers d'afficher, au niveau national, une position ferme contre la corruption dans l'aide au développement – position initialement adoptée suite à une prise de conscience des difficultés posées par la corruption dans le domaine du développement (et en réaction aux nombreux scandales qui ont éclaté) au cours des vingt dernières années et, plus récemment, face à la crise économique mondiale, qui a entraîné de lourdes coupes budgétaires et affaibli le soutien de la population à l'aide au développement dans de nombreux pays. Ces circonstances ont vu naître des slogans inappropriés de « tolérance zéro » (très éloignés de politiques anti-corruption dignes de ce nom), qui se sont avérés tout aussi populaires parmi les donateurs qu'auprès de certains des régimes les plus corrompus du monde.

Sous réserve qu'une réponse proportionnelle à la gravité des manifestations de corruption soit appliquée jusqu'à la plus petite des infractions, une politique de tolérance zéro pourrait être élaborée en parfaite cohérence avec nos considérations antérieures – du moins dans le contexte des ONG partenaires. Dans la pratique, c'est toutefois loin d'être le cas, les positionnements de tolérance zéro n'étant pas représentatifs d'une réelle stratégie mais plutôt un signe de rigueur. Ces attitudes démontrent plus une certaine sévérité qu'elles ne revendiquent la probabilité de sanctions, et constituent donc des pratiques contraires aux principes fondamentaux d'une dissuasion efficace que nous avons évoqués plus haut.

Les limites d'un slogan de tolérance zéro utilisé sans nuance comme principe directeur apparaissent de façon flagrante si l'on considère l'effet dissuasif qu'elles opèrent sur d'autres pratiques de gestion des risques de corruption telles que le débat ouvert sur les questions des risques de corruption et des enjeux posés par le phénomène ou encore, sur le signalement des incidents de corruption.

Adopter une politique de tolérance zéro revient par ailleurs à ignorer certains objectifs de développement plus larges et les enjeux qu'ils supposent, notamment dans les opérations de secours humanitaire. Rares sont ceux qui prôneraient une stratégie de tolérance zéro dans une situation où le versement d'un modeste pot-de-vin à un chef de milice armée est le prix à payer pour acheminer vivres, eau et soins médicaux à des milliers de réfugiés fuyant un conflit armé. Dans un tel contexte, le refus catégorique de la corruption doit être contrebalancé avec le nombre de vies en jeu. Et sans aller jusqu'à des exemples aussi extrêmes, *toute sanction ou réaction face à la corruption doit être suffisamment sophistiquée et souple pour répondre à des circonstances très variées, de manière à fonctionner au service – et non pas à l'encontre – d'objectifs prioritaires de développement.*

2.1.4 Les instruments de mise en œuvre des projets

Les descriptifs des projets et les contrats,

La formulation de documents tels que les modèles d'élaboration de programmes, les formulaires de proposition de projets, les listes récapitulatives pour l'évaluation des propositions, etc., devrait permettre une réflexion autour des risques de corruption identifiés à la fois dans le cadre du contexte général du projet, au sein du ou des partenaires potentiels et au cours des activités envisagées. Ils peuvent également permettre d'engager le débat avec les partenaires potentiels au sujet des mesures palliatives à mettre en place et de convenir du niveau acceptable de *risque résiduel*.

Le risque résiduel est le risque restant après que les mesures correctives ont été appliquées. Comme nous l'avons déjà évoqué, aucun système de prévention ne peut être efficace à 100%, et certains environnements à hauts risques peuvent limiter la mise en œuvre de mesures correctives, tandis que les impératifs de développement (généralement humanitaires) prévaudront toujours. Dans ce genre de situation, il est important de convenir d'un niveau acceptable de réduction des risques, ce dernier devant être défini à la lumière des objectifs de développement visés. Parvenir à ce niveau acceptable requiert d'effectuer de difficiles arbitrages.

Lors de la passation de contrats, les partenaires peuvent formaliser ces accords ainsi que leurs attentes mutuelles en matière de mesures de réduction des risques de corruption et de systèmes de détection, d'enquête et de sanction de la corruption. *Tout contrat devra spécifier clairement l'ensemble des mesures palliatives et des obligations de chacune des parties. Ces dernières seront ainsi juridiquement tenues de respecter les termes définis, mais disposeront également d'un recours en cas de manquement du partenaire.*

Parmi les modèles de contrats des donateurs, peu détaillent réellement les mesures de gestion des risques de corruption, si ce n'est pour évoquer certaines conditions basiques en matière de gestion financière, de passation de marchés ou de procédures de vérification. Les donateurs pourraient être plus précis et développer des annexes à leurs contrats, sans que cela n'implique d'énormes changements sur leurs modèles pour autant.

Il conviendrait que les donateurs révisent leurs modèles de contrats actuels de manière à garantir que toutes les mesures de gestion des risques de corruption recommandées et adoptées puissent y être intégrées et donc expressément acceptées par les partenaires. Les grandes ONG qui sous-traitent certaines activités auprès d'autres partenaires, et plus particulièrement auprès de partenaires locaux aux moyens plus limités, devraient également appliquer ces mesures.

Les manuels pratiques et les instructions d'intervention

Ce genre de documents fournit généralement plus de détails concrets sur les différents mécanismes de gestion de la corruption, par exemple sur la manière d'effectuer une évaluation nationale de la corruption avant de formuler une stratégie ou un programme, sur les méthodes d'évaluation des risques de corruption inhérents aux procédures d'achats ou encore, sur le fonctionnement du système

institutionnel de dénonciation d'actes répréhensibles. Dans ce domaine, les pratiques divergent beaucoup, mais les manuels peuvent toutefois être divisés en deux grandes catégories : ceux qui ciblent uniquement les mécanismes liés à la corruption et aux autres types de fraudes et ceux qui « intègrent » les mesures anti-corruption à d'autres activités courantes.

La première catégorie – celle des procédures explicites sur la corruption et les fraudes – inclut, entre autres, le genre d'instructions suivantes :

- Procédures de dénonciation d'actes répréhensibles ;
- Procédures de signalement d'incidents ;
- Procédures d'achats ;
- Procédures de déclaration de dons ;
- Déclarations d'intérêts ;
- Formulaire de suivi des véhicules et des stocks ; ou
- Listes récapitulatives de bilan financier.

La seconde catégorie – celle des mesures intégrées de gestion des risques de corruption – inclut généralement le genre de documents suivants :

- Instructions pour l'évaluation des risques liés à un programme ou un projet ;
- Listes récapitulatives d'évaluation du partenaire / de l'exécutant ;
- Liste récapitulative pour les visites de suivi des projets ; ou
- Normes minimales d'intervention en situation d'urgence.

Ces documents peuvent être indépendants ou intégrés à des manuels d'instructions plus complets couvrant toutes les phases de mise en œuvre des projets. Ils sont souvent mentionnés par des renvois ou des liens dans les documents stratégiques anti-corruption indépendants que nous aborderons dans le prochain chapitre.

Quelles que soient les instructions pratiques mises en place, il est presque toujours possible de les compléter ou d'y ajouter des indications sur la gestion de certains risques de corruption particuliers identifiés par le personnel. L'une des ONG auprès desquelles nous avons enquêté a élaboré un document à l'intention de son personnel, intitulé « Comment traiter les demandes de pots-de-vin... », pour aider ses employés à faire face à une difficulté apparemment commune dans le cadre de la mise en œuvre de ses programmes.

Donateurs et ONG de toutes tailles devraient consulter leur personnel pour identifier les risques de corruption et les problèmes moraux auxquels ils sont le plus fréquemment confrontés dans leur travail et s'atteler à développer des instructions pour répondre à leurs besoins. Les donateurs devraient soutenir les partenaires qui œuvrent à formaliser et à partager leur expérience et les leçons qu'ils tirent de leurs interventions.

Les documents stratégiques

En plus des instructions pratiques, de nombreuses organisations conçoivent un document stratégique spécifique sur les risques de corruption et de fraude, dans lequel elles présentent l'ensemble des mécanismes disponibles pour lutter contre ces menaces. Si ces documents, de tailles variées, sont plus ou moins détaillés, ils mentionnent généralement tous des définitions des termes clés (par exemple, des différentes pratiques de corruption), énumèrent les obligations des employés de l'organisation en

matière de corruption et décrivent les mécanismes de prévention et d'intervention en place pour faire face aux risques et aux incidents de corruption – autrement dit, le système institutionnel de gestion des risques de corruption – ainsi que les modalités d'utilisation de ces mêmes mécanismes.

D'autres organisations utilisent des documents stratégiques distinctifs pour décrire les différentes composantes du système dans son ensemble. Par exemple, les mesures préventives et leur application au fil du cycle du projet peuvent faire l'objet d'un document stratégique particulier, tandis que le système de dénonciation d'actes répréhensibles sera décrit ailleurs. Si chacun de ces documents stratégiques spécifiques est utile, *seul un document individuel consacré au système institutionnel de gestion des risques de corruption dans sa globalité permettra la légitimation et l'acceptation de ce dernier*. Il est fortement recommandé d'élaborer un tel instrument *en plus des documents spécifiques* – et non pas *en remplacement de ces derniers*.

Cette recommandation vise indifféremment les donateurs et les ONG partenaires, quelles que soient leurs capacités institutionnelles. Le principal objectif d'un document stratégique global de lutte contre la corruption est de présenter une vision claire du système institutionnel de gestion des risques de corruption, quel que soit son degré de sophistication, et de marquer l'engagement de l'organisation dans la lutte contre la corruption. Lorsque les partenaires locaux disposent de peu de moyens et peinent à élaborer ce genre d'instrument, l'accord de partenariat pourrait prévoir un soutien des donateurs dans le cadre des activités prévues pour le projet, au même titre que d'autres mesures essentielles de réduction des risques de corruption.

Communiquer sur l'importance de la lutte contre la corruption

Les systèmes de gestion des risques de corruption les plus élaborés utilisent différents supports pour assurer une bonne diffusion du message d'intolérance vis-à-vis de la corruption et de la fraude :

- Distribution régulière et large diffusion de la documentation concernant la lutte contre la corruption (par exemple, de codes de conduite, de mécanismes de réclamation, de procédures de dénonciation d'actes répréhensibles, etc.) ;
- Communication régulière sur les enjeux posés par la corruption, aussi bien en interne qu'avec les partenaires extérieurs (par exemple, lors de l'intégration d'un employé, au cours des entretiens d'évaluation du personnel et des partenaires externes, à l'occasion de « journées de sensibilisation à la corruption » organisées par l'organisation, etc.) ;
- Formations régulières sur les questions de corruption (par exemple, l'intégralité du personnel pourrait suivre un cours comme le module qu'organise U4 sur « Les fondamentaux de la lutte contre la corruption » et des formations supplémentaires sur des thématiques précises pourraient être organisées pour le personnel et les partenaires).

Pour marquer encore davantage leur engagement dans la lutte contre la corruption, les organisations pourraient créer un service stratégique responsable des politiques anti-corruption ou élargir celui dont elles disposent déjà. Ce genre de service pourrait, entre autres, se charger d'effectuer une révision régulière des instruments et outils en vigueur, détecter les préoccupations ou les difficultés du personnel et des partenaires en matière de corruption et envisager des solutions pour les aider, gérer les connaissances sur le sujet et enfin, élaborer les manuels pratiques et les instructions nécessaires.

Il serait fortement souhaitable que les donateurs et les grandes ONG investissent dans la communication et dans l'élaboration de politiques anti-corruption. Les ONG aux moyens plus limités devraient au moins être accompagnées dans la conception du matériel et des procédures qui leur permettront de communiquer sur leur stratégie et leurs mécanismes de lutte contre la corruption (assurer la durabilité de telles pratiques en réduirait largement le coût ; tout dépend de l'engagement de chaque organisation).

2.2 Les critères des ONG partenaires

La vérification préalable (due diligence) et les critères de sélection des partenaires sont des questions fondamentales au regard de l'évaluation et de la gestion des risques. L'un des donateurs que nous avons interrogés, AusAid, a adopté ces méthodes et se base sur son système d'accréditation pour déterminer quelles ONG australiennes pourront bénéficier de ses financements.

2.2.1 Les critères institutionnels des ONG

Comme nous l'avons déjà évoqué, la plupart des mesures que nous recommandons aux organismes donateurs peuvent également s'appliquer aux ONG partenaires – en fait, une bonne partie d'entre elles ont été identifiées parmi les bonnes pratiques des ONG et non pas des donateurs.

En revanche, la majorité des critères que nous allons voir maintenant concernent les structures institutionnelles et de gouvernance spécifiques des ONG. A ce titre, ils constituent des critères de sélection de partenaires potentiels, que nous avons abordés dans le chapitre 2.1.1.

Idéalement, toute ONG bénéficiant de soutien financier devrait satisfaire à ces critères. Deux objectifs assez communs de développement rendent toutefois l'idée peu réaliste. Premièrement, dans certains cas – en particulier dans les situations d'urgence – le choix des ONG partenaires locales peut être limité et les options peuvent se résumer soit à travailler en collaboration avec un partenaire qui ne répond pas aux critères que nous allons voir, soit à abandonner l'idée de lancer tout programme d'aide. Deuxièmement, si l'objectif est de promouvoir le développement de la société civile, les donateurs tendront alors justement à soutenir les ONG les plus récentes et les moins développées sur le plan institutionnel, lesquelles ne remplissent pas les critères définis.

Pourquoi alors prendre la peine de définir des critères ? Pour deux raisons au moins. Tout d'abord, parce qu'il est utile de fournir des repères sur lesquels les ONG émergentes peuvent se baser pour atteindre une certaine stabilité, se développer et devenir viables. Ensuite, les donateurs (et les ONG aux fonctions de donateurs) devraient savoir que les lacunes de leurs partenaires concernant les critères définis représentent un risque de corruption, face auquel il convient de réagir en cours de coopération, en procédant à l'intensification du suivi des activités ou au renforcement des capacités institutionnelles.

Une révision des critères listés ci-dessous peut également permettre d'élaborer des outils supplémentaires de gestion des risques de corruption. Par exemple, les critères peuvent être hiérarchisés pour refléter différents niveaux de risques en fonction desquels noter les ONG (par des notes comme A, B, C, D, etc., par exemple) et définir des mécanismes de coopération. Il est également possible de déterminer un ensemble de *critères minimum* pour les petites ONG, en dessous desquels ni les donateurs ni leurs principales ONG partenaires ne s'engageraient, même en situation d'urgence.

La structure et les critères de gouvernance des ONG

Les ONG sont des personnes morales privées dont le statut particulier les distingue des sociétés et autres entités commerciales. La structure de gouvernance d'une ONG constitue un mécanisme de redevabilité essentiel à son fonctionnement. A cet égard, les critères suivants sont généralement reconnus comme étant indispensables :

- Caractère volontaire, à but non lucratif et non gouvernemental de l'organisation ;
- Conseil d'administration, membres et personnel ne tirant aucun profit des actifs de l'ONG ;

- Personne morale dirigée par des administrateurs identifiés, reposant sur une structure hiérarchique documentée et des systèmes garantissant la redevabilité de l'organisation, y compris vis-à-vis de ses soutiens ;
- Définition claire de la structure de gouvernance dans les documents constitutifs de l'organisation, en particulier du rôle du conseil d'administration ;
- Indépendance claire du conseil vis-à-vis de la direction (si le PDG est membre du conseil, il ne doit pas y jouir de droit de vote) ;
- Diffusion publique de la liste des membres du conseil en exercice ;
- Dispositions régissant les conflits d'intérêts touchant les membres du conseil ;
- Règles d'adhésion (et d'éligibilité, de suspension et d'expulsion) ;
- Description claire des procédures d'élection ;
- Définition des mandats (durée et limitation du renouvellement des mandats) ;
- Définition du nombre minimum de réunions du conseil ;
- Définition des méthodes de convocation des réunions (qui en a la charge, comment les dates sont fixées, qui définit l'ordre du jour, etc.) ;
- Définition des procédures décisionnelles (nombre de membres nécessaires pour former un quorum, comment voter et consigner les décisions) et mention explicite de la prise de décisions collective ;
- Archivage des procès-verbaux des réunions du conseil ;
- Règles en matière de rémunération des membres du conseil (les membres du conseil ne devraient toucher aucune compensation en dehors du remboursement de leurs frais) ; et
- Mécanismes permettant aux membres de soulever des questions devant le conseil d'administration et preuve que l'ONG communique sur ces mécanismes.

Dans le cas des grandes ONG, d'autres critères viennent s'ajouter à la liste, notamment sur les pratiques en matière de collecte de fonds et de création de revenus.

Les politiques d'intégrité : les codes de conduite

Le cadre réglementaire qui régit les activités des organismes donateurs intègre généralement des codes de conduite et diverses règles déontologiques. Ce n'est pas le cas pour les ONG. Ces dernières, en tant que personnes morales privées, ne sont pas soumises au Code national de la fonction publique, d'où la nécessité de promouvoir des comportements éthiques par le biais de codes de conduite.

Généralement, les codes de conduite traitent au moins des conflits d'intérêts et des politiques en matière de dons, et nombreux sont ceux qui abordent également les questions du favoritisme, des versements de pots-de-vin, du pouvoir discrétionnaire et des abus de pouvoir, de la confidentialité, etc. Ils mettent également souvent en avant d'autres valeurs institutionnelles telles que la non-discrimination et le respect pour la dignité humaine.

Ces politiques, qui s'appliquent aussi bien au personnel qu'aux membres du conseil d'administration et aux volontaires collaborant avec l'organisation, posent les conditions suivantes :

- Que les membres du conseil d'administration, le personnel salarié et les volontaires signalent tout conflit d'intérêts réel ou apparent ou toute relation qu'ils puissent avoir avec des

fournisseurs potentiels ou existants de biens et services, des bénéficiaires de subventions ou des organisations aux objectifs concurrents ou divergents ;

- Que les membres du conseil d'administration, le personnel salarié et les volontaires se retirent d'eux-mêmes de tout processus décisionnel susceptible de les mettre en position de conflit d'intérêts ; et
- Que les membres du conseil d'administration, le personnel salarié et les volontaires signalent tout don matériel ou offre de don à leur usage personnel et qu'il leur soit interdit d'accepter des cadeaux de valeur ou tout autre don, faveur ou traitement préférentiel inadéquat.

Les définitions de ce qui constitue un « cadeau de valeur » sont très variables d'une société à une autre, d'où la difficulté d'arrêter une définition unique applicable à toutes les organisations de tous les pays. Il est néanmoins sans doute possible de fixer des critères généraux (par exemple, une certaine proportion d'un salaire mensuel moyen, formule souvent utilisée pour déterminer des valeurs seuils similaires dans les législations nationales).

Il est également utile d'établir une définition précise des conflits d'intérêts et de concepts tels que le népotisme et le favoritisme ou encore, de bonnes pratiques comme le fait de se retirer de toute décision susceptible d'être partielle. *Toutes ces définitions offrent une base de discussion entre donateurs et partenaires potentiels de sensibilités différentes, qui peuvent ainsi s'accorder sur des règles de conduite, faire converger leurs attentes et éviter tout malentendu ultérieur. A ce titre, on peut considérer que la démarche constitue une méthode de gestion des risques.*

Enfin, les codes de conduite devraient mentionner clairement l'obligation des employés de signaler tout acte de corruption ou toute autre éventuelle conduite illégale ou contraire à l'éthique.

Les critères de transparence

Les ONG, en tant que personnes morales privées, ne sont pas soumises aux mêmes lois que les donateurs en matière de divulgation d'informations. Il est donc fondamental qu'elles se fixent des critères de transparence rigoureux. De manière générale, les ONG publient au moins un rapport annuel de leurs états financiers, mais il conviendrait qu'elles adoptent une démarche plus proactive de divulgation de l'information. Les ONG partenaires pourraient par exemple se soumettre à des critères supplémentaires de transparence et publier, entre autres, la liste de leurs donateurs. De nombreuses législations nationales leur imposent déjà ce genre d'obligations.

Les politiques de gestion des ressources humaines

Les politiques des ONG en matière de ressources humaines devraient prévoir les éléments suivants :

- Des pratiques de recrutement fondées sur des critères de mérite, ce qui implique la description de chaque poste et des qualifications et responsabilités des candidats, la publication des avis de vacance de postes, l'instauration de comités de sélection de plusieurs personnes et de jurys composés à la fois de représentants du service des ressources humaines et des services opérationnels concernés, la définition des barèmes d'évaluation et de classement, etc ;
- La transparence des structures salariales et des avantages sociaux, concernant par exemple les politiques en matière d'indemnités journalières ;
- La transparence des politiques et des critères d'évaluation régulière du personnel ;
- La transparence des mesures et procédures disciplinaires ; et
- L'objectivité des mécanismes de réclamation, y compris des procédures d'appel.

Les organisations plus petites, plus récentes et moins développées ne pourront satisfaire à ces critères, car elles n'en ont pas les capacités (et ne disposent pas du personnel nécessaire). Les donateurs et/ou les principales ONG partenaires peuvent dans ce cas envisager des solutions de court terme (ils peuvent par exemple prendre part aux comités de sélection ou d'examen des plaintes des salariés) tout en aidant le partenaire plus fragile à acquérir des capacités permanentes.

Les critères de gestion financière

Les donateurs imposent souvent un certain nombre de critères de gestion financière à leurs ONG partenaires, et ces dernières ont elles-mêmes élaboré des normes relativement complètes en la matière.⁹

Comme c'est le cas pour bon nombre des autres thématiques que nous avons déjà abordées, les ONG bien établies ne devraient pas avoir de difficultés à remplir les critères fixés. Le problème réside plutôt dans la prescription de *critères minimum* à des partenaires potentiels de moindres capacités. Il serait judicieux que les donateurs revoient ce procédé en concertation avec leurs principales ONG partenaires, qui ont une grande expérience des partenariats avec des organisations locales dont les moyens sont limités.

A titre d'indication, nous proposons les conditions minimales suivantes :

- Existence d'outils comptables de base (par exemple, livres comptables, grand livre, journal général, livre des recettes, registre des achats, relevés de comptes bancaires) ;
- Séparation des fonctions clés (par exemple, division entre l'agent ordonnateur, le comptable et le responsable de trésorerie) ;
- Etats financiers annuels des recettes et des dépenses ; et
- Vérifications annuelles.

En matière d'achats, les critères minimum devraient se baser sur les éléments suivants :

- Mise en concurrence pour les achats dépassant un certain seuil ; et
- Autres procédures écrites pour les achats inférieurs au seuil (par exemple, meilleur rapport qualité/prix entre trois fournisseurs potentiels).

Si, à moyen terme, il est souhaitable de soutenir le développement des capacités de gestion financière des plus petites organisations, à court terme, la réduction des risques de corruption passe par l'instauration de dispositifs de surveillance accrue. *Les donateurs devraient envisager d'adopter une liste globale de critères souhaitables de gestion financière. Ils pourraient pour cela se baser sur ceux que nous venons de citer, que les organisations de la société civile elles-mêmes tendent à promouvoir.*

Les mesures de redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires

Bien que la question de la *redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires*, vaste mais peu documentée, dépasse le cadre de la présente étude, il est toutefois intéressant de noter que, depuis une dizaine d'années, la

⁹ Consulter, par exemple, les critères et la documentation élaborés par des organisations comme Mango, qui aide notamment la société civile à développer ses capacités de gestion financière (consulter le *Guide to Financial Management for NGOs*, www.mango.org.uk/Guide). De nombreuses organisations non gouvernementales (par exemple, le réseau *Norwegian NGO Development Network*) et organismes autonomes (par exemple, le *Philippine Council for NGO Certification*) interviennent également dans ce domaine.

communauté mondiale de la société civile s'emploie à la mettre en avant.¹⁰ Portant bien au-delà de la gestion des risques de corruption, le débat vise plutôt l'optimisation des résultats de l'aide au développement et pointe du doigt le fait qu'historiquement, les ONG aient rendu davantage de comptes aux donateurs (en anglais, *upward accountability*) qu'à leurs propres bénéficiaires (*downward accountability*).

La notion de redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires implique l'élaboration et la mise en œuvre de mécanismes de promotion du rôle des bénéficiaires des programmes à tous les niveaux des interventions, de la planification organisationnelle à la surveillance des activités. *En termes de potentiel de gestion des risques de corruption, les mesures de redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires pourraient élargir le spectre des parties concernées (organismes de surveillance) et leur fournir les moyens d'agir si elles détectent un éventuel problème.*

Un grand nombre d'ONG, et plus particulièrement celles qui interviennent à l'échelon communautaire, emploient déjà des pratiques propices à la redevabilité vis-à-vis de leurs bénéficiaires, comme par exemple :

- Des politiques de portes ouvertes permettant aux bénéficiaires des programmes d'assister à toutes les réunions de l'organisation ;
- Des assemblées et audiences publiques locales au cours desquelles les bénéficiaires peuvent intervenir sur les projets ;
- Des évaluations participatives des programmes effectuées en collaboration avec les bénéficiaires ; ou
- Des audits sociaux.

Beaucoup reste encore à faire sur ce front, mais transformer les pratiques institutionnelles ou en instituer de nouvelles, plus sophistiquées, est une tâche ardue au coût élevé. L'amélioration potentielle de la redevabilité des ONG vis-à-vis de leurs bénéficiaires mérite réflexion et soutien de la part des donateurs, qui devront traiter la question en concertation avec leurs partenaires de la société civile. *Il serait souhaitable d'entreprendre l'évaluation de ces pratiques prometteuses et de leur capacité à réduire les risques de corruption, en vue de leur éventuelle intégration à de futurs systèmes de gestion des risques de corruption.* Les efforts et le coût que représente la mise en œuvre de telles mesures ne doivent toutefois pas être négligés.

¹⁰ Pour plus d'informations sur la question et une liste de lectures recommandées, consulter le *U4 Issue paper* intitulé *NGO corruption: Rethinking the conventional approaches*, mars 2011, n°3, sur <http://www.u4.no/document/publication.cfm?3969=countering-ngo-corruption>.

3. Implications et dilemmes de l'évolution

Au fil de ce rapport, nous avons tenté d'éclaircir la question des risques de corruption dans la coopération au développement apportée par les ONG. Nous avons pour cela présenté les particularités de ces organisations et les risques de corruption auxquelles elles sont le plus souvent confrontées, ainsi que les critères opérationnels et de gouvernance généralement considérés comme des indicateurs essentiels des capacités de prévention de la corruption des organisations.

D'autre part, après avoir évoqué les éléments constitutifs d'un système global de gestion des risques de corruption pour les agences de développement et autres organisations institutionnellement avancées, nous avons souligné l'égale importance des mesures préventives et des sanctions en cas d'incidents de corruption, et en avons présenté les instruments de mise en œuvre.

Dans ce chapitre, nous verrons les implications des mesures recommandées tout au long de cette étude ainsi que les dilemmes posés par leur application. Nous tenterons ainsi de montrer la marche à suivre pour évoluer sur ce front.

3.1 L'indépendance des ONG

Certains donateurs – et certainement aussi certaines ONG – n'auront pas manqué d'être surpris de lire ici que nous leur recommandons d'interférer dans les activités d'organisations indépendantes pour leur imposer des conditions ou critères. Leur réaction est compréhensible, mais tout bien pensé, dans une certaine mesure, ils imposent déjà leurs conditions à la coopération. Des critères existent déjà. Par ailleurs, la majorité des ONG reconnaissent certainement que, vis-à-vis de leurs financeurs (c'est-à-dire vis-à-vis des contribuables), les donateurs ont la responsabilité de protéger et d'optimiser les investissements effectués pour le développement. De plus, la majorité des mesures et des critères préconisés dans ce rapport – en particulier concernant les activités et la gouvernance des ONG – proviennent de normes conçues par certaines ONG et des organisations de la société civile impliquées dans la thématique de la gouvernance des ONG.

D'un autre côté, il est évidemment tout aussi important de consulter les ONG partenaires, surtout à propos des mesures qui ont un impact direct sur leurs activités. En somme, notre approche se base sur les notions d'objectif commun et de partenariat entre les organismes donateurs et les ONG, notamment dans l'optique de l'élaboration de méthodes plus fermes de lutte contre la corruption susceptible de miner leur collaboration.

3.2 Le transfert ou le partage des responsabilités ?

Les donateurs disposent généralement de capacités opérationnelles limitées, de même qu'ils sont souvent restreints dans le suivi de la mise en œuvre des programmes – autant de barrières auxquelles contribue l'éloignement des activités de leurs programmes sur le terrain. La responsabilité du suivi direct des activités d'un programme incombe donc en premier lieu au partenaire exécutant, à savoir, généralement, à l'ONG bien établie, dont les capacités d'intervention sont avancées. Pour des raisons pratiques, les parties prenantes devront inévitablement procéder non pas à un *transfert* complet des responsabilités de la mise en œuvre des programmes, mais plutôt à une certaine répartition de ces dernières.

En fait, la notion de partenariat ici en jeu suppose que donateurs et ONG partenaire(s) partent du principe qu'ils *partagent* la responsabilité du succès (ou de l'échec) de leurs programmes. Pour avoir une idée plus concrète du concept, imaginons par exemple les conséquences d'actes de corruption commis au cours d'un projet. Dans une situation de responsabilité partagée, si la principale ONG exécutante se trouve dans l'impossibilité de recouvrer les fonds manquants (malgré l'application de

toutes les mesures préconisées), elle n'a pas à assumer seule la charge de la perte financière. La notion de responsabilité partagée devrait être appliquée non seulement à l'occasion de la révision des politiques de sanction des donateurs, mais également à toutes les autres mesures recommandées dans ce rapport.

3.3 Accepter les risques de corruption

Dans le chapitre 2.1.3 sur les sanctions employées en cas de délits de corruption, nous avons évoqué les catastrophes humanitaires et les situations d'urgence pour illustrer les dangers que représente l'application de mesures prétendument « dures » – ou, plus exactement, les réponses simplistes.

Le fait est que les situations d'urgence supposent des difficultés particulières à tous les niveaux des interventions, y compris pour l'application de mesures de gestion des risques de corruption. Par exemple, dans ce genre de circonstances, les intervenants n'ont généralement ni le temps d'effectuer une évaluation approfondie des risques de corruption ni les capacités nécessaires pour appliquer toutes les mesures correctives souhaitées. C'est précisément la raison pour laquelle ces contextes sont qualifiés de situations à hauts risques de corruption. Le risque devient néanmoins *acceptable* face à la nécessité de sauver des vies humaines et d'apporter de l'aide.

Au-delà de l'impératif humanitaire, d'autres objectifs de développement imposent eux aussi d'accepter les risques de corruption, même dans des circonstances moins dramatiques. Le seul moyen d'éliminer tout risque de corruption est tout simplement de s'abstenir de s'engager dans des activités de développement. L'alternative ne revient donc pas à accepter ou non les risques de corruption, mais plutôt à déterminer le degré de risque acceptable et l'ampleur des investissements (surtout financiers) à réaliser pour réduire les risques identifiés, et à mettre le tout en perspective avec les objectifs généraux de développement du projet ou du programme en jeu.

3.4 La primauté des objectifs de développement

Les objectifs de développement ne devraient pas seulement déterminer l'acceptation de certains (niveaux de) risques de corruption ; ils devraient également influencer le choix des mesures palliatives appliquées. A titre d'exemple, dans le cas d'une collaboration potentielle avec une ONG aux capacités de gestion financières limitées, les mesures correctives à entreprendre devraient inclure, d'une part, l'intensification de la surveillance et d'autre part, le développement des capacités de l'organisation concernée. Malgré le coût supplémentaire que cela implique, investir sur ce dernier point devrait en effet être prioritaire, dans la mesure où la participation de la société civile figure très probablement parmi les objectifs du programme concerné.

Les plus cyniques seront tentés d'interpréter cela comme une invitation à ignorer la corruption. Ils auraient tort puisque, au contraire, réduire la corruption à la fois dans les pays bénéficiaires d'aide et au sein des programmes d'assistance constitue en soi un objectif de développement. *Le but est de jauger les différentes mesures qui peuvent être appliquées face aux risques de corruption tout en tenant compte des objectifs de développement visés, et de privilégier les alternatives qui optimiseront ces objectifs.*

3.5 Le coût de la gestion des risques de corruption

Enfin, pour bon nombre d'organisations, la principale difficulté à surmonter sera le fardeau administratif et/ou financier inhérent à la plupart des mesures de gestion des risques de corruption préconisées dans ce rapport. Exprimé en nombre d'employés ou en coût des services (des audits ou des évaluations indépendantes, par exemple), ce fardeau est d'une façon ou d'une autre traduit en termes financiers et, généralement, en *coûts administratifs*.

Les coûts administratifs ne constituent guère une ligne budgétaire très appréciée, en particulier dans le domaine de l'aide au développement. Donateurs individuels et contribuables attendent en effet que leur soutien soit affecté à des programmes concrets – et contribue à nourrir les plus démunis ou à vacciner les enfants – plutôt qu'à une « bureaucratie inefficace ». C'est bien sûr une vision incomplète et superficielle des activités d'aide, mais elle est constante dans l'opinion publique et difficile à faire évoluer : d'une part, il serait compliqué de réduire le présent rapport à un slogan de campagne populiste et, d'autre part, la valeur des fonds *non* détournés n'est pas facilement quantifiable et ne peut donc servir de contre-argument.

Les partisans de l'intensification des mesures de prévention de la corruption manquent de chiffres pour faire valoir leurs revendications. S'il doit être possible d'effectuer des estimations – par exemple, en calculant les montants annuels moyens des « fuites » plusieurs années avant et après la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion des risques de corruption –, à court terme il est sans doute plus efficace de redéfinir la terminologie employée, en commençant par insister sur le fait que les coûts de gestion des risques de corruption ne représentent *pas* des coûts administratifs, mais plutôt un investissement indispensable, tant sur le plan institutionnel qu'au niveau des programmes.

Les organisations non-gouvernementales (ONG), souvent en première ligne des activités d'aide au développement, sont amenées à gérer une part importante des fonds affectés à leurs interventions. On peut donc craindre des risques importants de corruption. Pourtant, parmi les bailleurs internationaux et les ONG, peu ont pour l'instant adopté une stratégie intégrée de gestion de ces risques de corruption. Le présent rapport, qui se base sur une analyse des systèmes employés par quatre organismes donateurs et quatre ONG internationales, propose un certain nombre de bonnes pratiques en matière de gestion des risques de corruption au sein des ONG.

Pour évaluer les risques de corruption, certains critères sont incontournables, parmi lesquels les capacités de l'ONG concernée, le type d'activités auxquelles elle se consacre, le contexte opérationnel dans lequel elle s'inscrit et enfin, le fait qu'elle exécute elle-même ses activités ou en confie la réalisation à une ONG partenaire. La gestion des risques de corruption exige donc à la fois d'effectuer une analyse des risques propres au lieu, au secteur et au type de programme mis en œuvre ; de renforcer les systèmes internes de gestion des risques de corruption de l'ONG ; d'améliorer les mécanismes de suivi et de dénonciation d'actes répréhensibles employés par les ONG et les donateurs ; de nuancer la politique de tolérance zéro de ces derniers et enfin ; d'instaurer des procédures de vérification (due diligence) sur la base des critères de sélection des ONG.

Ce rapport établit également que si les instruments de gestion des risques de corruption relèvent généralement des « coûts administratifs » des organisations, cette classification est erronée. La gestion des risques de corruption devrait en effet être considérée comme un investissement indispensable au développement des capacités institutionnelles, et donc comme un coût inhérent aux programmes mis en œuvre, en vue de générer des résultats positifs pour le développement.