



# La corruption dans la coopération au développement

Guide pratique pour  
les organisations non-  
gouvernementales

# Table des matières

<b>Abréviations</b>	<b>3</b>
<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>7</b>
<b>2 Qu'est-ce que la corruption?</b>	<b>9</b>
2.1 La notion de corruption et son origine	9
2.2 Définitions d'autres notions	9
2.3 La perception de la corruption	13
<b>3 Lutter contre la corruption</b>	<b>15</b>
3.1 Pourquoi les ONG doivent-elles lutter contre la corruption?	15
<b>4 Evaluer les risques</b>	<b>19</b>
<b>5 Développement de programmes anti-corruption</b>	<b>22</b>
<b>6 Mesures organisationnelles</b>	<b>25</b>
6.1 Culture organisationnelle	26
6.2 Système de contrôle interne	27
6.3 Personnel	29
6.4 Formation	30
6.5 Place d'enregistrement	31
6.6 Contrôle des mesures	33
<b>7 Code de conduite</b>	<b>35</b>
7.1 Principes	36
7.2 Corruption et pots-de-vin	36

7.3 Cadeaux, repas offerts, frais	37
7.4 Les conflits d'intérêt et les cas-limites	37
7.5 Sanctions	38
7.6 Conduite envers les organisations partenaires et les fournisseurs	39
7.7 Conventions de projet et moyens financiers engagés	43
7.8 Clause anti-corruption	43
<b>8 Communication</b>	<b>45</b>
8.1 Communication interne	45
8.2 Communication externe	50
8.3 Communication avec les organisations partenaires locales	54
<b>9 Conclusion</b>	<b>55</b>
<b>10 Annexes</b>	<b>56</b>
10.1 Carte des risques TI pour l'aide humanitaire	56
10.2 Bases légales: Délits de corruption en Suisse	60
<b>11 Notes</b>	<b>63</b>
<b>12 Littérature</b>	<b>65</b>
<b>Exemples</b>	
1. Abus de confiance par un collaborateur local	17
2. Soutien octroyé uniquement en cas de paiement	21
3. Abus de confiance au niveau de la direction	34
4. Double financement	42
5. Paiements de pots-de-vin par des partenaires locaux	48
6. Le copinage	53

# Abréviations

APD	Aide publique au développement
CD	Coopération au développement
DDC	Direction du développement et de la coopération
EMS	Evangelisches Missionswerk in Südwestdeutschland
EPER	Entraide protestante suisse
GCB	Global Corruption Barometer
Greco	Groupe d'États contre la corruption
NPO	Non-Profit-Organisation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non-gouvernementale
PPP	Pain pour le prochain
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TI	Transparency International
UN	Nations Unies
ZEWO	Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons



# Résumé

Les organisations non-gouvernementales travaillent fréquemment dans un environnement corrompu. Les projets deviennent plus chers parce que les ressources sont utilisées de manière incontrôlable. Cela empêche la mise en place d'une coopération au développement (CD) efficace. Pour utiliser leurs moyens de manière efficace et pour être crédibles à l'extérieur, les ONG doivent lutter activement contre la corruption. Elles doivent également informer de manière transparente des difficultés rencontrées dans la coopération au développement. Partant, elles signalent qu'elles ne passeront pas les abus sous la table mais qu'elles prendront des mesures contre ceux-ci.

Un programme anti-corruption exige ressources et soutien ainsi que de la persévérance de la part de toutes les personnes impliquées. Ainsi une analyse des risques de corruption dans la CD constitue un défi absolument nécessaire pour le succès des efforts d'une ONG pour lutter contre la corruption: De plus, cela implique des codes de conduite clairs, qui établissent comment traiter les risques de corruption et les infractions et comment s'y prendre avec les mécanismes de contrôle et les possibilités de sanctions. Un responsable de la lutte contre la corruption au moins doit s'occuper des cas douteux et surveiller la mise en œuvre du programme.

La communication joue ici un rôle important. Grâce à une communication externe et interne efficace, une ONG peut garantir que ses efforts seront mis en pratique et reconnus par le public. La communication interne à l'égard des collaborateurs/trices améliore le respect des codes de conduite. En communiquant efficacement, une ONG peut acquérir un avantage par rapport aux ONG moins transparentes et améliorer sa réputation auprès de ses collaborateurs/trices, des bailleurs de fonds et des donateurs/trices.



# 1 Introduction

Tant les organisations non-gouvernementales (ONG) que les institutions internationales et les entreprises actives au niveau global ont longtemps gardé le silence sur la corruption ou l'ont comprise comme une donnée culturelle. Cependant, depuis quelques temps, le secteur privé lutte contre la corruption par des mesures pro-actives. Les ONG ont également pris conscience de l'importance des mesures anti-corruption et entendent encourager la transparence dans leurs organisations et auprès de leurs partenaires.

Un programme anti-corruption offre aux ONG un modèle d'action uniforme qui doit faciliter la coopération au développement (CD) dans un environnement difficile. Celui qui agit de manière corrompue encoure une peine. Les scandales de corruption jettent une lumière négative sur les ONG. Une lutte active de la corruption s'avérera avantageuse à long terme pour les ONG.

Où doit commencer un programme anti-corruption ? Comment les ONG peuvent-elles diminuer les risques de corruption ? Et comment doivent-elles résoudre le problème dans leur communication externe ? Ce document est un guide pratique pour les ONG qui veulent lutter contre la corruption dans la CD et instaurer un contrôle de celle-ci par des méthodes efficaces. Transparency International (TI) Suisse et *Pain pour le Prochain (PPP)* conseillent les ONG en développant et en mettant en œuvre des mesures appropriées. Le programme anti-corruption présenté ici met l'accent sur la CD. Les partenariats à long terme ainsi que les projets durables sont au premier plan. Il faut distinguer la corruption dans l'aide humanitaire de celle qui existe dans la CD en raison de la durée plus courte des projets mis en œuvre. C'est pourquoi, ce guide ne traitera pas de la corruption dans l'aide humanitaire.<sup>1</sup>

Les propositions de mesures en termes d'organisation, de régu-



8 lation et de communication qui figurent dans ce document portent principalement sur les managers et les responsables de programme des ONG actives au niveau international qui veulent déployer leurs ressources pour renforcer la transparence et l'intégrité de leur organisation.

C'est aux ONG que revient la tâche d'enclencher le processus et de traiter la corruption comme une priorité. Le programme anti-corruption suivant s'oriente sur les principes opérationnels élaborés par TI pour les entreprises.

# 2 Qu'est-ce que la corruption?

## 2.1 La notion de corruption et son origine

Transparency International définit la corruption comme l'usage abusif d'un pouvoir confié à des fins privées. Quelqu'un qui dispose de ressources qu'il peut utiliser selon son bon vouloir au nom d'autrui possède du pouvoir. Celui-celle qui abuse de sa position pour acquérir des avantages injustifiés est par conséquent corrompu-e.

La corruption peut avoir une origine interne ou externe. Par exemple, dans le cas de fonctionnaires qui demandent des pots-de-vin, il s'agit de corruption externe. L'environnement est donc corrompu. Lors d'un détournement de fond par un-e collaborateur/-trice de projet, il s'agit par contre de corruption interne (même si le détournement ne tombe pas juridiquement parlant sous la corruption). Naturellement la corruption interne et externe peuvent être liées.

## 2.2 Définitions d'autres notions

Les notions les plus importantes en lien avec la corruption sont définies brièvement ci-dessous. Cela nous permet de garantir au lecteur une certaine clarté concernant les notions spécifiques utilisées dans ce guide pratique autour de la corruption.

### *La corruption active*

Quiconque octroie, promet ou transmet un avantage indu à un fonctionnaire afin que celui-ci effectue un acte contraire aux devoirs requis par sa fonction, commet un acte de corruption active.

Cet avantage peut être de nature matérielle ou immatérielle et

visé l'agent public ou une tierce personne. Il y a corruption lorsque le titulaire donne une contrepartie à cet avantage, en posant un acte allant à l'encontre de ses devoirs ou qui dépend de son appréciation. Il peut également s'agir d'une omission, lorsque par exemple l'agent public renonce à sanctionner une conduite.

L'interdiction de la corruption active est valable pour les agents publics suisses (art. 322<sup>ter</sup> CP) ainsi que pour les agents publics étrangers (art. 322<sup>septies</sup> CP), qui travaillent pour un Etat étranger ou une organisation internationale. Tout contrevenant sera puni d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à 5 ans.

### *La corruption passive*

La corruption passive est le pendant de la corruption active et se réfère à l'agent public qui aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu. La personne qui commet un acte de corruption passive doit compter avec une peine privative de liberté de 5 ans au plus.

L'interdiction de la corruption active vaut autant pour les agents publics suisses (art. 322<sup>quater</sup> CP) que pour les agents publics étrangers (art. 322<sup>septies</sup> al. 2 CP).

### *La corruption privée*

Il s'agit ici des actes de corruption dans le secteur privé. Dans ce cas, même si celui qui exerce la corruption n'est pas un agent public, il abuse de sa position de confiance (par exemple envers son employeur) pour obtenir un avantage indu.

La corruption privée entrave une concurrence loyale, raison pour laquelle elle est réglée dans la loi sur la concurrence déloyale (art. 4a al. 1 LCD).

### *Octroi et acceptation d'un avantage*

On entend, par octroi et acceptation d'un avantage, des faveurs illicites (cadeaux) qui ne concernent pas des actes administratifs spécifiques mais qui sont accordés et acceptés dans la perspective d'agissements administratifs futurs. A la différence de la corruption, l'agent ne commet pas d'acte contraire à sa charge et laissé à son appréciation.

Le fait d'accorder des faveurs ciblées à un agent public et de maintenir ce climat tombe sous la notion d'octroi et d'acceptation d'un avantage. L'octroi d'une faveur n'implique par de contre-prestations de la part de l'agent public. Le but consiste à rendre le bénéficiaire prisonnier de sa décision. Le cadeau est accordé uniquement lorsqu'un avantage est octroyé – par exemple dans la perspective d'une affaire future.

L'octroi et l'acceptation d'un avantage sont punissables uniquement lorsqu'il s'agit d'agents publics suisses.

### *Les pots-de-vin*

La notion de pot-de-vin concerne les sommes de moindre importance ou les autres donations qui ont pour fonction d'assurer ou d'accélérer une affaire administrative à laquelle on peut prétendre. En matière internationale, on parle de « facilitation payments » ou « grease money ». Il s'agit de pots-de-vin qui, en règle générale, concernent le délit de l'octroi ou l'acceptation d'un avantage (art. 322<sup>quinquies</sup> et art. 322<sup>sexties</sup> CP).

### *L'avantage matériel*

Les avantages matériels ont pour effet d'améliorer la situation économique ou juridique du destinataire. Cette situation concerne avant tout la remise d'argent, de valeurs en nature ou la remise de dettes.

### *L'avantage immatériel*

Par avantages immatériels, on entend la plupart du temps les faveurs professionnelles, sociales ou personnelles qui placent le bénéficiaire dans une meilleure position, par exemple une promotion, le renoncement à une plainte ou des rapports médiatiques positifs.

#### *Les avantages immérités ou l'acceptation de cadeaux immérités*

La notion de « cadeau » s'interprète de manière large. Elle comporte des faveurs en tout genre, comme les valeurs en nature, les prestations de services, les invitations, les actes de complaisance et les rabais.

Selon le droit pénal de la corruption, les cadeaux sont immérités lorsqu'ils entraînent une dépendance de l'agent public. Lorsqu'ils sont administrativement autorisés ou qu'il s'agit de faveurs de peu d'importance ou conformes aux usages sociaux, il ne s'agit pas d'avantages indus.

Ces cadeaux sont permis dans le secteur privé lorsqu'ils « correspondent à un geste de courtoisie », c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de petites attentions sans grande importance et que celles-ci sont données ouvertement, sans raison particulière et ne sont pas régulièrement réitérées. L'acceptation de cadeaux est cependant inacceptable, lorsque elle semble entraîner une obligation pour le bénéficiaire.

#### *Les dons*

Outre ceux qui ont un caractère politique, les dons accordés à d'autres institutions (p.ex. caritatives ou d'intérêt général) peuvent servir indirectement ou être destinés directement à prendre une influence illicite sur la décision de personnes proches de cette institution.

### *Népotisme / Favoritisme*

Bien que le népotisme et le favoritisme ne soient pas des actes punissables, ils représentent une forme de corruption. En effet, dans les deux cas, le pouvoir est utilisé à des fins privées pour privilégier des relations au détriment de l'intérêt général et à l'encontre du principe d'égalité de traitement.

### *Escroquerie / Abus de confiance*

Contrairement à la corruption, une seule personne est impliquée dans l'escroquerie et l'abus de confiance à des fins personnelles. Lorsque par exemple un responsable de projet emploie une partie de l'argent prévu pour son projet afin d'acquérir une voiture privée, il se rend coupable d'abus de confiance. On ne parle pas alors d'avantages accordés à un tiers mais de faveur que la personne tire directement de sa position.

### *La contrainte*

Celui qui, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant de dommages sérieux, la force à faire, à ne pas faire ou à laisser faire un acte se rend coupable de contrainte.

Les délits de corruption réglés dans le droit pénal suisse sont énumérés en annexe.

## **2.3 La perception de la corruption**

La corruption revêt beaucoup d'aspects différents et ne peut pas toujours être définie clairement. Dans la CD la signification que les partenaires de la coopération au développement donnent à la corruption joue cependant un rôle non négligeable. Le copinage/ népotisme est une forme de corruption qui contient une grande zone grise comportant de nombreux cas-limites. Ce que l'on con-

sidère comme de la corruption est influencé par différents facteurs.

Transparency International (TI) mesure la perception de la corruption au moyen de l'index annuel de la perception de la corruption (Corruption Perceptions Index, CPI). L'index CPI est établi au moyen de différentes enquêtes et exprime comment les personnes interrogées perçoivent l'ampleur de la corruption dans le secteur public dans les différents pays. Mais comme la corruption se déroule souvent à l'abri des regards, elle est difficile à déceler dans son environnement.<sup>2</sup> C'est pourquoi la corruption perçue ne correspond pas nécessairement à la corruption effective. La réputation d'un pays peut donc être pire ou meilleure que dans la réalité.<sup>3</sup>

Selon le baromètre de la corruption globale (Global Corruption Barometer, GCB) les ONG sont perçues comme moyennement corrompues. Cependant, l'intensité avec laquelle les ONG sont touchées par la corruption est inconnue. Les 12 plus grandes œuvres d'entraide suisses ont encaissé en 2008 environ 447 millions de francs pour la CD et l'aide d'urgence.<sup>4</sup> Elles ont été soutenues et financées entre autres par des donateurs/trices, la DDC et le SECO. L'Office fédéral de la statistique évalue les dons privés aux ONG en 2008 à 436 millions ou 0.09 pourcent du revenu national brut.<sup>5</sup> Il s'agit donc de montants importants que la Suisse fournit à la CD.

# 3 Lutter contre la corruption

## 3.1 Pourquoi les ONG doivent-elles lutter contre la corruption?

La corruption mène à une organisation et une répartition des ressources inefficaces, ce qui a été reconnu par la communauté internationale p.ex. lors du Consensus de Monterrey en 2002. La corruption entrave la lutte contre la pauvreté et le développement économique durable. C'est pourquoi, tous les acteurs de la CD (auxquels appartiennent également les ONG) doivent considérer la lutte contre la corruption comme une affaire hautement prioritaire dans leurs activités.

Il est important que, dans leurs tâches, les ONG tentent de lutter contre la corruption dans les pays dans lesquels elles sont actives. Ces tâches comprennent les mesures de plaidoyer (« advocacy »), les campagnes ainsi que les actions de soutien à des réformes, qui réduisent les procédures administratives sujettes aux abus tels que l'octroi de licences et les droits de douane. De telles réformes diminuent les occasions pour les fonctionnaires de réclamer des pots-de-vin. Beaucoup d'ONG sont impliquées dans des projets de cette nature. Par exemple, *PPP* soutient une campagne de sensibilisation contre la corruption dans les écoles en Afrique de l'Ouest. Toutefois, ces projets ne peuvent en aucun cas remplacer les activités axées spécifiquement sur la lutte contre la corruption, sur lesquelles ce guide se concentre. Les efforts déployés pour lutter contre la corruption à l'extérieur et à l'intérieur de chaque structure se complètent.

Les populations pauvres représentent l'un des groupes-cibles les plus importants des ONG. Or ce sont justement celles qui subissent le plus la corruption des employé-e-s ou des coopérant-e-s qui empochent une partie de l'argent public. C'est une raison de plus pour que les ONG luttent activement contre la corruption.



Lorsque des projets de développement échouent à cause d'une répartition peu efficiente des fonds ou attirent l'attention en raison de scandales de corruption, les ONG concernées souffrent d'une perte de leur réputation. Cela provoque une moins grande disponibilité des donateurs/trices et des membres à confier leur argent à ces ONG. La corruption dans la CD n'est plus un tabou mais attire l'attention. Les ONG ne peuvent plus longtemps se justifier d'exiger la transparence aux grandes entreprises sans elles-mêmes respecter les règles du jeu. Cela sape leur crédibilité ainsi que la confiance de leurs bailleurs de fonds. Les organisations de la CD seront donc concernées par la corruption aussi longtemps qu'elle sera débattue dans l'espace public.

En outre, certaines formes de corruption sont pénalement punissables. C'est également une raison pour laquelle les ONG ont intérêt à prévenir la corruption. En luttant contre les comportements corrompus, les ONG contribuent au respect et à la consolidation des efforts anti-corruption déployés en suisse et à l'étranger.<sup>6</sup>

Les ONG qui disposent de ressources limitées peuvent également introduire un programme anti-corruption efficace. La prévention de la corruption n'exige pas uniquement l'aménagement d'organes professionnels d'enregistrement (« whistleblowing ») et de contrôle mais elle est aussi fortement liée à une culture d'organisation et de communication.

L'échange d'informations et d'expérience lors de tables rondes facilite aux ONG l'établissement de standards pour leurs pratiques. En 2009, TI Suisse a tenu une table ronde avec *Pain pour le prochain*, sur le thème de la corruption dans la CD.

Les chapitres suivants contiennent des propositions pour endiguer la corruption. Dans la pratique il n'y a guère d'instruments éprouvés pour les ONG – TI Suisse et PPP aimeraient aider à en développer.

## Exemple 1

### Abus de confiance par un collaborateur local

#### *Situation initiale*

Le coordinateur local de Swissaid pour la Tanzanie abusait de sa position pour s'octroyer, ainsi qu' à lui-même et à ses employés, des avantages financiers im-  
mérités. Il touchait de l'argent entre autres en falsifiant des justificatifs ou en  
ne les transmettant pas. De plus, il se versait, ainsi qu'à ses employés, des  
avances, qui n'étaient pas remboursées, ainsi que des remboursements de frais  
exagérés. Lors de la révision annuelle à la fin de 2008, les réviseurs externes ont  
eu des soupçons, en raison de documents manquants. Swissaid entama une  
enquête, laquelle mit en lumière un dommage de plusieurs dizaines de milliers  
de francs. En mars 2009, le coordinateur et la caissière, coupable de complicité,  
furent renvoyés. Swissaid renonça à toute poursuite juridique en raison des  
coûts financiers et du temps perdu.

#### *Conséquences*

Swissaid n'a pu récupérer l'argent détourné que partiellement et a dû en-  
registrer des pertes considérables.

#### *Erreur commise*

- Les mécanismes de contrôle internes étaient insuffisants. Lors du re-  
crutement du coordinateur, l'intégrité et les capacités administratives  
n'ont pas été assez bien évaluées.

#### *Réaction de Swissaid*

- Tirant des leçons de ce cas, Swissaid a modifié sa pratique d'embauche  
et a donné plus de poids au respect des objectifs professionnels.
- L'organisation d'entraide insiste d'avantage sur une communication  
plus rapprochée des valeurs et de la culture d'organisation aux col-  
laborateurs/trices sur place pour éviter des comportements contraires à  
l'éthique.
- Depuis 2010, Swissaid prohibe expressément la corruption dans ses con-  
trats de travail.

#### *Autres possibilités de prévention*

- Des contrôles internes stricts qui entravent la corruption.
- Lors de conclusion d'un marché et de transactions financières, le prin-  
cipe du double contrôle doit s'appliquer.
- L'établissement d'une place d'enregistrement pour les whistleblower  
(déclencheurs d'alerte) facilite la dénonciation rapide des abus.

## 4 Evaluer les risques

Les ONG agissent souvent dans des environnements corrompus et se heurtent à différents problèmes. Comme nous l'avons déjà développé, lorsqu'il y a corruption, l'organisation risque d'enfreindre la loi. Pour les ONG suisses actives à l'étranger ce sont les lois locales et suisses qui sont applicables. Cependant, les ONG ne risquent pas seulement une amende ou une peine de prison. Les pratiques illégales les rendent vulnérables. Elles y risquent leur réputation car les scandales médiatiques compromettent leur crédibilité. Une perte de leur image peut menacer le financement des projets. Les donateurs/trices peuvent se retirer et même réclamer, dans les cas de corruptions, un remboursement. La corruption renchérit le coût des projets en raison des coûts cachés qu'elle génère. L'organisation est contrainte de dissimuler dans sa comptabilité ces dépenses résultant d'opérations illicites. Les risques de corruption des ONG ne prennent pas uniquement une forme monétaire. Le copinage et les influences injustifiées sur un projet sont d'autres formes de corruption qui rendent la CD peu efficiente.<sup>7</sup>

Le risque de corruption s'accroît lorsque les ONG agissent sous la pression du temps. Le risque de corruption croît également lorsqu'il existe des pressions pour écouler des fonds publics, ou lorsque des ressources financières doivent être dépensées dans un délai relativement court.

Lors de donations institutionnelles, la CD se trouve toujours sous la pression d'afficher des résultats couronnés de succès, ce qui conduit les destinataires de fonds à négliger la lutte contre la corruption ou à ne pas pouvoir la mettre en place.<sup>8</sup>

Un principe de congruence (qui réunit les tâches, les compétences et les responsabilités) bien développé est un moyen efficace pour prévenir la corruption. Lorsqu'un poste de travail est créé, il

faut s'assurer que les tâches, les compétences et les responsabilités opérationnelles concordent. Lorsque la personne chargée d'une fonction détient toutes les compétences nécessaires pour remplir ses tâches, elle porte également personnellement la responsabilité de remplir sa tâche au moyen d'objectifs définis et on peut lui demander des comptes lors d'une éventuelle bavure – p. ex. lors d'actes corrompus. On constate que la responsabilité de la mise en œuvre incombe aux collaborateurs/trices. En fin de compte, c'est essentiellement aux supérieurs que revient la tâche de veiller à ce que la mise en œuvre et la surveillance du principe de congruence soient bien respectées.

Nous recommandons dans un premier temps, d'identifier et d'analyser précisément les risques de corruption de chaque fonction. Ces risques peuvent aussi bien survenir au niveau de l'organisation qu'au niveau de projets concrets. Lors du développement d'un projet, l'analyse des risques pourrait par exemple s'appuyer sur les questions suivantes:<sup>9</sup>

- Le projet est-il clairement délimité ? Les écarts peuvent-ils facilement être détectés ?
- De quelles sources d'information dispose-t-on sur place ? Faut-il par exemple se renseigner sur les prix appliqués selon l'usage local ?
- L'organisation possède-t-elle des informations détaillées sur les dons octroyés à l'organisation partenaire ?
- De quels délais disposent les chargés de projets pour dépenser les moyens qui leur ont été confiés ?
- L'attribution des contrats se fait-elle de manière ouverte et transparente ?
- L'organisation est-elle bien informée sur le risque et le type de corruption exercée dans le pays bénéficiaire ?
- Sur quels critères le projet sera-t-il évalué ? Quelles

pourraient être les répercussions sur le comportement des chargés de projets ?

Une analyse de l'organisation peut démarrer sur les réflexions suivantes:

- Les collaborateurs/trices sont-ils bien préparé-e-s aux problèmes de corruption ?
- A quel point la corruption est-elle mentionnée dans les contrats de travail ?
- Les fonctions dans l'organisation principale et dans les organisations partenaires sont-elles bien délimitées ?
- Quel est le type de collaboration entre l'organisation principale et les organisations partenaires ? Sur quelle durée s'étend-elle ?
- Le contrôle des finances de l'organisation partenaire est-il assez minutieux ?

Comme certains risques présents dans l'aide humanitaire surviennent également dans la CD, il vaut la peine de consulter la carte des risques pour l'aide humanitaire de TI<sup>10</sup> (voir Tableau 1, en annexe).

## Exemple 2

### Soutien octroyé uniquement en cas de paiement

#### *Situation initiale*

Une organisation non gouvernementale finançait en Bosnie-Herzégovine un programme de reconstruction de maisons détruites durant la guerre. Comme l'organisation ne pouvait pas remettre en état toutes les maisons, elle devait procéder à un choix. Un architecte qui travaillait sur ce programme pour une organisation partenaire suggéra aux personnes dans le besoin qu'elles pourraient obtenir cette aide si elles lui versaient de l'argent. Et ceci bien qu'il ne soit pas le seul à décider de qui bénéficierait de l'aide. Il reçut ainsi entre 500 et 1'000 Euros par ménage. Le pot-aux-roses fut découvert seulement lors d'une visite sur place de l'organisation d'entraide.<sup>11</sup>

#### *Conséquences*

- Le programme n'a pas été efficace car le groupe-cible n'a pas profité du programme autant que prévu. Au contraire, l'architecte responsable a réalisé un bénéfice non mérité.

#### *Erreur commise*

- Le contrôle à l'intérieur de l'organisation partenaire était insuffisant.
- Le choix des bénéficiaires s'est fait de manière non transparente.
- Les personnes nécessitant de l'aide n'étaient pas assez informées sur la manière dont l'aide devait être octroyée.
- Les critères pour choisir les bénéficiaires n'étaient probablement pas assez spécifiques ou étaient ignorés par les personnes concernées.

#### *Prévention*

- Les ONG doivent insister pour qu'un contrôle interne plus efficace soit également mis en place pour les organisations partenaires.
- Le choix des bénéficiaires doit être fait par une commission indépendante selon des critères clairement définis.
- Les critères et la liste des bénéficiaires du projet doivent être rendus publics.
- Les groupes-cibles doivent être informés de l'importance, du contenu et du déroulement du projet. De plus, ils doivent avoir accès aux méthodes de réclamation, pour pouvoir exercer un contrôle (« audit from below »).

## 5 Développement de programmes anti-corruption

Pour développer un programme anti-corruption, une analyse des risques de corruption dans la CD est capitale. L'évaluation des mesures mises en œuvre jusqu'ici est aussi une condition pour le succès d'un tel programme. L'organisation doit choisir un programme anti-corruption qui corresponde à ses risques, à sa taille et aux conditions locales. Une personne au minimum doit s'occuper du programme anti-corruption. Les responsables de programme doivent pouvoir compter sur un appui sans faille de leurs supérieurs, pour pouvoir développer et mettre en place des instruments crédibles.

Toutes les lois nationales applicables pour l'organisation visant à lutter contre la corruption doivent être prises en compte par le programme. Celui-ci devrait impliquer activement tous les participants. En effet, cette méthode participative permettrait de gagner le consentement et la compréhension des intéressés et de conjurer l'impression qu'ils pourraient avoir d'une imposition venant « d'en haut » (voire chapitre 7.6). De plus, l'inclusion des personnes concernées renforce la communication au sein de l'organisation.

Pour trouver des solutions pour combattre la corruption, l'organisation doit discuter avec ses collaborateurs/trices et ses partenaires de développement au Nord comme au Sud. Elle serait ainsi assurée de connaître tous les aspects essentiels pour développer un programme efficace.

Pour lutter globalement contre la corruption, le programme anti-corruption doit comporter des valeurs, des stratégies, un management, des procédures et des mesures de formation appropriées. Il faut examiner quelles étapes doivent être mises en place et

jusqu'à quand. Lors du développement du programme, le-la chargé-e de corruption doit analyser et identifier les risques de corruption principaux et la problématique actuelle. En vertu de cette analyse, il-elle élabore un programme anti-corruption qui doit décrire clairement et de manière détaillée comment la corruption peut être évitée et combattue dans tous les domaines d'activité contrôlés par l'organisation. Ensuite, il-elle doit saisir les notions significatives qui définissent clairement les activités quotidiennes des participants à l'intérieur et à l'extérieur des branches d'activité et des unités (comité directeur, personnel, bureaux locaux, organisations associées, partenaires). Le-la chargé-e de corruption coordonne les mesures ainsi que le reporting de l'organisation et de ses partenaires, puis informe la direction des infractions commises contre le règlement anti-corruption.

L'organisation doit s'approprier son programme anti-corruption, définir des responsabilités claires et examiner ses capacités pour lutter contre la corruption de manière ciblée. Les directives et les contrats donnent un cadre clair aux collaborateurs/trices et aux partenaires concernant le comportement à adopter en cas de situations sujettes à la corruption. Le personnel doit être instruit en conséquence. La politique du personnel et les contrats de travail doivent être remaniés selon le programme. La communication joue un rôle important dans la réussite du programme. Chaque organisation doit analyser comment elle entend informer sur les cas de corruption et renseigner sur le programme anti-corruption. De plus, elle doit indiquer quelle stratégie de communication elle souhaite poursuivre envers ses collaborateurs/trices, ses partenaires, ses bailleurs de fonds et ses donateurs/trices. L'organisation doit définir et appliquer des mécanismes de contrôle et des sanctions adaptés à la situation.

L'efficacité du programme, les impasses rencontrées et la manière dont il doit être amélioré seront testées en cours de route. Il



faudra particulièrement être attentif lors de la mise en pratique adéquate des lignes directrices. En effet, beaucoup d'organisations rencontrent des difficultés non négligeables lors de la mise en œuvre et du maintien du programme. Des difficultés peuvent survenir avec des lignes directrices non obligatoires, générales ou pas assez clairement définies.<sup>12</sup> L'organisation doit être ouverte aux feedbacks qu'elle reçoit des partenaires, des organisations concernées et des membres. Elle doit mener des évaluations régulières ad hoc et analyser les réclamations pour améliorer le programme. Les résultats du programme anti-corruption doivent être intégrés de préférence dans le rapport d'activité (voire chapitre 8 Communication).

Il n'existe pas de recette unique, applicable pour tous. Ce guide vise à soutenir les ONG qui se demandent quelles mesures elles pourraient mettre en place et ensuite comment les mettre en place puis les contrôler. Comme nous le verrons dans les prochains chapitres, le programme anti-corruption touche trois niveaux: les mesures organisationnelles, le code de conduite et la communication.

# 6 Mesures organisationnelles

Il existe de nombreuses mesures organisationnelles qui aident à lutter contre la corruption. Gibelman et Gelman se sont penchés sur des scandales qui se sont produits dans des ONG. Ils en ont déduit quatre recommandations, qui peuvent empêcher la fraude et la corruption :

- Il faut clairement définir la fonction de surveillance de la direction;
- Il faut mener des contrôles internes pour éviter les comportements contraires à l'éthique, même s'ils s'accompagnent de coûts;
- Il faut offrir des mesures de formation sur la prévention et la lutte contre la corruption à la direction; et
- Il faut soutenir l'engagement et la participation des collaborateurs/trices dans la lutte contre la corruption.<sup>13</sup>

Il est par exemple important d'avoir une culture organisationnelle qui insiste sur l'intégrité et qui prend explicitement position contre la corruption dans la formulation de sa mission. Cependant, pour atteindre ce but, il est indispensable de mettre en place des mécanismes de contrôle efficaces qui, ensemble, constituent le système de contrôle interne (SCI). Les ressources personnelles et financières ainsi que les infrastructures et des connaissances spécialisées suffisantes sont d'autres éléments décisifs pour réussir cette mise en œuvre.

Chaque organisation doit installer un système de détection précoce pour reconnaître les risques à temps et pour empêcher les abus. Cela implique notamment que l'organisation charge au moins une personne de s'attaquer à la lutte contre la corruption. Lorsque

les collaborateurs/trices soupçonnent quelqu'un de corruption, il faut qu'ils-elles puissent accéder facilement à un système d'alarme fiable, qui les protège de conséquences fâcheuses. Cela peut être un système d'alarme du type « whistleblower » (déclencheurs d'alerte). Ce poste peut être aménagé à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation.

Les mesures organisationnelles permettent aussi de ne pas laisser des compétences décisionnelles dans les mains d'une seule personne. Le risque de corruption diminue (principe du double contrôle) lorsque au moins deux personnes contrôlent les finances et qu'il existe un règlement de signatures collectives. Les organisations qui renforcent leur fonction de révision et les procédures de controlling peuvent mieux suivre le développement des projets et déceler les irrégularités. Les recommandations seront traitées plus en détails dans les chapitres suivants. Par contre, le manuel présent ne focalise pas sur la vérification des comptes et le controlling parce que ces deux domaines sont déjà décrits dans beaucoup de manuels et de standards.

## **6.1 Culture organisationnelle**

Une culture organisationnelle qui inscrit au centre de ses valeurs l'intégrité et l'honnêteté contribue de manière décisive à ne pas du tout laisser éclore la corruption. Pour encourager une telle culture à l'intérieur d'une organisation, il faut commencer par fixer par écrit l'intégrité et la transparence dans la mission de l'organisation. Mais en fin de compte, c'est le respect et le soutien de ces valeurs par les collaborateurs/trices qui sera décisif. Il est particulièrement important de familiariser les collaborateurs/trices locaux et les représentants d'organisations partenaires dans les pays en développement à la culture organisationnelle. Cela permet de contrecarrer la vision de l'œuvre d'entraide comme poule aux œufs d'or sur laquelle on peut s'enrichir.

Inscrire l'intégrité et la lutte contre la corruption dans le descriptif du poste et dans l'appréciation du/de la collaborateur/trice favo-

riserait également cette culture organisationnelle (c.f. Chapitre 6.3).

Le comité directeur doit donner le bon exemple en matière d'intégrité. Il devrait valider les mesures, les soutenir et prendre clairement une orientation qui donne une crédibilité au programme. En outre, le comité directeur devrait garantir une forte surveillance du programme, indépendante de la direction.<sup>14</sup> L'installation d'une place d'enregistrement pour les whistleblowers (déclencheurs d'alerte) et l'introduction de dispositions pour les protéger feront comprendre aux collaborateurs/trices que l'intégrité n'a pas uniquement une valeur sur le papier. Les codes de conduite pour les collaborateurs/-trices renforcent de surcroît une culture organisationnelle intègre.

## **6.2 Système de contrôle interne**

Il ne suffit pas d'établir un code de conduite pour empêcher la corruption. La corruption peut être combattue efficacement avec un système de contrôle interne (SCI) efficace. On entend par système de contrôle interne « l'ensemble de toutes les mesures procédurales de surveillance d'une organisation ». <sup>15</sup> A l'origine, le SCI a été conçu pour les entreprises. Il est cependant également pertinent pour les ONG. Le fait que les responsabilités soient réglées sans équivoque est un aspect important du SCI, ce que l'on parvient à réaliser avant tout par une séparation fonctionnelle claire à tous les niveaux. A titre d'exemple, on peut signaler que la compétence d'autoriser les paiements devrait être séparée de celle visant à contrôler les finances.

Lors de décisions importantes, le principe du double contrôle devrait toujours s'appliquer à tous les niveaux. Lorsque le pouvoir est divisé, la marge de manœuvre des individus diminue. Cela affaiblit des conditions préalables facilitant l'abus de pouvoir. Il faut toujours soigneusement vérifier les factures et exiger une double signature. Le principe du « job rotation » est une autre solution possible. Selon ce principe, les personnes employées dans des positions sensibles (par exemple dans le domaine de la logistique) sont, après

un certain temps, remplacées par d'autres personnes et reçoivent une autre fonction à l'intérieur de l'organisation. Ces différentes solutions réduisent les possibilités d'abus et de pratiques corrompues et permettent de les détecter plus rapidement.

La révision interne ou/et externe fait aussi partie du SCI, beaucoup d'organisations ne pouvant pas s'offrir un département de révision interne en raison de leur taille. A partir d'un certain nombre de projets, il faudrait faire contrôler les comptes par des réviseurs externes.

Pour minimiser les risques de corruption, l'organisation doit veiller avec ses partenaires à ce que la comptabilité soit correcte et véridique et qu'elle puisse être examinée à tout moment. Ensuite, l'organisation doit présenter son système de lutte contre la corruption à la demande. Il faut consigner par écrit toutes les activités de l'organisation et les intégrer dans le bilan. La comptabilité doit satisfaire aux standards internationaux et le personnel doit être formé conformément à cela.

Lorsque des irrégularités apparaissent dans la comptabilité de partenaires, l'organisation doit se réserver le droit d'examiner la comptabilité et de la faire examiner encore une fois par un réviseur indépendant. Pour évaluer les irrégularités, il faut comparer les dépenses avec celles de projets similaires.

Pour éviter la corruption de manière efficace, l'ONG doit renforcer ses autres mécanismes de contrôle. Grâce à un audit social (« social audit ») interne ou externe, on peut vérifier le succès d'un projet. Une enquête auprès des collaborateurs/trices peut révéler s'ils-elles ont respecté les objectifs fixés, s'ils-elles ont touché illégalement de l'argent pour leurs prestations de service ou s'ils-elles ont pris une influence illégitime sous quelque forme que ce soit. L'inclusion de groupes-cibles dans le contrôle (« audit from below ») est une autre possibilité. Cet instrument est particulièrement judicieux parce que, en cas de corruption ou d'abus, l'argent, qui était sensé revenir au groupe-cible du projet, est généralement détourné.

Lorsque les bénéficiaires peuvent rapporter le détournement de fonds qui auraient dû leur bénéficier, l'efficacité du projet s'améliore.

Une place d'enregistrement où les cas de corruption (supposés) peuvent être rapportés appartient également aux mécanismes de contrôle (cf. Chapitre 6.5).

Le SCI nécessite des révisions et des améliorations régulières (cf. Chapitre 6.6).

### **6.3 Personnel**

En consultant les collaborateurs/trices et la commission du personnel, l'organisation peut développer et mettre en œuvre une politique du personnel qui réduise de manière ciblée les risques de corruption. Les codes de conduite sont obligatoires pour le personnel. Au mieux, le-la collaborateur/trice s'engage de manière contractuelle (dans un contrat de travail ou en signant une déclaration supplémentaire) à respecter les dispositions anti-corruption. Le-la collaborateur/trice devrait l'attester par écrit, au début du contrat de travail ou le cas échéant, à intervalles réguliers. En outre, pour mettre à jour les recommandations, un feedback annuel ou les rapports des collaborateurs/trices concernant leurs expériences de corruption peuvent aider. Si l'organisation n'arrive pas à décider si elle doit intervenir dans la politique du personnel de ses partenaires ni dans quelles proportions, elle doit renforcer le dialogue, afin de trouver une solution partagée.

Il faut empêcher le copinage dans la politique d'embauche et de promotion. Les personnes qui postulent doivent être qualifiées pour la place à laquelle elles prétendent. Une éventuelle relation de parenté ou l'appartenance ethnique ne doivent jouer aucun rôle dans le processus d'embauche. De plus, l'organisation doit choisir ses collaborateurs/trices soigneusement et de manière transparente.

Une culture d'entreprise positive motive au travail. Les collaborateurs/trices doivent être rémunéré-e-s de manière convenable, afin de prévenir les comportements corrompus qui viseraient à amé-

liorer leur revenu. Les collaborateurs/trices qui sont rémunéré-e-s loyalement, qui obtiennent des promotions, qui reçoivent une formation et qui sont régulièrement évalués, s'identifieront davantage avec les buts de l'organisation. Un salaire est convenable lorsqu'il correspond aux prestations et aux responsabilités de l'employé ainsi qu'aux salaires usuels sur le marché de l'emploi. Les compétences et les tâches de l'employé doivent être clairement définies.

L'organisation doit aussi s'assurer que les collaborateurs/trices refusant la corruption ne soient pas sanctionnés ni ne doivent subir des conséquences négatives.

Il faut sanctionner raisonnablement les infractions au programme anti-corruption.

#### **6.4 Formation**

L'organisation veille à ce que les cadres dirigeants, les collaborateurs/trices et les représentants locaux reçoivent une formation spéciale pour mettre en œuvre un programme anti-corruption. Elle les informe non seulement sur les risques et les conséquences de la corruption mais aussi sur leurs obligations. Les formations continues sous forme de séminaires, workshops et conférences aident les collaborateurs/trices à améliorer leur conduite et à appliquer le programme. Les organisations partenaires et les autres associés (par exemple les fournisseurs ou les mandataires) doivent être invités au training.

Les ONG actives au niveau international peuvent préparer de manière ciblée leurs collaborateurs/trices aux risques de corruption, auxquels ils devront s'attendre lors de leur engagement à l'étranger, et ceci pour aider le personnel à réagir adéquatement dans un environnement corrompu. C'est pourquoi, les modules sur la corruption doivent être systématiquement intégrés dans leur formation. A la demande des ONG, TI Suisse organise volontiers des conférences sur la corruption dans la CD.

## 6.5 Place d'enregistrement

La grande majorité des cas de corruption dans la CD sont découverts grâce aux informations données par les déclencheurs d'alertes (« whistleblowers »).<sup>16</sup> C'est pourquoi, le programme anti-corruption doit encourager les collaborateurs/trices et les autres personnes concernées (bénéficiaires du projet, collaborateurs/trices des organisations partenaires) à signaler aussi tôt que possible les cas de corruption effective ou supposée, en rapport avec l'organisation ou les personnes associées, et identifier si possible les responsables.

Il faut prendre en considération le fait que, dans un Etat répressif, le processus de dénonciation des cas de corruption par les collaborateurs/trices est entravé. Les whistleblowers doivent pouvoir signaler les cas de corruption à la place d'enregistrement de manière confidentielle et anonyme.

A cette fin, l'organisation doit installer des canaux d'information facilement accessibles et protéger les whistleblowers d'éventuelles représailles. L'aménagement d'une place d'enregistrement est une étape importante. L'organisation peut l'implanter à l'intérieur ou à l'extérieur, selon les exigences. Dans tous les cas, cette place doit être fiable et indépendante.

Les collaborateurs/trices et les autres personnes doivent pouvoir utiliser cette place d'enregistrement pour demander des conseils ou proposer des améliorations au programme. Le système de signalisation devrait être de préférence électronique (Internet) et les interlocuteurs/trices des différents niveaux de l'organisation devraient être énuméré-e-s sur la page d'accueil du site.

L'organisation peut aussi aménager une place d'enregistrement indépendante qui suit les cas de corruption sans prendre parti. En effet, dans certaines circonstances, le fait que la personne qui enregistre les cas suspects est la même que celle qui enquête dessus peut être problématique. Mais on ne peut pas toujours résoudre le manque de ressources de manière optimale. Il est important de



mener les enquêtes de manière ouverte, loyale et transparente et d'expliquer clairement les conséquences d'agissements corrompus dans les recommandations. Il faudrait si possible désigner une personne comme deuxième instance (par exemple un/e membre de la direction), au cas où l'indépendance des responsables de la place d'enregistrement serait affectée par des conflits d'intérêt.

La place d'enregistrement ou l'institution aménagée à cette fin doit examiner tous les cas signalés. Les collaborateurs/trices doivent cependant pouvoir se protéger des reproches de corruption jusqu'à ce que des preuves les corroborent. En effet, de telles reproches pèsent lourd et peuvent être utilisées afin de nuire à la réputation d'une personne ou d'une organisation.

Pour éviter une chasse aux sorcières, il faut prouver le bien-fondé des irrégularités reprochées. L'organisation doit choisir une procédure appropriée qui tienne compte du contexte et qui se base sur les contrats passés avec les collaborateurs/trices ou les partenaires. Ces derniers/ères doivent pouvoir se défendre contre les accusations de corruption. C'est pourquoi ils/elles doivent avoir la possibilité de prendre connaissance des faits reprochés dans un délai fixé. Lorsque les soupçons sont fondés, l'organisation doit chercher une solution avec ses partenaires. Dans un deuxième temps, elle doit s'entendre avec le partenaire ou le/la collaborateur/trice pour trouver un moyen et fixer un délai pour remédier au problème. Il serait également profitable de vérifier la comptabilité de l'organisation et d'envoyer un/e représentant/e aux séances importantes. Le cas échéant, l'organisation peut interrompre un projet, suspendre des paiements ou annuler un contrat. Pour tout acte relevant du droit pénal, elle doit déposer plainte.

Il faut systématiquement répertorier et analyser tous les cas de corruption et en tirer des procédures exemplaires pour lutter contre la corruption. Les indices signalant un danger ainsi que les directives doivent être consignés par écrit. Il faut se méfier lorsque quelqu'un s'éloigne de la planification du projet sans justifications,

fait des budgets trop élevés, dépense beaucoup d'argent de manière inhabituelle, est rémunéré de façon disproportionnée ou ne tient pas une comptabilité transparente. Celui qui ne respecte pas les directives, qui vit au-dessus de ses moyens ou s'engage dans des activités où il perd son autonomie personnelle peut, dans certaines circonstances, être impliqué dans une affaire de corruption.

## 6.6 Contrôle des mesures

Pour que l'engagement contre la corruption ne reste pas lettre morte, il est indispensable de contrôler l'efficacité des mesures de lutte utilisées. Pour ce faire, différentes possibilités se présentent. Le chargé de corruption dans une organisation ne devrait pas uniquement s'occuper de l'élaboration du programme anti-corruption mais devrait aussi s'assurer du respect de l'adaptation de celui-ci.

Une certification neutre peut également servir à contrôler les mesures prises. ZEW certifie les œuvres d'entraide qui remplissent ses standards de qualité. Certaines exigences en lien avec la lutte contre la corruption (par exemple une comptabilité complète et pertinente ou le principe du double contrôle) sont aussi essentielles.<sup>17</sup>

Cependant, il n'existe pas jusqu'à présent de certificat qui se concentre sur le contrôle des programmes anti-corruption. Voilà pourquoi les ONG utilisent le contrôle réciproque, appelé « peer review ». Cette méthode donne plus de poids à l'engagement personnel. Chaque organisation peut comparer ses prestations avec d'autres organisations et publier les informations significatives dans des rapports.<sup>18</sup> La peer-review et les certifications neutres gagnent en importance, parce qu'elles confèrent une crédibilité aux efforts des organisations. L'échange d'informations peut motiver les organisations à lutter plus vigoureusement contre la corruption. Les rencontres régionales des ONG peuvent être utilisées comme plateforme.

### Exemple 3 Abus de confiance au niveau de la direction

#### *Situation initiale*

La directrice de World Vision Autriche, Martina Krones-Taurer, n'était pas très regardante concernant l'utilisation appropriée des dons récoltés. Pendant des années, elle et son mari ont utilisé les fonds pour payer les amendes de parking ou pour partir en vacances. C'est seulement après plusieurs années, lors d'un contrôle de la comptabilité, que World Vision International a remarqué ces irrégularités. Suite à cette histoire, l'organisation-mère a interdit à la branche autrichienne d'utiliser son nom.

#### *Conséquences*

De nombreux/-ses donateurs/trices ont constaté qu'ils/elles avaient été dupé-e-s. La nouvelle branche de World Vision Autriche qui a été fondée suite à cette mésaventure a souffert encore plusieurs années des préjudices portés à son image. En 2004, Madame Krones-Taurer a été déclarée coupable d'abus de confiance et a été condamnée à payer une amende de 650'000 Euro et à purger trois ans de prison. Son mari a écopé de deux ans. La responsable des finances de l'association d'alors, qui avait été accusée d'être au courant des faits, a été lavée de tout soupçon.<sup>19</sup> Le scandale a été l'une des raisons principales pour la création d'un label autrichien pour la bonne utilisation des dons.<sup>20</sup>

#### *Erreur commise*

- L'ensemble des mécanismes de contrôle de World Vision était trop faible. Les vérifications de World Vision International, ainsi que les contrôles internes et externes de World Vision Autriche étaient insuffisants et ne pouvaient pas mettre à jour ces irrégularités.

#### *Prévention*

- Des mécanismes de contrôle efficaces doivent également être appliqués dans les hautes sphères des organisations.
- L'organisation doit informer l'extérieur de manière transparente.
- Il faut contraindre les titulaires de fonction qui ont un pouvoir de décision étendu à rendre des comptes au moyen de mesures clairement définies.
- Les contrôles réciproques entre les œuvres d'entraide (peer review) aident à découvrir les lacunes lors de contrôles internes.
- L'introduction d'une place d'enregistrement pour les whistleblowers facilite la découverte rapide des actes de corruption et de tout autres abus.
- Un code de conduite à faire signer par tous les collaborateurs/trices et à thématiser dans le cadre de formations et de réunions encourage l'intégrité à l'intérieur d'une organisation.
- Lors de la sélection de nouveaux collaborateurs/trices et même des managers, l'intégrité devrait être incluse dans les critères d'embauche.

# 7 Code de conduite

Si une ONG veut lutter contre la corruption, elle doit travailler de manière transparente et fixer par écrit les règles du jeu. C'est la raison pour laquelle les directives appartiennent aux mesures permettant de réguler la conduite des collaborateurs/trices. Chaque organisation peut y prendre position, tant en ce qui concerne les risques de corruption que les entorses au programme anti-corruption. Quels cadeaux peuvent être acceptés ? Comment doivent se comporter les collaborateurs/trices lors d'un conflit d'intérêt ? Quelles clauses anti-corruption faut-il introduire dans les contrats ? Quand est-ce que l'organisation doit sanctionner ses collaborateurs/trices ou ses partenaires ?

A travers les codes de conduite, chacun peut comprendre la structure de l'organisation et comment prendre les devants lorsqu'on soupçonne un cas de corruption. Les recommandations de conduite devraient être conçues pour chaque ONG. La vision et les valeurs de l'organisation ainsi que le groupe-cible du code de conduite doivent être fixés au début de manière explicite. Le code doit être approuvé par la direction et amélioré de façon continue.

Le code de conduite s'occupe de toutes les formes de corruption qui sont significatives pour l'organisation. Il faut prendre en considération au moins les domaines suivants :

- Principes
- Corruption et pots-de-vin
- Cadeaux, repas offerts, frais
- Conflits d'intérêt et les cas-limites
- Sanctions
- Conduite envers les organisations partenaires et les partenaires d'affaires
- Conventions de projet
- Clause anti-corruption.

## 7.1 Principes

L'organisation doit se fixer pour but de ne pas tolérer la corruption, même si cela peut générer des conflits (cf. Chapitre 7.4). Pour cela, il faut tenir compte de certains principes qui peuvent asseoir la mission de l'organisation :

- L'organisation doit interdire la corruption sous quelque forme que ce soit – directe ou indirecte. Ce faisant, elle prend en considération la législation suisse et celle de chaque Etats dans lesquels elle est active.
- L'organisation doit s'engager envers les bailleurs de fonds et les donateurs/trices, les gouvernements, les bénéficiaires de l'aide ainsi que ses collaborateurs/trices et ses partenaires, à se comporter de manière loyale et responsable et à rendre des comptes de manière transparente (cf. Chapitre 8.2).
- L'organisation doit développer un programme de lutte contre la corruption qu'elle met en œuvre de manière précise.

## 7.2 Corruption et pots-de-vin

L'organisation interdit plus particulièrement :

- l'offre, les promesses et l'octroi d'avantages indus à son profit ou au profit de tiers ;
- l'acceptation d'une offre, d'une demande ou d'une promesse d'avantages indus pour soi-même ou pour un tiers ;
- les pots-de-vin de nature à accélérer les procédures bureaucratiques, même si les personnes rétribuées ont droit à l'indemnisation.

L'organisation s'efforce de mettre un terme à la corruption mais aussi aux pots-de-vin, qui représentent également une forme de corruption.

La politique de la tolérance zéro envers la corruption trouve cependant ses limites. Par exemple, lorsqu'elle entre en conflit avec les buts de l'ONG : c'est pourquoi, dans certaines situations lorsqu'il en va de la vie d'êtres humains (par exemple lorsque des denrées alimentaires doivent être livrées le plus vite possible aux personnes nécessiteuses), il faut examiner le bien-fondé du respect des directives. Il ne faut pas exclure le fait que les collaborateurs/trices peuvent se trouver très souvent confronté-e-s à ce genre de dilemme. C'est la raison pour laquelle il faut clairement spécifier les circonstances légitimant l'acceptation de telles rétributions.<sup>21</sup> Les ONG doivent réglementer fermement les conflits d'intérêts, afin de réduire autant que faire se peut les zones grises de la corruption.

### **7.3 Cadeaux, repas offerts, frais**

L'organisation interdit d'offrir ou d'accepter des cadeaux, des repas ou des indemnités sortant d'un cadre raisonnable et approprié, cadeaux, repas et indemnités pouvant donner l'impression d'influencer la réalisation ou l'aboutissement des projets. L'organisation doit régler par écrit ce qui est permis dans son code de conduite. Le contexte local dans lequel l'organisation est active devrait également être pris en considération. Les cadeaux doivent être interdits ou être signalés à partir d'une certaine importance.

### **7.4 Les conflits d'intérêt et les cas-limites**

Les conflits d'intérêts surgissent lorsque les coopérant-e-s ont des intérêts privés qui perturbent l'accomplissement intègre et impartial de leurs devoirs. Les ONG doivent se poser des questions inconfortables et imposer des directives claires à leurs collaborateurs/trices. A cette fin, elles peuvent fixer les réglementations spécifiques et les exceptions dans leurs contrats de travail ainsi que dans leurs règlements sur la corruption. Les formations devraient traiter les conflits d'intérêts potentiels les plus importants (comme les donations à

caractère politique ou d'intérêt général, les prestations après la fin des rapports de travail, la confidentialité, les revenus d'activités accessoires).

Les intérêts personnels des collaborateurs/trices ne coïncident pas toujours avec les buts de l'organisation (par exemple lorsque l'ami-e non-qualifié-e d'un-e collaborateur/trice postule dans l'organisation). Des règles de conduite claires, fixées dans un code de conduite approprié, doivent aussi aider le-la collaborateur/trice dans ce genre de situation.

### 7.5 Sanctions

L'organisation peut prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des collaborateurs/trices corrompu-e-s. Selon la gravité de la situation, ces mesures peuvent même être d'ordre juridique. L'organisation peut se limiter à donner un avertissement, congédier le/la collaborateur/trice ou déposer plainte. Il faut licencier sans préavis les collaborateurs/trices fortement corrompu-e-s. Il appartient à la direction de décider quelles sanctions sont appropriées.

Seule une gestion cohérente des cas de corruption a un effet préventif. Dans tous les cas, le chargé de corruption doit comprendre les raisons des comportements illégitimes, et ceci en vue d'améliorer le programme anti-corruption. L'organisation devrait prévoir des exceptions aux sanctions, lorsque la personne concernée agit dans l'urgence, afin de sauver des vies (p.ex. lorsqu'elle a soudoyé un douanier pour distribuer plus facilement des marchandises périssables à des populations souffrant de la faim). L'organisation doit aussi contrebalancer les sanctions en instaurant des incitations positives, p.ex. en reconnaissant les collaborateurs/trices qui suivent les directives de manière exemplaire.

On n'applique pas des sanctions uniquement lorsqu'un/e collaborateur/trice est corrompu-e. Les partenaires au développement peuvent également être mêlées à des affaires de corruption. Les

ONG doivent-elles cesser la collaboration si elles découvrent des irrégularités ou devrait-elles plutôt renforcer la transparence dans cette collaboration? Lorsque les sanctions menacent le projet, les organisations préfèrent y renoncer. Les organisations ecclésiastiques plus particulièrement ont tendance à ne pas mettre fin à des rapports de coopération anciens, pour ne pas desservir les paroisses. Cependant, celui qui menace d'infliger des sanctions et qui n'agit pas en conséquence lors de cas réels perd toute crédibilité. Même si les sanctions sont possibles, il faut soigner le rapport de confiance avec les partenaires. Mais la rupture est impérative lorsque le partenaire refuse d'enrayer sérieusement la corruption.

L'organisation peut créer une liste noire des organisations partenaires et d'auditeurs externes corrompus et même la partager avec d'autres ONG. Cependant, une telle liste reste encore à développer. La Suisse travaille actuellement à l'introduction d'un registre pénal pour les entreprises corrompues, comme le recommande le Groupe européen d'Etats contre la corruption (GRECO).<sup>22</sup> D'autres pays comme les Etats-Unis ont déjà établi de telles listes. Celles-ci peuvent être consultées par le public.<sup>23</sup> Par ailleurs, la Banque mondiale établit une liste des entreprises et des personnes avec lesquelles elle refuse d'entrer en relation contractuelle.<sup>24</sup>

## **7.6 Conduite envers les organisations partenaires et les fournisseurs**

Les ONG exigent la transparence des gouvernements et des entreprises transnationales. Mais qu'en est-il de leur crédibilité? Appliquent-elles la transparence qu'elles prêchent? Les ONG doivent aussi renforcer leur responsabilité d'entrepreneur et veiller à ce que les organisations partenaires s'acquittent de leur devoir. Pour soutenir activement une politique de développement exemplaire et crédible, elles doivent adapter leur comportement à leurs exigences. Un code de conduite partagé ayant un champ d'application étendu



pourrait régler ce qui est permis ou pas pour les ONG.

Un programme anti-corruption réussi suppose le soutien de tous les partenaires importants. C'est pourquoi, il faut les impliquer activement dans le projet. L'échange d'expériences et la recherche de compromis acceptés par tous les partenaires facilitent la tâche de l'organisation. On peut parvenir à un tel résultat p.ex. en présentant une ébauche de programme aux partenaires au développement et en leur donnant la possibilité de la commenter. Des rencontres régulières doivent aussi permettre aux ONG de discuter des questions liées à la corruption et de déboucher sur une compréhension commune. Une telle approche est possible à condition que le feedback des partenaires locaux, leurs objections et leurs propositions soient examinées sérieusement.

Il faut soigneusement vérifier l'intégrité des partenaires du projet et la manière dont ils procèdent avant de commencer une collaboration avec eux, au moyen d'une liste de contrôle complète et uniforme. Il convient en l'occurrence d'évaluer leur capacité de management et d'administration et d'en analyser les points faibles. De quels mécanismes internes dispose le partenaire? Quelles sont les règles en matière de signature? Il faut combler les lacunes en procédant à de meilleures évaluations et en mettant en place une meilleure comptabilité, afin de s'assurer que les partenaires ou les intermédiaires ne pourront faire aucune opération illégale. Seuls les partenaires intègres et qui ont une bonne réputation conviennent. Il est important, lors de l'évaluation de l'organisation partenaire, de ne pas concentrer son attention exclusivement sur la réalisation des objectifs du projet, ce qui pourrait pousser les responsables à revenir à des pratiques corrompues ou à tolérer celles-ci en vue d'atteindre les objectifs.

L'organisation doit appliquer son programme anti-corruption dans les bureaux locaux, avec les partenaires du projet et les fournisseurs. Elle doit faire connaître ses efforts anti-corruption et en-

gager contractuellement ses bureaux locaux ses partenaires et ses associés à adopter son programme anti-corruption. Et ceci tant qu'ils ne possèdent aucun programme équivalent. Les collaborateurs/trices locaux doivent être rémunérés d'une façon appropriée pour les prestations légitimes effectivement fournies.

Si l'organisation découvre que ses partenaires agissent d'une façon corrompue, elle peut mettre fin immédiatement au contrat qui les lie. Il faut régler avec les partenaires sur le plan contractuel les mécanismes de contrôle à mettre en place pour les cas de suspicion de corruption ainsi que pour les sanctions éventuelles. Les collaborateurs/trices d'organisations partenaires doivent en outre avoir la possibilité de signaler les cas suspect sans risquer des représailles.

Une communication ouverte sur les risques de corruption permet d'éviter que les plus hautes sphères de l'ONG ou ses bailleurs de fonds ne se fassent une image peu réaliste du travail sur le terrain (cf. Chapitre 8).

## Exemple 4

### Double financement

#### *Situation initiale*

L'œuvre d'entraide américaine Catholic Relief Services (CRS) avait pour projet d'améliorer les soins médicaux de la population d'un Etat d'Afrique de l'Ouest. A cet effet, elle laissa à une organisation partenaire locale le soin de distribuer les médicaments. Celle-ci, comme convenu, informa CRS sur la procédure d'adjudication concernant l'achat des médicaments. A la suite de quoi trois fournisseurs postulèrent. Après examen des offres, l'organisation se décida pour l'un d'entre eux. CRS apprit plus tard par hasard que l'organisation locale avait reçu gratuitement les médicaments d'une autre organisation d'entraide étrangère. Les postulations avaient été falsifiées et provenaient en vérité d'une toute autre source. L'argent que CRS avait transmis pour les médicaments avait été utilisé à d'autres fins.

#### *Conséquences*

Sur le papier, les deux œuvres d'entraide ont atteint leur objectif. Cependant, comme elles ont financé deux fois le même projet, l'efficacité de leur assistance prise ensemble diminue.<sup>25</sup>

#### *Erreur*

- Le contrôle sur place de l'organisation partenaire a été insuffisant. Les postulations falsifiées n'ont pas été examinées assez soigneusement.
- La coordination entre les deux organisations donatrices a fait défaut.

#### *Prévention*

- Il faut examiner soigneusement chaque année les affaires des organisations partenaires dans les pays en développement et faire en sorte que les soupçons soient poursuivis.
- Il faut s'assurer que des contrôles internes sont menés à l'intérieur de l'organisation partenaire.
- Une ONG devrait se renseigner pour savoir quelles autres organisations donatrices sont actives dans la région. Un échange entre les organisations donatrices peut non seulement aider à démasquer la corruption mais aussi contribuer à ce que les ONG puissent apprendre l'une de l'autre et créer des synergies.

### **7.7 Conventions de projet et moyens financiers engagés**

Malgré une approche basée sur le partenariat, l'organisation doit constamment s'assurer que les fonds pour le projet sont bien engagés selon les objectifs convenus et ne sont pas détournés. Le problème tient au fait que les donateurs étatiques et non-étatiques ne peuvent pas toujours vérifier si les ONG engagent leurs moyens comme convenu. D'autre part, les ONG, qui font confiance à leurs collaborateurs/trices locaux/ales et aux organisations partenaires, ne peuvent pas s'assurer que ceux-ci agissent selon leur commande. Pour que les collaborateurs/trices du projet ne voient pas d'intérêts à utiliser les moyens à d'autres fins que celles prévues, les priorités du projet devraient être élaborées conjointement. Les objectifs du projet et la hauteur des moyens engagés à cette fin, doivent être réglés contractuellement de manière détaillée. Un engagement à long terme diminue le risque qu'une organisation épuise son budget à court terme.

L'organisation s'engage à mettre à disposition les moyens financiers pour un projet de manière loyale et transparente. Si cela ne devrait pas être possible, elle doit suspendre le projet. Toutes les relations d'affaires doivent être documentées. Les moyens financiers doivent servir les objectifs de l'organisation. L'organisation doit rendre publique son budget, ses dépenses pour chaque projet et prendre la responsabilité de ses actes. Les bailleurs de fonds étatiques et non-étatiques doivent veiller à examiner les recettes et les dépenses totales du projet, pour minimiser le risque de double financement. En cas de corruption, ils doivent s'assurer que le volume des demandes de remboursement est réglé contractuellement et que les ressources financières des ONG sont raisonnables.

### **7.8 Clause anti-corruption**

En principe, la corruption est actuellement punissable dans presque tous les pays. Pour donner plus de poids à son propre engagement

et pour faciliter l'application de sanctions, il vaut cependant la peine d'ancrer une clause anti-corruption dans les contrats de travail et dans les contrats avec les partenaires au développement. Ainsi, l'organisation sensibilise ses partenaires contractuels et ses collaborateurs/trices au fait que la corruption est punissable et souligne son intention de démêler les cas de corruption. Elle doit demander à ses partenaires (potentiels) l'implémentation d'un programme anti-corruption et leur signifier qu'il s'agit d'une condition préalable à la collaboration.

La DDC et Pain pour le prochain (PPP) ont incorporé la clause suivante dans leurs contrats: *« Les partenaires contractuels s'engagent à n'offrir en aucune manière des avantages à des tiers directement ou indirectement et à ne pas accepter de cadeaux offerts directement ou indirectement pour soi ou pour d'autres ni à se laisser offrir ou promettre d'autres avantages qui pourraient être considéré comme des pratiques illégales ou comme de la corruption. »*

# 8 Communication

La communication sur la corruption et sur les mesures prises pour lutter contre celle-ci n'est pas une simple mesure qui accompagne l'engagement contre la corruption, elle en est une composante intégrante.

Si les problèmes ne sont pas abordés de manière ouverte à l'intérieur de l'organisation, l'information sur l'ampleur de la corruption sera insuffisante et les hautes sphères de l'organisation ne connaîtront pas les risques de corruption dans le travail sur place. Faire de ce thème un tabou auprès des donateurs/trices, des médias et des autres intéressés, comporte le danger de voir les cas de corruption être publiés par des voies détournées et se transformer en scandales. C'est pourquoi, tant la communication interne (à l'encontre des collaborateurs/trices et des partenaires) qu'externe (à l'encontre des groupes intéressés) revêt une grande signification pour la lutte contre la corruption.

## 8.1 Communication interne

L'efficacité de la lutte contre la corruption dépend également de la façon avec laquelle la thématique est traitée à l'intérieur de l'organisation et dans la collaboration avec les partenaires. C'est pourquoi l'ONG doit élaborer une stratégie de communication. Celle-ci doit servir de base pour la communication à l'intérieur de l'organisation. Les méthodes pour faire connaître la stratégie anti-corruption à l'intérieur de l'organisation doivent être fixées dans cette stratégie. Par exemple, au moyen de communiqués internes ou de groupes de travail. Un règlement anti-corruption approprié doit régler les détails et être rédigé dans une langue qui est utilisée par les collaborateurs/trices dans leur travail quotidien. La communication interne est importante pour les collaborateurs/trices pour deux raisons.

D'un côté ils apprennent à reconnaître et évaluer le problème. De l'autre côté cela les prépare à affronter des situations de corruption, ce qui, le cas échéant, leur permet de réagir juste. Les conséquences négatives de la corruption peuvent ainsi être en grande partie réduites.

Une communication interne efficace est nécessaire pour obtenir le soutien des collaborateurs/trices dans l'engagement contre la corruption. Si le problème de la corruption est minimisé ou passé sous silence, les collaborateurs/trices qui y sont confronté-e-s seront facilement désillusionnés. Mais surtout, les cas de corruption seront à peine communiqués en haut et l'information sera bloquée.<sup>26</sup> La direction opérationnelle de l'organisation sera insuffisamment informée sur la nature et l'ampleur de la corruption qui existe dans son travail. Il faut informer les collaborateurs/trices qu'il est souhaitable qu'ils/elles signalent les cas de corruption et que cela facilite le travail de lutte contre la corruption. Une communication interne ouverte facilite l'évaluation des risques de corruption et la réduction de la corruption. Cependant, les blocages d'information peuvent aussi être diminués grâce à l'aménagement d'une place d'enregistrement (cf. Chapitre 6.5). Dans ce cas, il faut mettre tous les collaborateurs/trices au courant de l'existence d'une telle place.

Les collaborateurs/trices de l'organisation et des organisations partenaires doivent être instruits sur ce thème grâce à des formations. Il faut informer chaque collaborateur/trice des risques de corruption au début de son engagement. Ce/tte dernier/ère doit également apprendre à gérer les situations dans lesquelles il/elle est témoin d'activités corrompues ou il/elle est incité/e à agir de manière corrompue. Il incombe ici à l'organisation de préparer les collaborateurs/trices en conséquence. Les questions suivantes devraient être abordées avec tous/tes les employé-e-s, avant qu'ils n'aillent sur le terrain:<sup>27</sup>

- Comment dois-je réagir si des paiements illégaux m'étaient éventuellement demandés et pour lesquels un refus pourrait constituer des désavantages sérieux pour le projet ?
- Comment puis-je reconnaître les abus dans le projet à proprement parler ?
- Comment dois-je réagir lorsque les collaborateurs/trices commettent des actes, qui sont courants dans le pays où a lieu le projet mais qui sont illégitimes dans mon pays ?
- Par où commencer au mieux, si je veux instaurer plus de transparence dans mon projet ?
- Quels risques je cours lorsque je commets un abus dans mon projet ?

Afin de les sensibiliser à la problématiques, les collaborateurs/trices des organisations partenaires locales doivent aussi être invité-e-s à participer aux formations. C'est ainsi se constitue une base commune pour la collaboration dans la lutte contre la corruption

### **Les instruments et les canaux de communication**

Pour la mise en œuvre pratique de la stratégie de communication, nous disposons de différents instruments et canaux. La liste suivante n'est pas exhaustive.

#### *Communication personnelle*

- Séances avec tous les collaborateurs/trices
- Séances individuelles avec chaque collaborateur/trice
- Programmes de reconnaissance (reconnaissance pour le travail accompli)
- Réunions sociales (par exemple repas pris en commun)
- Enquêtes auprès des collaborateurs/trices



## *Moyens de communication écrite ou électronique*

- Newsletter internes
- Manuel interne, par exemple sous forme de guide de conduite
- Bibliothèques de documentation interne
- Tableaux d'affichage
- E-mail
- Listes d'envoi
- Téléphone et vidéo conférence
- Intranet / Pages Internet

### **Exemple 5**

#### **Paiements de pot-de-vin par des partenaires locaux**

##### *Situation initiale*

Après le tsunami, l'œuvre d'entraide Caritas mit en place un projet de reconstruction en Indonésie. Elle travaillait entre autres avec des entrepreneurs de construction locaux. En Indonésie, la corruption est un phénomène très répandu. La corruption des personnes clé dans l'administration est une pratique courante. Souvent, diverses personnes se partagent des fonds dont on admet qu'ils pourraient être utiles aujourd'hui ou demain. En avril 2007, Caritas a découvert que deux de ses mandataires avaient offert aux autorités des pots-de-vin d'une valeur avoisinant les 150'000 francs. Ces fonds avaient été transmis contre une indemnité par deux de ses collaborateurs, un indonésien et un suisse. Suite à cette affaire, un des collaborateurs a été licencié. L'autre ne travaille actuellement plus pour Caritas. La collaboration avec les deux entreprises a été poursuivie. Faute de preuves claires, Caritas a renoncé à entreprendre des démarches juridiques à l'encontre des personnes et des entreprises impliquées. Cependant, en décembre 2007, une personne anonyme a divulgué l'affaire en envoyant un e-mail.<sup>28</sup>

##### *Conséquences*

Les pots-de-vin coûtent généralement très cher aux projets. En transmettant de l'argent aux membres des autorités indonésiennes, les représentants de Caritas ont commis des actes punissables selon la législation suisse. En n'annonçant pas le cas elle-même, l'organisation d'entraide a nui à sa réputation.

*Erreur*

- Les collaborateurs/trices n'ont pas suffisamment été préparés à faire face à ce genre de situation
- Les mécanismes de contrôle étaient insuffisants dans la collaboration avec les deux entreprises
- Dès le départ, Caritas ne s'est pas protégée contractuellement contre la corruption des partenaires d'affaires. Elle a conclu un contrat complémentaire avec l'entreprise seulement après avoir pris connaissance du cas. Elle aurait pu ainsi mettre plus facilement un terme à la collaboration
- La communication à l'extérieur était insuffisante. Non seulement le cas a été divulgué par une fuite, mais en plus, Caritas a affirmé qu'elle n'avait pas subi directement de dommage. En enjolivant les choses, elle a alimenté la critique des médias suisses et ceci a nui à sa réputation.

*La réaction de Caritas*

- En réaction à cet événement, Caritas a introduit un règlement contre la corruption qui contient des règles obligatoires pour les collaborateurs/trices.
- En outre, elle a intensifié la formation des collaborateurs/trices, pour mieux les préparer à faire face aux situations dans lesquelles ils risquent de devenir les donateurs/trices ou les destinataires d'un paiement illégal.
- Pour s'assurer que la prestation arrive à bon port, l'organisation a introduit des contrôles de qualité stricte.
- Caritas fixe maintenant dans les contrats avec ses partenaires d'affaires qu'elle ne tolère aucun paiement corrompu sous quelque forme que ce soit.

*Autres possibilités de prévention*

- Introduire un système de communication proactif et immédiat lors de la découverte de cas de corruption et d'autres abus. Cela permet de dissiper les malentendus dès le départ.

## 8.2 Communication externe

La communication externe permet aux ONG de soigner leur réputation. La manière dont le public les perçoit dépend de leur attitude et de leur présentation auprès du public, ce qui a également un impact sur leur attractivité auprès des donateurs/trices (potentiel-le-s). S'agissant des relations de l'organisation avec les diverses parties prenantes (en anglais « stakeholders »), à savoir les bailleurs de fonds privés et étatiques, les médias et (last but not least) les groupes ciblés par le travail de développement, la communication vers l'extérieur revêt également une importance capitale. Il importe que l'organisation s'engage à rendre des comptes à tous les groupes-cibles de l'aide au développement. Bien que ce chapitre se concentre sur l'attitude des ONG dans l'espace public suisse, il ne faut pas négliger le rôle des parties prenantes locales. Le fait que les différents groupes concernés considèrent l'ONG comme la représentante légitime de leurs préoccupations est décisif pour l'efficacité du travail. Les bénéficiaires dans les pays en voie de développement appartiennent également à cette catégorie.<sup>29</sup> Il est vrai que, contrairement aux donateurs/trices, ils n'ont pas une influence directe sur la situation financière de l'ONG. Cependant, leur inclusion exerce une influence essentielle sur l'efficacité du travail de développement (cf. Chapitre 6.2).

Il faut distinguer deux formes de communication au public suisse: d'une part le compte rendu régulier sur le travail de l'organisation, d'autre part la communication de crise à laquelle on a recours lorsqu'un cas de corruption sort dans le public. Dans son étude, Stucki considère que cette dernière forme de communication englobe également les cas de corruption que les ONG publient directement de leur propre chef. Par contre, le terme « compte rendu régulier » se réfère à la communication qui est planifiée indépendamment de l'existence de cas réels et qui intègre les parties prenantes ainsi que la stratégie de communication.<sup>30</sup>

En général, les ONG évitent de donner des informations sur la corruption. Pourtant, elles poussent régulièrement les entreprises privées à assumer leur Corporate Social Responsibility. Par les termes « Corporate Social Responsibility », Stucky entend « la contribution fournie par les organisations pour le développement durable, en termes de responsabilités sociale et écologique qu'elles assument au-delà des prescriptions légales et des normes internationales en vigueur. »<sup>31</sup>

Cependant, Stucky critique le fait que les ONG ne communiquent pas assez ouvertement sur la corruption et ne soient pas de bons exemples de Corporate Social Responsibility. Dans la même veine, deux études récentes renseignent sur la transparence des œuvres d'entraide suisse. Elles présentent les mauvais résultats des principales ONG quant à l'accès à l'information pour les donateurs/trices (potentiel-le-s).<sup>32</sup>

L'œuvre d'entraide danoise DanChurchAid, qui rapporte sur sa page web<sup>33</sup> les cas de corruption même mineurs, est un modèle de transparence. L'EPER a également rapporté au public un cas de détournement de fonds, au Niger, en 2007, par l'intermédiaire de la Neue Zürcher Zeitung.<sup>34</sup> A part ces deux exemples, la plupart des œuvres d'entraide ne dévoilent leurs cas de corruption que lorsque ceux-ci ont atteint le public en passant par la porte de derrière, avec toutes les conséquences négatives que cela représente pour leur réputation.

Pour éviter cela, les ONG doivent évoluer vers une stratégie de communication plus franche. Cela leur permettrait de diminuer les dommages à leur image résultant de la corruption. Lorsque les donateurs/trices privé-e-s (potentiel-le-s) remarquent qu'une organisation informe de manière ouverte et transparente, ils sont plus enclins à lui confier leur argent. Les bénéfices d'une communication ouverte sont encore plus prononcés lorsque l'organisation affiche ses progrès dans la lutte contre la corruption. Pour ce faire, elle peut

informer ses donateurs/trices de manière détaillée sur son programme anti-corruption. Une communication ouverte devient ainsi un avantage important dans la récolte de dons.

Les communications interne et externe ne sont évidemment pas indépendante l'une de l'autre. Une communication ouverte vers l'extérieur signale aux collaborateurs/trices, que la corruption ne va pas rester camouflée. Au contraire, l'information au public suppose que les canaux de communication pour le signalement des cas de corruption à l'intérieur de l'organisation fonctionnent. C'est la raison pour laquelle l'organisation devrait inclure la communication externe et la communication interne de la même façon dans sa stratégie de communication.

## Exemple 6

### Le copinage

#### *Situation initiale*

Le directeur de la logistique de l'œuvre d'entraide DanChurchAid en République Démocratique du Congo réussit à attribuer plusieurs mandats pour la livraison de biens à l'entreprise d'un proche parent – pour des prix surfaits et bien que des offreurs bien plus avantageux aient pris part à l'appel d'offre. En impliquant des employés de la section s'occupant des finances et en leur permettant également de profiter de la situation, les possibilités de contrôle interne ont pu être contournées. Ce fut seulement lorsqu'un nouveau manager examina les comptes que les agissements corrompus furent découverts. Une vérification externe révéla une perte de presque 80'000 dollars américains. DanChurchAid renvoya les collaborateurs impliqués. En raison des mauvaises expériences faites avec la justice en République Démocratique du Congo, l'organisation renonça à entreprendre des démarches juridiques. En revanche, elle publia le cas sur sa propre page Internet.

#### **Conséquences**

L'argent perdu n'a pas profité au groupe visé par le projet mais a afflué directement dans les poches des employés fautifs. A cause de ce détournement, les coûts du projet ont été plus élevés et l'efficacité du projet a diminué. Le cas a été relayé par les médias et DanChurchAid a dû s'expliquer auprès du public.

#### *Erreur*

- Les contrôles internes sur place étaient insuffisants.
- L'attribution de mandats n'a pas été assez contrôlée.

#### *La réaction de DanChurchAid*

- Suite à cet incident, DanChurchAid a renforcé ses contrôles. Depuis lors, le manager responsable contrôle tous les appels d'offre. De plus, tous les contrats conclus sont contrôlés deux fois. Les effectifs ont été augmentés à cet effet.
- La pratique d'embauche a été remaniée.

#### *Autres possibilités de prévention*

- Utiliser le principe du double contrôle. Cela peut contribuer à prévenir les cas de corruption.
- Régler clairement l'importance des conflits d'intérêt des collaborateurs/trices.
- Les positions sensibles devraient si possible être occupées par d'autres collaborateurs/trices après un certain temps (« job rotation »).

### **8.3 Communication avec les organisations partenaires locales**

La communication avec les organisations partenaires locales ne pouvant pas être clairement considérée comme de la communication interne ou externe, nous allons la traiter séparément. Les organisations des pays donateurs doivent discuter des mesures qu'elles souhaitent mettre en place avec les partenaires locaux dans les pays bénéficiaires. Il ne faut pas poursuivre une stratégie « top-down » par laquelle des partenaires sont seulement informés des mesures qui ont été prises. Les organisations sur place doivent pouvoir participer à l'élaboration des efforts pour la lutte contre la corruption.

Une communication ouverte avec les partenaires favorise l'intégration de la transparence et de la lutte contre la corruption dans la culture organisationnelle. Elle permet également d'apaiser les peurs des organisations locales, celles-ci ayant moins d'appréhensions à rapporter leurs problèmes au travail de manière transparente.

Ce n'est que lorsqu'on a réussi à instaurer une collaboration ouverte, basée sur la confiance réciproque que l'on peut régler contractuellement les droits et les devoirs des deux partis. Il faut aussi discuter des coûts engendrés par la lutte contre la corruption. Du personnel qualifié et une structure administrative adaptée ont leur prix. Cependant, ils sont une condition indispensable à la transparence et à la lutte contre la corruption.

## 9 Conclusion

Les ONG ne doivent pas faire de la corruption un tabou. Elles doivent assumer leur responsabilité. C'est seulement en réduisant les risques de corruption et en sanctionnant les cas de corruption qu'elles signalent leur lutte active contre celle-ci. Lorsqu'elles ont des règles claires, elles facilitent leur collaboration avec les partenaires et les bailleurs de fonds. Un manquement à leur programme anti-corruption se révèle coûteux parce que leur réputation est en jeu.

Sans une bonne réputation, les organisations perdent la confiance de leurs donateurs/trices et de leurs bailleurs de fonds ainsi que celles de leurs partenaires et des groupes-cibles. Par un programme anti-corruption efficace, elles gagnent en crédibilité et peuvent mettre en place leurs projets de manière plus efficiente. Au lieu de communiquer uniquement en réaction à des cas de corruption avérés, une ONG doit sensibiliser ses collaborateurs/trices, ses partenaires, ses bailleurs de fonds et ses donateurs/trices des risques existants dans la CD. Cela lui permet de communiquer les avancées positives et de ne pas réagir uniquement en cas de scandale. Il est important de rapporter les progrès, les revers et les sanctions. Le/la responsable de la corruption doit informer régulièrement la direction sur les résultats des évaluations. L'organisation doit faire connaître le programme à l'intérieur et à l'extérieur de manière efficace, au moyen de brochures, d'Internet, de conférences et de réunions publiques.

Mettre en place, superviser et améliorer un programme anti-corruption de manière efficiente demande du temps et de l'argent. Cependant, en privilégiant la transparence, les ONG se dotent d'un avantage par rapport à la concurrence, car les donateurs/trices, les bailleurs de fonds et les partenaires peuvent se fier à elles, grâce à leurs efforts dans la lutte contre la corruption.



# 10 Annexes

## 10.1 Carte des risques de TI pour l'aide humanitaire

(Source: Ewins, Peter / Harvey, Paul / Savage, Kevin und Jacobs, Alex (2006): Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action. <http://www.u4.no/pdf/?file=/themes/ces/documents/mapping-risks-corruption-humanitarian-action.pdf>)

Table 1: Corruption Risk Mapping

<b>I. Initial Assessment, Decision to Respond and Programme Design</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Needs assessments	Elites influence assessors	Assessors gain bribes, elites gain 'political' capital
Consultation with local authorities	Coercion to influence the shape, size or location of programme	Authorities gain political capital
	Elites influence decision makers to inflate needs and/or to favour specific social groups	Decision makers gain bribes. Elites gain 'political' capital
<b>II. Fundraising and Allocation of Funding</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Funding projects	Double funding of projects or overheads. Inflated budgets	Agency or staff gain financially with surplus funds
Appealing for funds	Bogus, 'briefcase', NGOs	Those setting-up the bogus NGO gain financially

<b>III. Working with Local Organisations (in addition to all the risks listed in the other tables that equally apply to implementing local organisations)</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Choosing partners	Influencing selection process	Staff gain bribes/kickbacks. Partners gain employment, status, access to other resources
	Funding of non-existent partners	Agency staff gain financially as would any others involved in substantiating the illusion
<b>IV. Procurement and Logistics Risks</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Procurement of goods and services	Inclusion in a tender list as a result of a bribe	Staff gains bribes, supplier gains potential
Tendering, supplier selection	Undue preference given to tenders, suppliers	Staff gains bribes, supplier gains financially
Supply of goods or services	Sub-standard, below specification, goods supplied	Supplier makes financial gain, staff may gain bribe
Warehousing, Fleet and Asset control	Diversion of stock, vehicles, parts, fuel.	Those controlling assets gain through bribes or direct sale of goods
<b>V. Targeting and Registration Risks</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Targeting and registration	Illegitimate inclusion on lists	Those in control of lists gain bribes, bribers gain assistance to which they aren't entitled
	Authorities, elites or staff give preference to individuals or groups because of bias, social obligations or coercion	Those involved in targeting and registration fulfil social obligations, avoid penalties. Beneficiaries gain assistance which they would not have otherwise received
	Powerful individuals within the community manipulate the beneficiary lists	Powerful individuals gain political and material benefit

<b>VI. Implementation and Distribution Risks</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Distributions	Those involved in the distribution divert assistance for private gain	Material gain for those diverting the assistance
	Extortion of beneficiaries	Financial, sexual or material gain by staff, local elites or authorities in return for their assistance
Post-distribution	'Taxation' of relief goods	Material gain by local elites or authorities
<b>VII. Monitoring, Reporting and Evaluation Risks</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Project visits and writing internal reports	False or exaggerated reporting by project managers	Project managers secure continued funding/employment, assistance for favoured groups
Auditing	Favourable reports that hide financial problems	Auditors gain bribes, internal auditors secure careers
<b>VIII. Finance, Administration and Human Resources Risks</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Funding transfers	Staff divert funds being paid to the agency or partner	Donor or agency staff gain financially
Recruitment of staff	Coercion to select certain people for jobs	Coercers gain patronage or kickbacks
Wages/salaries payment	Payroll frauds e.g. employees that don't exist, employees that have left, payroll salary higher than authorised salary	Those involved in perpetrating the fraud gain financially
<b>IX. Shelter Risks</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Construction	Sub-standard materials, inadequate adherence to standards, below standard work.	Contractor profits by substituting inferior materials or completing sub-standard work. Agency staff may receive bribes
Compliance with local regulations	Extortion by authorities to approve work	Individual authorities gain bribes

<b>X. Health Sector Risks</b>		
<b>Activity</b>	<b>Risk</b>	<b>Who Gains What</b>
Supply	Acceptance and use of out-of-date supplies or below specification	Supplier profits, staff may gain bribes
Use of equipment, supplies	Unauthorised use or diversion	Staff gain financially or in other ways

## 10.2 Bases juridiques: délits de corruption en Suisse

### *Code Pénal Suisse (CP)*

#### **Titre 7 Responsabilité de l'entreprise Art. 102**

##### **Punissabilité**

1 Un crime ou un délit qui est commis au sein d'une entreprise dans l'exercice d'activités commerciales conformes à ses buts est imputé à l'entreprise s'il ne peut être imputé à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise. Dans ce cas, l'entreprise est punie d'une amende de cinq millions de francs au plus.

2 En cas d'infraction prévue aux art. 260<sup>ter</sup>, 260<sup>quinquies</sup>, 305<sup>bis</sup>, 322<sup>ter</sup>, 322<sup>quinquies</sup> ou 322<sup>septies</sup>, al. 1, ou encore à l'art. 4a, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale<sup>1</sup>, l'entreprise est punie indépendamment de la punissabilité des personnes physiques s'il doit lui être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction.<sup>2</sup>

3 Le juge fixe l'amende en particulier d'après la gravité de l'infraction, du manque d'organisation et du dommage causé, et d'après la capacité économique de l'entreprise.

4 Sont des entreprises au sens du présent titre:

- a. les personnes morales de droit privé;
- b. les personnes morales de droit public, à l'exception des corporations territoriales;
- c. les sociétés;
- d. les entreprises en raison individuelle.

#### **Titre 19 Corruption**

##### **1. Corruption d'agents publics suisses.**

##### **Art. 322<sup>ter</sup> – Corruption active**

Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à un membre d'une autorité judiciaire ou autre, à un fonctionnaire, à un expert, un traducteur ou un interprète commis par une autorité, à un arbitre ou à un militaire, en faveur de l'un d'eux ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation,

sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

**Art. 322<sup>quater</sup> – Corruption passive**

Celui qui, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu, en sa faveur ou en celle d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation

sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

**Art. 322<sup>quinquies</sup> – Octroi d'un avantage**

Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à un membre d'une autorité judiciaire ou autre, à un fonctionnaire, à un expert, un traducteur ou un interprète commis par une autorité, à un arbitre ou à un militaire pour qu'il accomplisse les devoirs de sa charge

sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

**Art. 322<sup>sexies</sup> – Acceptation d'un avantage**

Celui qui, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté un avantage indu pour accomplir les devoirs de sa charge

sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

**2. Corruption d'agents publics étrangers****Art. 322<sup>septies</sup>**

Celui qui aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à une personne agissant pour un Etat étranger ou une organisation internationale en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre ou militaire, en faveur de cette personne ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation,

celui qui, agissant pour un Etat étranger ou une organisation internationale en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, en tant qu'arbitre ou militaire, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, un avantage indu pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de

son pouvoir d'appréciation,

sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

### 3. Dispositions communes

#### Art. 322<sup>octies</sup>

1. ....

2. Ne constituent pas des avantages indus les avantages autorisés par le règlement de service et ceux qui, de faible importance, sont conformes aux usages sociaux.

3. Les particuliers qui accomplissent des tâches publiques sont assimilés aux agents publics.

### *Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD)*

#### Art. 4a – Corruption active et passive

1 Agit de façon déloyale celui qui:

a.

aura offert, promis ou octroyé un avantage indu à un employé, un associé, un mandataire ou un autre auxiliaire d'un tiers du secteur privé, en faveur de cette personne ou en faveur d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation;

b.

en tant qu'employé, en tant qu'associé, en tant que mandataire ou en tant qu'autre auxiliaire d'un tiers du secteur privé, aura sollicité, se sera fait promettre ou aura accepté, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, un avantage indu pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui soit contraire à ses devoirs ou dépende de son pouvoir d'appréciation.

2 Ne constituent pas des avantages indus ceux qui sont convenus par contrat de même que ceux qui, de faible importance, sont conformes aux usages sociaux.

#### Art. 23 Concurrence déloyale

1 Quiconque, intentionnellement, se rend coupable de concurrence déloyale au sens des art. 3, 4, 4a, 5 ou 6 est, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.<sup>2</sup>

2 Peut porter plainte celui qui a qualité pour tenter une action civile selon les art. 9 et 10.

# 11 Notes

- 1 Sur la corruption dans l'aide humanitaire, cf. Tableau 1, en annexe.
- 2 Olken, A. Benjamin (2009): Corruption Perceptions vs. Corruption Reality. *Journal of Public Economics* 93: 950–964.
- 3 Direction pour le développement et la coopération DDC (2009): Challenging Common Assumptions on Corruption and Democratisation. Key Recommendations and Guiding Principles.
- 4 IDEAS (2009): Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr. AidRating Fortschrittsbericht. Winterthur.
- 5 DDC (2010): Entwicklung der APD und privaten Spenden der NGOs 2002–2009.
- 6 En 2000, La Suisse a ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans le commerce international. En tant que membre de l'OCDE, la Suisse soutient aussi la Déclaration de Paris sur l'efficacité de la coopération au développement, adoptée en 2005, qui vise à consolider la lutte contre la corruption et harmoniser les stratégies des pays donateurs. Finalement, en 2006, la Suisse a ratifié la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et adapté la législation suisse dans le domaine de la corruption privée conformément à cette dernière. En 2008, l'Agenda d'Accra, qui exige plus de transparence de la part des états donateurs sur les conditions de l'aide a été adopté. En outre, en 2009, la Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption. La ratification par la Suisse de la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption est encore pendante.
- 7 Voir Transparency International (2010): Preventing Corruption in Humanitarian Operations.
- 8 Fritz et Kolstad (2008): Corruption and Aid Modalities. U4 Issue 4: 2008, ainsi que Transparency International (2007): Policy Paper « Poverty, Aid and Corruption ».
- 9 L'énumération suivante se base sur Cremer, Georg (2008): *Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik*. 2ème édition. Freiburg: Lambertus, p. 134–138.
- 10 Ewins et al. (2006): Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action. Overseas Development Institute and Management Accounting for NGOs.
- 11 Cremer (2008): *Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik*, p. 64.
- 12 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009): U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs.
- 13 Gibelman, Margaret and Sheldon R. Gelman (2000): Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 12(1): 49–66.
- 14 U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009): U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs.
- 15 Fellmann, Ilan (2010): Die ‚automatische‘ Korruption. *Handbuch der Korruptionsprävention*. Wien / Graz: Berliner Wissenschaftsverlag, p. 164.



- 16 Kramer, W. Michael (2007): Corruption and Fraud in International Aid Projects. U4 Brief 2007: 4.
- 17 ZEWO (2008): Reglement über das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen.
- 18 Il y a à cet effet toute une série d'instruments qui permet aux ONG de se comparer aux autres organisations. Par exemple, au niveau international, l'International Non-Governmental Accountability représente un instrument pertinent ([www.ingoaccountabilitycharter.org](http://www.ingoaccountabilitycharter.org)).
- 19 Der Standard (30. September 2004): « World Vision » - Spendenaffäre: Drei Jahre Haft für Präsidentin.
- 20 Cf. <http://www.osgs.at>.
- 21 Par exemple Caritas Suisse a élaboré un « Règlement contre la corruption », qui définit sous le point 2.3, les exceptions lorsqu'un bien inestimable est en jeu, p.ex. lorsque des vies en dépendent.
- 22 Neue Zürcher Zeitung (17.6.2009): Ein Strafregister für « kriminelle Firmen ».
- 23 [www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn](http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn)
- 24 [www.worldbank.org/debarr](http://www.worldbank.org/debarr)
- 25 Transparency International (2010): Preventing Corruption in Humanitarian Operations.
- 26 Cremer (2008): Korruption begrenzen. p. 114-121.
- 27 Cremer (2008): Korruption begrenzen. p. 140-141.
- 28 SonntagsZeitung (2. Dezember 2007): Caritas in Nöten, SonntagsZeitung (9. Dezember 2007): Caritas setzt auf interne Aufklärung.
- 29 Brown, L. David/ Jagadananda (2007): Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges.
- 30 Stucki (2009): NGOs und CSR. Die soziale Verantwortung von NGOs diskutiert am Beispiel der Korruption in der Humanitären Hilfe, p. 23.
- 31 Stucki (2009): NGOs und CSR, p. 3.
- 32 IDEAS (2008): Transparenz in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Berichterstattung grosser Hilfswerke im Internet. Etude pilote AidRating. IDEAS (2009): Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr. AidRating Rapport de suivi. Winterthur. NZZ am Sonntag (14.9.2008): Schlechte Internet-Auftritte vieler Hilfswerke. Expertengruppe kritisiert mangelnde Transparenz privater Entwicklungsorganisationen. Weltwoche (6.11.2008): Spenden ins Blaue.
- 33 [http://www.danchurchaid.org/what\\_we\\_do/issues\\_we\\_work\\_on/anti-corruption](http://www.danchurchaid.org/what_we_do/issues_we_work_on/anti-corruption).
- 34 Neue Zürcher Zeitung (4.10.2007): Veruntreuung im Heks-Programm in Niger.
- 35 Ainsi, également les associations selon l'art. 60 ss du CC. Que l'association recherche le profit ou pas, ou qu'elle ait un but d'utilité publique, n'est pas important. Dès qu'une personne juridique exerce une activité économique, elle tombe sous le coup de l'art. 102 ch. 4 lit. 1 CP.

# 12 Littérature

- Basel Institute on Governance (2008): Non-Governmental Organizations and Governance.
- Brown, L. David/ Jagadananda (2007): Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges. [http://www.civicus.org/new/media/LTA\\_ScopingPaper.pdf](http://www.civicus.org/new/media/LTA_ScopingPaper.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- Caritas Schweiz (2008): Reglement gegen Korruption.
- Cremer, Georg (2008): Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik. 2ème édition. Freiburg: Lambertus.
- Cremer, Georg (2009): What do we know about the results of fighting corruption in developing countries and development cooperation? NADEL Discussion Forum, 24.4.2009.
- Der Standard (30. September 2004): « World Vision »- Spendenaffäre: Drei Jahre Haft für Präsidentin.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (1998): Korruptionsbekämpfung. Leitlinien. [http://www.deza.admin.ch/ressources/resource\\_de\\_93919.pdf](http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_93919.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2006): Korruption bekämpfen. DEZA-Strategie. [http://www.deza.admin.ch/ressources/resource\\_de\\_92770.pdf](http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_92770.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2009a): Challenging Common Assumptions on Corruption and Democratisation. Key Recommendations and Guiding Principles. [http://www.deza.admin.ch/ressources/resource\\_en\\_170422.pdf](http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_170422.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA (2009b): Entwicklung der APD und privaten Spenden der NGOs 2002-2009. [http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die\\_DEZA/Zahlen\\_und\\_Fakten/APD/Entwicklung\\_der\\_APD](http://www.deza.admin.ch/de/Home/Die_DEZA/Zahlen_und_Fakten/APD/Entwicklung_der_APD). [27.8.2010].
- Evangelisches Missionswerk in Südwestdeutschland EMS (2008): Verhaltenskodex des EMS gegen Korruption und für Transparenz.
- Ewins, Peter / Harvey, Paul / Savage, Kevin und Jacobs, Alex (2006): Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action. Overseas Development Institute and Management Accounting for NGOs. <http://www.u4.no/pdf/?file=/themes/ces/documents/mapping-risks-corruption-humanitarian-action.pdf> [Etat au 27.8.2010].
- Fellmann, Ilan (2010): Die «automatische» Korruption. Handbuch der Korruptionsprävention. Wien/Graz: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Fritz, Verena / Kolstad, Ivar (2008): Corruption and Aid Modalities. U4 Issue 4: 2008.

- <http://www.cmi.no/publications/file/?3102=corruption-and-aid-modalities> [Etat au 27.8.2010].
- Gibelman, Margaret and Sheldon R. Gelman (2001): Very Public Scandals: Non-governmental Organizations in Trouble. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 12(1): 49-66.
- HEKS (2008): Jahresbericht 2008. [http://www.heks.ch/fileadmin/user\\_upload/domain1/1\\_news\\_and\\_service/pdf/Materialien/HEKS\\_Jahresbericht\\_2008\\_d.pdf](http://www.heks.ch/fileadmin/user_upload/domain1/1_news_and_service/pdf/Materialien/HEKS_Jahresbericht_2008_d.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- Holloway, Richard (2006): NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption. [http://www.impactalliance.org/file\\_download.php?location=S\\_U&filename=11618854321Holloway\\_NGO\\_Corruption\\_Fighters%27\\_Resource\\_Book%5B1%5D.pdf](http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=11618854321Holloway_NGO_Corruption_Fighters%27_Resource_Book%5B1%5D.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- Independent Development Experts Association (IDEAS) (2008): Transparenz in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zur Berichterstattung grosser Hilfswerke im Internet. AidRating Pilotstudie. Winterthur.
- Independent Development Experts Association (IDEAS) (2009): Transparenz. Fortschritte in der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Beobachtungen im zweiten Jahr. AidRating Fortschrittsbericht. Winterthur.
- Independent Sector (2009): Accountability. Sarbanes-Oxley and Implications for Nonprofits. <http://www.independentsector.org/issues/sarbanesoxley.html> [Etat au 27.8.2010].
- International Non Governmental Organisations Accountability Charter. <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/ingo-accountability-charter-eng.pdf> [Etat au 27.8.2010].
- Jordan, Lisa (2005): Mechanisms for NGO Accountability. Global Public Policy Institute (GPPi) Research Paper Series No. 3. [http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Jordan\\_Lisa\\_05022005.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Jordan_Lisa_05022005.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- Kooperationsvertrag über die Vergabe eines Spendengütesiegels für Spenden sammelnde Non Profit Organisationen (NPOs), [http://www.osgs.at/downloadtexte/kooperationsvertrag\\_2005\\_ab\\_01\\_07\\_2010.pdf](http://www.osgs.at/downloadtexte/kooperationsvertrag_2005_ab_01_07_2010.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- Kramer, W. Michael (2007): Corruption and Fraud in International Aid Projects. U4 Brief 2007: 4. <http://www.cmi.no/publications/file/2752-corruption-and-fraud-in-international-aid-projects.pdf> [Etat au 27.8.2010].
- Neue Zürcher Zeitung (4.10.2007): Veruntreuung im Heks-Programm in Niger.
- Neue Zürcher Zeitung (17.6.2009): Ein Strafregister für « kriminelle Firmen ». [http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/literatur\\_und\\_kunst/strafregister\\_kriminelle\\_firmen\\_1.2758357.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/kultur/literatur_und_kunst/strafregister_kriminelle_firmen_1.2758357.html) [Etat au 27.8.2010].
- NZZ am Sonntag (14.9.2008): Schlechte Internet-Auftritte vieler Hilfswerke. Expertengruppe kritisiert mangelnde Transparenz privater Entwicklungsorganisationen.
- Olken, A. Benjamin (2009): Corruption Perceptions vs. Corruption Reality. *Journal of Public Economics* 93: 950-964.

- Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO) (2008): Reglement über das ZEWO-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen. [http://www.zewo.ch/pdf/Reg\\_D.pdf](http://www.zewo.ch/pdf/Reg_D.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- SonntagsZeitung (2. Dezember 2007): Caritas in Nöten.
- SonntagsZeitung (9. Dezember 2007): Caritas setzt auf interne Aufklärung.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2008): Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen. 2ème édition.
- Stückelberger, Christoph (2003): Continue Fighting Corruption. Experiences and Tasks of Churches and Development Agencies. BFA-Impulse Nr. 2.
- Stucki, Christina (2009): NGOs und CSR. Die soziale Verantwortung von NGOs diskutiert am Beispiel der Korruption in der Humanitären Hilfe.
- Transparency International (2005): Business Principles for Countering Bribery: Six Step Process.
- Transparency International (2007): Policy Paper: Poverty, Aid and Corruption. <http://www.transparency.org/content/download/31146/474487/> [Etat au 27.8.2010].
- Transparency International (2008): Bribe Payers Index 2008.
- Transparency International (2010): Preventing Corruption in Humanitarian Operations. [http://transparency.org/content/download/49759/795776/Humanitarian\\_Handbook\\_cd\\_version.pdf](http://transparency.org/content/download/49759/795776/Humanitarian_Handbook_cd_version.pdf) [Etat au 28.9.2010].
- Transparency International (2009): Business Principles for Countering Bribery. 2ème édition.
- Transparency International Deutschland (2007): Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit – ein Problem auch für kirchliche Organisationen. Arbeitspapier. [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/webversion\\_final.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/webversion_final.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- UN Department of Economic and Social Affairs. Division for Sustainable Development (2008): Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development. [http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/Monterrey\\_Consensus.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/Monterrey_Consensus.pdf) [Etat au 27.8.2010].
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009): U4 Expert Answer. Developing a Code of Conduct for NGOs. <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=200> [Etat au 27.8.2010].
- Weltwoche (6.11.2008): Spenden ins Blaue.
- World Bank (2004): The Costs of Corruption. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> [Etat au 27.8.2010].

Avec nos plus vifs remerciements à Géraldine Ayer, qui a traduit ce document de l'allemand.

Transparency International Suisse  
Schanzeneckstrasse 25  
Case postale 8509  
3001 Berne  
Tél. +41 31 382 35 50  
Fax +41 31 382 50 44

[info@transparency.ch](mailto:info@transparency.ch)  
[www.transparency.ch](http://www.transparency.ch)

Pain pour le prochain  
Monbijoustrasse 29  
Case postale 5621  
3001 Berne  
Tél. +41 31 380 65 65  
Fax +41 31 380 65 64

[bfa@bfa-ppp.ch](mailto:bfa@bfa-ppp.ch)  
[www.bfa-ppp.ch](http://www.bfa-ppp.ch)

Les organisations non gouvernementales (ONG) travaillent souvent dans un environnement corrompu. La corruption augmente les coûts des projets car certaines ressources sont dilapidées. Cela diminue l'efficacité de la coopération au développement. Si les ONG veulent assurer une utilisation efficace des ressources, elles doivent lutter activement contre la corruption. Les ONG devraient également informer ouvertement sur les difficultés dans la coopération au développement afin d'être crédibles vers l'extérieur. Les ONG doivent signaler qu'elles ne tolèrent pas les abus, mais qu'elles prennent des mesures contre eux.

Le Guide, développé par Transparency International Suisse et *Pain pour le Prochain*, permet aux ONG de mettre en place un programme efficace de lutte contre la corruption. Grâce à des mesures organisationnelles, des codes de conduite et une stratégie de communication crédible, les ONG peuvent prévenir la corruption et accroître l'efficacité de leur travail.