



DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT **DEZA**
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION **DDC**
DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE **DSC**
SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION **SDC**
AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACION **COSUDE**

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri
Federal Department of Foreign Affairs
Departamento Federal de Asuntos Exteriores

Lutte contre la corruption

Lignes directrices



Lutte contre la corruption

Lignes directrices

Impressum

Ces lignes directrices ont été élaborées par le groupe de travail *corruption*:

Conduite du groupe de travail

- Thomas Greminger, [chef de la Section Politique et Recherche, DDC](#)

Participants

- Dominique Crott, [cheffe de la Section des Affaires juridiques](#)
- Stephan Husy, [chef de la Section CEI](#)
- Marcel Johner, [Section Environnement, forêt et énergie](#)
- Hans Jost, [chef de l'Inspectorat](#)
- Hanspeter Maag, [chef de la Section Asie II](#)
- Stephan Moll, [Etat-major, Division de l'aide humanitaire/ASC](#)
- Carin Salerno, [Section Afrique de l'Est](#)

Secrétariat

- Martin Matter, [Section Politique et Recherche](#)
- Gaby Schreier, [Section Politique et Recherche](#)

Le groupe de travail remercie les professeurs Mark Pieth (Université de Bâle) et Rolf Kappel (NADEL/ETH Zurich) de leurs commentaires précieux.

Les lignes directrices ont été adoptées par la Direction de la DDC le 25 septembre 1998.

Illustration de la page de couverture

Hannes Binder

Table des matières

Préface	4
I Introduction	5
II Objectifs de la DDC	7
1. Assurer le bon usage des deniers publics	7
2. Promouvoir la bonne gestion des affaires publiques	7
III Principes de lutte contre la corruption	9
1. Prévention	9
– Sensibiliser	9
– Atténuer le pouvoir – mettre en place des contre-pouvoirs	9
– Réduire les occasions (<i>opportunities</i>)	10
– Garantir les revenus	10
– Encourager l’intégrité	11
– Faire preuve de transparence	11
– Assurer le contrôle	11
2. Répression	12
– Fondements juridiques	12
– Soutien politique	13
– Indépendance et compétences de la justice	13
– Liberté et responsabilité de la presse	14
IV Principes opérationnels	15
1. Cohérence de la politique de développement	15
2. Mesures prises dans le cadre de la coopération internationale	15
– Prendre des mesures transversales	15
– Promouvoir la bonne gestion des affaires publiques : mesures spécifiques en vue d’appuyer la lutte contre la corruption	17
– Exercer une influence dans les institutions multilatérales	18
– Dialogue politique et conditionnalité	19
3. Mesures internes à la DDC	19
– Liste des mesures	20
Annexe	
1. Check-list des signes avertisseurs	22
2. Marche à suivre lors de soupçons de corruption	23
3. Clauses anti-corruption des contrats de la DDC	24

Préface

La corruption n'est plus aujourd'hui un problème que les pays du Sud et de l'Est affrontent seuls. Elle est devenue un thème politique pour la communauté internationale des donateurs aussi bien que pour la Suisse et ses partenaires. La Direction du développement et de la coopération (DDC) est consciente qu'elle opère souvent dans un contexte vulnérable à la corruption, ce qui l'amène à prendre cette question très au sérieux.

La corruption n'est pas une mais a de multiples facettes – corruption à petite et à grande échelle, corruption dans la vie publique aussi bien que dans les milieux économiques et à tous les niveaux de la société. Mais ce sont souvent les plus démunis qui en font les plus grands frais. Lorsque des fonds sont détournés au lieu de contribuer par exemple à la santé des populations censées en bénéficier, cela nuit à l'image de la coopération publique. Pire, la corruption sape les fondements politiques et économiques indispensables à un développement durable. La lutte contre ce fléau fait donc partie intégrante de la bonne gestion des affaires publiques (*good governance*) qu'il incombe à la DDC de promouvoir.

Les Lignes directrices Nord-Sud du Conseil fédéral qui définissent les principes stratégiques de la coopération suisse au développement, nous invitent à *étudier des mesures concrètes permettant de combattre la corruption dans le cadre de la coordination internationale*. Un groupe de travail interne de la DDC a ainsi élaboré les présentes lignes directrices de lutte contre la corruption. Ce document décrit les dispositions que la DDC entend prendre dans nos pays partenaires, avec leur collaboration. Il s'agit pour nous de faire un bon usage des deniers publics d'une part, et de contribuer d'autre part à un assainissement profitable au développement.

Il n'existe pas de panacée susceptible d'éradiquer la corruption. Ces lignes directrices démontrent cependant qu'il convient d'agir sur plusieurs fronts: la seule stratégie efficace comporte un ensemble de mesures préventives et répressives adaptées au contexte local, ainsi qu'une volonté politique assortie de réformes sociales. Nous voulons appuyer les efforts de nos partenaires par des mesures positives et insister sur la lutte contre la corruption dans le cadre du dialogue politique et dans celui des institutions multilatérales. Pour ce qui est de nos propres activités, il nous appartient d'assumer nos responsabilités en matière de contrôle avec une vigilance de tous les instants.

Walter Fust
Directeur de la DDC

I Introduction

La corruption est un fléau omniprésent dans beaucoup de pays en développement. Aucune nation du monde n'est à l'abri de la corruption. Mais celle-ci a des effets particulièrement néfastes dans les pays pauvres – qui ont moins encore que d'autres les moyens de supporter que l'État se fasse gruger, que l'on porte atteinte au principe de la concurrence ou à la sécurité du droit. Le délabrement économique qui caractérise aujourd'hui trop de pays en développement – pourtant riches en ressources naturelles – est dû pour une bonne part à la vénalité de leurs élites.

Que recouvre en fait la notion de *corruption*? Dans le contexte qui nous occupe, ce terme d'origine latine¹ est synonyme d'atteinte à l'intégrité morale. Sont ainsi *corrompues* des pratiques contraires à une éthique généralement admise. Dans l'administration, *corruption* désigne des manquements à l'éthique de la fonction publique.

Les valeurs éthiques varient d'une culture à l'autre, de sorte que les critères d'appréciation d'un comportement corrompu diffèrent quelque peu selon le pays considéré. Aussi répandue soit-elle, la corruption n'est en aucun cas *normale*. Les milieux internationaux du développement sont aujourd'hui d'accord là-dessus : le concept a un caractère universel, en dépit de certaines relativisations culturelles, et le problème de tracer la limite entre l'acceptable et l'inacceptable se pose uniquement au niveau des cas particuliers. La corruption sévit davantage dans une société où le pouvoir législatif et la justice sont faibles, où l'on ne respecte pas les règles de l'État de droit, où le clientélisme est dans les mœurs, où l'administration publique manque d'indépendance et de professionnalisme et où la société civile n'a pas les moyens d'exercer une pression sur les pouvoirs publics.

La corruption se manifeste aussi bien dans l'administration et les milieux politiques que dans l'économie. Elle est possible partout où une personne s'est vu confier un ou plusieurs mandats par une autre personne ou institution. En tant qu'abus de pouvoir et de confiance pour des motifs de profit personnel, la corruption peut prendre des formes nombreuses et diverses.² Les présentes lignes directrices s'en tiendront donc à la définition suivante :

Est corrompu le comportement de personnes investies de tâches publiques ou privées qui manquent à leurs devoirs dans le but d'en retirer des avantages injustifiés de nature quelconque.³

Pour des raisons pratiques, il est utile de faire une distinction entre grande et petite corruption. La grande corruption est généralement le fait de hauts dignitaires, elle se rapporte à des décisions ou contrats importants et implique de grosses sommes d'argent. La petite corruption met en cause plutôt le bas de l'échelle hiérarchique, prélève des montants modestes sur des prestations et des biens courants. Mais ce n'est pas une raison pour banaliser les formes mineures de corruption, car celles-ci affectent souvent les couches les plus pauvres d'une population. Evitons aussi de confondre corruption avec les petits cadeaux offerts en témoignage d'amitié et d'estime réciproque. La limite entre présents socialement acceptables et corruption peut varier selon le contexte culturel. D'autre part, il est souvent utile de faire une distinction entre corruption systématique, par exemple d'un gouvernement ou d'un ministère, et corruption individuelle, qui peut survenir de façon plus ou moins sporadique.

Les présentes lignes directrices s'adressent à la DDC et à ses partenaires. Elles indiquent comment la DDC entend prévenir et combattre efficacement la corruption. Nous commencerons par présenter les grands objectifs, puis les principes généraux de la lutte contre la corruption. Le quatrième chapitre en définit la mise en œuvre dans le cadre des activités courantes de la DDC. Ces lignes directrices s'appliquent à tous les niveaux: la politique de développement, la coopération multilatérale et bilatérale, la coopération avec les pays de l'Est, et même les mesures internes de la DDC. Cette dernière est consciente que son expérience et celle d'autres acteurs internationaux est encore limitée dans ce domaine. Les lignes directrices sont donc à considérer comme des *travaux en cours*.

¹ Corruptere = gâter, corrompre, altérer, etc.

² Le code pénal suisse répertorie notamment (livre deuxième, titre dix-huitième) toute une série d'infractions contre les devoirs de fonction et les devoirs professionnels, notamment abus d'autorité, concussion, gestion déloyale des intérêts publics, corruption passive, accepter un avantage, faux.

³ Définition adoptée par un groupe de travail mis sur pied par le chef du DFJP. Cf. rapport final du groupe de travail *Sicherheitsprüfungen und Korruption*, octobre 1996, p. 24. La Banque mondiale la définit plus étroitement comme *the abuse of public office for private gain*. Mais cette limitation au secteur public est due uniquement à des motifs pratiques : *Bribery (...) in the public sector (...) should be the Bank's main concern, since the Bank lends primarily to governments and supports government policies, programs and projects*. Cf. *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*, septembre 1997, p. 9. La révision en cours du droit pénal suisse fait la distinction entre corruption active et corruption passive (rapport et avant-projet, ch. 232).

II Objectifs de la DDC

Toutes les activités de la DDC ont pour but premier d'apporter une contribution aussi efficace que possible au développement de ses partenaires. La corruption sape ces efforts et empêche la DDC d'atteindre les objectifs inhérents à sa politique de développement. La DDC doit donc s'employer d'une part à prévenir la corruption dans le cadre de ses propres actions, d'autre part à créer des conditions favorables au développement en général. Sa stratégie anticorruption vise par conséquent deux grands objectifs: assurer le bon usage des deniers publics qui lui ont été confiés, et promouvoir la bonne gestion des affaires publiques.

1. Assurer le bon usage des deniers publics

Faisant partie de l'administration fédérale, la DDC est tenue de pratiquer une gestion financière inspirée des principes de la légalité, de l'urgence et de l'emploi efficace et ménager des fonds. L'article 33 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération stipule:

Les offices répondent de l'emploi efficace et ménager des crédits qui leur sont ouverts et de l'utilisation judicieuse des actifs qui leur sont confiés. Les offices ne peuvent contracter des engagements ou faire des paiements que dans les limites des crédits qui leur sont ouverts. Les crédits doivent être utilisés conformément à leur destination et dans la limite de ce qui est strictement nécessaire.

La coopération et l'aide humanitaire internationales impliquent des transactions financières relativement importantes qui passent par des structures décentralisées; le terrain est difficile et souvent gangrené. Le potentiel de corruption est donc considérable. Il en résulte, pour la DDC, un devoir de diligence d'autant plus impérieux. Des fonds détournés représentent une perte sèche aussi bien pour l'administration elle-même que pour le processus de développement. Même la disparition de petits montants peut être désastreuse en termes d'image: toute malversation de fonds publics porte atteinte à la confiance dont jouit la DDC auprès des autorités supérieures de la Confédération et du public; à terme, cela peut affaiblir la position de la Suisse en matière de solidarité internationale.

2. Promouvoir la bonne gestion des affaires publiques

Les Lignes directrices Nord-Sud du Conseil fédéral invitent les instances fédérales compétentes à appliquer les principes de bonne gestion des affaires publiques (*good governance*) élaborés par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) avec la collaboration active de la Suisse. Réformes de l'administration et lutte contre la corruption constituent des aspects essentiels de cette bonne gestion.⁴ Il existe des moyens très divers de promouvoir l'application de ces principes, depuis les mesures positives jusqu'à la *conditionnalité* en passant par le dialogue politique. Nous devons, ce faisant, garder à l'esprit la finalité de nos efforts: contribuer à créer dans les pays partenaires des conditions plus saines, afin que l'on puisse atteindre les objectifs de développement fixés.

⁴ Cf. DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance, Paris OCDE 1995.

III Principes de lutte contre la corruption

Comment combattre la corruption? Vu qu'il n'existe pas de panacée en la matière, on s'en tiendra ici à des principes généraux; leur concrétisation devra être adaptée à chaque cas particulier. Le chapitre IV expose le rôle que peut jouer la DDC dans ce contexte.

La stratégie de lutte contre la corruption repose sur deux piliers: prévention et répression.

1. Prévention

Sensibiliser, atténuer le pouvoir et mettre en place des contre-pouvoirs, réduire les *occasions*, garantir les revenus, encourager l'intégrité, faire preuve de transparence et assurer le contrôle – tels sont les moyens de prévenir la corruption.

■ Sensibiliser

Tout acteur – aussi ceux de la coopération internationale – doit savoir ce qui est permis et ce qui est interdit dans l'exercice de sa fonction. Chacun doit connaître les principales normes administratives et pénales. Dans les domaines où la corruption est une question de proportion, il faut qu'un code de conduite fixe des limites précises. Les chefs hiérarchiques ont une responsabilité particulière du fait qu'ils sont censés donner l'exemple, et doivent donc, plus encore que d'autres, être sensibilisés au problème. Il incombe spécialement aux acteurs de la coopération internationale d'adopter une attitude exemplaire, car leur façon d'agir fait école!

Mais il s'agit aussi de sensibiliser l'opinion publique aux répercussions indirectes de la corruption. Peu de gens se rendent compte que c'est finalement la collectivité qui est pénalisée par une corruption, notamment dans le cadre de la coopération internationale. Il faut donc mettre en lumière les coûts occultes de la corruption: des routes dans un état désastreux, des fuites dans les caisses de pension, des rayons vides dans les pharmacies d'hôpitaux... Le public doit savoir à quoi aboutit finalement la corruption. Seule une population informée peut exercer la pression nécessaire pour juguler ce problème.

■ Atténuer le pouvoir – mettre en place des contre-pouvoirs

Tout acte de corruption se fonde sur un pouvoir – la haute main sur des ressources matérielles ou la possibilité de prendre des décisions qui ont force obligatoire pour d'autres personnes. Comme on dit: *Le pouvoir corrompt; le pouvoir absolu corrompt absolument*. Diminuer et répartir les pouvoirs constitue donc un bon moyen de lutter contre la corruption.

Une précaution élémentaire consiste à éviter qu'une seule personne dispose de ressources matérielles considérables ou puisse prendre des décisions de grande portée. Toute affaire importante doit donc se régler par principe *en tandem* ou par deux signatures. Des directives internes ainsi que l'obligation d'informer et d'obtenir des autorisations permettent de bien baliser le comportement d'un acteur.

L'application du même principe au niveau politique et social nécessite souvent la mise en place de contre-pouvoirs. On y parviendra par un large processus de démocratisation, en renforçant la société civile et en donnant des pouvoirs à des organisations de la base (*empowerment*). Dans le domaine économique, on évite les abus de pouvoir en faisant jouer la concurrence et en évitant les monopoles ou oligopoles.

■ Réduire les occasions (*opportunities*)

Un autre moyen important de prévention consiste à supprimer les règlements inutiles, à simplifier les procédures d'autorisation, à éliminer les licences et à ramener les droits de douane et les impôts excessifs à un niveau raisonnable, diminuant ainsi les occasions d'extorsion de pots-de-vin. Pour les fonctionnaires corrompus, des procédures d'autorisation longues et compliquées sont l'occasion de vendre leur timbre et leur signature contre un gain de temps. Il va de soi que la dérégulation doit se faire à bon escient, sans abandonner certaines fonctions importantes des pouvoirs publics. Le but est d'abolir les dispositions qui se sont avérées superflues, disproportionnées ou inefficaces.

Dans un contexte propice à l'économie de marché, la privatisation d'institutions publiques constitue un bon moyen de combattre la corruption. Il faut toutefois se souvenir que le processus de privatisation est en soi très exposé aux malversations. Mais l'Etat devrait se limiter à une fonction de surveillance, dans le secteur financier notamment; on évite ainsi que des politiciens puissent influencer sur l'octroi de crédits par les banques d'Etat ou sur le versement des rentes d'assurances sociales.

■ Garantir les revenus

La corruption est une question de survie pour bien des fonctionnaires dont le traitement est inférieur au minimum vital. La diminution de ces pratiques passe, dans la mesure du possible, par une augmentation de salaire. Laquelle s'inscrit normalement dans une réforme générale de l'administration, notamment le redimensionnement d'un appareil d'Etat pléthorique et la mise à jour des listes d'effectifs (pour en rayer les *fonctionnaires fantômes*). Par ailleurs, l'Etat pourra mieux rémunérer ses agents s'il taxe les biens et prestations qu'il fournissait jusque là gratuitement, s'il combat résolument la fraude fiscale et douanière et s'il ramène ses dépenses militaires à un niveau supportable.

Des revenus garantis sont une condition nécessaire, mais non suffisante, de l'intégrité.

■ Encourager l'intégrité

Un fonctionnaire intègre subordonne ses intérêts personnels à ceux de l'Etat ou de l'entreprise qui l'emploie. Tous ses actes se conformeront à ces intérêts supérieurs. Une condition première de l'intégrité est d'éviter toute confusion entre la fonction et la personne, même si certaines traditions ont de la peine à faire une telle distinction.

On doit se sentir comme partie prenante d'un ensemble. Il faut encourager le sentiment d'identification des acteurs avec les buts collectifs de l'Etat et de l'entreprise. Une condition fondamentale de l'identification est une rétribution équitable.⁵ Il ne s'agit pas seulement d'honoraires ou de salaires, mais aussi d'un système d'avancement axé sur les aptitudes et les performances, de bonnes possibilités de formation et la reconnaissance sociale du travail accompli. Il s'agit de créer une culture d'entreprise motivante. L'identification avec l'employeur dépend également de l'image que celui-ci projette à l'extérieur. Une *corporate culture* flatteuse profite également aux employés, qui se reconnaissent volontiers dans une vision positive.

■ Faire preuve de transparence

La transparence de l'administration publique a une double raison d'être: elle favorise d'une part l'aptitude des citoyens à faire usage de leurs droits (*empowerment*), et facilite d'autre part le contrôle. La transparence consiste à rendre l'ensemble des dispositions légales et des procédures accessibles à la base et compréhensibles par tout un chacun. Il faut que les *règles du jeu* soient à la portée des personnes concernées. Les décisions doivent être fixées par écrit et justifiées de façon cohérente. L'administration est fondamentalement tenue de respecter le principe de la publicité, qui n'autorise le secret que dans les cas de force majeure. Ce principe s'applique aussi à l'identité des fonctionnaires.

La transparence facilite le contrôle. Mais la transparence ne fonctionne que si elle est associée au contrôle.

■ Assurer le contrôle

La corruption sévit lorsque le contrôle est absent ou lacunaire, ou encore si l'on néglige de pratiquer les contrôles prévus. Il incombe aux cadres d'une hiérarchie de mettre en place un bon système de contrôle interne. Les responsables doivent se rendre compte du potentiel de corruption inhérent aux activités de leurs subordonnés, et accorder une attention particulière aux secteurs reconnus sensibles. De même, tous les collaborateurs sont tenus de vérifier, dans le cadre de leurs compétences, que l'on respecte les règles en vigueur.

Des organes de contrôle spécialisés appuient les responsables hiérarchiques dans leurs tâches, mais doivent faire en plus leurs propres contrôles. Leur indépendance est une chose essentielle. Elle peut être assurée en affectant différents organes de contrôle à diverses institutions; par exemple, dans une administration publique, au parlement, au président, au chef du gouvernement, au ministre des finances ou aux chefs de cabinet. Certaines fonctions de contrôle peuvent être confiées à des instances extérieures à l'administration – par exemple à des multinationales privées

⁵ Chaque culture a sa propre conception de ce qui est *équitable*, conception qu'il s'agit de connaître et de respecter dans la mesure du possible.

ou à des autorités supranationales. Des contrôleurs internes et externes, dont les mandats se recoupent, se complètent mutuellement. A l'échelon local, on peut envisager des organes de contrôle constitués de simples citoyens; ceux-ci devront alors connaître les principes élémentaires de la comptabilité et les règles qui s'y rapportent pour pouvoir exercer utilement leur fonction de contrôleurs.

Les contrôles doivent être imprévisibles, donc effectués par sondages à intervalles irréguliers. Si un contrôle révèle un comportement suspect, il faut immédiatement faire intervenir l'appareil de répression.

2. Répression

Après l'éventail des possibilités offertes par la prévention, la répression constitue le second pilier d'une stratégie anticorruption. Les mesures de répression sont destinées d'une part à empêcher les acteurs corrompus de commettre d'autres dégâts (*prévention spéciale*), et d'autre part à décourager leurs imitateurs potentiels (*prévention générale*).

Dans un Etat de droit, il ne peut y avoir répression que si la corruption sévit déjà; Une répression efficace doit être organisée de manière à pouvoir intervenir au bon moment. Elle nécessite de solides fondements juridiques, un indispensable soutien politique, des institutions compétentes dont l'indépendance est assurée, le savoir-faire nécessaire doublé d'une infrastructure appropriée, et enfin une presse libre et responsable qui publie les faits de corruption.

■ Fondements juridiques

Une condition élémentaire de lutte contre la corruption est l'existence de dispositions efficaces en matière de droit pénal et de droit administratif. La législation se doit de répertorier une quantité de délits, depuis *appâter* jusqu'à *blanchiment d'argent sale*. En Suisse comme dans de nombreux autres pays, le droit pénal présente encore d'importantes lacunes. Les combler requiert un bon contact entre le législateur et les instances chargées d'appliquer la loi. Des échanges d'expériences au niveau international peuvent également contribuer à actualiser le droit pénal. Sur le plan de la prévention, des dispositions administratives et pénales clairement formulées permettent de savoir ce qui est permis et ce qui ne l'est pas.

Les enquêtes relatives à des délits de corruption peuvent poser de gros problèmes techniques: il y a souvent des complices mais pas de témoins, et les opérations délictueuses sont faciles à camoufler. Il s'agit donc d'examiner les moyens de protéger accusateurs et témoins (*whistle-blower protection*) et d'appliquer la règle judiciaire des témoins principaux si nécessaire. On peut envisager par ailleurs de demander aux politiciens et aux fonctionnaires de déclarer régulièrement la provenance de ce qu'ils possèdent. Une sanction possible à l'égard des politiciens corrompus est leur exclusion de toute fonction publique.

En tout état de cause, les poursuites judiciaires restent le dernier recours de la lutte contre la corruption. L'idée de punitions dissuasives (comme la peine de mort dans certains pays asiatiques) est dangereuse et ne constitue pas un moyen de combattre la corruption à la racine. La peine maximale doit être proportionnée – adaptée à la faute – même lorsqu'il s'agit de corruption.

A côté des dispositions pénales, il faut exploiter toutes les ressources du droit administratif et du droit privé. On complétera les clauses contractuelles sur la corruption par des dispositions relatives aux responsabilités et aux sanctions prévues. Les entreprises coupables de corruption seront mises sur une *liste noire*. Les organisations sociales et professionnelles peuvent aussi fournir une contribution utile en instaurant par exemple des règles plus sévères que le minimum légal. Qui transgresse ces règles risque de ne plus pouvoir exercer sa profession du fait même qu'il sera exclu de son organisation.

■ Soutien politique

Pour que la législation ne reste pas lettre morte, il faut créer un climat politique qui permette aux autorités judiciaires de poursuivre les personnes corrompues même s'il s'agit de militaires de haut rang, de politiciens influents du parti gouvernemental ou d'autres personnalités importantes. Une campagne anticorruption ne sera crédible que si elle est couverte par les plus hautes instances du pays. Mais elle ne doit pas dégénérer en *chasse aux sorcières* qui déroge aux principes de l'Etat de droit et nourrit la dangereuse illusion qu'il suffit de remplacer quelques éléments corrompus pour résoudre le problème. L'expérience le montre en effet: il est plus dissuasif de lancer d'un coup une vaste action contre la corruption que de sacrifier de temps en temps une *brebis galeuse*.

Une société civile forte est capable de créer ce climat favorable à la lutte contre la corruption. Les organisations non gouvernementales qui s'occupent de ce thème peuvent convertir l'indignation spontanée et les humeurs diffuses de l'opinion en revendications précises, qu'elles soutiendront avec insistance.

■ Indépendance et compétences de la justice

Les enquêteurs, les tribunaux administratifs et la justice dans son ensemble jouent un rôle central dans la lutte contre la corruption. Il faut bien sûr que ces institutions soient intégrées dans un système démocratique et qu'elles respectent les règles de l'Etat de droit. Elles doivent cependant jouir dans ce cadre de la plus grande indépendance possible, et ne peuvent remplir correctement leur office qu'en faisant abstraction de la position sociale ou de la réputation des personnes impliquées. Elles doivent pouvoir être sûres que l'exercice de leur fonction ne leur causera aucun préjudice et doivent elles-mêmes être intègres. Mesures préventives et (auto)contrôle sont particulièrement indiqués dans ce domaine.

On s'intéressera de près aux *portiers* qui contrôlent l'accès à la justice. L'ouverture d'une procédure requiert normalement le *feu vert* d'un procureur. Le fait d'accorder des compétences croisées à plusieurs procureurs peut empêcher le classement prématuré d'une affaire.

Même si les instances chargées de l’instruction et la justice en général sont indépendantes et bénéficient d’un soutien politique, leurs résultats seront médiocres en l’absence de moyens suffisants. Pour être performantes, elles doivent disposer de ressources humaines et financières, d’un savoir-faire et d’une infrastructure appropriée. La qualité de leur travail doit être irréprochable du fait qu’elles sont amenées à faire de graves inculpations qui ne sauraient être prononcées à la légère.

■ Liberté et responsabilité de la presse

Les médias jouent entre autres un rôle doublement répressif. Ils peuvent d’une part divulguer des cas concrets de corruption et faire intervenir ainsi l’appareil de répression. D’autre part, ils clouent au pilori les fonctionnaires et les politiciens condamnés. C’est donc eux qui confèrent leur effet dissuasif aux peines infligées par la justice.

L’exercice de ces fonctions requiert la liberté de la presse et des journalistes très professionnels. Il faut d’une part que ceux-ci n’aient rien à redouter des puissants, d’autre part qu’ils restent crédibles en renonçant à des accusations sensationnelles mais mal fondées; ce genre d’accusations est trop facilement exploité à des fins politiques. Pour mener à bien leur tâche difficile, les journalistes ont besoin de temps, d’une formation solide et de règles déontologiques communes.

Il faut toujours se souvenir que les éditeurs et les journalistes peuvent eux aussi être corrompus. Le meilleur antidote réside dans la diversité: un journal (une radio, une chaîne TV) parmi plusieurs parlera très certainement d’une affaire qui aurait pu être tue dans le cas d’un monopole de l’information.

IV Principes opérationnels

Ce chapitre IV passe en revue ce que la DDC peut faire concrètement pour contribuer à l'application des principes généraux évoqués plus haut. Les instruments à sa disposition varient beaucoup selon le contexte. Notre office peut agir à l'échelon de la politique intérieure, au niveau de ses propres services ou à celui de la coopération bilatérale et multilatérale, où l'on fait une distinction entre mesures transversales et mesures spécifiques.

1. Cohérence de la politique de développement

Pour être crédible, l'engagement de la Suisse contre la corruption au niveau de la coopération internationale doit se fonder sur une politique de développement cohérente. Il est contradictoire d'encourager des gouvernements étrangers à sévir contre la corruption tout en se montrant réticent en matière d'entraide judiciaire, de tolérer en Suisse la corruption de fonctionnaires étrangers et même d'admettre que des pots-de-vin fassent l'objet d'une déduction fiscale au titre de *charges justifiées par l'activité de l'entreprise*. Ces contradictions entre la législation et la politique de développement doivent disparaître en Suisse aussi bien que dans les autres nations industrialisées. Il incombe à la DDC de s'engager activement au sein de l'administration fédérale et auprès de l'opinion publique pour promouvoir la cohérence préconisée par les Lignes directrices Nord-Sud. Cet engagement prend diverses formes: participation à des groupes de travail, consultations d'offices et comptes rendus conjoints, contacts personnels avec des responsables et présentations publiques.

Par ailleurs, ce principe de cohérence oblige la DDC à assumer sa fonction d'agence de développement en montrant une attitude en tout point exemplaire vis-à-vis de ses partenaires.

2. Mesures prises dans le cadre de la coopération internationale

La DDC fonde ses activités de coopération internationale sur le principe du partenariat. Pour l'essentiel, ce sont ses partenaires qui assument la responsabilité de leur développement. Les deux parties doivent toutefois se souvenir que la coopération implique certaines conditions fondamentales: l'argent mis à disposition par la DDC ne peut être affecté qu'à l'usage préalablement convenu. Et il ne doit pas servir à compenser des pertes occasionnées par de la corruption. Ces clauses seront rappelées au besoin, et on tirera les conséquences en cas de nécessité.

■ Prendre des mesures transversales

Pratiquement tous les secteurs de la coopération et de l'aide humanitaire internationales impliquent des risques de corruption dont la DDC doit tenir compte dans la planification et la réalisation de ses programmes. Elle peut atténuer ces risques par un choix judicieux de ses partenaires et des instruments à mettre en œuvre; elle évite des problèmes en soignant ses procédures d'achat et le libellé de ses contrats, et se met en situation de réagir à bon escient lorsque cela devient nécessaire. La DDC veille notamment aux points suivants:

A) Planification et appréciation des partenaires

- Évoquer systématiquement les risques de corruption dans le cadre des programmes par pays et des programmes sectoriels, des programmes annuels, des demandes de crédit, des négociations contractuelles et du suivi;
- éviter les dépenses forcées (engagements à courte échéance en vue d'épuiser le budget) par la planification à long terme et le maintien de diverses options;
- empêcher les politiciens d'instrumentaliser des projets de développement en faveur de leur électorat;
- identifier les postes clés dans les projets de la DDC et d'autres organisations; empêcher que ces pouvoirs ne servent à renforcer des structures autoritaires et antidémocratiques;
- évaluer soigneusement les organisations partenaires (management, administration, points faibles), notamment les mécanismes de contrôle interne et les règles en matière de signature;
- adapter la coopération aux capacités managériales et administratives des organisations partenaires locales, contribuer à l'amélioration des points faibles, renforcer en particulier leurs capacités d'évaluation et de contrôle;
- stimuler les organisations partenaires à dévoiler la corruption survenant dans le cadre de leurs programmes ou projets.

B) Passation de contrats

- Établir et contrôler tous les contrats conformément aux règles en vigueur;
- bien organiser les transferts d'argent: avances adaptées et contrôlées, comptes bancaires appropriés, sécurité financière, contrôle du système de signature, transferts directs plutôt qu'en *cas-cascade* (p.ex. ministère – association ou autres ONG – bénéficiaires);
- observer les prescriptions en vigueur dans le domaine opérationnel, pour la comptabilité et les finances; respecter les règles spécifiées dans les dispositions contractuelles générales, les directives, etc. Si la comptabilité et le contrôle financier sont confiés à une institution publique ou semi-privée, il convient d'examiner le système de vérification du secteur considéré et de prévoir dans le contrat que la DDC aura le droit de contrôler la comptabilité tenue par le partenaire. Il sera également stipulé que la DDC pourra, en cas d'irrégularités ou de contrôles insuffisants, demander une seconde vérification effectuée par une institution neutre choisie par les deux parties;
- instaurer les *International Accounting Standards (IAS)* dans la comptabilité des projets, avec la formation nécessaire pour les appliquer;
- adopter la clause anticorruption (cf. annexe 3) dans tous les contrats, en préciser oralement la teneur;
- prévoir des systèmes de financement clairs et transparents;
- stipuler le libre accès au projet et à tous les livres de comptabilité et documents qui s'y rapportent;
- stipuler les mécanismes de contrôle à actionner si l'on soupçonne de la corruption;
- convenir des dispositions contractuelles en matière de responsabilité et de sanctions;
- prévoir des inspections régulières.

C) Achats

- Suivre attentivement les instructions en matière d’achats 9A et 9B, ainsi que le texte *Principes opérationnels dans l’attribution des contrats*;
- adopter une interprétation restrictive des compétences en matière de commandes ou de mandats;
- être prêt à interrompre un projet au cas où sa réalisation donnerait lieu à de la grande corruption;
- être prêt à indemniser équitablement le mandataire en cas de rupture d’un projet;
- être prêt à intervenir politiquement si un projet devait être interrompu pour cause de grande corruption;
- lors de cofinancements par l’intermédiaire d’institutions multilatérales, exploiter systématiquement les possibilités de s’informer (p.ex. examen des rapports d’inspection) et d’exercer son influence.

D) Monitoring et mise en œuvre

- Suivre le processus en se référant aux dispositions contractuelles, discuter en détail les dérogations;
- recourir à la statistique pour déceler d’éventuelles anomalies (par rapport à d’autres projets comparables);
- effectuer un contrôle formel et matériel des dépenses;
- utiliser un système informatique non manipulable pour la comptabilité du projet;
- inciter par un système d’indemnités équitables les gérants et les mandataires à faire rapport sur les pratiques corrompues dans les projets.

■ Promouvoir la bonne gestion des affaires publiques: mesures spécifiques pour appuyer la lutte anticorruption

Le fait de *promouvoir des conditions politiques et économiques favorables* constitue déjà un thème central dans toute une série de programmes de la DDC. Il est possible, dans ce cadre ou dans d’autres contextes qui privilégient la bonne gestion des affaires publiques, de prévoir un volet *soutien à la lutte contre la corruption*. Cette mesure se justifie particulièrement dans les pays dont le développement est fortement entravé par la corruption, mais où on constate, en même temps, dans la société civile et au sein de l’Etat une réelle volonté de combattre ce mal.

En principe, toutes les mesures énumérées au chapitre III sont envisageables. Elles s’inscrivent dans la stratégie exposée ci-dessus. Il faut souligner leur caractère constructif: tous les acteurs concernés devraient les considérer comme une chance à saisir. Rien ne peut se faire sans partenaires résolus et sans le soutien des milieux politiques. Voici les points à considérer:

A) Société civile

- Sensibiliser l’opinion par des moyens de communication adaptés au public-cible (depuis les médias électroniques jusqu’au théâtre de rue);
- former des journalistes: comment faire de l’investigation? comment traiter les affaires de corruption?
- donner aux victimes de la corruption les moyens d’agir, en les informant de leurs droits et par une assistance juridique;
- arranger des pactes d’intégrité⁶ entre autorités et entreprises pour les marchés publics dans certains secteurs.

B) Réforme de l’administration

- Examiner à fond les particularités de la corruption sévissant dans un secteur ou une institution;
- apporter un soutien technique et financier aux réformes administratives (conception et réalisation), sur la base de ce qui a été constaté;
- renforcement institutionnel: créer un conseil de prud’hommes pour faciliter le contact entre citoyens et administration, enregistrer les réclamations et proposer des mesures au sein de l’administration (ombudsman);
- renforcer l’administration dans les secteurs direction, gestion du personnel, controlling et vérification financière.

C) Organes de contrôle/justice

- Renforcer le système juridique existant;
- former des instances spécialisées dans la lutte contre la corruption et leur apporter un soutien logistique;
- former les instances judiciaires et leur apporter un soutien logistique;
- offrir des cours de comptabilité aux citoyens appelés à exercer une fonction de surveillance de l’administration et de contrôle financier à l’échelon local.

Ces mesures peuvent se réaliser dans le cadre de la coopération bilatérale, de programmes multilatéraux ou en collaboration avec des organisations non gouvernementales.

■ Exercer une influence dans les institutions multilatérales

Une partie importante de la coopération suisse passe par des organisations multilatérales. Les représentants suisses dans leurs organes dirigeants ont le devoir de veiller à ce que les fonds publics attribués à ces organisations soient utilisés à bon escient et contribuent à promouvoir la bonne gestion des affaires publiques. C’est ainsi que les organisations multilatérales ont elles-mêmes besoin d’une stratégie de lutte contre la corruption à l’intérieur et à l’extérieur de l’institution. Chaque organisation est amenée à promouvoir la bonne gestion des affaires publiques selon des méthodes qui correspondent à ses atouts particuliers.

Obstacle au développement, la corruption doit être prise au sérieux par les organisations multilatérales. Les représentants suisses doivent soulever cette question chaque fois que le besoin s’en fait sentir, et pousser l’organisation à utiliser les moyens de pression dont elle dispose pour encou-

⁶ Un pacte d’intégrité consigne l’engagement de toutes les parties à un marché public – gouvernement, administration et sous-missionnaires – à renoncer aux pratiques corrompues et à faire preuve de transparence. Les manquements à cet engagement font l’objet d’une sanction: par exemple l’entrepreneur fautif sera exclu un certain temps des marchés publics.

raguer un gouvernement à combattre la corruption. Les institutions de Bretton Woods sont censées jouer un rôle moteur dans ce domaine. Il convient d'ailleurs d'éviter des normes à géométrie variable (p.ex. selon la grandeur du pays). On appuiera dans cet esprit le principe du *crédit basé sur la performance* (*performance based lending*) que comporte la facilité de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale. Les critères appliqués doivent se référer aussi bien au sérieux de la lutte contre la corruption qu'au niveau absolu de celle-ci.

■ Dialogue politique et conditionnalité

La DDC dialogue avec des hauts représentants du pays partenaire qui ont la responsabilité des conditions générales dans lesquelles s'insèrent les programmes de développement. Elle peut ainsi attirer l'attention de ces dignitaires sur le problème de la corruption, en souligner les effets nocifs (notamment celui de rendre le pays difficilement gouvernable) et rappeler les promesses qui ont été faites. Complétant le suivi de la politique locale en matière de développement, le dialogue politique donne une idée de l'attitude adoptée par un gouvernement à l'égard de la corruption. Ce dialogue peut aussi être l'occasion de trouver et d'adopter des mesures positives spécifiquement destinées à combattre la corruption.

En l'absence d'une volonté d'agir dans ce sens et de mesures gouvernementales contre la corruption, il convient de formuler clairement les conditions et les conséquences juridiques d'une telle attitude. Suspendre ou interrompre la coopération sera le dernier recours au cas où les faits suivants sont avérés:

1. La corruption empêche d'atteindre les buts qui ont été fixés en matière de coopération, ou renchérisse celle-ci dans des proportions intolérables.
2. Les autorités responsables n'entreprennent rien de sérieux contre la corruption.

On cherchera à coordonner les aspects dialogue politique et conditionnalité avec l'ensemble des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Interrompre la coopération internationale dans un secteur ne signifie pas nécessairement que l'on agira de même dans d'autres secteurs.

3. Mesures internes à la DDC

On a déjà évoqué le rôle exemplaire que la DDC est tenue de jouer dans ce domaine. Elle doit donc tout entreprendre pour prévenir la corruption dans sa propre maison: dans ses relations avec son personnel et ses mandataires, comme les consultants. Il s'agit en premier lieu de sensibiliser toutes les catégories de collaborateurs à cette préoccupation et de valoriser leurs capacités. Cette démarche s'adresse aussi explicitement aux collaboratrices et collaborateurs du secteur administratif. Par ailleurs, l'instrument de travail PESR (Planification, Evaluation, Suivi et Réalisation) fournit de précieux services dans ce domaine. Mais il est indispensable que les collaboratrices et collaborateurs de tous les niveaux assument constamment leurs devoirs de contrôle et de surveillance. Si l'on découvre des affaires de corruption internes à la DDC,

il faut en tirer les conséquences, qui peuvent aller de mesures disciplinaires jusqu'au licenciement.

Si la prudence est de mise, il ne s'agit bien entendu pas de retirer confiance et responsabilités à nos collaborateurs et mandataires locaux. La confiance réciproque reste le fondement de toute collaboration fructueuse. Mais il est indispensable de reconnaître et d'atténuer les risques.

■ Liste des mesures

A) Personnel

- Sélectionner soigneusement le personnel, selon une procédure transparente;
- fixer les salaires et honoraires conformément aux critères actuels d'équité (prestations, responsabilité, marché);
- assurer la reconnaissance sociale de tout travail et apprécier explicitement ce qui a été accompli (responsabilité des supérieurs hiérarchiques);
- élaborer soigneusement le cahier des charges et en discuter le contenu, donner des informations sur le sens du travail dans son contexte, spécifier en détail les compétences et les responsabilités.

B) Sensibilisation

- Élaborer et diffuser un code déontologique ayant valeur de directive obligatoire pour les cadres et les autres personnes remplissant des fonctions exposées;
- informer les collaboratrices et collaborateurs – et plus particulièrement les cadres – des risques de corruption et des effets préjudiciables de celle-ci;
- former et informer le personnel de la DDC en vue d'une observation plus scrupuleuse des directives et des règles comptables.

C) Contrôle

- Vérifier que l'on respecte les directives et les prescriptions en matière de contrats et de comptabilité;
- appliquer systématiquement le principe *du tandem* (p.ex. signature à deux);
- consigner et classer systématiquement toutes les activités;
- effectuer des contrôles réguliers et irréguliers (par les chefs) dans tous les secteurs reconnus sensibles;
- contrôler les comptes par des spécialistes internes et/ou externes;
- faire une enquête s'il y a soupçon de corruption, dénoncer les délits;
- analyser systématiquement les cas de corruption; en rendre compte à la direction;
- répertorier les meilleures méthodes *best practices* de lutte contre la corruption (*best handling of bad practices*);
- prévoir des inspections.

On est tenu de suivre rigoureusement les instructions contenues dans les documents *Check-list des signes avertisseurs* et *Marche à suivre lors de soupçons de corruption*.

Annexe

1. Check-list des signes avertisseurs

Seront ici applicables les règles contenues dans l'instruction 13 *Malversations* de la DDC, en particulier son annexe 1, ainsi que les symptômes suivants:

- retard dans les rapports opérationnels et financiers
- déviation importante et non motivée par rapport aux plans opérationnels ou aux budgets ou aux décomptes financiers
- surévaluation du budget par rapport aux activités prévues
- écarts de budget non motivés ou de décomptes financiers non autorisés
- comptabilité non transparente/mal tenue
- constatation d'irrégularités dans les rapports opérationnels, financiers, de révision
- déboursements anormalement courts ou longs
- provisions inadaptées aux dépenses
- responsabilités mal définies dans la gestion de fonds (gestion séparée ou commune des fonds; qui fait quoi et comment?)

- salaires inadéquats
- faiblesses du système d'acquisition (de services et de fournitures)
- inventaire mal tenu
- retard dans les livraisons

- achats fréquents et répétés de petits matériels (du même fournisseur)
- faiblesses constatées dans le système administratif du pays et/ou la capacité administrative du partenaire local
- non-respect des mesures préventives
- refus d'un employé d'accepter un poste, alors même qu'il s'agit d'une promotion

- fréquente présence au bureau de certains employés à des heures tardives, lorsqu'il n'y a presque personne sur place
- train de vie luxueux, par exemple voitures et demeures coûteuses
- dépendances ou privilèges personnels
- processus (administratifs) étranges ou inhabituels

2. Marche à suivre lors de soupçons de corruption

Mesures à prendre si l'on découvre des irrégularités ou des cas de corruption dans les projets de la coopération internationale et de l'aide humanitaire.

L'appréciation d'un cas de corruption varie selon le contexte. Une ligne de conduite ne pourra donc être valablement adoptée que si l'on connaît les circonstances spécifiques du cas considéré. On se base sur la constatation de certaines irrégularités. Cependant la simple suspicion ne suffit pas pour accuser qui que ce soit de corruption. En conséquence le choix des mesures à prendre se décidera de cas en cas et avec grand soin, ces mesures devant par ailleurs s'inspirer des dispositions contractuelles convenues entre les parties.

Les mesures répertoriées ci-dessous ont donc un caractère général et devront être adaptées à chaque cas particulier. L'ordre dans lequel elles sont mentionnées n'implique pas une chronologie des interventions à envisager.

A) Procédure interne à la DDC

- procédure identique à celle de l'annexe 2 de l'instruction 13
- inventaire des cas de corruption – évaluation – enregistrement de précédents

B) Procédure vis-à-vis du partenaire

1. Demander un rapport au partenaire; il faut alors lui indiquer clairement les points à élucider et lui donner un délai de réponse. Provoquer une discussion sur le contenu du rapport. Après discussion, prendre en commun des mesures permettant de remédier aux irrégularités; un délai sera donné pour la réalisation de ces mesures.
2. Exercer le droit de contrôle de la DDC sur la comptabilité et autres documents du partenaire. Si les dispositions contractuelles le prévoient, le contrôle de la DDC sera remplacé par un contrôle externe avec l'accord des deux parties.
3. Ouvrir une enquête pénale ou autres mesures juridiques (par exemple résiliation du contrat de la personne incriminée) d'entente avec la section des affaires juridiques.
4. A défaut d'exécution dans le délai indiqué des mesures prévues sous chiffre 1, ou si les irrégularités constatées sont importantes:
 - a) notifier une suspension formelle de l'accord; la suspension doit se baser sur les dispositions contractuelles, et/ou
 - b) notifier la cessation de paiement,
 - c) en dernier ressort, résilier le contrat.
5. En cas de suspicion dans le domaine des acquisitions, demander les documents contractuels ou assister aux séances d'adjudication.
6. Faire des déclarations politiques.

3. Clauses anti-corruption des contrats de la DDC

■ Clause anti-corruption pour accords entre Etats

Les parties contractantes partagent un commun intérêt de lutte contre la corruption qui porte atteinte à la bonne gestion des affaires publiques ainsi qu'à une utilisation appropriée des ressources destinées au développement et compromet une concurrence transparente et ouverte sur la base des prix et de la qualité. Elles déclarent en conséquence joindre leurs efforts pour lutter contre la corruption et déclarent qu'aucune offre, aucun don ou paiement, aucune rémunération ou avantage d'aucune sorte constituant un acte illicite ou une pratique de corruption n'a été ou ne sera accordé à qui que ce soit, directement ou indirectement, en vue ou en contrepartie de l'attribution ou de l'exécution du présent contrat. Tout acte de cette nature constitue un motif suffisant pour justifier l'annulation du présent contrat ou pour prendre toute autre mesure corrective qui s'imposera selon la loi applicable.

■ Clause anti-corruption pour contrats

Les contractants s'engagent à ne pas offrir à des tiers, et/ou à ne pas solliciter, accepter ou se faire promettre pour soi-même ou pour autrui, directement ou indirectement, des dons ou autres avantages considérés ou pouvant être considérés comme une pratique illégale ou de corruption.



DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT **DEZA**
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION **DDC**
DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE **DSC**
SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION **SDC**
AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACION **COSUDE**

Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri
Federal Department of Foreign Affairs
Departamento Federal de Asuntos Exteriores

Eigerstrasse 73, 3003 Berne, téléphone centrale 031 322 21 11