



Recommandation du Conseil à
l'intention des acteurs de la coopération
pour le développement sur la gestion
du risque de corruption

2016

Please cite this publication as:

OCDE (2016), *Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption*

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

© OCDE 2016

RECOMMANDATION DU CONSEIL À L'INTENTION DES ACTEURS DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT SUR LA GESTION DU RISQUE DE CORRUPTION

16 Novembre 2016

LE CONSEIL,

VU l'Article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques du 14 décembre 1960 ;

VU la Recommandation de 1996 du CAD sur les propositions de clauses anticorruption à intégrer dans les contrats relatifs aux marchés financés par l'aide bilatérale [[DCD/DAC\(96\)11/FINAL](#)], que la présente Recommandation remplace ;

VU la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationale ; la Recommandation du Conseil sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public [[C\(2006\)163](#)] ; la Recommandation du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et en particulier son Annexe II : Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité [[C\(2009\)159/REV1/FINAL](#)] et la Recommandation du Conseil sur les marchés publics [[C\(2015\)2](#)] ;

VU la Note d'orientation de l'OCDE sur la lutte contre la corruption intitulée *Définir un programme d'action collective* [[DCD/DAC/GOVNET\(2006\)3/REV2](#)] et l'étude du Comité d'aide au développement intitulée « *Working Towards More Effective Donor Responses to Corruption* » qui appelle à une action coordonnée et collective plus efficace de la part des organismes de développement internationaux en cas d'affaires de corruption en rapport avec l'aide ;

RECONNAISSANT l'ampleur des travaux consacrés à la lutte contre la corruption menés dans le cadre des Nations Unies (NU), notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et les Objectifs de développement durable des NU, en particulier la cible de l'objectif 16 visant à réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes ;

RECONNAISSANT que la corruption met gravement en péril les objectifs de développement et que les organismes de développement internationaux ont pour intérêt commun de gérer et de réduire, dans la mesure du possible, les risques internes et externes auxquels sont exposées les activités d'aide, afin de parvenir à une utilisation efficace des ressources de l'aide ;

RECONNAISSANT que la corruption peut être une constante inexpugnable du contexte opérationnel des activités de développement et que l'aide peut constituer une autre source de financements susceptible de finir par être exploitée à des fins de corruption ;

RECONNAISSANT le rôle que les organismes de coopération pour le développement peuvent jouer pour lutter contre la corruption active, notamment la corruption d'agents publics étrangers ;

RECONNAISSANT que, conformément aux bonnes pratiques, les organismes de développement international devraient s'efforcer de mieux connaître l'économie politique des pays et des contextes dans lesquels ils opèrent ;

CONSIDÉRANT qu'il est difficile de gérer les risques de corruption à l'aide d'approches à court terme ou techniques, mais qu'il faut plutôt les aborder dans une optique globale et permanente de gestion du risque interne et externe, en complète coordination avec les activités menées à bien par les principaux acteurs concernés chargés des échanges, des crédits à l'exportation, de la coopération internationale et des représentations diplomatiques, ainsi que par le secteur privé ;

CONSIDÉRANT que les organismes de développement international ont un intérêt à exercer une influence sur leurs homologues publics ainsi que sur d'autres acteurs exerçant leur activité dans les pays en développement, et qu'ils ont un rôle à jouer dans ce domaine afin de se conformer effectivement aux obligations anticorruption qui leur incombent, comme les engagements qu'ils ont pris en matière de lutte contre la corruption, afin d'améliorer les normes de fonctionnement dans les pays en développement ;

CONSIDÉRANT que le personnel employé par un organisme de développement international (fonctionnaire ou contractuel) constitue la première ligne de défense en matière de prévention de la corruption et de gestion des risques de corruption lors du versement de l'aide, mais qu'un grand nombre d'autres acteurs sont également concernés ;

RECONNAISSANT que les organismes donateurs mettent en œuvre nombre de bonnes pratiques et de normes déjà élaborées par l'OCDE ainsi que d'autres, dont la Recommandation cherche à s'inspirer, et que les donateurs ont déjà mis au point un éventail de politiques et de pratiques pour lutter contre les risques associés dont il est fait état dans l'étude menée en 2015 par l'OCDE, intitulée « *Building Donors' Integrity Systems: Background Study on Development Practice* » [[DCD/DAC/GOVNET/RD\(2015\)2/RD10](#)] ;

Sur proposition du Comité d'aide au développement et du Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales :

I. CONVIENT que l'objet de cette Recommandation est de promouvoir une conception générale de la manière dont les organismes de développement international peuvent œuvrer pour lutter contre la corruption, telle que définie aux articles 15 à 25 de la CNUCC, notamment la corruption d'agents publics étrangers, et d'aider ces organismes à tenir leurs engagements internationaux et régionaux en matière de lutte contre la corruption ;

II. CONVIENT qu'aux fins de la présente Recommandation, il est fait usage des définitions suivantes :

- « **gestion du risque de corruption** » désigne les aspects des politiques et pratiques d'une institution (publique ou privée) qui définissent, permettent d'évaluer et visent à atténuer les risques internes et externes de corruption présents dans le cadre de ses activités ;
- « **partenaires d'exécution** » désigne les ministères de tutelle ou d'autres organismes publics, ainsi que les partenaires des organismes de développement international comme les administrations publiques des pays en développement, les organisations non gouvernementales, les organisations multilatérales et les fournisseurs de biens ou services prenant part à la mise en œuvre des projets ou des programmes d'aide ou les organisations du secteur privé bénéficiaires de financements d'aide ;

- « **système d'intégrité interne et de lutte contre la corruption** » désigne les composantes des systèmes de déontologie, de contrôle et de gestion des risques (législations, réglementations et politiques) se rapportant au risque de corruption, englobant à la fois le volet préventif et le volet répressif ;
- « **organisme de développement international** » (également appelé **donneur**) désigne les ministères de tutelle ou d'autres organismes, publics ou privés, chargés de verser des financements publics comptabilisés en tant qu'aide publique au développement (APD) ;
- « **agent public** » désigne quiconque exerce une fonction publique ou fournit un service public, autrement dit toute personne détenant un mandat législatif, administratif ou judiciaire, qu'elle ait été nommée ou élue ; toute personne exerçant une fonction publique, y compris pour une entreprise publique ou un organisme public et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique.

III. RECOMMANDE aux Membres et non-Membres adhérant à la présente Recommandation (ci-après les « Adhérents ») de mettre en place ou de réviser leur système de gestion des risques de corruption dans le cadre de la coopération pour le développement, ou d'intervention en cas de pratiques avérées de corruption. Un tel système devrait être mis en œuvre par les organismes de développement international des Adhérents et leurs partenaires d'exécution quand ils prennent part au versement et/ou à la gestion de l'aide et comporter, s'il y a lieu :

1. Un Code de conduite (ou équivalent), qui devrait :

- i) être applicable aux agents publics prenant part à un aspect quelconque des missions de coopération pour le développement et à la gestion des financements au titre de l'aide ;
- ii) être décidé et approuvé par l'autorité supérieure de l'organisme de développement international, diffusé à l'ensemble de son personnel et faire l'objet de communications de façon continue ;
- iii) énoncer sans équivoque quelles pratiques devraient être évitées en matière de corruption ou adoptées pour lutter contre la corruption, à l'aide d'exemple précis de pratiques de corruption, de façon à limiter le plus possible les différences de conception en la matière tenant à la diversité des contextes sociaux, culturels et institutionnels.

2. Des services d'assistance/de conseil en matière de déontologie ou de lutte contre la corruption, qui devraient :

- i) garantir que des ressources humaines et financières soient disponibles pour prodiguer à leurs agents, en toute sécurité, confidentialité et indépendance et quand les agents en ont besoin, des conseils, des orientations et un soutien en matière de déontologie et de lutte contre la corruption ;
- ii) assurer que le personnel bénéficiant de ces conseils est formé et préparé pour pouvoir aborder des questions sensibles (par exemple concernant la manière de réagir en cas de preuves ou de soupçons d'actes de corruption ainsi que de questions connexes) dans un environnement sûr et neutre, afin de parvenir à partager une juste conception des comportements acceptables et inacceptables ;

- iii) instaurer la confiance entre les agents chargés de dispenser des conseils en matière de lutte contre la corruption et le reste du personnel, notamment lorsque les instances chargées des signalements sont également responsables des enquêtes.

3. Des dispositifs de formation et de sensibilisation à la lutte contre la corruption, qui devraient :

- i) prévoir des formations se rapportant à la déontologie et à la lutte contre la corruption, y compris pour leurs agents locaux en poste dans des pays partenaires. Il conviendrait de proposer des solutions de formation interactive, comme l'examen de scénarios ou une analyse des parades possibles, pour que les codes de conduite et les autres dispositions anticorruption soient applicables dans la pratique et incontestables quel que soit les contextes sociaux, culturels et institutionnels ;
- ii) préciser la fonction et la responsabilité assignées aux différents agents et adapter le périmètre et le degré de spécialisation de la formation à l'exposition au risque de corruption attachée à chaque fonction, en particulier lorsque les ressources sont limitées ;
- iii) pour tous les agents occupant un poste qui est plus directement exposé au risque de corruption (comme la conception de programmes, la gestion, la passation de marchés et la supervision), veiller à ce que la formation ne se limite pas au régime interne de déontologie et de signalement mais couvre aussi les méthodes d'identification, d'évaluation et d'atténuation des risques de corruption, ainsi que les principales obligations internationales que leur pays s'est engagé à respecter.

4. Des mécanismes à haut niveau de vérification et d'enquête interne permettant d'assurer une utilisation correcte des ressources dévolues à la prévention, à la détection et à la remédiation des risques de corruption, et se composant des éléments suivants :

- i) des services de vérification internes. Des normes détaillées sont mises à la disposition des vérificateurs internes par l'intermédiaire des associations professionnelles internationales compétentes et devraient donner des orientations, s'il y a lieu ;
- ii) des services de vérification externes, notamment des organismes, ainsi que des projets/activités qu'ils financent, dispensés par les autorités compétentes (Cour des comptes, vérificateurs extérieurs indépendants). Des normes détaillées sont mises à la disposition des vérificateurs externes par l'intermédiaire des associations professionnelles internationales compétentes et devraient donner des orientations, s'il y a lieu ;
- iii) un accès à des capacités d'enquête, au sein ou en dehors de l'organisme, pour prendre les mesures qui s'imposent selon les conclusions de la vérification ;
- iv) un contrôle systématique et opportun des suites données aux conclusions de la vérification interne, ainsi qu'aux conclusions des vérifications financières indépendantes externes afin d'assurer que les lacunes mises au jour ont été comblées et les éventuelles sanctions appliquées ;
- v) la communication au personnel des procédures de vérification et d'enquête et de leurs résultats, dans les limites de la confidentialité, afin d'instaurer la confiance, d'atténuer l'impression d'opacité et de tenir compte des enseignements tirés.

5. Une évaluation et une gestion dynamiques et systématiques des risques de corruption, menées de façon continue et à différents niveaux de décision, qui devraient :

- i) intégrer l'évaluation du risque de corruption dans les cycles de planification et de gestion des programmes, d'une manière formelle, en informant les niveaux hiérarchiques compétents de l'organisme de développement international, en assurant que l'analyse et l'examen du risque de corruption se déroulent tout au long du cycle d'un projet et ne sont pas seulement un exercice ponctuel réalisé au moment de la phase de conception ;
- ii) dispenser des orientations ou mettre en place des dispositifs correspondant à différents niveaux d'analyse du risque de corruption en vue d'aider les gestionnaires des programmes à déterminer dans quelle mesure la corruption est susceptible d'avoir une incidence directe sur les résultats attendus de l'activité. Il s'agit notamment de mener à bien une évaluation allant plus loin qu'une analyse générale d'économie politique et consistant, par exemple, à examiner avec soin les hypothèses à prendre en compte concernant les obstacles et les conditions propices à la lutte contre la corruption et à recenser les parades à ce problème ;
- iii) utiliser des outils comme des registres ou des matrices de risques dès le début d'une action de développement, et les tenir à jour régulièrement tout au long de sa mise en œuvre, en adaptant comme il convient les mesures anticorruption ;
- iv) renforcer l'intégration entre les fonctions de contrôle de l'organisme concerné, notamment celles des vérificateurs et des contrôleurs d'une part, et les fonctions de gestion des programmes ainsi que celles exercées par d'autres parties prenantes d'autre part, afin de renforcer l'efficacité de l'évaluation et de la gestion du risque de corruption ;
- v) mettre en place une base d'éléments factuels pour gérer le risque de corruption grâce à un échange d'expériences en interne et avec les autres organismes de développement international concernant le contenu et la forme des instruments d'évaluation et de gestion du risque de corruption, et les modalités d'intégration de la gestion des risques dans le cycle de projet, ainsi que l'impact de ces processus.

6. Des mesures visant à prévenir et à détecter la corruption figurant dans les dispositions contractuelles applicables aux marchés financés par l'APD, qui devraient :

- i) assurer que le financement des projets financés par l'APD s'accompagne des mesures appropriées de prévention et de détection de la corruption et que les partenaires d'exécution, notamment d'autres organismes publics, des administrations publiques de pays en développement, des ONG et des entreprises ayant été condamnés pour corruption se voient refuser ce financement, le cas échéant ;
- ii) assurer que les personnes soumissionnant aux marchés financés par l'APD soient tenues de déclarer qu'elles n'ont pas été condamnées pour infraction de corruption ;
- iii) instaurer des mécanismes de vérification de l'exactitude des informations communiquées par les soumissionnaires et assurer que les vérifications d'usage sont menées à bien avant l'attribution de marchés financés par l'APD, notamment en prenant en compte le dispositif de gestion des risques de corruption des soumissionnaires, par exemple leur programme de contrôles internes, de déontologie et

de conformité, en particulier en ce qui concerne les transactions commerciales internationales ;

- iv) vérifier les listes d'exclusion publiées par les institutions financières nationales et multilatérales lors du processus de sélection des soumissionnaires ; prévoir que ces listes constituent une base possible pour interdire à des soumissionnaires un accès aux marchés financés par l'APD ;
- v) assurer que les dispositions contractuelles applicables aux marchés financés par l'APD interdisent spécifiquement aux partenaires d'exécution (venant du pays de l'organisme de développement international, recrutés localement dans des pays en développement ou venant de pays tiers) et à leurs éventuels sous-contractants de se livrer à la corruption.

7. Des mécanismes de signalement/de lancement d'alerte, qui devraient :

- i) s'appliquer à l'ensemble des agents publics prenant part à la coopération pour le développement ainsi qu'aux partenaires d'exécution faisant état, de bonne foi et en se fondant sur des motifs raisonnables, de soupçons d'actes de corruption ;
- ii) rappeler aux agents publics s'occupant du versement de l'aide, notamment aux partenaires d'exécution, l'obligation qui leur incombe de signaler les faits de corruption, y compris les actes de corruption transnationale ;
- iii) diffuser des instructions précises sur les moyens de reconnaître des indices d'actes de corruption et sur les mesures concrètes à prendre lorsque des soupçons ou des indices de corruption apparaissent, portant notamment sur le signalement du problème, s'il y a lieu, aux autorités compétentes du pays destinataire et/ou du pays d'origine de l'organisme de développement international ;
- iv) veiller à ce que des mécanismes de signalement sûrs soient largement accessibles à des personnes ne se limitant pas aux membres du personnel de l'organisme de développement international mais incluant aussi, dans la mesure du possible, les collaborateurs des partenaires d'exécution ;
- v) faire savoir clairement comment effectuer des signalements en toute confidentialité, notamment en dispensant des formations, si nécessaire, et en simplifiant les circuits de signalement pour limiter la confusion lorsqu'il existe des mécanismes de signalement différents selon les parties prenantes ;
- vi) prévoir des solutions de substitution à la chaîne de gestion normale ou aux services de conseil, par exemple la possibilité de s'adresser à des conseillers indépendants, à des médiateurs et, s'il y a lieu, aux autorités répressives ;
- vii) assurer la protection des lanceurs d'alerte, notamment par des mesures de protection contre les représailles en cas de signalement de soupçons de corruption, y compris d'allégations de versement de pots-de-vin par le propre personnel du donneur ou par des partenaires d'exécution ;
- viii) donner une suite, sans attendre, aux incidents en lien avec des soupçons de corruption ;

- ix) faire connaître, avec précision et à intervalles fréquents, les procédures de signalement d'actes de corruption et les résultats obtenus afin d'instaurer la confiance et d'atténuer l'impression d'opacité entourant ces signalements et les enquêtes qui sont menées.

8. Un régime de sanctions, qui devrait :

- i) prévoir, dans les dispositions contractuelles applicables aux marchés financés par l'APD, l'inclusion de clauses de résiliation, de suspension ou de remboursement ou, le cas échéant, la possibilité d'engager d'autres actions, civiles ou pénales, lorsque les organismes internationaux de développement constatent que les informations communiquées par les demandeurs de financements au titre de l'APD sont fausses, ou que le partenaire d'exécution s'est livré après coup à la corruption au moment de l'exécution du marché ;
- ii) s'appliquer à toutes les affaires de corruption ;
- iii) s'appuyer sur des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ;
- iv) prévoir, pour les sanctions, des processus et des critères précis et impartiaux, assortis d'un mécanisme de contrôle des décisions afin de limiter le risque de partialité ;
- v) permettre l'échange d'informations sur les cas de corruption, les enquêtes, les conclusions rendues et/ou les sanctions, comme l'inscription sur des listes d'exclusion, dans le respect des obligations de confidentialité et/ou d'autres obligations prévues par la loi, pour aider d'autres organismes internationaux de développement et d'autres acteurs de l'aide à recenser et à gérer les risques de corruption.

9. Des dispositions communes pour faire face à la corruption afin de renforcer l'efficacité des activités de lutte contre la corruption, grâce aux mesures suivantes :

- i) être prêt à faire face à des affaires de corruption en rapport avec l'aide lorsqu'elles surviennent, convenir par avance d'une réponse conjointe graduée et proportionnelle à mettre en œuvre progressivement si les résultats obtenus ne s'améliorent pas ou se dégradent ;
- ii) suivre les initiatives prises le cas échéant par l'État partenaire ;
- iii) promouvoir et renforcer la transparence, la redevabilité et la coordination entre les donateurs en l'absence de telles initiatives ;
- iv) encourager d'autres donateurs à prendre des mesures collectives dans la mesure du possible, tout en laissant une certaine latitude aux différents donateurs et en appliquant le principe de l'avantage comparatif ;
- v) favoriser la redevabilité et la transparence à l'échelon national et international, notamment en faisant largement connaître les raisons ayant motivé les mesures prises et la nature de ces mesures dans les affaires de corruption ;

- vi) agir à l'échelle internationale, notamment en œuvrant pour influencer les organismes publics homologues sur la manière dont ils respectent leurs obligations internationales de lutte contre la corruption, tout en aidant les pays partenaires et les agents de terrain à articuler les efforts déployés à l'échelle internationale avec les mesures anticorruption prises par les pays partenaires.

10. Une prise en compte des risques posés par le contexte opérationnel, grâce aux mesures suivantes :

- i) s'adapter au fait que, s'agissant des systèmes de gestion des risques de corruption mis en place par les destinataires de l'aide et par les bénéficiaires de dons, certains risques de corruption échappent à tout contrôle direct de la part des organismes de développement international ;
- ii) mener à bien des analyses approfondies de l'économie politique lorsque le contexte le permet afin d'acquérir une bonne connaissance des conditions dans lesquelles l'action de développement sera mise en œuvre, de sorte qu'elle soit conçue de manière à ce que les acteurs de la coopération pour le développement disposent de mécanismes adéquats de lutte contre la corruption, et qu'ils ne contribuent pas involontairement à renforcer ou à encourager la corruption ;
- iii) coopérer – en leur procurant des ressources et/ou une assistance technique – avec les destinataires de l'aide et les bénéficiaires de dons du pays d'origine des organismes de développement international ou des pays en développement pour améliorer leur système de gestion des risques de corruption ;
- iv) coopérer avec les principaux services publics concernés chargés des échanges, des crédits à l'exportation, de la coopération juridique internationale et de la représentation diplomatique ayant leur siège dans le pays d'origine de l'organisme de développement international pour renforcer les efforts communs de lutte contre les pratiques de corruption, notamment le versement de pots-de-vin par des entreprises ;
- v) sensibiliser d'autres acteurs concernés, privés et publics, exerçant des activités dans les pays en développement et les encourager à adopter une conduite responsable, en les dissuadant d'effectuer des paiements de facilitation et, le cas échéant, en insistant sur le caractère illicite de ces paiements en vertu de la législation du pays donneur.

IV. INVITE le Secrétaire général à diffuser la présente Recommandation.

V. INVITE les Adhérents et leurs organismes publics compétents, comme les organismes de développement international, à diffuser la présente Recommandation auprès de leurs employés et au sein des organismes partenaires.

VI. ENCOURAGE les partenaires publics, les contractants et les bénéficiaires de dons concernés à diffuser et à suivre la présente Recommandation.

VII. INVITE les non-Adhérents à tenir compte de la présente Recommandation et à y adhérer.

VIII. CHARGE le Comité d'aide au développement et le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales de :

- i) mettre en place un mécanisme de suivi régulier de la mise en œuvre de la Recommandation dans le cadre ou en dehors de leur mécanisme respectif d'examen par les pairs et conformément à leur mandat et à leur programme de travail et budget ;
- ii) faire rapport au Conseil, dans les cinq suivant l'adoption de la présente Recommandation, et régulièrement par la suite, notamment en vue d'examiner si cet instrument est toujours pertinent et applicable, et s'il est nécessaire de le modifier à la lumière de l'expérience acquise par les Adhérents.

www.oecd.org/dac
www.oecd.org/corruption

