



## Pauvreté, aide et corruption

Ce document de travail sur la Pauvreté, l'aide et la corruption est le résultat d'une série de consultations au sein du mouvement de TI. Il s'agit d'une première étape qui reflète le travail antérieur de TI, les débats en cours au sein du mouvement et l'état des discussions au sein de la communauté du développement. La thématique de l'aide et de la corruption est complexe et en constante évolution. Ce document témoigne de l'effort de TI de s'engager dans ce domaine et d'en dessiner les contours.

Le but de l'aide au développement est de réduire la pauvreté et d'aider les pays à se développer. Ce document traite de l'aide et de la corruption et s'intéresse particulièrement à la corruption dans l'aide fournie pour réduire la pauvreté. Tandis que pour certains pays, l'aide constitue la principale source de financement, pour d'autres, son rôle est limité comparé à d'autres ressources telles que le commerce et les investissements étrangers.

Ce document souligne que les partenaires du développement (bailleurs de fonds et bénéficiaires de l'aide) ont un rôle et des responsabilités partagés pour éviter que la corruption réduise l'efficacité de l'aide.

En conclusion, ce document propose une série de recommandations qui devraient garantir à toutes les parties prenantes que leurs efforts de lutte contre la pauvreté ne soient pas freinés par la corruption.

### Table des matières

1. Introduction
2. Le lien entre aide et corruption
3. Facteurs affectant la corruption de l'aide
4. Responsabilité mutuelle
5. Comment distribuer l'aide pour prévenir la corruption
6. Conclusions
7. Résumé des principales recommandations

## 1. Introduction

TI considère que le niveau de la pauvreté qui sévit dans le monde est inacceptable. L'aide au développement vise à mieux redistribuer les richesses entre les riches et les pauvres et à soutenir des processus de développement équitables. Elle est vitale pour réduire la pauvreté. Il est donc essentiel que les ressources distribuées pour le développement soient utilisées pour satisfaire uniquement cet objectif et ne soient pas détournées par la corruption.

La corruption aggrave la pauvreté. Les enquêtes menées auprès des plus pauvres dans les pays en voie de développement montrent que la corruption affecte très profondément leur existence. Pour un ménage pauvre, un pot-de-vin exigé par un officier de police peut signifier que la famille ne pourra pas régler les frais de scolarité de ses enfants ou qu'elle ne sera pas en mesure d'acheter les fournitures nécessaires pour assurer la survie de sa petite entreprise qui est sa principale source de revenu.

Non seulement la corruption réduit le revenu net des pauvres mais elle nuit aux programmes qui visent à satisfaire des besoins de base comme l'hygiène, l'éducation ou la santé. La corruption a pour résultat de détourner les ressources au détriment des programmes de réduction de la pauvreté.

Aujourd'hui, les acteurs du développement, bailleurs de fonds comme bénéficiaires de l'aide, sont de plus en plus conscients que si on ne lutte pas contre la corruption, l'aide risque de ne pas parvenir aux pauvres ou seulement partiellement. Le débat s'oriente vers une quête plus ouverte, sérieuse et constructive de solutions. La crédibilité de l'aide à venir dépendra de la capacité du système d'assistance à démontrer qu'il peut traiter le problème de la corruption de manière proactive et globale.

La réalisation des objectifs de développement du millénaire risque d'être compromise si le combat contre la corruption n'est pas intégré aux stratégies de réduction de la pauvreté. De nombreux dirigeants politiques considèrent la corruption comme un obstacle très sérieux au développement de leur pays. Ils prennent de plus en plus en considération les menaces et les risques que représente la corruption lors de l'élaboration des programmes nationaux de développement. Le consensus global sur l'importance de la corruption comme frein au développement se reflète dans la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).

La portée de ce document de travail est limitée aux questions fondamentales qui touchent à l'aide et à la corruption et s'intéresse particulièrement à la corruption dans les systèmes d'assistance qui visent à réduire la pauvreté. La notion d'aide est interprétée comme faisant partie d'un contexte plus large qui comprend d'autres dimensions telles que les relations commerciales, la dette ou les relations géopolitiques entre états mais qui sont hors du champ d'étude de ce document.

Ce document se divise en cinq sections. La section 2 décrit la corrélation qui existe entre l'aide et la corruption. La section 3 présente les questions fondamentales liées à cette thématique, la primauté du contexte politique et de gouvernance, la transparence, la responsabilité mutuelle et les avantages liés à l'autonomisation des bénéficiaires. La section 4 examine le cadre de la responsabilité mutuelle qui détermine le contexte actuel de la coopération pour le

La notion d'aide est interprétée comme faisant partie d'un contexte plus large qui comprend d'autres dimensions telles que les relations commerciales, la dette ou les relations géopolitiques entre états mais qui sont hors du champ d'étude de ce document.

L'approche par le Système national d'intégrité (SNI) de TI fournit la base conceptuelle du travail anti-corruption mené par TI depuis 1993. Il s'agissait alors de la première vision globale de la corruption et demeure à ce jour le cadre d'analyse le plus systémique.<sup>1</sup> L'approche de TI est donc basée sur une conception globale et systémique de la corruption.

Une proportion non négligeable des personnes très pauvres en Asie vit dans des pays qui ne sont pas dépendants de ressources extérieures pour leurs programmes de réduction de la pauvreté. Pour les économies de ces pays, comme pour certaines économies de pays d'Amérique latine et d'Afrique, l'assistance constitue un pourcentage relativement faible de leurs revenus totaux de devises étrangères.

En moyenne, les pays membres de l'OCDE versent 0,3% de leur Produit national brut (PNB) à cette assistance officielle au développement. Les écarts sont cependant élevés d'un pays à un autre. Ce pourcentage devrait passer à 0,51% en 2010 pour les membres du CAD/OCDE.

développement. La section 6 analyse comment se servir de l'aide pour prévenir la corruption. Enfin, dans la section 7, nous résumons les recommandations présentées dans ce document.

## 2. Le lien entre aide et corruption

L'aide vise à réduire la pauvreté et à favoriser un développement équitable et durable. Son objectif est d'aider les pays à se doter des infrastructures sociales, économiques, physiques et gouvernementales qui sont essentielles à la réalisation de la croissance et à la stabilité. Ce sont là les conditions fondamentales pour promouvoir une participation égalitaire des citoyens aux processus sociaux, politiques et économiques et aussi pour permettre d'attirer les investissements tant domestiques qu'étrangers.

Le but et la nature de l'aide varient énormément d'un pays à un autre. L'assistance est seulement l'un des différents facteurs de réduction de la pauvreté. De plus, l'aide est distribuée de façon inégalitaire et les chiffres peuvent être trompeurs: dans de nombreux cas, les remboursements de prêts antérieurs dépassent le montant des nouveaux transferts d'assistance.

La Chine et l'Inde font partie des cinq pays récipiendaires de l'aide au développement officielle les plus importants au monde. Cette assistance continue de jouer un rôle central dans le cadre de leurs programmes de réduction de la pauvreté.<sup>2</sup> Pour une bonne proportion des pays en voie de développement les plus pauvres, le financement du développement par le biais de programmes d'aide financière, de prêts concessionnels et d'ajustement de la dette, demeure la principale source de financement. La corruption est perçue comme étant massive et endémique dans plusieurs des dix premiers pays bénéficiaires de l'aide (Irak, République démocratique du Congo, Indonésie, Pakistan et Vietnam).<sup>3</sup>

Les niveaux d'aide sont en augmentation. En 2006, les pays donateurs les plus importants ont versé près de 103,9 milliards de dollars en assistance officielle au développement aux pays à faible revenus. Ce chiffre devrait passer à 130 milliards de dollars en 2010.<sup>4</sup>

### La corruption peut compromettre l'impact de l'aide

La corruption peut compromettre de manière significative les résultats des programmes de développement. Au sein des pays bénéficiaires, la corruption peut gravement nuire à la réalisation des résultats escomptés, de manière directe, en détournant un pourcentage de l'aide des objectifs et des bénéficiaires initialement visés, ou de manière indirecte, en encourageant l'utilisation impropre de l'aide. La demande de corruption ou l'extorsion par les administrations publiques responsables des ressources du développement est tout particulièrement nuisible à la réduction de la pauvreté.

Dans les environnements où la survie économique dépend d'un système de versement de pots-de-vins, la corruption limite le développement du savoir et des compétences, le renforcement des capacités au sein des institutions et des services publics ainsi que l'amélioration des conditions de vies des pauvres. Les recherches empiriques démontrent l'existence d'un lien direct entre la qualité de

la gouvernance dans les pays bénéficiaires de l'aide et les effets positifs de l'aide.<sup>5</sup>

Les niveaux substantiels d'aide qui ont atteint les bénéficiaires en l'absence de corruption ainsi que l'expérience de la corruption elle-même ont nourri les débats sur la lutte contre la corruption, la gouvernance et l'efficacité de l'aide. Certains changements dans les modalités de la coopération pour le développement se sont inspirés de ces réflexions et font référence à la corruption comme faisant partie des défis à relever. Les approches sectorielles de la coopération pour le développement constituent des tendances prometteuses ainsi que les efforts accrus des pays pauvres pour définir des stratégies de réduction de la pauvreté garantissant que les contributions externes correspondent aux stratégies nationales de développement. Une évaluation des efforts anti-corruption et de l'obligation de rendre des comptes fait déjà partie des directives de certains bailleurs de fonds (fournisseurs de prêts ou prêteurs intermédiaires). De plus en plus, les documents relatifs aux projets, les diagnostics et les évaluations sont publiés sur les sites Web des bailleurs de fonds, bien que de manière inégale suivant les bailleurs de fonds.<sup>6</sup>

### **Les systèmes d'aide peuvent être vulnérables à la corruption**

De même, la corruption peut subvenir au sein même des systèmes d'assistance et dans la gestion des ressources de l'aide. Il n'existe que peu d'analyses et d'informations disponibles sur les 'chaînes logistiques' dans l'acheminement de l'aide ou sur la manière dont les maillons de la chaîne sont structurés entre les contribuables des pays donateurs et les bénéficiaires des pays en voie de développement. Quels sont les paramètres officiels ou réels entrant dans le processus de prise de décision? Sur quelles bases sont fondés les investissements sectoriels ou par projet? Le processus par lequel les pouvoirs publics prennent ces décisions demeure hors du contrôle des citoyens.

Les donateurs jouent un rôle central dans le renforcement ou l'affaiblissement des mécanismes de responsabilité dans les pays bénéficiaires. La corruption commence en amont lorsque les priorités de l'assistance ne sont pas définies sur la base des besoins des pauvres ou des objectifs de développement à long terme des pays bénéficiaires. Dans ce cas, les priorités sont définies par les fournisseurs et sont influencées par les intérêts industriels des pays donateurs et des pays bénéficiaires.

Comme dans les autres secteurs des marchés publics, les abus sont nombreux pour l'aide liée ou l'aide déliée. Pour l'aide liée, il existe d'autres arguments qui n'appartiennent pas tous au débat sur la corruption. Une majorité d'agences d'aide bilatérale continue de conditionner l'assistance, ce qui a des conséquences pour obtenir une valeur compétitive internationale. Cette seule pratique des marchés publics fermés détourne un pourcentage non négligeable des bénéfices de l'assistance des bénéficiaires ciblés: les estimations pour les taux de déliement varient entre 15 et 40%. Dans de nombreux pays, comme en Italie par exemple (92% d'aide liée), les Etats-Unis (72% d'aide liée), et le Canada (47% d'aide liée) le secteur de l'assistance demeure un secteur très protégé.<sup>7</sup> Lorsque le nombre de fournisseurs est réduit, conditionner l'assistance entraîne de nouveaux risques pour le bon déroulement de la passation des

Un exemple: la reconstruction de l'Irak. L'offre de corruption gangrène de nombreuses sphères des marchés publics, affectant ainsi les pays qui participent à la reconstruction et l'Irak même.

En 2004-05 alors que les institutions publiques irakiennes tentaient de déterminer avec difficulté le nombre d'employés dont elles disposaient et que de toute évidence elles manquaient de systèmes de contrôle et d'inventaires adéquats, les organisations américaines de financement déboursaient pour la seule année 2004 près de US\$14 milliards. La majorité de ces fonds transitait par des agences d'aide exclusivement basées aux Etats-Unis (Transparency International Quarterly Newsletter, mars 2005).

Il n'est donc pas surprenant que l'Irak se classe en dernière position de l'IPC de TI.

La Banque mondiale a prit la tête du mouvement visant à exclure les entreprises reconnues coupables d'avoir corrompu des responsables gouvernementaux. De plus en plus d'institutions financières internationales (IFI), d'agences multilatérales et de bailleurs de fonds bilatéraux ont mis en place des procédures d'exclusion à l'exemple de la Commission européenne.

Leur mise en œuvre systématique par l'ensemble des bailleurs de fonds comme partie intégrante de la procédure d'appel d'offres sera nécessaire si l'on veut efficacement juguler l'offre de corruption. Cela implique l'établissement de systèmes efficaces d'engagement des entreprises du secteur privé contre la corruption et leur mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption. Lorsque les organisations de la société civile sont intégrées à ces processus, elles doivent elles aussi être soumises à ces règles.

marchés publics, telle que la collusion entre les soumissionnaires ou les pratiques de non concurrence entre les parties contractantes.

### **L'aide peut causer ou encourager la corruption**

L'aide peut provoquer la corruption de multiples façons. Lorsque l'aide est fournie dans le cadre d'un système ou d'un régime corrompu, elle alimente la corruption. Les ressources nationales pour le développement et l'aide elle-même en sont affectées. Lorsque l'aide érode les mécanismes nationaux de responsabilité, elle offre de nouvelles opportunités de corruption. L'assistance, lorsqu'elle est fournie comme une ressource échappant au contrôle public dans les pays bénéficiaires, est tout particulièrement sujette à la corruption.<sup>8</sup>

Les bailleurs de fonds et leurs agences reçoivent des fonds publics de plus en plus importants avec pour mission d'accélérer les efforts en vue de réduire la pauvreté. Il est aujourd'hui généralement accepté que ce phénomène de plus en plus répandu<sup>9</sup> rend plus problématique la question de la coopération pour le développement en faisant de la corruption un problème qu'il convient de traiter de manière urgente. Plus de fonds risquent d'être détournés par la corruption lorsque les bailleurs de fonds appliquent des cibles de paiements plus élevées sans soutenir dans le même temps les pays partenaires dans leurs efforts de lutte contre les systèmes de corruption endémiques.

De même, l'aide octroyée sous forme de soutien budgétaire, lorsqu'elle s'associe avec des mécanismes nationaux de contrôle et de surveillance nationaux inadéquats, peut encourager la corruption. Les conflits, les périodes de reconstruction et d'après désastres sont particulièrement vulnérables et représentent des défis supplémentaires à relever (voir le sidebar).<sup>10</sup>

En ce qui concerne l'offre de corruption dans la coopération pour le développement, trop d'entreprises privées ont offert ou accepté de verser des pots-de-vin. La Convention de l'OCDE contre la corruption ainsi que les conventions régionales de lutte contre la corruption qui criminalisent toute forme de pots-de-vin versés par des représentants du secteur privé à des agents publics dans le cadre de l'obtention de contrats ont été mises en place. A ce jour, ces instruments n'ont pas été appliqués de manière adéquate dans un certain nombre de pays.

Les conditionnalités structurelles associées aux financements accordés par les IFI, telles que la réduction du secteur public et la promotion de la privatisation, peuvent créer de nouvelles opportunités de corruption. Lorsque les coupes dans les budgets publics et le nombre d'agents<sup>11</sup> exigées par l'aide ne sont pas accompagnées de mesures de soutien pour améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public, elles contribuent à réduire les capacités de contrôle et de rendement et accroissent la vulnérabilité à la corruption. Lorsque la privatisation est engagée en l'absence de mécanismes régulateurs appropriés, la corruption réapparaît dans le processus de privatisation et dans l'absence de véritable concurrence parmi les nouvelles entités ainsi privatisées. Dans ces cas, l'aide ouvre la porte aux gaspillages des biens publics par le biais de la corruption avec des conséquences durables pour les citoyens des pays bénéficiaires.

La notion de 'gouvernement' ne doit pas être comprise dans son acception monolithique. L'exécutif, le législatif et le judiciaire offrent différentes portes d'entrée. Certains ministères, les gouverneurs de province, les gouvernements régionaux voire même les gouvernements locaux, lorsque les mesures de décentralisation existent, peuvent devenir des alliés dans le combat contre le statu quo qui encourage la corruption.

Les processus par lesquels l'assistance est approuvée passent déjà par une série de vérifications bureaucratiques qui provoquent souvent des retards contre-productifs. Tout en étant parfaitement conscient des dangers liés à une réglementation excessive, TI préconise une transparence et une implication accrue des institutions nationales et des parties prenantes. Il est de plus en plus admis que cela a plus d'avantages que d'inconvénients.

La majorité des bailleurs de fonds ont élaboré des directives qui soulignent la nécessité d'impliquer les parties prenantes dès les premières étapes du processus de planification, de favoriser l'appropriation et de prévenir les délais de mise en œuvre.

Cependant, les contrôles internes continuent de dominer le calendrier et le contenu de la coopération, paralysant les approches participatives qui constituent des garde-fous contre la corruption.

### 3. Facteurs affectant la corruption de l'aide

#### Le contexte politique et de gouvernance

La gouvernance est d'abord et avant tout du ressort des gouvernés. Dans le cadre de l'assistance, les mesures de lutte contre la corruption doivent être intégrées dans les réformes de la gouvernance nationale et exigent un large soutien politique, institutionnel et public pour être efficaces et durables. L'aide peut jouer un rôle de soutien et parfois même de catalyseur. Mais elle demeure sans effet s'il n'existe pas déjà une dynamique et une large base de soutien en faveur des réformes.

Les efforts pour promouvoir une bonne gouvernance et mettre un frein à la corruption constituent avant tout une préoccupation et une aspiration de tous les citoyens et de toutes les institutions d'un pays. La volonté politique des gouvernements pour satisfaire ces aspirations est une pré-condition indispensable pour que les efforts anti-corruption menés par l'état soient couronnés de succès.

Par conséquent, il n'est pas possible de traiter la corruption comme d'une question purement technique. Les bailleurs de fonds doivent évaluer l'ampleur de la volonté politique pour mettre en œuvre des mesures anti-corruption. Comprendre les incitations locales et les structures du pouvoir ainsi que l'environnement politique, que cela soit au sein du gouvernement, dans le monde des affaires ou dans la société civile, est nécessaire pour comprendre les défis et saisir les opportunités. L'efficacité des stratégies de lutte contre la corruption dans la coopération pour le développement, qu'elles soient légales, régulatrices, institutionnelles ou techniques, est avant tout déterminée par la volonté politique locale et la capacité des bailleurs de fonds à apporter leur soutien aux efforts nationaux sincères et avérés. L'étude des Systèmes nationaux d'intégrité est primordiale pour évaluer l'intégrité des institutions clefs et leurs interactions.

Cependant, les solutions techniques qui visent à réduire les pouvoirs discrétionnaires (comme par exemple une meilleure cyber-gouvernance, la traçabilité des finances publiques, la gestion électronique de l'administration des douanes) peuvent soutenir ce processus en réduisant à la fois les occasions de corruption et en instituant des normes qui permettent d'améliorer la qualité des services publics rendus dans d'autres secteurs.

Les organes élus, tant au niveau national que local, sont au cœur du cycle de responsabilité nationale. Lorsque l'aide fournit une assistance financière basée sur les cadres servant à l'élaboration des politiques nationales, les bailleurs de fonds peuvent avoir une influence sur la formulation de ces politiques et sur le processus de mise en œuvre. C'est tout particulièrement vrai pour les « prêts aux politiques de développement », les modalités des programmes d'aide et toutes les formes d'assistance qui ont un but explicite de gouvernance. Sans un contrôle par le Parlement et les organes élus aux niveaux locaux ou régionaux de la nature des engagements pris en matière de politique, l'aide risque de menacer la responsabilité du pays concerné (voir le sidebar).

Dans le même temps, il est essentiel de disposer d'un système judiciaire efficace pour mettre fin à l'impunité, garantir la résolution équitable des différends et faire

appliquer l'Etat de droit de manière impartiale tout en promouvant la confiance du public, des bailleurs de fonds et des investisseurs. De plus, des institutions de contrôle essentielles, comme l'inspection générale, les organismes publics de vérification et les autres agences de surveillance jouent un rôle important pour garantir l'obligation de rendre des comptes. De telles institutions indépendantes peuvent être soutenues par les bailleurs de fonds. (Le rôle que l'assistance peut jouer pour aborder la question de la corruption de manière détaillée est abordé en détail dans la section 5.)

En plus des organes élus, l'implication de la société civile est vitale pour dépasser la vision à court terme des acteurs politiques. Dans le monde entier, les prises de position de la société civile ont été indispensables pour le développement durable et équitable.<sup>12</sup> Les décisions prises par des gouvernements élus pour une durée limitée sur l'utilisation des énergies non renouvelables compromettent souvent les choix sociétaux à venir. La société civile, y compris les médias, les groupes préoccupés par les questions d'éthique dans le monde des affaires, les universitaires ainsi que le grand public sont autant de garanties indispensables pour empêcher que la corruption nuise au développement durable et limite les choix des générations futures. La création de forums et de processus qui impliquent les différents acteurs est l'une des façons de prendre en compte différentes perspectives économiques, sociales et culturelles et peuvent alimenter de manière positive les stratégies de lutte contre la corruption. Le pluralisme des acteurs impliqués est indispensable pour renforcer la gouvernance et traiter la corruption endémique.

En raison de son rôle dans la société, la société civile s'efforce de plus en plus de développer son propre cadre de responsabilité. L'absence d'un tel cadre dans le contexte de la corruption risque de porter atteinte à la crédibilité et à l'efficacité de la société civile. De même, on fait de plus en plus appel à la société civile pour qu'elle collabore plus étroitement avec les représentants élus dont la mission est d'exiger de l'exécutif qu'il rende des comptes.

*Recommandations :*

- 🌐 Les bailleurs de fonds doivent harmoniser leurs stratégies d'assistance sous le contrôle du pays bénéficiaire pour assurer un soutien complet et cohérent à toutes les institutions qui contribuent à la réduction sans corruption de la pauvreté.
- 🌐 Les pays bénéficiaires devraient utiliser l'assistance de manière compréhensive en vue de renforcer les institutions de gouvernance sur la base des évaluations et stratégies nationales de développement.
- 🌐 Les pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds devraient collaborer avec la société civile et les citoyens pour identifier les défis de corruption à relever qui leur permettent de traiter les responsables, les structures incitatives ou le contexte plus large de la gouvernance qui alimentent ou qui limitent les opportunités de corruption dans l'utilisation des ressources du développement.
- 🌐 La société civile doit collaborer plus étroitement avec le parlement, en tant qu'institution démocratique centrale, pour soutenir les efforts du législatif en vue d'obliger l'exécutif à rendre des comptes.<sup>13</sup> La société

Sans un judiciaire fort et accessible aux pauvres, la corruption peut entraîner l'appropriation des ressources publiques qui sont indispensables à leur survie. C'est particulièrement vrai lorsque les ressources naturelles et minérales ont été acquises par le biais de processus de corruption et en l'absence de recours équitables pour obtenir réparation.

civile peut apporter une contribution essentielle dans ce partenariat par son expérience du travail avec les citoyens.

### **Manque de transparence et d'accès à l'information dans l'aide**

*Pour les contribuables et les bénéficiaires.* Bien que l'aide consiste à transférer des ressources publiques émanant de citoyens vers un autre groupe de citoyens plus désavantagés, l'information relative aux processus de prise de décision à chaque étape est limitée aux pouvoirs publics respectifs et aux employés des agences d'aide. Le manque de transparence de l'aide empêche les contribuables des pays donateurs de comprendre les défis liés aux programmes de réduction de la pauvreté. Dans les pays bénéficiaires, le manque d'information publique relative à l'affectation des fonds empêche les citoyens de devenir des partenaires dans l'identification et la prévention de la corruption.

Si dans certains cas l'information existe et son accès est garanti, elle n'est pas toujours communiquée sous une forme qui peut être analysée et permettre d'engager des actions. La corruption s'épanouit dans des environnements où l'information est soit trop segmentée ou trop synthétique, soit impossible à comparer, empêchant ainsi de tirer des conclusions sur l'utilisation des ressources financières.

L'aide est d'autant plus vulnérable à la corruption que la population n'est pas informée. Les responsables locaux devraient être informés des services auxquels ils ont droit ainsi que des affectations budgétaires. La société civile (en tant que représentant de l'intérêt général et dans le cadre de son rôle de surveillance) fait partie de l'équation anti-corruption. La transparence et la diffusion de l'information sont essentielles pour susciter l'intérêt du public, la vigilance des ONG et le journalisme d'investigation.

Depuis longtemps, TI souligne l'importance de la transparence de l'aide comme moyen indispensable de la lutte contre la corruption. Les institutions financières internationales sont légèrement en avance des donateurs bilatéraux dans la diffusion de leurs politiques. Il existe cependant encore actuellement des incohérences considérables dans les niveaux de transparence appliqués par les différents bailleurs de fonds.

*Pour les représentants élus.* le manque de transparence des opérations financées par les institutions bilatérales ou multilatérales ainsi que du processus budgétaire national ont nui au rôle que le législatif pouvait jouer dans les efforts de lutte contre la corruption et de responsabilité. TI considère que les initiatives en cours pour garantir la transparence et la participation active des parlementaires dans les stratégies d'assistance ainsi que dans les programmes de soutien en faveur de la réduction de la pauvreté sont vitales pour promouvoir la transparence en matière de politiques, d'affectations budgétaires et de mise en œuvre. Pour l'aide octroyée sous forme de soutien budgétaire, les transferts dépendent de plus en plus des processus nationaux. On ne peut que souligner l'importance des fonctions de surveillance et de responsabilité du parlement et des représentants élus au niveau local.<sup>14</sup> (La section sur la responsabilité mutuelle examine la question de la transparence budgétaire comme élément essentiel pour prévenir la corruption dans les transferts d'aide budgétaire.)



*Recommandations :*

- 🌐 Les pays bénéficiaires et les pays donateurs devraient publier tous les flux d'aide, produire et diffuser une information accessible aux parlementaires, aux bénéficiaires visés et au grand public en plus des informations qui satisfont aux obligations financières et fiduciaires.
- 🌐 Les pays bénéficiaires devraient garantir la publication des fonds et des prêts dans la partie recettes et dépenses du budget afin que l'aide soit soumise au contrôle des citoyens. Le cas échéant, la législation empêchant la publication des informations sur la ou les sources de recettes doit être abolie.

**Traçabilité des ressources, des processus et des résultats**

Il est difficile, voire impossible pour des responsables locaux, des ONG ou des groupes défendant l'intérêt général de déterminer exactement ce qu'un projet est programmé à obtenir dans un domaine particulier, comment les décisions d'investissements sont prises et, d'une manière générale, qui est payé combien pour faire quoi.

Du point de vue du gouvernement bénéficiaire, la traçabilité systématique de l'assistance (y compris par les institutions suprêmes d'audit) distingue entre les prêts et les subventions de l'état, entre le soutien budgétaire et les projets d'investissement spécifiques. Pour que le soutien budgétaire soit transparent, il est indispensable que les budgets des pays bénéficiaires soient transparents pour les recettes autant que pour les dépenses et qu'ils indiquent comment les fonds sont affectés et utilisés. Dans le cas de l'approche par projets, la mise en œuvre des projets est en général du ressort direct des agences gouvernementales ou confiée à des sous-traitants. Le public, les bénéficiaires et les institutions récipiendaires ne disposent de l'information qu'en fonction du bon vouloir des organisations responsables de la mise en œuvre des projets. Pour que les nouvelles approches (comme la traçabilité des dépenses et l'affectation budgétaire selon les performances) soient efficaces, toutes les recettes et les dépenses gouvernementales doivent apparaître dans le budget et ces informations doivent être rendues publiques.

La transparence dans la traçabilité des ressources financières et l'identification des caractéristiques du processus permettant que les affectations financières, l'estimation des coûts et les dépenses demeurent dans le domaine public sont vitales pour prévenir la corruption dans le cadre du processus de conversion de l'assistance en résultats tangibles de développement.

Dans le cadre des aménagements permettant aux gouvernements bénéficiaires de tracer les fonds, les donateurs se sont engagés à aligner les programmes d'aide sur les priorités nationales de développement en utilisant de plus en plus le soutien budgétaire et à harmoniser l'octroi de l'aide en adoptant des modalités d'aide communes tant au niveau national que sectoriel. Pour ce qui est du soutien budgétaire, il est essentiel d'expliquer en quoi l'aide vient compléter les affectations nationales existantes. C'est également le cas pour suivre les résultats en matière de développement du recouvrement d'avoirs acquis illégalement, des revenus des industries extractives ou de l'Initiative de la dette pour les pays pauvres très endettés (PPTÉ), dont les fonds servent à assurer la

fourniture de services sociaux comme l'éducation, la santé, l'alimentation en eau, les infrastructures de base, la gouvernance et le renforcement des institutions. Pour le contrôle par la société civile, voir l'exemple du Nigeria et des dépenses sociales issues du recouvrement d'avoirs.

L'un des défis fondamentaux de l'aide en général et du soutien budgétaire en particulier est la fongibilité des ressources financières. L'aide peut permettre aux gouvernements d'affecter des ressources financières qui auraient dû être employées initialement à réduire la pauvreté à d'autres buts, comme les programmes de défense par exemple, qui ne méritent pas nécessairement de bénéficier d'une assistance financière. Le concept de complémentarité a été développé pour prévenir que la fongibilité de l'aide débouche sur une réaffectation des ressources. Cependant, la complémentarité peut nuire aux efforts entrepris pour améliorer la rentabilité en exigeant le maintien ou l'augmentation des niveaux actuels de dépenses par secteur tandis que les investissements engagés grâce à l'aide provoquent des niveaux de dépenses récurrentes intenable une fois l'assistance extérieure terminée.

*Recommandations:*

- 🌐 Etablir des indicateurs, permettant de tracer les résultats et l'intégrité des processus impliqués dans la conversion des ressources du développement (comme par exemple l'aide) en résultats tangibles de développement.
- 🌐 Impliquer les bénéficiaires et la société civile dans le suivi des ressources financières et des résultats escomptés pour s'assurer que les institutions nationales d'audit et les évaluations conjointes menées avec les bailleurs de fonds obtiennent des bénéficiaires et des observateurs indépendants des avis clairs et informés sur l'efficacité des mesures anti-corruption.

**Obligation de rendre des comptes et autonomisation des bénéficiaires**

La responsabilité vers le haut, envers les bailleurs de fonds, s'est révélée inefficace en termes de pertinence et de capacité à détecter la corruption. Renforcer la responsabilité en matière d'aide envers les bénéficiaires ciblés est le moyen le plus efficace de juguler la corruption. Une précondition indispensable à cette obligation de rendre des comptes est de renforcer le rôle et la capacité des populations désavantagées à l'égard des décisions sur l'utilisation des ressources de l'aide.

Rendre des comptes aux bénéficiaires est facilité par leur participation réelle dans les processus de prise de décision et de mise en œuvre de l'aide. L'espoir d'une plus grande responsabilité publique ayant pour effet une réduction de la corruption a souvent été déçu car la participation n'était que formelle.

Les populations désavantagées ont le plus à gagner dans les efforts efficaces de lutte contre la corruption. Les bailleurs de fonds doivent donner un rôle central aux bénéficiaires dans le processus de prise de décisions ainsi que dans l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance des stratégies anti-corruption.

Elargir la base des acteurs impliqués à des niveaux pertinents du processus de prise de décision permet de promouvoir la transparence, le contrôle public et une approche proactive à la lutte contre la corruption. Le rôle de la société civile à

---

La participation est authentique et efficace lorsque le rôle et la capacité des bénéficiaires sont renforcés, en leur permettant de s'approprier le processus, en leur donnant accès à des informations complètes sur les choix et en leur accordant une voix dans le processus de prise de décision.

---

tous les niveaux est indispensable pour permettre à la fois la mise en œuvre et le suivi de la participation. Certains gouvernements bénéficiaires prévoient la participation des bénéficiaires et de la société civile dans les programmes de réduction de la pauvreté en garantissant un ciblage pro-pauvres et des audits sociaux. Souvent la société civile gère elle-même les programmes de réduction de la pauvreté. Dans ce cas, les organisations de la société civile doivent s'engager à respecter un fonctionnement transparent et responsable (Charte sur la responsabilité du Groupe international des organisations non gouvernementales de solidarité - IANGO).<sup>15</sup>

Il y a de nombreux exemples réussis d'aide au développement qui soutiennent le renforcement du rôle des bénéficiaires par le biais du transfert d'appropriation.<sup>16</sup> Le processus qui consiste à les lier aux institutions en charge de la gouvernance locale reçoit un soutien de plus en plus large. Dans les projets de développement, lorsque les bénéficiaires ont apporté leur propre contribution aux résultats en matière de développement, la corruption et le détournement des ressources affectées au développement ont considérablement diminué.<sup>17</sup> Les négociations fiscales sont déterminantes car elles permettent aux citoyens d'exiger que leur gouvernement rende des comptes sur l'utilisation des ressources affectées au développement. Elles peuvent débiter au niveau local par le biais des contributions locales et des frais des usagers. Une plus grande ouverture à la participation dans la formulation des politiques publiques, les réformes de la gestion des finances publiques et les processus de vérification, y compris les audits sociaux, constituent autant de tendances prometteuses.

#### *Recommandations:*

- 🌐 Les bailleurs de fonds peuvent soutenir activement les efforts engagés dans les pays en voie de développement pour développer la transparence sur les droits des populations locales, le transfert des avoirs et les pouvoirs locaux de lever des recettes. Ce soutien a pour but de renforcer les pouvoirs participatifs des bénéficiaires dans les cadres de gouvernance locale ainsi que dans la planification et la gestion des ressources affectées au développement. Citons par exemple le transfert des infrastructures locales, de la forêt villageoise, des pâturages etc. mais aussi la surveillance et le contrôle de gestion de certains services publics (Associations des parentes d'élèves et des enseignants, centres de soin etc.).
- 🌐 Les pays bénéficiaires peuvent créer de manière proactive des plateformes permettant aux représentants élus d'examiner le budget au sein de leur circonscription et les informer sur leurs droits.
- 🌐 Les plaintes émanant du public, les suggestions et les mécanismes de suivi devraient être pilotés de manière proactive et appliqués à l'entité publique pertinente lorsqu'ils ont démontré leur utilité pour améliorer l'obligation de rendre des comptes et améliorer l'efficacité administrative.

#### **Décentralisation**

La délégation par les gouvernements des responsabilités et des ressources financières et administratives aux niveaux locaux de gouvernement peut être une opportunité déterminante de lutte contre la corruption ainsi qu'un nouveau défi.

La mise en place de la décentralisation varie d'un pays à un autre, bien que dans la plupart des cas, elle dépende du principe de subsidiarité. Certains secteurs bénéficient de niveaux plus élevés de décentralisation tandis que d'autres demeurent plus centralisés. En général, la décentralisation entraîne une perte de responsabilités opérationnelles, une réduction des pouvoirs de l'administration centrale et une réorientation des procédures en matière de notification vers les organes élus locaux.

Les défis en termes de capacité sont reconnus par les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires et ont été abordés par le passé par le biais de programmes spécifiques de soutien à la décentralisation.<sup>18</sup> La décentralisation offre une opportunité de renforcer la responsabilité publique dans le cadre politique et administratif. Le rôle des organes de contrôle et des mécanismes de recours pour les citoyens est déterminant pour satisfaire les attentes pour une plus grande responsabilité et une réduction de la corruption. Les défis locaux sont comparables aux défis identifiés au niveau du gouvernement central et exigent un engagement politique, des capacités et des ressources.<sup>19</sup>

Les gouvernements décentralisés opèrent au sein de communautés non homogènes dont le cadre régulateur est souvent plus complexe qu'au niveau national. Soutenir le gouvernement local exige de développer des approches stratégiques pour surmonter les résistances de l'administration centrale d'un côté (qui redoute la perte d'autorité qu'entraîne la décentralisation) et de certains groupes et responsables locaux de l'autre côté qui peuvent se sentir exclus de la relation patron-clientèle à laquelle ils bénéficiaient traditionnellement.<sup>20</sup> Les relations patron-client locales représentent l'un des défis les plus grands pour une décentralisation libre de toute corruption.<sup>21</sup> Les normes permettant de mesurer l'obligation de rendre des comptes, la divulgation complète des informations relatives au budget et à la planification, la transparence des marchés publics et la mise en place de formations peuvent aider à lutter contre la corruption au niveau local.

Les résistances politiques au transfert de pouvoir du centre vers la périphérie entraînent souvent une décentralisation imparfaite et les instances locales souffrent d'une insuffisance en matière de pouvoirs à percevoir des revenus. Il existe un risque élevé de collusion entre l'administration centrale, l'administration locale et les représentants élus en vue de détourner les fonds. La manière dont les transferts de responsabilités intergouvernementales pour lever les revenus sont effectués est un facteur clef pour déterminer les risques de corruption.

#### *Recommandations:*

- 🌐 Lorsque la décentralisation est un objectif affiché des gouvernements bénéficiaires, les bailleurs de fonds devraient collaborer étroitement avec les ministères responsables de la décentralisation ou avec les gouvernements locaux pour garantir que leur soutien sectoriel à la santé, l'éducation, l'eau, l'agriculture etc. renforce l'obligation locale de rendre des comptes et les mécanismes de lutte contre la corruption dans le cadre de la décentralisation.
- 🌐 Les bailleurs de fonds devraient soutenir le gouvernement central pour renforcer l'obligation de rendre des comptes des gouvernements décentralisés devant les citoyens en accroissant les ressources financières des gouvernements locaux, en soutenant le principe de l'élaboration participative du budget et en établissant des audits locaux et des mécanismes de réparation pour lutter contre la corruption.

#### 4. La responsabilité mutuelle

Les moyens durables et efficaces de lutte contre la corruption dans l'aide doivent être ancrés dans des mécanismes de responsabilité qui fonctionnent. L'analyse des relations de responsabilité développée dans la présente section est par conséquent au cœur de ce document sur l'aide et la corruption. Elle démontre que si les bailleurs de fonds peuvent jouer un certain rôle en demandant des comptes pour les financements et le soutien qu'ils fournissent, la demande pour plus de responsabilité doit légitimement venir des citoyens, de la société civile et des institutions de surveillance et de contrôle des pays bénéficiaires eux-mêmes.

La responsabilité dans le domaine de l'aide au développement est peu élevée vis à vis des contribuables des pays donateurs, en raison de la nature 'étrangère' de l'aide. L'aide est également fournie non seulement par le biais des agences d'aide bilatérales et des ONG spécialisées dans le développement, mais aussi par des banques de développement multilatérales comme la Banque mondiale (les institutions financières internationales, IFI) et les agences multilatérales des Nations Unies, ces dernières étant très indirectement responsables envers les contribuables.

Dans le même temps, les bénéficiaires dans les pays récipiendaires (en particulier quand ils appartiennent à des populations pauvres et marginalisées) ne sont, par définition, pratiquement pas dans la position d'exiger que le gouvernement (et encore moins les gouvernements donateurs) leur rende des comptes.

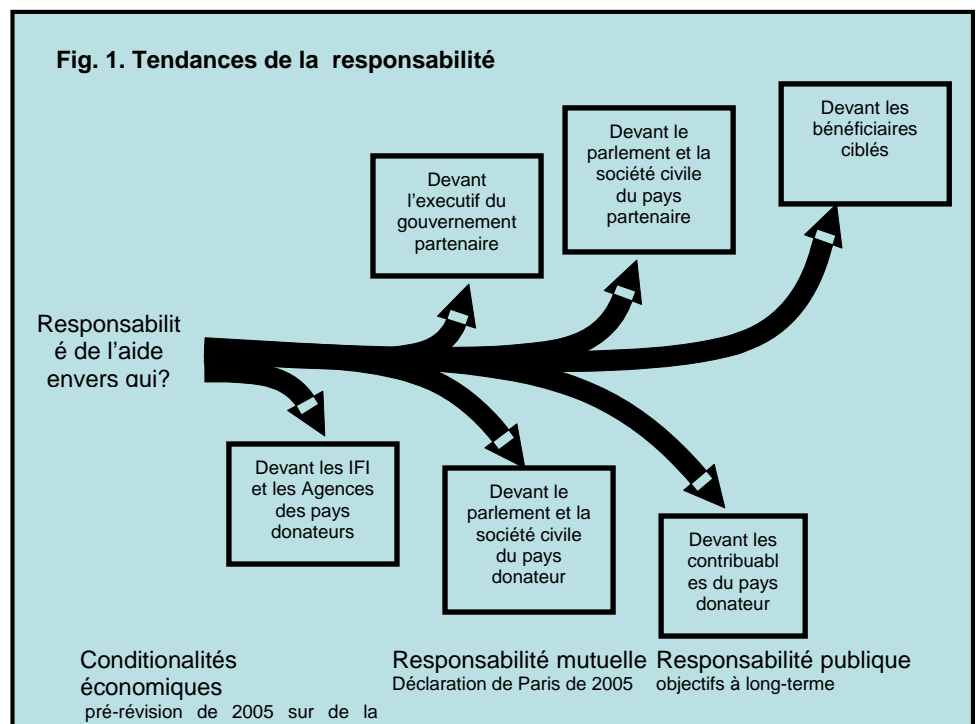
Même à l'heure actuelle, les pays les plus dépendant de l'aide doivent faire face à une situation de 'responsabilité à deux vitesses'. Ainsi, il n'est pas rare que certains gouvernements rendent plus de comptes aux bailleurs de fonds étrangers à l'occasion de réunions comme celle du Groupe consultatif parrainé par la Banque mondiale ou du Club de Paris qu'à leurs propres citoyens par le biais des comptes publics. Ce phénomène est le résultat de la 'conditionnalité', en particulier de la conditionnalité économique, par laquelle les bailleurs de fonds ont cherché à responsabiliser les bénéficiaires de l'aide. La conditionnalité économique, telle qu'elle fut pratiquée en particulier dans les années 80 et 90, est associée à une responsabilité à sens unique et est aujourd'hui considérée comme inefficace et non souhaitable.

La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de (2005)<sup>22</sup> constitue une étape pour ancrer les engagements et les obligations de partenariat dans le cadre de la responsabilité mutuelle. Ce cadre reconnaît que pour être efficace l'aide doit s'aligner sur les stratégies de développement des pays partenaires.

La responsabilité mutuelle vise à placer la relation d'aide sur une base contractuelle à double sens par laquelle les donateurs s'engagent à fournir une aide efficace et les partenaires à bien utiliser l'aide. La Déclaration de Paris définit les critères pour une aide efficace (alignement de l'aide sur les priorités, calendrier prévisible, déliement de l'aide pour une meilleure utilisation des ressources etc.) et ceux pour une bonne utilisation de l'aide (priorités stratégiques claires, gestion financière saine, systèmes de passation des marchés transparents, etc.). Enfin, la Déclaration de Paris dresse aussi la liste des indicateurs de progrès par rapport aux critères à respecter.

Si le cadre de la responsabilité mutuelle est important pour le fonctionnement d'un mécanisme de responsabilité entre les gouvernements partenaires, en lui-même il n'est suffisant pour juguler sur le long terme la corruption de manière suffisante et efficace. On ne peut parvenir à cet objectif que par le biais de mécanismes enracinés dans la responsabilité publique, c'est-à-dire l'obligation de rendre des comptes aux citoyens. Reste que la Déclaration de Paris prépare le terrain de ces objectifs à long terme en liant l'efficacité de l'aide à une forme d'aide qui renforce les capacités d'un pays de développer, de mettre en œuvre et de rendre comptes de ses stratégies devant le parlement et les citoyens.<sup>23</sup> Une étape importante est l'engagement des pays partenaires à progresser sur la question des ressources nationales qui est vitale pour renforcer la responsabilité nationale.<sup>24</sup>

La figure 1 montre les tendances de la responsabilité de l'aide qui représente les engagements pris pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption. A partir des évaluations conjointes sur les risques, ce type d'engagement contre la corruption bénéficie de l'implication de la société civile et du renforcement du rôle et de la capacité des bénéficiaires de l'aide dans les décisions qui affectent leur vie. Pour réussir, cela exige de la part des donateurs et des partenaires une stratégie d'apprentissage ouverte, inclusive et globale.



Les indicateurs de corruption et de responsabilité ne figurent pas à l'heure actuelle dans les évaluations que les bailleurs de fonds et les partenaires se sont engagés à respecter. Le cadre de la responsabilité mutuelle de la Déclaration de Paris est incomplet sans l'inclusion d'indicateurs spécifiques et la mise en place d'un processus bénéficiant de ressources et de la participation de multiples

parties prenantes dans le but d'assurer le suivi des progrès accomplis dans les efforts de lutte contre la corruption dans l'aide.

*Recommandations:*

La responsabilité mutuelle telle qu'elle est stipulée dans la Déclaration de Paris et lorsqu'elle concerne les engagements en matière de gouvernance doit garantir que l'aide soutient les mesures essentielles de lutte contre la corruption suivantes:

- ④ La formulation de stratégies nationales contre la corruption par le biais d'un cadre qui privilégie la participation des multiples parties prenantes en impliquant les bénéficiaires, les représentants élus et la société civile pour évaluer les risques de corruption et déterminer les mesures de lutte contre la corruption.<sup>25</sup>
- ④ Un soutien direct aux parlementaires et aux organes clefs de contrôle et de surveillance pour qu'ils remplissent leur mandat sur l'utilisation des ressources en cohérence avec les stratégies nationales de développement et dans le cadre de la responsabilité nationale.
- ④ Le renforcement des relations de responsabilité publique des institutions des pays donateurs pour garantir que les conclusions des évaluations, particulièrement quand elles recommandent l'amélioration des mécanismes de responsabilité relatifs aux décisions de déboursement, soient prises en compte dans les planifications future.

### Gestion des finances publiques

En pratique, les engagements pris pour développer l'aide au soutien budgétaire se sont surtout concentrés sur le système de gestion des finances publiques. Dans le cadre de la responsabilité mutuelle, les deux partenaires conviennent d'un commun accord d'une série de normes minimales crédibles concernant la responsabilité en matière de finances publiques comme point de départ de l'aide, en particulier dans le cas du soutien budgétaire. La gestion des finances publiques est considérée comme étant au cœur des efforts pour développer l'intégrité financière et prévenir la corruption. Pour l'instant, la relation entre les efforts nationaux en vue de renforcer la responsabilité des politiques publiques, des investissements et de la rentabilité des services publics est faible.

Un système de gestion des finances publiques efficace est essentiel pour les décisions des bailleurs de fonds et des pays partenaires sur les modalités de la coopération (voir le sidebar).<sup>26</sup> Pour l'instant, la relation avec les efforts nationaux en vue de renforcer la responsabilité des politiques publiques, des investissements et de la rentabilité des services publics est faible.

Pour mettre en place des mesures efficaces de lutte contre la corruption, la transparence du système de gestion des finances publiques est fondamentale, en particulier dans la formulation et la mise en œuvre du budget. Elle est fondamentale et en partie incluse dans le cadre.<sup>27</sup>

*Recommandations:*

- ④ La transparence du système de gestion des finances publiques et en particulier dans le processus budgétaire devrait être considérée comme

**La société civile, les responsables des milieux d'affaires sensibilisés aux questions éthiques et les médias jouent un rôle central pour soutenir et surveiller l'efficacité des relations de responsabilité et doivent être impliqués dans les mécanismes visant à renforcer la lutte contre la corruption.**

PEFA est révélateur de l'importance accordée à la question. Il s'agit du cœur de l'évaluation des risques fiduciaires qui comprend comme indicateurs le contrôle du législatif et des institutions de vérification du budget en plus de l'accès à l'information du public sur les données fiscales clefs.

En octobre 2004, le Groupe de travail sur les dépenses publiques du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) a entamé une nouvelle phase de travail : l'approche renforcée en faveur des réformes de la gestion des finances publiques (Strengthened Approach to Supporting PFM Reform) après avoir constaté que les efforts précédents avaient eu un impact limité. Cette nouvelle approche vise à soutenir les stratégies nationales de réformes basées sur la mesure des performances et un cadre pour les rapports sur le système de gestion des finances publiques.

pré-condition à l'octroi de l'aide budgétaire. Les pays bénéficiaires devraient veiller à une transparence totale de leur budget, par source de revenus, secteur et à tous les niveaux des dépenses, et produire des informations qui soient facilement accessibles aux citoyens de ces pays.

- Il existe des exemples d'approche participative de l'élaboration et la traçabilité des budgets. Ils pourraient être soutenus de manière proactive dans le cadre du soutien des bailleurs de fonds au renforcement de la responsabilité dans la gestion des finances publiques.<sup>28</sup>

### **Marchés publics**

La passation des marchés publics relève du système de passation des marchés du bailleur de fonds pour ce qui est du financement par projet. Les marchés publics sont soumis à une approche intégrée à la gestion des finances publiques dans le cas du soutien budgétaire ou de la mise en commun des fonds. Dans ce dernier cas, des indicateurs comparatifs et détaillés sur la passation des marchés sont développés en vue de leur utilisation conjointe par tous les bailleurs de fonds. Ceux-ci se sont engagés à utiliser progressivement les systèmes de passation des marchés publics des pays partenaires lorsque les pays donateurs et bénéficiaires se sont mis d'accord sur des normes et des procédures en la matière. De plus, les donateurs ont accepté de s'orienter vers des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne satisfont pas aux niveaux de performance convenus conjointement.<sup>29</sup>

Les marchés publics constituent l'un des domaines de l'aide au développement le plus vulnérable à la corruption. TI a élaboré des directives concrètes ainsi que des outils pour réduire la corruption dans les marchés publics. Citons comme exemple, les Pactes d'intégrité de TI ainsi qu'une variété d'autres politiques et techniques contre la corruption. Les conditions d'octroi de l'aide devraient encourager la mise en place de procédures d'appel d'offres ouvertes, libres et équitables et garantir que les bénéficiaires de l'aide la reçoivent aux meilleures conditions.

#### *Recommandations:*

- Des normes minimales pour les marchés publics telles que celles proposées par TI dans son rapport annuel sur la corruption (2005) devraient être adoptées pour promouvoir l'intégrité des procédures de passation des marchés publics.
- La transparence dans la passation des marchés et des instruments tel le Pacte d'intégrité de TI, ou tout autre instrument similaire qui soutient un système de passation des marchés libre de toute forme de corruption, devraient être intégrés au système de passation des marchés dans le cadre des programmes financés par l'aide.

### **Sélection des modes de distribution et des pays bénéficiaires de l'aide**

Certains gouvernements ont cherché à utiliser un classement de la corruption (Indice de perceptions de la corruption de TI par exemple) pour déterminer quel pays pouvait recevoir de l'aide et quel autre se verrait refuser cette aide. TI ne souhaite pas que l'IPC soit utilisé de cette façon. Les pays perçus comme étant

---

Exiger de mettre en place des programmes anti-corruption pour les soumissionnaires n'engendre pas un coût administratif supplémentaire. Cela permet aussi d'établir des normes en matière de procédure de passation des marchés publics avec des retombées largement positives.

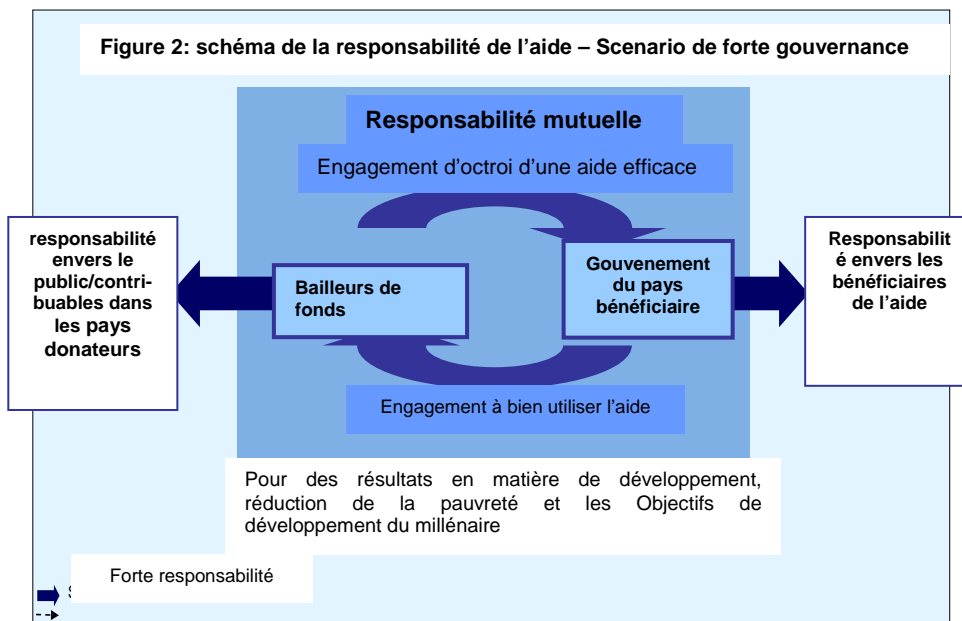
---

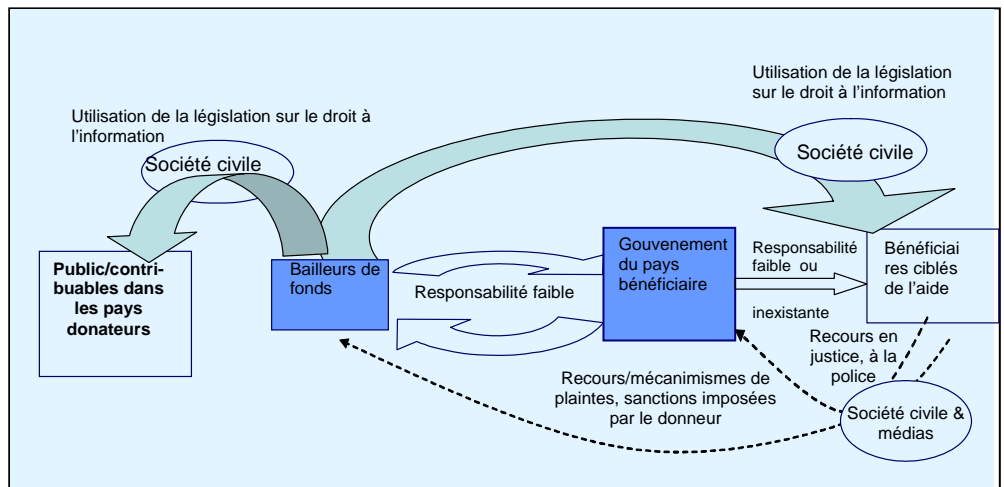


très corrompus ne peuvent pas être exclus: ce sont eux en effet qui ont besoin d'aide pour sortir de la spirale de la corruption-pauvreté. Si un pays est perçu comme corrompu, cela devrait servir de signal d'alarme aux bailleurs de fonds que des investissements sont nécessaires pour mettre en place des approches systémiques pour combattre la corruption. Lorsque des donateurs expriment leur intention de soutenir d'importants projets de développement dans des pays perçus comme corrompus, ils doivent accorder une attention particulière aux faiblesses identifiées et veiller à ce que des processus de contrôle appropriés soient mis en place.

Aborder la question de la corruption fait partie intégrante du partenariat dont les gouvernements donateurs et bénéficiaires sont responsables. Si les efforts de réduction de pauvreté sont généralement localisés dans des environnements où la corruption est endémique, les modalités d'octroi de l'aide peuvent être élaborées pour faire de la lutte anti-corruption un paramètre de premier plan. Les bénéficiaires peuvent alors en percevoir immédiatement les avantages en accédant à des ressources auparavant détournées.

En pratique, les partenariats basés sur un soutien budgétaire général ou sectoriel sont confrontés à de sérieux défis. Les bailleurs de fonds doivent s'assurer que leur soutien est négocié dans le cadre plus général des efforts entrepris par les gouvernements nationaux pour renforcer les mécanismes d'intégrité et combattre la corruption. Sans une approche transparente, globale et participative des deux partenaires pour faire face aux défis auxquels ils sont confrontés, il y a un risque d'enregistrer de mauvaises performances en termes de contrôle de la corruption. Ceci risque d'entamer un peu plus la crédibilité de l'aide et les efforts en faveur de formes de soutien basées sur une politique plus globale et compréhensive.





Lorsque l'aide basée sur des prêts devient une dette publique, la corruption des flux financiers peut en plus freiner le développement réussi des générations futures en créant un fardeau sur l'Etat et les citoyens. Une gestion financière responsable exige d'assumer la responsabilité des conséquences de la dette. Ceci devrait éclairer les partisans de l'annulation de la dette: ils sont enclins à s'assurer que les fonds de réduction de la dette sont investis dans les programmes de développement des pays bénéficiaires et que l'avenir n'est pas un retour au fardeau de la dette du passé.

A la base du cadre de la responsabilité mutuelle, il y a le 'scénario de la bonne gouvernance', aux termes duquel différentes formes d'aide (programmatiques, fonds mis en commun, soutien budgétaire) peuvent être octroyées (voir figure 2). La figure 3, par contre, présente la responsabilité dans le cadre d'une situation de gouvernance affaiblie ou insuffisante.<sup>30</sup> Dans de telles situations, les gouvernements donateurs et les pays bénéficiaires peuvent décider des modalités de distribution de l'aide qui sont transparentes pour la société civile et qui impliquent les acteurs de la société civile ainsi que les responsables locaux. Le deuxième principe illustré par la figure 3 est la formalisation des mécanismes de recours, ces derniers représentant un aspect essentiel de la responsabilité dans le scénario de la pauvre gouvernance.

Pour exercer un contrôle et être crédible, les mesures et les sanctions contre la corruption doivent être capables d'apporter des réponses graduées et prévisibles. La responsabilité mutuelle exige la mise en place d'un processus transparent et ouvert concernant les critères qui déclencheront un désengagement progressif en cas de preuves de grave corruption et en l'absence de preuve que de sérieux efforts de lutte contre la corruption ont été entrepris. A long terme, ignorer les 'fuites' et soutenir des structures de gouvernance corrompues de manière systémique nuisent à l'efficacité de l'aide et peuvent servir à perpétuer la pauvreté et les pièges de l'endettement pour les populations (voir le sidebar).

*Recommandations:*

- TI préconise qu'un bailleur de fonds doit évaluer les risques en matière de corruption et de gouvernance avant de décider de soutenir un projet d'investissement spécifique ou un programme sectoriel.
- Lorsqu'un partenaire perçoit un risque de corruption élevé, il doit gérer ce risque en concevant le projet ou le programme d'aide et structurant la transaction financière de manière à limiter suffisamment ces risques de corruption et en constituant la base d'une coopération fondée sur le principe de la responsabilité mutuelle. Lorsqu'il s'agit de programmes importants, il est conseillé de mettre en place des organes de surveillance

indépendants pendant toute la durée du projet afin de déceler et prévenir les risques de corruption au plus tôt.

- 🌐 Lorsque les normes minimales en matière de responsabilité dans la gestion des finances publiques ne sont pas satisfaites, il convient d'explorer d'autres options comme la distribution de fonds de manière directe et transparente à des secteurs qui satisfont aux normes minimales ou à des niveaux inférieurs de la structure gouvernementale.
- 🌐 Dans les situations de corruption élevée, où les seules options consistent à distribuer l'aide en dehors du système de gouvernement et directement aux responsables locaux, les bailleurs de fonds doivent s'engager avec le gouvernement récipiendaire à résoudre dans le même temps les lacunes en matière de gouvernance des secteurs concernés. S'il est évident que les pauvres ne devraient pas être pénalisés deux fois en raison d'une faible gouvernance (par la réduction, voire la cessation, de l'aide), il est clair que les modalités d'aide qui contournent les institutions publiques ne sont pas applicables durablement et qu'il convient de les faire évoluer avec le temps.

## 5. Comment distribuer l'aide pour prévenir la corruption

### L'approche par la gouvernance

Les questions centrales et surtout le contexte de la gouvernance développés dans la section IV identifient les principaux domaines dans lesquels l'aide peut participer aux efforts de prévention de la corruption. S'il existe une volonté politique de mettre en œuvre les réformes nécessaires, les bailleurs de fonds peuvent apporter un soutien actif aux réformes permettant de juguler ou de réduire la corruption. Cette section préconise une approche globale de la part des donateurs pour prévenir la corruption.

L'approche qui consiste à réaliser des études du SNI propose un cadre qui permet d'analyser l'étendue et les causes de la corruption dans un pays donné ainsi que la pertinence et l'efficacité des efforts entrepris pour lutter contre la corruption par ce pays. La plupart des Sections de TI, sinon toutes, ont développé des stratégies anti-corruption dans leur pays en appliquant ce cadre à leur analyse.

L'implication des parties prenantes qui constituent le SNI est un exemple d'approche plus inclusive que les évaluations à huis clos que certains donateurs continuent d'effectuer. Les stratégies d'assistance aux pays devraient inclure un processus participatif de type SNI qui permet une évaluation complète des risques et différentes dimensions de la corruption.

#### *Recommandations:*

- 🌐 Le soutien des donateurs aux programmes de réduction de la pauvreté développés dans le cadre des efforts nationaux en vue de renforcer les systèmes, les institutions de gouvernance et le cadre législatif concernés peut jouer un rôle central dans la lutte contre la corruption.

Le concept de Système national d'intégrité (SNI) a été élaboré et promu par TI dans le cadre de son approche globale de la lutte contre la corruption.

Le SNI comprend l'ensemble des institutions clés, législations et pratiques qui contribuent à l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans une société. Un certain nombre d'institutions de gouvernance peuvent jouer un rôle important pour prévenir la corruption.

Des 'failles' dans l'intégrité de plusieurs institutions structurelles de gouvernance auront pour conséquence de créer un environnement plus propice à la corruption.

**Les donateurs peuvent revoir leurs structures d'incitations et de récompenses pour les gestionnaires et leurs employés; ils peuvent utiliser des approches participatives pour développer des formations sur la corruption adaptées aux contextes; ils peuvent développer des options pour ce qui est de l'élaboration des projets qui modélisent la responsabilité publique et qui contribuent au renforcement des pouvoirs locaux; ils peuvent également développer des mécanismes publics de plaintes contre des cas de corruption et de sensibilisation à la corruption de sorte à établir des voies de recours en cas de corruption.**

### Les réformes internes de la distribution de l'aide

Du côté des gouvernements donateurs et des agences d'aide, le changement des modalités de l'aide doit encore se traduire par une modification des systèmes d'incitations et de performances. Il faut passer d'une culture de l'aide dans laquelle celle-ci doit nécessairement réussir à une culture d'ouverture qui admet la complexité de la distribution de l'aide sans corruption. Pour l'instant ce changement culturel n'a pas encore pénétré le niveau opérationnel des agences d'aide.

Lorsque les pressions pour les déboursements continuent de dominer l'évaluation des performances individuelles et organisationnelles des bailleurs de fonds, ces pressions entrent directement en conflit avec les efforts engagés pour identifier les risques de corruption et agissent comme des mesures dissuasives pour lutter contre la corruption.

Il est important de passer des engagements politiques de haut niveau à des mesures politiques opérationnelles qui soutiennent l'engagement pro-actif à lutter contre la corruption dans la distribution de l'aide au niveau local. Du côté des donateurs, un examen des facteurs dissuasifs qui empêchent les employés des agences d'aide de progresser dans l'identification et la prévention de la corruption pourrait se révéler utile.

De même, développer la prise de conscience et lutter contre l'offre de la corruption sont à la portée des pratiques anti-corruption des donateurs. Des progrès pourraient être réalisés si les fournisseurs corrompus étaient exclus et on observe actuellement une meilleure coordination du principe d'exclusion parmi les banques de développement multilatérales et les bailleurs de fonds comme la Commission européenne et les donateurs bilatéraux. La nécessité de passer des engagements politiques de haut niveau à des mesures politiques opérationnelles s'applique également pour les fournisseurs et les entreprises du secteur privé. Les options envisagées dans ce domaine consistent à exiger que les fournisseurs mettent en place leur propre programme de lutte contre la corruption, des formations appropriées en la matière et des outils d'évaluation interne concernant les comportements anti-corruption. Les organisations de la société civile sont confrontées aux mêmes défis: la prise de conscience des questions relatives à la gouvernance, la responsabilité interne et la lutte contre la corruption leur est tout autant bénéfique.

#### *Recommandations:*

- Les réformes internes des bailleurs de fonds qui revoient les mesures incitatives internes et renforcent la responsabilité publique par rapport aux engagements et aux décisions de décaissements sont indispensables pour améliorer la performance de l'aide en matière de lutte contre la corruption.

## 6. Conclusion

Les arguments invoqués dans ce document sont tirés du débat sur le développement ainsi que de l'expérience de TI en matière d'approches globales de la lutte contre la corruption. On peut tirer un certain nombre de conclusions claires sur la question de la corruption dans l'aide:

---

Reconnaître la gravité de l'offre de corruption, le fait que les entreprises étrangères sont souvent la source de pots-de-vin dans les pays en voie de développement et qu'aux termes des dispositions des conventions internationales, le versement de pots-de-vin est un crime, cela signifie que les donateurs doivent rendre public et appliquer leurs propres législations en matière de lutte contre la corruption.

---

- 🌐 La transparence est essentielle dans toutes les actions menées par les pays récipiendaires et les bailleurs de fonds, surtout en ce qui concerne les revenus, le budget et les contributions des donateurs.
- 🌐 La responsabilité doit être mutuelle entre bailleurs de fonds, bénéficiaires, citoyens et gouvernements des pays bénéficiaires.
- 🌐 La mise en œuvre de l'aide doit traduire en actes les engagements pris et introduire les réformes nécessaires (organismes de surveillance indépendants et puissants, par exemple).
- 🌐 L'application des lois, des règlements et des sanctions est essentielle et exige un système judiciaire puissant et indépendant.
- 🌐 La durabilité des réformes et de la bonne gouvernance de l'Etat, de l'administration régionale et locale, est assurée par la participation informée des citoyens dans le développement et les progrès de leur pays aux côtés d'organisations fortes de la société civile.

La solidité des cadres politiques, des systèmes de gestion des finances publiques et de la transparence budgétaire est le pivot de la responsabilité dans le transfert des ressources de l'aide. La transparence budgétaire en particulier est au cœur des relations de responsabilité entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires, entre le parlement et l'administration publique. Dans le monde entier, on constate que les parlementaires cherchent à obtenir un engagement plus fort en faveur de la responsabilité du processus d'élaboration politique et budgétaire dans lequel les ressources de l'aide sont octroyées.<sup>31</sup> L'aide au développement sera moins vulnérable à la corruption et plus efficace pour réduire la pauvreté si elle renforce la chaîne de la responsabilité nationale auprès des citoyens. La société civile est considérée comme un partenaire important pour assurer l'utilisation responsable et sans corruption des ressources publiques, comme les fonds d'aide.

Pour que l'aide soit un instrument soutenant la gouvernance et la lutte contre la corruption, TI préconise que les processus d'octroi de l'aide dépassent l'approche étroite qui se réduit à cibler seulement quelques acteurs clés de la gouvernance. Les bailleurs de fonds doivent s'engager de manière proactive dans les diverses institutions de gouvernance des pays bénéficiaires (législatif, exécutif, judiciaire, organismes de vérification, médias etc.) qui déterminent l'intégrité nationale en leur apportant un soutien direct pour permettre d'accomplir leur rôle pour promouvoir une société libre de corruption.

Renforcer le rôle et la capacité des pauvres, les acteurs essentiels de l'aide, en les impliquant dans les processus de prise de décisions contre la corruption et pour le développement est nécessaire pour garantir leur participation réelle. L'aide permet de prévenir la corruption lorsqu'elle soutient de tels processus participatifs, non seulement au niveau local mais aussi de manière globale dans les processus politiques budgétaires et de décentralisation qui visent à combler le fossé de la responsabilité.

Dans le monde, il existe des exemples sur la façon dont ces processus peuvent être mis en place.<sup>32</sup> Certains de ces processus sont menés au niveau national par les gouvernements pour garantir un développement plus responsable au

Le gouvernement indien a mis en place des sanctions et des mesures incitatives sectorielles et transversales aux termes desquels le transfert des ressources du gouvernement central vers les gouvernements des états dépend des dispositions prises en vue d'une plus grande responsabilité au niveau local dans l'utilisation des ressources. L'aide octroyée pour ces secteurs est automatiquement réduite dans les états dont les performances sont faibles et pour lesquels on privilégie le renforcement des capacités plutôt que de procéder à des transferts de fonds.

niveau des gouvernements locaux et régionaux. Etablir des processus inclusifs à base élargie pour l'élaboration de l'assistance au développement, le choix des modalités de l'aide et la stratégie anti-corruption que le pays partenaire souhaite mettre en place est déjà contenu de manière implicite dans les directives de nombreux bailleurs de fonds. Ces tendances constituent une évolution prometteuse pour la lutte contre la corruption. La société civile devra s'assurer que les efforts anti-corruption demeurent transparents, tant dans leur conception que dans les débats qu'ils suscitent.

## 7. Résumé des principales recommandations

### *Contexte politique et de gouvernance:*

- Les bailleurs de fonds et les partenaires devraient se servir du modèle du SNI de TI ou d'autres études d'intégrité globales similaires pour rechercher des points d'entrée systémiques permettant à l'aide de renforcer l'intégrité et de prévenir la corruption dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté.
- Les bailleurs de fonds devraient soutenir directement le rôle de surveillance de la société civile, en particulier lorsqu'il s'agit du soutien budgétaire, pour garantir que les organisations de la société civile jouent un rôle efficace dans les mesures globales de lutte contre la corruption.

### *Transparence de l'aide :*

- Les bailleurs de fonds devraient montrer l'exemple en matière de transparence de l'aide devant leurs contribuables en rendant obligatoire la diffusion de toutes les décisions concernant l'aide et les transferts, depuis la phase de commencement jusqu'à la phase d'évaluation.
- La transparence budgétaire devrait être un aspect essentiel de toutes les formes d'aide, y compris dans le but de soutenir les pays bénéficiaires dans leurs efforts pour respecter leurs engagements contre la corruption pris au niveau mondial.

### *Responsabilité et renforcement des pouvoirs locaux :*

- Les bailleurs de fonds devraient soutenir conjointement la formulation des stratégies nationales contre la corruption par la participation des multiples acteurs concernés en impliquant les bénéficiaires, les représentants élus et la société civile dans leurs évaluations et l'élaboration des mesures anti-corruption.
- La conception, la mise en œuvre et la surveillance de l'aide devraient soutenir des processus transparents et inclusifs renforçant les mécanismes nationaux de responsabilité.

### *Responsabilité mutuelle :*

- Avant de convenir d'une relation de responsabilité mutuelle, les pays bénéficiaires doivent évaluer la demande nationale pour les politiques financées par l'aide.<sup>33</sup>

- 🌐 Les bailleurs de fonds devraient répondre le plus rapidement possible aux requêtes des pays bénéficiaires visant à soutenir les principales institutions de gouvernance, y compris en ce qui concerne l'indépendance et la base de ressources des principaux organismes de surveillance. En particulier, l'aide devrait être octroyée pour rendre le système judiciaire accessible aux pauvres.
- 🌐 Les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires devraient déterminer une feuille de route liée dans le temps pour accroître les engagements indispensables au renforcement de la responsabilité nationale dans le domaine de la perception des revenus nationaux. Les donateurs devraient veiller à ce que les décisions de décaissements ainsi que les procédures d'évaluation et de vérification sur lesquelles se basent ces décisions demeurent dans le domaine public.
- 🌐 Les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires devraient institutionnaliser des mécanismes conjoints crédibles, capables de traiter les plaintes concernant des cas de corruption émises par les bénéficiaires, la société civile et autres parties prenantes concernées. Un système de réparations public et transparent peut encourager les citoyens à participer aux mesures gouvernementales de lutte contre la corruption.

*Distribution de l'aide :*

- 🌐 L'approche choisie pour la distribution de l'aide devrait tenir compte des analyses de risques de corruption élaborées conjointement par les bénéficiaires et les bailleurs de fonds, avec la participation de la société civile, du secteur privé et des bénéficiaires.
- 🌐 Toutes les procédures de passation des marchés publics menées par les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires devraient être effectuées de manière totalement transparente et équitable sous une surveillance indépendante appropriée. Les gouvernements donateurs et récipiendaires devraient garantir la transparence des procédures de passation des marchés publics en se servant des Pactes d'intégrité, des programmes de respect des mesures anti-corruption et de la surveillance par la société civile des marchés publics.
- 🌐 Les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires devraient ouvrir des enquêtes concernant les plaintes et mettre en place des sanctions publiques contre les entreprises qui répondent à des appels d'offres, telle que l'exclusion en cas de corruption, et exiger des soumissionnaires qu'ils fassent la preuve de l'application efficace de mesures internes de lutte contre la corruption.
- 🌐 Les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires devraient convenir au commencement de leur partenariat des sanctions anti-corruption à appliquer lorsque les engagements de responsabilité concernant l'application de mesures anti-corruption ne sont pas respectés.

*Réformes internes :*

- 🌐 Les administrations des bailleurs de fonds et des pays bénéficiaires devraient revoir les mesures incitatives de manière à récompenser la responsabilité publique et les mesures<sup>23</sup> anti-corruption tout en appliquant des sanctions en cas de non respect de ces mesures.
- 🌐 Les bailleurs de fonds devraient s'attaquer aux incohérences sérieuses dans l'application des mesures contre la corruption en mettant en place des critères d'excellences de référence.



**Référence:**

<sup>1</sup> Nous nous félicitons que les bailleurs de fond, sous les auspices du Comité pour l'assistance au développement (CAD) de l'OCDE, envisagent des actions conjointes et concertées d'évaluation de la corruption au sein du cadre plus général de la gouvernance.

<sup>2</sup> Selon les statistiques du CAD/OCDE (qui incluent l'ajustement de la dette), les dix premiers pays bénéficiaires de l'assistance officielle au développement et l'assistance officielle pour l'année 2004 étaient l'Irak, la République démocratique du Congo, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, l'Afghanistan, l'Égypte, le Pakistan, le Ghana et le Vietnam (par ordre décroissant).

<sup>3</sup> Ce phénomène se reflète dans l'Indice de perceptions de la corruption de TI (IPC). Il est important de noter que les raisons expliquant l'occurrence de la corruption dans ces pays sont déterminées aux niveaux national et international.

<sup>4</sup> Voir les statistiques de l'aide du CAD de l'Organisation pour la coopération économique et le développement,

[http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_34700611\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_34447_34700611_1_1_1_1,00.html) et <http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf>

<sup>5</sup> Stephen Knack, *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*, (Banque mondiale: 2000) [http://nbn0018.worldbank.org/research/workingpapers.nsf/0/30529397228d0a778525691c006768c7/\\$FILE/nps2396.pdf](http://nbn0018.worldbank.org/research/workingpapers.nsf/0/30529397228d0a778525691c006768c7/$FILE/nps2396.pdf)

<sup>6</sup> Nous nous félicitons de cette tendance. Néanmoins, il convient de garder présent à l'esprit que les évaluations sont payées par les agences d'aide des pays donateurs elles-mêmes et que par conséquent, elles sont loin d'être indépendantes. Les évaluations ainsi que les rapports d'audit subissent des modifications importantes avant d'être rendus publics. De plus, les bénéficiaires qui souhaiteraient s'assurer que leurs opinions, leurs plaintes ou leurs suggestions sont bien prises en compte n'ont généralement pas la possibilité d'accéder aux documents publiés sur le web.

<sup>7</sup> Voir Centre for Global Development, *Commitment to Development Index 2005*,

<http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi>. Il y a néanmoins des développements positifs lorsque la Commission européenne ouvre ses appels d'offres internationaux non seulement aux pays en voie de développement mais aussi aux pays développés. Les restrictions sont appliquées en cas d'absence de réciprocité (Directive du Conseil de l'Europe, décembre 2005). La Déclaration de Paris comprend le développement de l'aide déliée comme l'un de ses indicateurs de progrès, même si cet indicateur n'est pas quantifié.

<sup>8</sup> L'aide est comparée aux flux des revenus de l'industrie extractive lorsqu'elle nuit aux mécanismes nationaux de responsabilité. Voir aussi Bantekas, Ilias, 2005: *Natural Resource Revenue Sharing Schemes (Trust Funds) in International Law*, NILR (Netherlands International Law Review) LI: 31-56, 2005.

<sup>9</sup> Voir CAD/OCDE Issues Paper December 2006, 'An Agenda for Collective Action against Corruption'.

<sup>10</sup> En ce qui concerne les catastrophes naturelles, voir aussi :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmintdev/1188/1188i.pdf>

<sup>11</sup> Il est généralement admis que le secteur public dans de nombreux pays est victime d'un excédent de personnel, inefficace, inefficent et qu'il absorbe une part importante du PNB.

<sup>12</sup> Selon une récente résolution du parlement européen, le financement indépendant des organisations de la société civile fait partie intégrante du recours croissant au soutien budgétaire pour garantir la reconnaissance des nombreux acteurs qui sont requis pour assurer que l'aide contribue effectivement au développement. (Résolution du parlement européen sur l'assistance budgétaire aux pays en voie de développement (2006/2079(INI)).

<sup>13</sup> Une telle collaboration encourageante est illustrée par les International Parliamentarians Petition for Democratic Oversight (la pétition internationale des parlementaires pour le contrôle démocratique ?) des politique du FMI et la Banque mondiale formulées en septembre 2004 et qui ont reçu le soutien d'organisations de la société civile comme World Development Movement, le Bretton Woods Project, Christian Aid, Action Aid et le Jubilee Debt Campaign.

<sup>14</sup> De la même manière, le GOPAC (Global Organization of Parliamentarians against Corruption, Organisation Mondiale des Parlementaires Contre la Corruption) a élaboré une série de recommandations pour accroître l'efficacité du travail parlementaire dans le combat contre la corruption. Le Réseau parlementaire de la Banque mondiale note qu'il existe un fort besoin d'informer les parlementaires sur leur rôle, et des sujets qu'ils décident de traiter. TI soutient leur demande pour que la Banque mondiale affecte des fonds spécifiquement dans ce but.

<sup>15</sup> Les 11 membres signataires sont: ActionAid International, Amnesty International, CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, Consumers International, Greenpeace International, Oxfam International, International Save the Children Alliance, Survival International, International Federation Terre des Hommes, Transparency International, World YWCA.

<sup>16</sup> Les exemples les plus frappants de tels transferts sont légion dans le domaine du transfert de la gestion de l'irrigation. Lorsque la gestion des infrastructures et de la clientèle est transférée aux associations d'usagers de l'eau dès le début, ces infrastructures continuent de fonctionner et sont gérées sans corruption. Toutes les données concernant l'efficacité de ces transferts soulignent la nécessité de déterminer une taille appropriée et des unités homogènes ainsi que la transparence dans les frais, les services et le partage de l'information sur la disponibilité de l'eau. Il existe d'autres exemples semblables dans la gestion des forêts et des pâturages lorsqu'ils sont administrés en tant que ressources communales au niveau local.

<sup>17</sup> Les ouvrages consacrés au développement et traitant de l'appropriation, non pas pour aborder la thématique de la corruption mais pour garantir la durabilité des investissements consacrés au développement, attestent de l'efficacité de cette approche. Cela date des efforts de R. Chambers et les approches participatives IDS, un élément clef du débat portant sur la gestion des biens communs (tel que le montré le travail de E. Ostrom) et nous renseigne aujourd'hui sinon sur la pratique en tout cas sur les desseins de nombreuses approches du développement basées sur le soutien des groupes locaux.

<sup>18</sup> Pour le résumé des principales conclusions, voir Tomás Lindemann, *Rural Institutions and Participation Service*, FAO Rural Development Division, 'Lessons Learnt in the Field of Decentralization and Local Government Development in Rural Areas of Latin America' consultable sur : [www.fao.org/sd/dim\\_in2/in2\\_050501a1\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/dim_in2/in2_050501a1_en.htm). Les facteurs clefs identifiés pour réussir la décentralisation sont le renforcement institutionnel au niveau de la famille et des groupes locaux et les incitations en faveur du renforcement des avoirs locaux par opposition aux relations clientélistes pour élaborer l'appropriation des instruments et des outils affectés à des projets. Voir aussi Robertson Work, Principal Policy Advisor, Decentralisation Democratic Governance Team, IDG/BDP, UNDP, 2002, 'Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development', Document présenté lors de la deuxième conférence internationale sur le fédéralisme et la décentralisation: quel avenir pour les Etats décentralisateurs (2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States?) – Manille, Philippines. Ce travail analyse les défis de la décentralisation de sorte à ce que "toutes les parties prenantes peuvent faire entendre leur voix". Pour les conditions de la décentralisation politique, voir aussi <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTDSRE/0,,contentMDK:20246049-menuPK:2086199-pagePK:210058-piPK:210062-theSitePK:390243,00.html>. Voir aussi, Odd-Helge Fjeldstad WP 2004: 10 'Decentralisation and corruption' A review of the literature CMI Working Paper.

## Pauvreté, aide et corruption

Ce prise de position a été préparé par l'équipe de Département Politique et Recherche du Secrétariat International de TI.

Pour plus d'informations sur le travail de TI sur pauvreté, aide et corruption, veuillez visiter le site Web de TI : [http://www.transparency.org/global\\_priorities/poverty](http://www.transparency.org/global_priorities/poverty).

Pour plus d'information sur ce document de travail, veuillez contacter Craig Fagan au Secrétariat de TI: plres [at] transparency.org

- <sup>19</sup> La majorité des institutions identifiées dans le cadre de l'analyse des Systèmes nationaux d'intégrité (SNI) de Transparency International ont des équivalents locaux. Les institutions clés identifiées dans ce cadre sont: le législatif, l'exécutif, le judiciaire, l'auditeur/vérificateur général, l'ombudsman/médiateur, les organismes de contrôle, les services publics, les médias, la société civile, le secteur privé et les acteurs internationaux. (Voir aussi les recommandations concernant la décentralisation et les pouvoirs dévolus).
- <sup>20</sup> La recherche sur ce thème date des années 50 à l'ère du développement communautaire. Aujourd'hui, on examine la thématique de la décentralisation et de la corruption (Documents de travail de CMI). Le PNUD et la Banque mondiale disposent d'unités séparées qui traitent du thème des facteurs clés pour la réussite de la décentralisation et font des recommandations semblables. Les deux organismes soulignent les défis que représentent la relation patron-client ainsi que le rôle clé des gouvernements nationaux, sous-nationaux et locaux.
- <sup>21</sup> Centre de développement de l'OCDE – Document de travail n°236, 'Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact', par J. Jütting, C. Kauffmann, I. McDonnell, H. Osterrieder, N. Pinaud et L. Wegner
- <sup>22</sup> La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle) est le résultat d'un forum de haut niveau qui s'est tenu en mars 2005 et fait suite à la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004).
- <sup>23</sup> Les Articles 3 et 48 soulignent l'importance de la responsabilité devant les instances parlementaires ainsi que les engagements des pays en voie de développement pour systématiquement renforcer leurs approches participatives.
- <sup>24</sup> Voir aussi l'Article 25 de la Déclaration de Paris. Les efforts pour mobiliser les ressources nationales ne devraient pas être mesurés en termes absolus mais en terme d'accroissement de la consolidation des finances publiques pour garantir l'intégration des populations marginalisées dans le processus central de redevabilité émanant des contributions fiscales.
- <sup>25</sup> Il conviendrait de parvenir à un accord avec les partenaires sur des mécanismes conjoints et crédibles capables de traiter les plaintes relatives à la corruption déposées par les bénéficiaires, la société civile et les parties prenantes concernées.
- <sup>26</sup> Il convient cependant de préciser que les décisions prises pour l'octroi du soutien budgétaire sur la base de l'évaluation des risques fiduciaires entrepris en utilisant l'indicateur de haut niveau du PEFA souffrent de l'absence d'indicateurs et de perspectives prenant en compte la corruption politique. Voir également le CMBRIEF, novembre 2005, Volume 4 No. 4. et [www.u4.no](http://www.u4.no). En l'absence de tels indicateurs, on peut se demander comment le dialogue politique qui est vital au soutien budgétaire peut aborder l'impact de la corruption politique sur le système de gestion des finances publiques.
- <sup>27</sup> *ibid*
- <sup>28</sup> Voir *Guidelines and Reference Series (2006), 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery' Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approach and Capacity Development in Public Financial Management*, consultable sur: <http://www.necd.org/datanecd/53/7/34583142.pdf>
- <sup>29</sup> L'activité conjointe du CAD/OCDE pour la passation des marchés publics, en collaboration avec la Banque mondiale et leurs homologues clés responsable de la passation des marchés dans les pays en voie de développement, fournit une échelle de classement divisée en quatre (de A à D) pour tous les systèmes de passation des marchés des pays. Les données existantes ont été réajustées pour servir de base en 2006 et la version 4 de l'instrument d'évaluation et d'évaluation des systèmes publics de passation des marchés a été adoptée.
- <sup>30</sup> Dans les deux figures, les flèches représentent les obligations de responsabilité et non les flux financiers. Les schémas de la responsabilité dans les deux figures ne sont là que pour illustrer le contraste entre les deux situations et n'empêchent pas les relations de responsabilité des donateurs avec le gouvernement, la société civile et les partenaires d'exister de façon simultanée. Dans tous les cas, il est également clair que pour tendre vers le "scénario de la bonne gouvernance", où il existe des points d'entrée (avec une appropriation locale) pour que l'aide et l'assistance technique consolident les institutions de gouvernance et renforcent les systèmes d'intégrité, il convient de les soutenir. D'un autre côté, dépendre de spécialistes dans la gestion de la gouvernance et des dépenses publiques (quelque soit la dynamique nationale, l'état de l'appropriation ou les groupes de pression), constitue un déploiement d'experts peu rentable.
- <sup>31</sup> Le travail de sensibilisation et de formation de la Global Association of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC, Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption) et de sa branche régionale, l'African Parliamentarians Network Against Corruption (APNAC, Réseau de parlementaires africains contre la corruption) est une étape importante sur la voie d'une responsabilité accrue.
- <sup>32</sup> Par exemple: le MCA (Millennium Challenge Account, Fonds pour le défi du millénaire) pour inciter à la meilleure gouvernance, l'Improved Governance and Accountability Pact (IGAP, Pacte pour l'amélioration de la gouvernance et de la redevabilité) pour la Sierra Leone, l'aide de la Commission européenne pour l'Afghanistan. Tous démontrent que la participation et la responsabilité font partie intégrante de l'élaboration de systèmes de gouvernance forts.
- <sup>33</sup> Lorsque le soutien à la politique sectorielle existe, les donateurs devraient aider les pays bénéficiaires à établir des processus d'élaboration de politiques participatives qui déterminent la demande nationale et renforcent la redevabilité et la transparence dans les politiques financées par l'aide.

**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

Téléphone

**+49-30-343820 -0**

Fax

**+49-30-347039 -12**

Secrétariat International

**Alt-Moabit 96**

**10559 Berlin**

**Allemagne**

© 2008 Transparency International. Tous droits réservés.

**Transparency International (TI) est l'organisation de la société civile mondiale au premier plan de la lutte contre la corruption. Par plus de 90 sections dans le monde entier et avec un secrétariat international à Berlin, Allemagne, TI sensibilise sur les effets nuisibles de la corruption ; TI collabore avec ses partenaires dans les gouvernements, le secteur privé, et la société civile afin de développer et appliquer des mesures efficaces contre la corruption. Pour plus d'information veuillez visiter : [www.transparency.org](http://www.transparency.org)**