



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Direction du développement  
et de la coopération DDC

# Directives de la DDC en matière de **lutte contre la corruption**





# Synthèse

La corruption absorbe des fonds et des ressources considérables, les détournant ainsi des investissements et des programmes qui sont indispensables pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et pour réduire la pauvreté dans le monde. Dans sa coopération internationale, la Suisse adopte une politique de tolérance zéro vis-à-vis des pratiques de corruption. Elle reste résolument fidèle à son engagement consistant à combattre énergiquement la corruption à l'échelle internationale par son soutien à de nombreux centres de compétences et initiatives, et par son travail avec les pays partenaires, où elle appuie des programmes de lutte contre corruption tout en intégrant des mesures anticorruption dans tous les domaines thématiques.

Les directives de la DDC en matière de lutte contre la corruption reposent sur sa longue expérience dans ce domaine ainsi que sur les connaissances les plus récentes en la matière. Dans son approche stratégique de la corruption, la DDC ne perd pas de vue que cette dernière dépend fortement du contexte, qu'il s'agisse des facteurs qui la provoquent ou de ses manifestations, et souligne que le développement d'initiatives anticorruption efficaces nécessite une évaluation minutieuse de chaque cas et l'élaboration de mesures spécifiques. Dans les présentes directives, la DDC reconnaît que la corruption est généralement un problème systémique associé à des mécanismes de conquête et d'exercice du pouvoir, ainsi qu'à des pratiques permettant de faire face lorsque les ressources sont rares.

Consciente de la complexité de la lutte anticorruption, la DDC a adopté une **approche à quatre piliers** adaptable au contexte, destinée au traitement des causes profondes de la corruption, intégrée dans les différents domaines thématiques et propice à la mise en œuvre d'interventions ainsi qu'à la promotion du dialogue à travers une approche coordonnée avec tous les acteurs concernés :

1. **Compréhension de la corruption** : il est fondamental de procéder à une évaluation minutieuse de chaque contexte sachant que la corruption est généralement répandue mais aussi profondément ancrée.
2. **Soutien aux interventions stratégiques contre la corruption** : une intervention dite stratégique a pour principal objectif de réduire la corruption. Elle vise à traiter les réels problèmes (pertinence), intègre le fait de réfléchir et d'agir dans une perspective politique (faisabilité), réduit les risques et est conçue pour ne pas entraîner de conséquences indésirables (do no harm). De plus, elle est adaptative et ouverte à l'innovation (promotion de la durabilité).
3. **Intégration systématique de la lutte contre la corruption** : intégrer des mesures de prévention de la corruption aux décisions de programmation dans tous les domaines thématiques renforce l'efficacité des efforts de la DDC et protège les investissements dans les services essentiels.
4. **Coordination et dialogue soutenus** : la DDC cultive des relations solides avec d'autres partenaires au développement et avec les acteurs concernés dans ses pays partenaires : ensemble, ils identifient des objectifs communs, font entendre une voix collective et déploient des actions coordonnées. En outre, la DDC soutient des actions et des initiatives coordonnées à l'échelon international.

Aux côtés d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux, la DDC reconnaît qu'il est crucial de maintenir et de continuer à développer son engagement dans la lutte anticorruption, y compris dans des contextes qui ne sont pas favorables – que ce soit en raison d'une absence de volonté politique ou d'autres obstacles. La DDC continuera à renforcer les capacités des principaux acteurs et à consolider les systèmes d'intégrité et de redevabilité, en prenant en compte les opportunités et les défis propres à chaque contexte ainsi qu'en reconnaissant les risques et en développant des mesures de gestion adaptative et des stratégies d'atténuation.

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Qu'est-ce que la corruption, quelles en sont les causes et comment la combattre ?</b>	<b>6</b>
Définition de la corruption et manifestations courantes de ce phénomène	6
Catégorisation des moteurs de la corruption et des mesures anticorruption	7
<b>La corruption, le développement durable et l'architecture globale de lutte contre la corruption.</b>	<b>8</b>
Pourquoi la corruption est-elle un sujet prioritaire pour la communauté internationale ?	8
L'architecture globale de lutte contre la corruption	10
<b>Contribution de la Suisse aux efforts de lutte contre la corruption dans la coopération internationale</b>	<b>11</b>
Soutien aux initiatives anticorruption globales	11
Soutien à la lutte internationale contre les flux financiers illicites	11
Soutien aux efforts anticorruption et partenariats stratégiques multilatéraux	12
Soutien aux efforts anticorruption dans les pays partenaires	12
Systèmes de contrôle de conformité internes de la DDC et procédures permettant de protéger l'argent des contribuables suisses	13
Modèle à trois lignes de défense utilisé par la DDC/DFAE	<b>13</b>
<b>Les quatre piliers de l'approche anticorruption de la DDC</b>	<b>14</b>
Pilier 1 : compréhension de la corruption	14
Pilier 2 : soutien aux interventions stratégiques contre la corruption	15
Pilier 3 : intégration systématique de la lutte contre la corruption dans tous les secteurs	16
Pilier 4 : coordination et dialogue soutenus, alliances stratégiques	17
Quatre piliers complémentaires qui se renforcent mutuellement	18
Risques et défis	18
<b>Mise en œuvre</b>	<b>19</b>
Approche pangouvernementale	19
Principes et modalités	19
Ressources et capacités	19
Répartition des responsabilités au sein de la DDC pour la mise en œuvre des nouvelles directives	19
<b>Annexe</b>	<b>20</b>
Annexe 1 : Formes de corruption fréquentes	20
Annexe 2 : Catégorisation des moteurs de la corruption et des mesures anticorruption correspondantes	21
Annexe 3 : Systèmes de contrôle de conformité internes de la DDC et procédures permettant de protéger l'argent des contribuables suisses	22

# Introduction

C'est à juste titre que la lutte contre la corruption constitue une priorité dans l'agenda international. En effet, la corruption empêche une croissance économique durable et inclusive, favorise les inégalités et met à mal la justice et la paix. Le rôle de réseaux transnationaux dans le blanchiment du produit de la corruption est largement avéré. Dès lors, il est manifeste que lutter contre cette dernière est une responsabilité partagée à l'échelle mondiale.

La DDC a une conscience aiguë des dangers liés à la corruption et s'attache à contribuer activement aux efforts internationaux visant à prévenir et à combattre les délits de corruption. Elle reconnaît aussi que la lutte anticorruption constitue un élément essentiel du renforcement des systèmes de gouvernance et de l'instauration d'un développement socioéconomique inclusif et durable dans ses pays partenaires. Elle sait en outre que la corruption représente un risque pour ses projets et programmes puisqu'elle met en péril leur efficacité et favorise la mauvaise gestion et les risques de détournement de l'aide financière suisse. La lutte contre la corruption concorde avec la promotion des thématiques prioritaires ainsi qu'avec la poursuite des objectifs de la stratégie de coopération internationale 2021–2024 de la Suisse et de l'Agenda 2030 pour le développement durable, en particulier de l'ODD 16 (Paix, justice et institutions efficaces).

Le présent document expose l'approche conceptuelle de la DDC en matière de corruption et énonce des directives facilitant l'élaboration de politiques anticorruption et de décisions de programmation efficaces fondées sur des données factuelles. Ces directives de la DDC constituent une mise à jour du document « Combattre la corruption : stratégie de la DDC » de 2006 et sont conformes à la [stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021–2024](#). Elles complètent par ailleurs d'autres directives de la DDC concernant

des thématiques liées à la gouvernance (voir les directives de la DDC en matière de gouvernance) et sont donc un élément essentiel de sa politique en la matière. La lutte contre la corruption est l'une des dimensions centrales de la gouvernance avec la redevabilité, la transparence et l'efficacité.

Les présentes directives anticorruption s'adressent au personnel de la DDC et à ses partenaires de mise en œuvre. Elles permettent aussi d'informer d'autres acteurs et le public intéressé des conceptions et des approches de la DDC en matière de lutte contre la corruption. Des directives opérationnelles accompagnent ce document, détaillant la mise en pratique de l'approche anticorruption de la DDC pour la prise de décisions en matière de programmation.

Les présentes directives reposent sur la longue expérience de la DDC dans ce domaine ainsi que sur les connaissances les plus récentes en matière de corruption, à ses causes et aux approches permettant de la combattre efficacement. Le chapitre 1 présente des définitions, résume ce que l'on sait actuellement des moteurs de la corruption et aborde les principales approches anticorruption. Le chapitre 2 explique pourquoi la lutte contre la corruption est une priorité dans l'agenda international du développement, tandis que le chapitre 3 montre comment la Suisse et la DDC se positionnent et interviennent dans la lutte globale contre la corruption. Le chapitre 4 expose l'approche anticorruption de la DDC, dont un principe majeur est que la corruption constitue un phénomène fondamentalement dépendant du contexte et qui requiert donc une évaluation minutieuse et des mesures différenciées. Il aborde aussi les risques et les défis inhérents au travail dans ce domaine. Enfin, le chapitre 5 porte sur l'application de ces nouvelles directives et présente les ressources engagées et la répartition des responsabilités au sein de la DDC.

# Chapitre 1.

## Qu'est-ce que la corruption, quelles en sont les causes et comment la combattre ?

### Définition de la corruption et manifestations courantes de ce phénomène

Le concept de corruption est large. On l'utilise en référence à des actions qui, selon la définition de Transparency International, impliquent « le détournement à des fins privées d'un pouvoir confié en délégation ». De portée générale, la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) couvre toute une série de formes de corruption dans le secteur public, dont la corruption d'agents publics, le trafic d'influence et l'abus de fonction, mais aussi différents faits de corruption dans le secteur privé. Le terme de « corruption » doit être envisagé comme un terme générique regroupant différents types de comportement illicite. Il est donc important de pouvoir s'appuyer sur une compréhension claire des différents types de corruption et de leurs manifestations pour bien appréhender l'éventail d'agissements couverts par cette notion.

À des fins d'analyse, les faits de corruption peuvent être répartis en trois catégories – la petite corruption, la grande corruption et la corruption politique – selon le contexte dans lequel ils interviennent, le type d'acteurs impliqués et les sommes d'argent concernées.

La **petite corruption** correspond à des actes de corruption s'inscrivant dans les interactions entre citoyens et agents publics des échelons moyen et inférieur, souvent en lien avec la fourniture de services publics. Parfois qualifiée de corruption administrative ou bureaucratique, elle peut notamment permettre d'accéder plus rapidement à des biens et services publics, d'obtenir des avantages indus ou d'éviter une sanction. La petite corruption implique souvent la circulation d'argent mais peut aussi porter sur d'autres biens matériels ou des faveurs non financières, par exemple sexuelles. Elle amoindrit particulièrement la qualité et l'accessibilité de services publics essentiels tels que la santé, l'éducation et la justice, ainsi que les programmes sociaux. La petite corruption affecte donc généralement de manière disproportionnée les populations à faible revenu et autres groupes vulnérables. Cependant, elle peut aussi considérablement nuire aux entreprises lorsqu'elle intervient dans le processus d'émission d'autorisations et de permis, de transport et de dédouanement ou encore de perception fiscale, pour ne citer que quelques exemples.

La **grande corruption** correspond à des actes s'inscrivant dans une quête d'avantages par des politiciens, des agents publics et des entrepreneurs de haut rang. Elle implique généralement l'utilisation abusive d'importants fonds publics et se répercute massivement sur la performance des institutions étatiques, affectant les citoyens de manière individuelle et collective. La grande corruption assèche les caisses de l'État, par exemple par la surfacturation des contrats publics. Elle peut aussi induire une distorsion des investissements

publics lorsque des contrats liés à la construction de routes sont attribués dans une zone où de telles infrastructures ne sont ni nécessaires ni prioritaires, ou lorsque la meilleure offre n'est pas retenue. La grande corruption affecte aussi la qualité des travaux publics, ce qui peut avoir des conséquences fatales au-delà des pertes financières. En outre, il est notoire qu'elle entraîne le pillage de ressources naturelles et le détournement d'autres biens nationaux pour un bénéfice privé. La grande corruption découle souvent des manœuvres collusoires de puissants acteurs publics et privés.

La **corruption politique** correspond à l'abus d'autorité publique pour influencer des politiques, des institutions et des règles de procédure dans le but d'atteindre des objectifs privés illégitimes comme le maintien du pouvoir, du statut et de la richesse des décideurs de haut rang et de leurs proches associés. Cela inclut la manipulation de processus électoraux par l'achat de voix, l'intimidation d'électeurs, le recours à la force publique pour décourager les groupes d'opposition et le fait d'accepter des contributions financières, de la part de certains groupes d'entreprises, en échange d'avantages indus comme un accès préférentiel à des contrats gouvernementaux. La corruption politique revêt souvent la forme de réseaux de parrainage et de clientélisme négligeant les critères du mérite, de la diversité et de la compétence dans l'embauche d'agents publics. La corruption politique peut induire un asservissement de l'État, situation dans laquelle le gouvernement favorise systématiquement les membres d'un réseau de corruption. En pareilles circonstances, les auteurs de faits de corruption échappent à toute surveillance et obligation de rendre des comptes.

Si une **classification typologique** peut aider à appréhender l'étendue de la notion de corruption, il est tout aussi important de comprendre que chacune de ces trois catégories peut prendre toute une série de formes et se manifester dans tous les secteurs. Il faut noter aussi que les différents types de corruption sont souvent liés ; c'est en particulier le cas de la grande corruption et de la corruption politique, ou de la petite corruption utilisée dans le contexte d'une manipulation électorale d'envergure qui s'inscrit dans un système de corruption politique plus large. **En réalité, la corruption fait souvent partie intégrante de systèmes de gouvernance plus larges.** Elle devrait donc être envisagée comme telle plutôt que comme une simple imperfection dans un système de gouvernance par ailleurs sain, où il suffit de renforcer les instruments légaux d'application de la loi pour la combattre.

## Catégorisation des moteurs de la corruption et des mesures anticorruption

Les manifestations de la corruption sont multiples. Selon les contextes, elles varient dans leur fréquence, leurs mécanismes et leurs impacts.

Les moteurs de la corruption peuvent être classés dans quatre catégories, chacune d'elles appelant des mesures particulières.

1. **Problèmes liés aux règles formelles et aux incitations :** la corruption découle de problèmes liés aux règles formelles régissant la manière dont les agents publics devraient exercer leurs fonctions. Que ces problèmes résident dans les règles elles-mêmes ou dans leur application, rien n'incite efficacement les agents publics à accomplir leurs tâches dans les règles.

Les mesures anticorruption prises en pareil contexte appellent généralement la révision de lois et de règlements, un renforcement des capacités institutionnelles et de la redevabilité des agents publics.

2. **Problèmes liés à la dynamique de groupe :** la corruption survient lorsque chacun pense que tous les autres agiront de manière corrompue. La méfiance envers les autorités et les autres citoyens s'accompagne alors de la conviction qu'il y a un manque de volonté politique pour faire respecter les lois et les mesures visant à détecter et réprimer la corruption. Les mesures anticorruption prises en pareil contexte comprennent des initiatives de sensibilisation, ainsi que la mise en place d'instruments tels que des pactes d'intégrité, des dispositifs de signalement ou des lignes téléphoniques d'urgence. Il s'agit en effet d'instaurer la confiance et d'aider à rétablir la crédibilité du gouvernement, en particulier en ce qui concerne des processus à haut risque comme la passation de marchés publics.

3. **Facteurs comportementaux :** on constate souvent que les décisions et les comportements sont fortement influencés par des éléments de sociabilité, des stéréotypes partagés, des idéologies et des réactions conditionnées. Certaines formes de corruption – comme les pots-de-vin et le favoritisme – sont liées à des normes sociales de réciprocité et de solidarité, à des stéréotypes relatifs aux comportements de certains groupes ou à des dérives justifiant des comportements contraires à l'éthique. Par exemple, dans les contextes où le respect et le statut social sont associés à l'accumulation de richesses quelle qu'en soit la source, la corruption tend à être cautionnée par la société, voire attendue.

Reconnaître et aborder les normes sociales et les autres facteurs susceptibles de conférer un certain degré de tolérance sociale à la corruption peut fournir des connaissances comportementales précieuses à l'analyse et la définition de mesures anticorruption.

4. **Fonctionnalité de la corruption :** la corruption survient et s'enracine lorsqu'elle apporte des solutions à des problèmes pressants. Le détournement de fonds publics en vue de l'achat de voix et la collusion dans le cadre de financement de campagnes peuvent permettre de remporter des élections qui seraient sinon perdues. Verser des pots-de-vin et user de ses relations personnelles aide souvent à accéder à des services essentiels, des ressources ou des possibilités d'emploi. Les réseaux de parrainage et de clientélisme sont des outils de redistribution des ressources et peuvent être extrêmement efficaces pour entretenir et mobiliser un soutien politique.

Les praticiens de la lutte anticorruption doivent comprendre les fonctions que celle-ci remplit pour les personnes impliquées et essayer d'inclure des mesures qui fournissent des alternatives ou attaquent le problème à la racine dans le cadre d'un programme anticorruption global. Au vu de la complexité des phénomènes favorisant l'émergence de la corruption comme une solution à court terme, les stratégies anticorruption destinées à résoudre ces problèmes doivent s'inscrire sur un plus long terme et comprendre des approches pluridimensionnelles.

Il est évident que l'origine des problèmes de corruption découle simultanément de plusieurs facteurs. Toutefois, il est important d'identifier l'ensemble de ces éléments dans chaque situation afin de pouvoir définir et perfectionner des mesures anticorruption spécifiques.

## Chapitre 2.

# La corruption, le développement durable et l'architecture globale de lutte contre la corruption.

### Pourquoi la corruption est-elle un sujet prioritaire pour la communauté internationale ?

La corruption est devenue, à juste titre, une priorité sur la scène internationale du développement. Selon le Fonds Monétaire International, la juguler pourrait libérer chaque année près de mille milliards de dollars de recettes fiscales dans le monde, soit près du double de la somme requise pour aider 49 pays à bas revenu à atteindre les ODD d'ici à 2030. Bien que la corruption soit difficile à quantifier, ces chiffres donnent une idée de l'ampleur du problème.

Combattre la corruption est donc indiscutablement un élément central des efforts visant à promouvoir le développement durable et son financement ainsi qu'à réduire la pauvreté, deux objectifs centraux du travail de la DDC. Cette section souligne les raisons pour lesquelles la lutte contre la corruption est essentielle pour servir les objectifs et les priorités qu'on retrouve dans tous les domaines d'intervention de la DDC.

#### La corruption accentue la pauvreté

Pour faire court, la corruption constitue un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté et au développement. Dans de nombreux pays, mais tout particulièrement dans les régions les moins développées où de très nombreuses personnes vivent sous le seuil de pauvreté, la réalisation de programmes sociaux et la fourniture de services essentiels permettant de répondre aux besoins de base sont entravés lorsque l'État est gangrené par la corruption. La protection et l'affectation adéquate de ressources publiques souvent limitées devraient donc constituer une priorité en vue de briser le cercle vicieux de la pauvreté. La corruption détourne des ressources publiques de l'État, souvent dans des proportions considérables, et compromet sérieusement la capacité des institutions publiques à protéger les citoyens en pourvoyant à leur sécurité ainsi qu'en leur garantissant l'accès aux biens publics et à une protection sociale.

La corruption est préjudiciable à la perception des impôts et d'autres sources de recettes publiques, induit le détournement de fonds publics et nuit à la qualité des dépenses publiques. Elle amoindrit la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des services sociaux et des biens publics. La déficience des systèmes de santé et d'éducation, l'insécurité publique et l'inégalité de traitement devant la loi ont évidemment un impact disproportionné sur les populations pauvres, qui ont plus de difficultés à composer avec l'absence de protection sociale. Lorsque les crédits budgétaires sont insuffisants, la pénurie de ressources dans les institutions clés s'aggrave. Dès lors, les services sociaux publics manquent de personnel et se retrouvent

dépassés, ce qui augmente les risques de corruption au point de rencontre entre les fournisseurs et les utilisateurs, toujours aux dépens des plus pauvres, qui sont exclus lorsque les pots-de-vin et le favoritisme conditionnent l'accès aux services.

#### La corruption empêche une croissance économique durable et inclusive

L'État reste le principal acteur à fixer les règles permettant de promouvoir un climat d'affaires qui encourage l'entrepreneuriat, attire les investissements et crée des possibilités d'emploi. La corruption entraîne donc des coûts macroéconomiques élevés puisqu'elle biaise les marchés, réduit la sécurité juridique et, partant, entrave massivement le développement de politiques et de stratégies pouvant soutenir une croissance économique durable et équitable.

Le détournement de fonds publics réduit les ressources disponibles pour investir dans des travaux publics essentiels à la promotion du développement économique. De plus, il favorise l'instauration d'un climat où les comportements relevant d'une quête d'avantages prennent le dessus sur les incitations à des investissements productifs. Les ententes entachées de corruption entre les élites de la politique et des affaires engendrent des risques immenses dans la passation des marchés publics et la gestion des ressources naturelles, en plus d'éloigner des investisseurs potentiels qui, en faisant montre d'intégrité, auraient peu de chances de succès dans un environnement inéquitable.

De plus, lorsque la corruption est très présente dans un pays donné, le blanchiment d'argent et d'autres formes de délits financiers et d'activités illicites, telles que la contrebande et diverses formes de trafic, sont généralement aussi très présents. En pareilles circonstances, les institutions financières sont désavantagées dans leur accès aux marchés financiers internationaux (prêts et emprunts compris), ce qui peut augmenter le coût des affaires dans ce pays. Cela débouche dans les pires des cas sur une exclusion financière, avec au final de tragiques répercussions pour les personnes les plus pauvres, qui subissent les conséquences macroéconomiques de manière disproportionnée.

#### La corruption s'accompagne de violations des droits de l'homme

La corruption sape l'état de droit et met à mal l'exercice des droits politiques et la jouissance des libertés civiles. En effet, des décisions arbitraires ébranlent alors les principes d'égalité et d'universalité qui devraient prévaloir dans la sphère publique.

Lorsque des lois sont ignorées ou appliquées de manière sélective,



la liberté d'émettre un avis politique s'en trouve affaiblie et la protection des droits de l'homme compromise. Le plus souvent, l'impunité devient donc la norme. L'existence de règles ne profitant qu'à quelques privilégiés génère des inégalités qui affectent de manière disproportionnée les femmes ainsi que les minorités (ethniques, religieuses ou autres), avec un risque accru que les groupes les plus vulnérables fassent les frais de la corruption.

Les pots-de-vin permettent à des entreprises malhonnêtes d'échapper aux inspections et de contourner les barrières légales contre le travail des enfants et les conditions de travail dangereuses. La corruption dans le secteur de la sécurité et de la justice permet aux criminels d'agir en toute impunité et empêche l'accès des victimes à un traitement judiciaire équitable.

Avec la prise de conscience relative à la fréquence de la corruption sexuelle et des féminicides, on constate que l'abus de pouvoir et l'impunité qui en découle comportent souvent une dimension liée au genre qui expose les femmes à de nombreuses formes de violence.

### **La corruption affecte davantage les femmes**

Alors que les programmes de développement intègrent des questions de genre depuis de nombreuses années, peu d'interventions anticorruption prennent en compte l'importance d'envisager la lutte contre la corruption à travers le prisme du genre. La corruption affecte disproportionnellement les femmes, qui représentent une grande part des personnes pauvres dans le monde. En première ligne dans les soins aux proches, elles sont souvent confrontées aux pots-de-vin pour accéder aux services publics. La corruption est aussi exacerbée par des stéréotypes et des rôles liés au genre, les femmes étant par exemple sollicitées pour des faveurs sexuelles de la part d'agents publics.

Mais les programmes qui améliorent la réglementation et renforcent l'institutionnalisation peuvent malencontreusement faire du tort aux femmes à bas revenu en les privant de leur gagne-pain dans l'économie informelle. Les différences de genre en matière d'alphabétisme, de confiance en soi et d'accès à la technologie, à la connaissance et aux compétences limitent sérieusement leurs capacités à recourir aux mécanismes de plainte (justice, audits sociaux, budgets participatifs) de manière efficace.

### **La corruption sape la démocratie**

Les répercussions de la corruption imprègnent profondément le tissu social et ébranlent le contrat social ainsi que les fondements de l'État, minant la légitimité de ce dernier et érodant la confiance de la population dans les institutions démocratiques. Les nombreux mouvements et soulèvements populaires survenus sur tous les continents en protestation contre la corruption soulignent l'importance que les populations partout dans le monde accordent au fait que ceux qui ont des responsabilités doivent rendre des comptes. De tels mouvements montrent que la lutte contre la corruption peut être un catalyseur de changement et contribuer à redynamiser l'espace civique.

Il ne faut pas sous-estimer les effets pernicieux de la corruption sur le tissu social et politique. Une corruption systémique et/ou généralisée accentue l'impression que le gouvernement n'est pas à l'écoute de la population tandis que le fonctionnement des systèmes judiciaires est compromis et que des élites corrompues agissent dans l'impunité. La corruption et les injustices qu'elle génère nourrissent le ressentiment, le cynisme et la désillusion des citoyens quant aux processus démocratiques. Elles renforcent l'attrait des courants populistes, radicaux et autoritaires qui favorisent, à long terme, l'instabilité et l'insécurité et nuisent aux efforts de réduction de la pauvreté.

### **La corruption fait le lit de la violence et de la criminalité**

Il est prouvé que la corruption alimente les troubles et l'instabilité, voire les conflits. Lorsqu'elle est systémique, elle est à l'origine de menaces sécuritaires locales, régionales et mondiales car elle favorise l'instauration d'un climat permettant à des groupes d'insurgés ou de terroristes de développer et diffuser leurs idéologies. En outre, lorsque des activistes sont violemment réduits au silence, comme lors d'attaques – parfois meurtrières – contre des journalistes, des juges et des défenseurs des droits de l'homme, l'impunité entourant ces crimes renforce chez tous les acteurs le sentiment que la violence est un moyen légitime d'étouffer les initiatives anticorruption. Une telle violence intimide aussi le grand public qui aura naturellement peur de dénoncer les abus.

Enfin, l'instabilité et l'insécurité fournissent aux organisations criminelles une couverture et une occasion de se livrer au trafic d'êtres humains, d'armes, de drogue, d'animaux sauvages, etc. La corruption a donc des répercussions étendues qui dépassent les frontières locales, nationales, régionales et continentales. C'est un phénomène mondial autant que local.

### **La corruption met à mal la gouvernance et la performance du secteur public**

La gouvernance est le processus politique par lequel l'autorité publique est créée et exercée. Lorsque les rôles et les responsabilités des autorités publiques sont noyautés par des intérêts privés, le fonctionnement de l'État en souffre et, dans les cas extrêmes, les institutions publiques finissent par ne représenter guère plus qu'une façade derrière laquelle captation d'avantages et pillage des ressources publiques tendent à se dissimuler.

La corruption affecte la gestion des affaires publiques de nombreuses manières et sape l'exercice d'une autorité légitime, mettant à mal deux éléments essentiels d'une bonne gouvernance. Les principes de bonne gouvernance embrassés par la DDC – la transparence, la redevabilité, la participation, l'état de droit, l'efficacité et l'égalité – sont tous menacés lorsque le niveau de corruption est élevé.

La corruption se répercute sur l'affectation des ressources, l'exécution des budgets, la qualité et l'accessibilité des services publics, ainsi que sur les fonctions élémentaires de l'administration publique, de l'appareil législatif et du système judiciaire. Dans sa conception d'une bonne gouvernance, la DDC considère qu'il est essentiel que

les systèmes publics soient capables de remplir leurs fonctions et fournir des services sans laisser personne de côté. Or, le contraire se produit lorsque la corruption est endémique : l'accès aux services, aux ressources et aux biens finit par dépendre de faveurs personnelles et de décisions arbitraires.

### La corruption dans l'aide humanitaire entrave l'assistance aux plus vulnérables

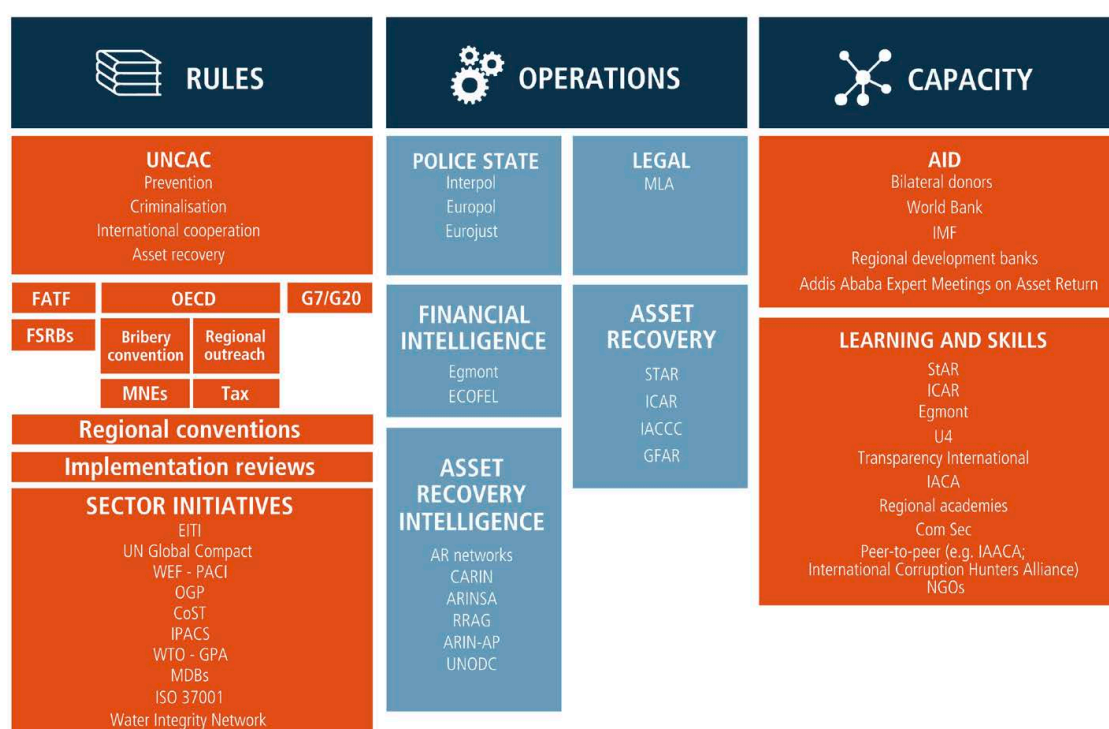
La corruption liée à l'aide humanitaire est particulièrement néfaste en cela qu'elle prive les plus vulnérables de ressources essentielles à leur survie. En outre, dans les situations de conflit, les lacunes induites par la corruption dans la fourniture de l'assistance tendent à susciter la méfiance et peuvent attiser les conflits.

L'efficacité de l'aide humanitaire, au cœur d'un conflit ou à la suite d'une catastrophe naturelle, est évidemment moindre lorsque les structures nationales et locales ont été endommagées et sont débordées. Pire encore, le pays où se produit la situation d'urgence est souvent déjà miné par la corruption et la faiblesse de ses institutions. L'apport de ressources d'aide conséquentes et la pression poussant à verser l'aide rapidement peut susciter davantage d'abus de pouvoir et entraîner à la fois le détournement des ressources et l'augmentation d'un niveau de corruption déjà élevé. Ces dernières années, plusieurs efforts ont été entrepris pour renforcer la transparence et adopter une approche proactive en matière de lutte anticorruption dans l'aide humanitaire internationale.

## L'architecture globale de lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption est une pierre angulaire de l'Agenda 2030 pour le développement durable. L'objectif 16 (Paix, justice et institutions efficaces) vise l'accès à la justice pour tous et la mise en place d'institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux. Dans la poursuite de cette aspiration fondamentale, la lutte contre la corruption est identifiée à juste titre comme une clé essentielle du progrès. En outre, il est de plus en plus largement admis qu'il est essentiel de combattre la corruption pour progresser non seulement vers l'ODD 16, mais aussi vers tous les autres objectifs. Lorsque la corruption prospère, les efforts visant à améliorer le bien-être des plus pauvres demeurent limités.

Des initiatives mondiales de lutte contre la corruption ont permis le développement de nombreux cadres légaux anticorruption. Parmi ceux-ci figurent : des conventions internationales telles que la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption ; des instruments régionaux comme la Convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des États Américains (OEA) ; le processus d'évaluation du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) qui couvre les Conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption ; et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUALPC). En outre, il existe des initiatives internationales anticorruption spécifiques à certains secteurs, pilotées par le secteur privé, comme l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), le Groupe Wolfsberg (pour le secteur bancaire) et le Maritime Anti-Corruption Network (Réseau maritime anti-corruption, MACN). En plus de mettre l'accent sur les règles et les normes, l'architecture mondiale de lutte contre la corruption inclut différents types d'opérations ciblant les flux financiers transnationaux illicites. Le tableau ci-dessous illustre la nécessité de favoriser une approche anticorruption plus globale et de contribuer à une action internationale plus cohérente.



# Chapitre 3.

## Contribution de la Suisse aux efforts de lutte contre la corruption dans la coopération internationale

Dans sa coopération internationale, la Suisse fait de la lutte contre la corruption une priorité dans tous ses champs d'intervention. En effet, la lutte contre la corruption concorde avec la promotion des thématiques prioritaires ainsi qu'avec la poursuite des objectifs de la stratégie de coopération internationale 2021–2024. En témoignent la présence de la Suisse dans les espaces de dialogue au niveau global et dans son engagement concret dans le cadre des programmes de coopération qu'elle déploie dans les pays partenaires. A cela s'ajoute l'importance accordée à l'interne au fait de garantir des contrôles rigoureux permettant de protéger l'argent des contribuables suisses.

Deux perspectives fondent l'engagement de la Suisse contre la corruption : celle du développement, qui vise à réduire la corruption dans le monde et dans les pays partenaires ; et celle du risque, qui vise à prévenir la corruption dans les programmes financés par la DDC et dans ses bureaux à l'étranger.

### Soutien aux initiatives anticorruption globales

La Suisse est signataire de plusieurs instruments juridiques internationaux essentiels, au nombre desquels :

- la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ;
- la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption ;
- la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).

Dans tous les forums et initiatives internationaux auxquels elle participe, la Suisse soutient énergiquement les actions anticorruption, ainsi que l'application du droit international et des normes de bonne gouvernance. Ainsi, elle appuie les mécanismes d'examen par les pairs qui permettent à la fois d'identifier les bonnes pratiques ainsi que les lacunes et les défis en matière de mise en œuvre, de formuler des recommandations et de favoriser leur suivi. Par ailleurs, conscient que prévenir la corruption à l'échelle internationale commence au niveau national, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) encourage les efforts de sensibilisation – en soulignant les répercussions de la corruption sur la marche des affaires – et émet des directives à l'attention des entreprises suisses actives à l'étranger afin que celles-ci connaissent mieux les dispositions applicables du droit pénal suisse et sachent que faire en cas de corruption. Le SECO propose également des outils qui soutiennent les entreprises suisses dans leurs efforts de prévention de la corruption.

### Soutien à la lutte internationale contre les flux financiers illicites

Les flux financiers illicites (FFI) sont communément définis comme des mouvements transfrontaliers de fonds illégaux quant à leur source (par ex. corruption, contrebande), leur mode de transfert (par ex. évasion fiscale) ou leur utilisation (par ex. financement du terrorisme). Les gains illicites découlant de la corruption et les autres avoirs d'origine criminelle sont souvent dissimulés dans des institutions financières, des centres financiers et des paradis fiscaux. En adoptant l'Agenda 2030 pour le développement durable et le programme d'action 2015 d'Addis-Abeba pour le financement du développement durable, la Suisse s'est associée à la communauté internationale pour reconnaître l'ampleur des FFI, leurs répercussions particulièrement néfastes sur les pays en développement et la nécessité de prendre des mesures collectives pour les réduire massivement (cible 16.4.1 des ODD).

En parallèle, le Conseil fédéral a réaffirmé à plusieurs reprises sa détermination à lutter contre les FFI, tant à l'échelle internationale que dans le contexte national. En phase avec la réflexion menée à l'échelle internationale, il reconnaît à la fois l'importance du cadre juridique national pour une réduction des afflux de fonds indésirables et le rôle clé joué par la coopération internationale sur le terrain. Ainsi, dans le domaine du recouvrement d'avoirs, par exemple, la Suisse a restitué plus de deux milliards de dollars américains provenant de la grande corruption.

Pour lutter contre les FFI, la DDC et le SECO se concentrent sur cinq domaines d'action prioritaires dans leurs programmes et projets :

- réduction des risques de FFI dans le secteur des matières premières ;
- amélioration de l'accès aux services financiers et aux transferts de fonds ;
- lutte contre la soustraction d'impôts et les pratiques agressives d'évasion fiscale ;
- lutte contre la corruption transnationale et le blanchiment d'argent ;
- recouvrement et restitution des avoirs illicites provenant de la corruption et du blanchiment d'argent.

## Soutien aux efforts anticorruption et partenariats stratégiques multilatéraux

Par l'intermédiaire de la DDC, la Suisse a développé des partenariats avec l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) de la Banque mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, avec l'Équipe spéciale anticorruption du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ainsi qu'avec le Centre international pour le recouvrement d'avoirs (ICAR) de l'Institut de Bâle sur la gouvernance. Ces partenariats témoignent du haut niveau d'engagement de la Suisse.

Au sein de la Banque mondiale, la Suisse soutient le renforcement opérationnel de la gouvernance et la redevabilité des institutions dans les pays clients – l'une des cinq thématiques prioritaires de l'Association internationale de développement (IDA) – ainsi qu'une application stricte et le perfectionnement des normes fiduciaires et des instruments anticorruption de la Banque mondiale. La Suisse soutient également (par l'intermédiaire du SECO) les efforts de numérisation des services publics dans le cadre du « GovTech Partnership » de la Banque mondiale, qui vise à rendre ces services plus efficaces et plus transparents.

En ce qui concerne le système des Nations Unies pour le développement (c.-à-d. le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et ONU Femmes), la Suisse encourage des approches communes des différentes agences onusiennes (« chapitres communs »), centrées en premier lieu sur des questions de gouvernance. La DDC soutient aussi le renforcement stratégique des partenariats liant l'ONU et la Banque mondiale, à l'échelle mondiale comme au niveau des pays. L'ODD 16 (sociétés pacifiques, inclusives et justes/institutions et systèmes de gouvernance solides) constitue une priorité à cet égard.

Le soutien aux centres de compétences internationaux spécialisés dans la lutte contre la corruption, comme Transparency International et le Centre de ressources anticorruption U4, souligne l'engagement de la DDC dans le mouvement anticorruption et l'engagement de ressources substantielles au profit des praticiens anticorruption dans le monde. La DDC tient aussi à encourager l'intégrité et combattre la corruption dans les domaines prioritaires du développement durable à l'échelle mondiale. En témoignent son soutien au Water Integrity Network (Réseau d'intégrité de l'eau), qui combine plaidoyer au niveau mondial, réseautage au niveau régional et interventions au niveau local pour promouvoir plus de transparence et d'intégrité dans le secteur de l'eau, et son soutien au Natural Governance Resource Institute (Institut de gouvernance des ressources naturelles, NRGi), qui se concentre sur les risques de corruption dans l'industrie extractive.

## Soutien aux efforts anticorruption dans les pays partenaires

La DDC a une vaste expérience de l'application des principes anticorruption dans sa coopération avec des pays partenaires. Dans les pays où elle travaille, elle s'appuie sur une approche comportant deux axes : soutenir des programmes anticorruption spécifiques et intégrer des mesures anticorruption dans d'autres domaines d'intervention.

Pour ce qui est du premier axe, les bureaux de pays ont une grande expérience du soutien à toute une série d'activités. Ces interventions vont d'un renforcement direct des capacités d'enquête, de poursuite et de recouvrement d'avoirs auprès des autorités anticorruption, centré sur l'application de la loi, à des approches plus indirectes comme le fait de cibler les normes sociales associées à la corruption par des campagnes d'éducation et de sensibilisation.

Les bureaux de la DDC soutiennent aussi des efforts de plaidoyer pour la réforme de textes législatifs clés, par exemple aux fins de l'harmonisation des lois nationales avec la CNUCC. D'autres initiatives visent à promouvoir l'exigence d'une bonne gouvernance et d'une redevabilité effective en donnant à la société civile et aux communautés les moyens de faire entendre leur voix et de s'opposer à la corruption, ainsi qu'en soutenant les médias indépendants. Un tel engagement stratégique varie d'un contexte à l'autre mais implique habituellement un travail avec des partenaires aussi variés que des ONG, des journalistes, des juges, des parlementaires et des autorités d'application de la loi.

Les programmes sectoriels de la DCC intègrent une dimension anticorruption dans leurs activités de façon transversale. Cela permet de préserver les résultats obtenus dans les programmes et de soutenir la durabilité des effets par une augmentation de la transparence et de la redevabilité dans des secteurs tels que la santé, l'éducation ou la gouvernance locale.

### L'approche anticorruption de la DDC met l'accent sur la détermination et sur le pragmatisme

Aucun des pays dans lesquels la DDC est active n'est susceptible d'atteindre rapidement l'objectif d'éradication de la corruption. Cependant, et bien que les résultats et l'impact de certaines interventions anticorruption soient pour la plupart difficiles à quantifier, la DDC est consciente qu'il est indispensable de continuer à s'engager contre la corruption. Même lorsque le contexte n'est pas particulièrement propice à l'obtention de progrès significatifs dans le contrôle des effets de la corruption – que ce soit en raison d'une absence de volonté politique ou d'autres obstacles –, continuer à renforcer les capacités des acteurs clés et consolider les systèmes d'intégrité et de redevabilité permet de poser les bases sur lesquelles s'appuyer lorsque la situation évoluera et que des opportunités se présenteront. Tout cela indique qu'il est nécessaire de mener des interventions anticorruption de manière ciblée, en prenant en compte les opportunités et les défis spécifiques à chaque contexte tout en identifiant les risques et en développant des stratégies d'atténuation adéquates.

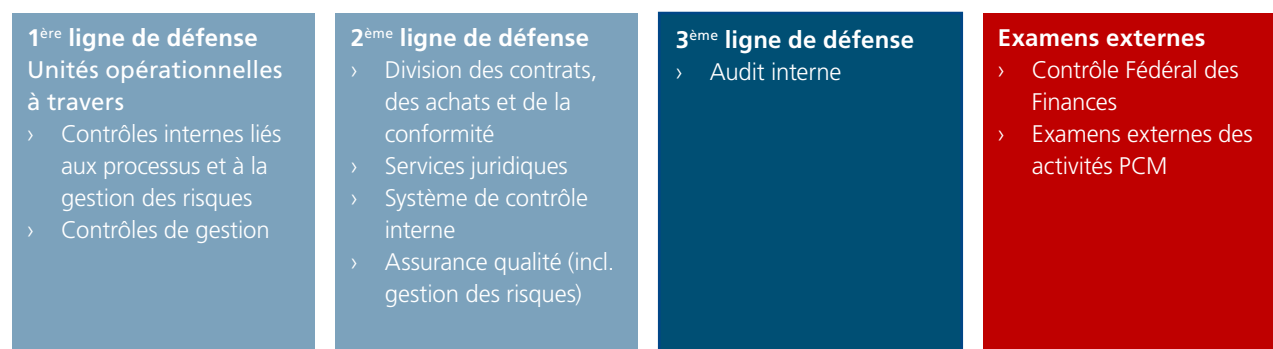
# Systèmes de contrôle de conformité internes de la DDC et procédures permettant de protéger l'argent des contribuables suisses

La DDC/le DFAE applique une politique de tolérance zéro<sup>1</sup> en ce qui concerne la corruption, avec la volonté ferme de garantir un haut niveau d'intégrité dans tous les domaines d'activité, que ce soit au sein de l'organisation comme avec les nombreux partenaires.

La DDC s'attache en particulier à garantir une utilisation licite, rationnelle, efficiente, efficace et économique des fonds publics dont elle a la charge. Elle évalue systématiquement le risque de corruption dans tous les projets et programmes et exige contractuellement de ses organisations partenaires qu'elles prennent des mesures préventives.

Pour mettre cette politique en pratique, la DDC utilise un modèle à trois lignes de défense permettant le contrôle de la corruption et la prévention des irrégularités. La définition des responsabilités, les contrôles, la supervision et les formations/conseils reposent sur les lois, les directives du DFAE et les descriptions de processus.<sup>2</sup> Les responsabilités sont réparties selon les fonctions entre la ligne opérationnelle et les unités spécialisées en charge de la gouvernance interne, des systèmes de contrôle interne (SCI), du contrôle de conformité et des audits.

## Modèle à trois lignes de défense utilisé par la DDC/DFAE



<sup>1</sup> Dans ce contexte, une politique de tolérance zéro signale une position de principe contre la corruption aux différents acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution. Une telle politique n'implique cependant pas que la DDC abandonnera automatiquement toute coopération ou activité dans les pays où on trouve de la corruption. Elle entraîne plutôt une réaction proactive de la DDC face à toute indication d'irrégularité ou de corruption, par l'application de mesures et de sanctions appropriées après examen de la situation. Lorsque c'est possible, la DDC s'appuie sur les instruments de ses organisations partenaires. Dans le cadre de la politique de tolérance zéro, il est tout aussi important d'établir un système solide de gestion des risques pour prévenir la corruption (voir aussi la note d'orientation du centre U4 intitulée « [Donors and Zero Tolerance for Corruption](https://www.cmi.no/publications/file/5042-donors-and-zero-tolerance-for-corruption) » ; [From Principle to Practice](https://www.cmi.no/publications/file/5042-donors-and-zero-tolerance-for-corruption) », 2014). <https://www.cmi.no/publications/file/5042-donors-and-zero-tolerance-for-corruption>

<sup>2</sup> C.-à-d. des codes de conduite, « Concept of Irregularity : Definition » et « Conflict of Interest Guidelines ». Pour un aperçu complet de ce modèle, voir l'annexe 3.



# Chapitre 4.

## Les quatre piliers de l'approche anticorruption de la DDC

L'approche anticorruption de la DDC comprend quatre piliers :

1. **Compréhension de la corruption**
2. **Soutien aux interventions stratégiques contre la corruption**
3. **Intégration systématique de la lutte contre la corruption**
4. **Coordination, dialogue et alliances stratégiques**

### Pilier 1 : compréhension de la corruption

Définir la corruption, identifier ses formes courantes et comprendre ses différents moteurs fournit une base sur laquelle aborder cette problématique complexe et multidimensionnelle. À l'évidence, la corruption peut intervenir à tous les niveaux et dans tous les secteurs, mais la manière dont elle se manifeste et l'endroit où elle survient varient fortement selon le contexte.

Pour élaborer des mesures efficaces qui respectent le principe consistant à ne pas nuire (do no harm) et réduisent les risques d'alimenter voire de stimuler la corruption par manque de connaissances, **il est indispensable – avant d'engager des activités anticorruption – de se baser sur une solide analyse des problèmes et du contexte dans lequel ils surviennent**. La corruption ne peut pas être abordée comme un simple problème technique mais elle constitue un phénomène complexe aux multiples facettes.

Il convient d'abord d'identifier et de comprendre les formes les plus répandues et les plus nuisibles que prend la corruption dans le contexte ou le secteur considéré. Si l'on se réfère aux concepts présentés dans le chapitre 1, cela implique d'examiner quels sont **les types et les modalités de corruption dominants** qui empêchent de servir les objectifs de la stratégie de coopération internationale 2021–2024 de la Suisse, ainsi que les objectifs de développement durable et de réduction de la pauvreté dans le pays en question.

Ensuite, l'évaluation du contexte doit permettre de découvrir quels sont **les facteurs sous-jacents qui nourrissent les schémas de corruption observés**. Comme expliqué dans les directives de la DDC en matière de gouvernance, adopter une perspective systémique pour comprendre le contexte implique de prendre en compte les institutions et les structures, les processus, les acteurs et leurs interactions. L'évaluation porte donc sur les moteurs de la corruption, souvent profondément ancrés dans les systèmes politique, social et économique. Par exemple :

→ il est important de comprendre que **la corruption implique des rapports de pouvoir** et qu'elle est hautement politique. Une solide compréhension de l'économie politique est donc essentielle.

→ La corruption est souvent fortement **liée à des normes sociales largement partagées**, qui concurrencent voire outrepassent les cadres légaux, les mandats confiés de manière formelle et les responsabilités des porteurs de devoirs.

### L'exemple de la Tanzanie :

Comme une fenêtre d'opportunité se présentait (en 2015) pour combattre la corruption en Tanzanie, la DDC s'est engagée dans un programme de soutien anticorruption « explicite » et pluridimensionnel, en se fondant sur une analyse approfondie des normes sociales, des réseaux informels et des possibilités d'engagement. Le programme, qui visait tant la répression de la corruption que sa prévention, a permis de fournir une assistance technique au Prevention and Combating Corruption Bureau (Bureau de prévention et de lutte en matière de corruption, PCCB). Il incluait aussi une campagne sur l'intégrité visant à tenir compte des toutes dernières réflexions sur la meilleure manière d'aborder les normes sociales alimentant la corruption.

La DDC utilise toute une série d'outils analytiques pour procéder à des évaluations du contexte de nature à fournir des informations sur les moteurs de la corruption. Le guide opérationnel relatif à la lutte contre la corruption fournit une liste détaillée de références et de sources et explique comment effectuer une évaluation des risques de corruption dans un pays ou un secteur, et comment élaborer des mesures anticorruption appropriées sur cette base.<sup>3</sup>

### Points à prendre en considération dans l'évaluation du contexte et des moteurs de la corruption

- Au vu de l'importance des montants impliqués, la grande corruption a des répercussions dévastatrices sur la performance de l'État dans son ensemble. Cependant, minimiser l'importance de combattre la petite corruption serait une erreur étant donné que les sommes en jeu, si faibles soient-elles, peuvent représenter une part importante du revenu disponible des ménages et que les effets ne sont pas uniquement financiers.
- Dans la pratique, les problèmes de corruption découlent souvent de la convergence de plusieurs facteurs. L'évaluation contextuelle d'une situation ou d'un problème spécifique doit donc absolument comprendre l'identification de ces derniers.

<sup>3</sup> Le guide aborde des éléments tels que l'approche de la DDC en matière d'analyse de l'économie politique (AEP), les directives relatives à l'assistance aux médias de la DDC, le « Guide to using corruption measurements and analysis tools for development programming » (Guide d'utilisation des outils de mesure et d'analyse de la corruption dans les programmes de développement) du Centre de ressources anticorruption U4, les examens de la CNUCC et les évaluations des systèmes nationaux d'intégrité conduites par Transparency International.

- Pour être efficace, une intervention anticorruption doit être pluridimensionnelle (holistique) et adaptative. Il faut accepter qu'il puisse être impossible de saisir à l'avance toutes les dimensions d'un problème et que les contextes soient dynamiques et évolutifs.

## Pilier 2 : soutien aux interventions stratégiques contre la corruption

Comme les pays et régions sont différents, il ne peut y avoir de modèle commun à tous les programmes anticorruption de la DDC. Les décisions stratégiques liées aux programmes anticorruption sont prises sur la base de l'évaluation du contexte. Elles impliquent l'identification des interventions les plus à même de cibler les vecteurs de la corruption tels qu'ils ont été identifiés.

La DDC cherche à soutenir des interventions stratégiques permettant de prévenir, de contrôler et de réduire la corruption. Une intervention dite stratégique a pour objectif principal la lutte anticorruption. Elle (a) vise à traiter les réels problèmes (**pertinence**), (b) intègre le fait de penser et d'agir dans une perspective politique (**faisabilité**), (c) réduit les risques et est conçue pour ne pas entraîner de conséquences indésirables (**ne pas nuire**), et (d) est adaptative et ouverte à l'innovation (**promotion de la durabilité**).

### a) Traiter les réels problèmes : identifier les domaines et les thématiques sur lesquels les mesures anticorruption peuvent avoir le plus d'impact

La réduction de la pauvreté est un objectif primordial qui doit sous-tendre les réflexions stratégiques sur le travail anticorruption, ainsi que l'élaboration de programmes et d'interventions spécifiques. Cela renvoie à la nécessité d'**aborder les programmes anticorruption dans l'optique de cibler les types et les manifestations de corruption qui entravent massivement** le développement et qui réduisent le plus fortement le bien-être de la population. **Identifier les domaines pertinents pour la programmation anticorruption implique souvent d'évaluer s'il vaut mieux** viser des interventions de haut niveau/aux enjeux élevés (par ex. pour combattre la grande corruption) ou des interventions de moindre niveau/à rendement immédiat (par ex. pour combattre certaines formes de petite corruption) en termes de chances de réussite et d'impact en cas de succès.

### b) Réfléchir et agir dans une perspective politique : identifier ce qui est faisable au vu des dynamiques de pouvoir

Comprendre l'économie politique dans le contexte considéré est une condition pour prendre, au sujet des approches anticorruption, des décisions qui, en plus d'être pertinentes – au sens où elles permettent de traiter des problèmes importants – ont des chances raisonnables de porter des fruits. **Réfléchir et agir dans une perspective politique implique de reconnaître la nature intrinsèquement politique du travail sur la gouvernance et de la lutte anticorruption. Cela nécessite de tenir compte des dynamiques de pouvoir** pouvant permettre d'identifier les acteurs locaux avec lesquels collaborer, ainsi que de mieux com-

prendre quels types d'incitations auront les plus grands effets sur les autorités. Il est également crucial de prendre en considération les réalités politiques locales pour rester réaliste quant aux objectifs qu'il est possible d'atteindre. **Réfléchir et agir dans une perspective politique met en évidence le fait qu'une programmation anticorruption efficace ne s'inscrit pas dans un contexte figé** mais implique aussi de suivre l'évolution des tendances et de saisir toute occasion de se rapprocher des objectifs de lutte contre la corruption.

### L'exemple du Kosovo

Dans le cadre d'un engagement holistique à long terme, la DDC soutient l'un des seuls programmes visant directement à combattre la corruption au Kosovo. Le projet « Support to Anti-corruption Efforts in Kosovo » (Soutien aux efforts anticorruption au Kosovo, SAEK) suit une approche par étapes reposant sur une succession d'interventions systémiques dans une série d'institutions clés pour soutenir à la fois la volonté politique de réforme, un cadre législatif approprié et des capacités d'enquête et de poursuite (y compris dans le recouvrement d'avoirs illicites).

### c) Ne pas nuire : prendre en compte les risques et prêter attention aux conséquences indésirables

Une programmation anticorruption stratégique implique d'avoir conscience que certaines interventions peuvent imposer de faire des choix et entraîner des conséquences indésirables. **Pour ne pas nuire, il est indispensable de comprendre le contexte politique de manière à pouvoir anticiper et éviter les situations susceptibles d'exposer des innocents à des dangers.** Le risque est particulièrement élevé lorsqu'on travaille dans des contextes où règne non pas la primauté du droit, mais plutôt une « dictature par le droit », où les lois deviennent un instrument de pouvoir et ne sont appliquées ni équitablement, ni de manière prévisible. Pour ne pas nuire, il est donc nécessaire, dans le processus de programmation, de faire extrêmement attention aux conséquences indésirables et d'élaborer des stratégies d'atténuation des risques. Il faut aussi se demander quand et comment la coopération au développement est susceptible d'alimenter la corruption et comment s'en prémunir. **Les contextes fragiles et les situations d'urgence présentent des défis particuliers** et demandent de bien réfléchir aux risques qu'on est disposé à prendre.

### d) Durabilité : travailler avec le désir d'innover et de promouvoir l'adaptabilité

Les normes universelles – et avant tout la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) – posent un cadre général solide pour la coopération en matière de lutte contre la corruption.

Promouvoir des normes et des approches internationales est essentiel pour poser des bases qui permettront de renforcer les capacités anticorruption des États. Cela dit, il convient également de développer et tester de nouvelles approches à l'aide de processus et d'indicateurs adéquats, ainsi que d'adopter une approche flexible et adaptative pour favoriser une plus grande efficacité, saisir les opportunités et positionner la DDC comme un acteur innovant.

La DDC soutient le développement d'approches novatrices qui collent aux réalités locales, qui intègrent les normes et pratiques existantes et qui incluent l'ensemble des acteurs engagés, y compris les autorités traditionnelles ou les pouvoirs informels au sein des communautés. Cela nécessite d'être ouvert au développement d'approches innovantes élaborées spécifiquement pour un contexte socio-culturel précis. Comme certaines interventions vont se solder par un échec, il est essentiel de prendre note des enseignements tirés mais aussi d'être prêt à accepter une méthodologie de programmation adaptative permettant d'intensifier rapidement les efforts qui donnent des résultats et d'abandonner progressivement les autres. Les praticiens doivent demeurer fermement attachés à leur vision mais aussi savoir adapter leurs méthodes.<sup>4</sup>

Il convient donc de plutôt favoriser **des approches anticorruption originales plutôt que de simplement recourir à des stratégies et à des réformes qualifiées de « meilleures pratiques »** mais potentiellement peu applicables ou pertinentes dans le contexte où elles doivent être mises en œuvre.

### Points à prendre en considération dans le développement d'interventions stratégiques anticorruption :

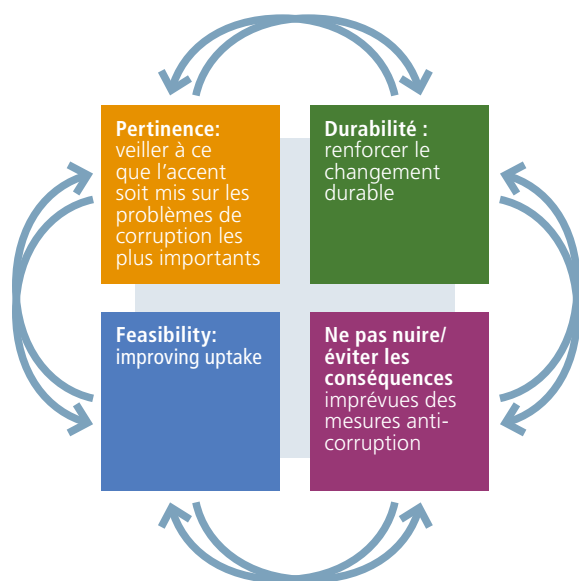
- › Porter une attention particulière au contexte, en concentrant les efforts dans les domaines où le changement est pertinent, réalisable, durable et où les risques sont gérables.
- › Définir des attentes réalistes quant aux impacts et être prêt à s'engager sur le long terme, les progrès ayant peu de chances de suivre un rythme linéaire et constant et que des revers sont toujours à craindre.
- › En l'absence de bouleversements systémiques à large échelle, peu fréquents, les progrès vers un démantèlement des systèmes de corruption résultent plus souvent d'une succession de petites avancées.

## Pilier 3 : intégration systématique de la lutte contre la corruption dans tous les secteurs

La lutte contre la corruption, qui fait partie de l'approche de la DDC en matière de gouvernance, devrait être intégrée aux décisions de programmation dans tous les domaines thématiques. L'analyse systémique et les approches qui structurent l'engagement de la DDC dans ce domaine doivent être privilégiées. Cela inclut l'engagement de la DDC en faveur de l'application, dans toutes ses opérations, des principes de bonne gouvernance que sont l'état de droit, la transparence, la redevabilité, l'efficacité et l'efficacé. Cela implique aussi de créer des liens et de favoriser des synergies avec d'autres interventions et thématiques liées à la gouvernance comme le soutien aux réformes de décentralisation, les systèmes de données et l'e-gouvernance, les mécanismes de surveillance et de redevabilité, la participation citoyenne et la responsabilité sociale. Les programmes sectoriels déployés dans d'autres domaines que celui de la gouvernance peuvent profiter de l'adjonction de nouveaux éléments ou d'adaptations visant à empêcher la corruption de compromettre la réalisation de leurs objectifs. Le but est de garantir que même lorsqu'ils ne sont pas directement axés sur la corruption, les projets et les programmes sont conçus de manière à favoriser, dans chaque contexte spécifique, la prévention et à la réduction de cette dernière.

**Certaines activités sectorielles peuvent comporter une dimension anticorruption « implicite » ou indirecte.** Un programme de supervision citoyenne qui favorise la responsabilisation des professionnels de la santé publique peut contribuer à protéger les investissements dans les soins de santé primaires tout en renforçant les principes clés de la gouvernance, réduisant de fait les espaces qui favorisent les comportements de corruption. Ainsi, introduire un élément anticorruption peut avoir de nombreuses répercussions positives dans d'autres domaines thématiques de la DDC. Idéalement, **lorsqu'on définit les résultats attendus dans les programmes sectoriels au niveau de la lutte anticorruption**, il convient de formuler explicitement les objectifs anticorruption, les résultats escomptés et/ou les activités envisagées.

Soutenir les interventions stratégiques contre la corruption



### L'exemple de l'Ukraine

L'aide apportée par la Suisse (DDC et SECO) à l'Ukraine est un exemple d'intégration systématique et réussie de mesures anticorruption par le biais d'un soutien à différents secteurs prioritaires. La Suisse assiste l'Ukraine dans un processus de numérisation de grande envergure, mis en place à l'échelle nationale pour servir une réforme de décentralisation. La numérisation des services publics clés, notamment le versement des retraites et des prestations sociales, a supprimé le besoin d'interaction entre la population et les agents publics, réduisant le montant des pots-de-vin demandés aux citoyens pour l'accès aux versements et aux services. Par ailleurs, dans le cadre de son soutien à l'efficacité énergétique, la Suisse a collaboré efficacement avec des associations de propriétaires pour développer chez ces derniers, dans le contexte de la gestion d'immeubles en copropriété, la capacité d'exiger transparence et redevabilité dans les services fournis par les autorités municipales.

<sup>4</sup> Traduction libre d'une phrase tirée de : [Twenty Years with Anti-corruption, Part 10](https://www.u4.no/publications/twenty-years-with-anti-corruption-part-10). <https://www.u4.no/publications/twenty-years-with-anti-corruption-part-10>



**Suivre une approche anticorruption peut aussi permettre d'exploiter des synergies dans le traitement d'autres thématiques prioritaires de la DDC.** On observe une sensibilisation accrue au fait que certaines formes de corruption, plus fréquentes qu'on ne le pensait et particulièrement pernicieuses, n'ont pas été suffisamment prises en compte par le passé. C'est par exemple le cas de l'extorsion de faveurs sexuelles, qu'on appelle aussi « sextorsion ». Comme les victimes de tels agissements sont souvent doublement affectées par la honte et la stigmatisation, elles sont probablement réticentes à dénoncer de tels faits. Il importe donc de garantir que les programmes anticorruption sont élaborés à travers le prisme du genre. Il convient donc de saisir les **occasions d'enrichir les initiatives anticorruption d'une dimension liée au genre**, par exemple en développant des mécanismes de signalement de la corruption qui tiennent compte de la culture et des besoins des deux sexes, de manière à promouvoir la protection et l'autonomisation des femmes.

### Points à prendre en considération pour l'intégration de mesures anticorruption dans d'autres secteurs :

- Identifier les risques : de quelles manières la corruption menace-t-elle la réalisation des objectifs du programme ?
- Quelles contributions et mesures anticorruption figurent déjà dans le portefeuille et quelles autres peuvent être ajoutées avec profit parce qu'elles sont stratégiques, opportunes et réalisables ?
- Les risques de corruption et les hypothèses sur les risques de corruption devraient être pris en considération et clairement mentionnés lors de l'élaboration d'une théorie du changement pour tous les programmes.
- Une composante anticorruption est susceptible d'augmenter la durabilité d'un programme sectoriel existant en améliorant la transparence et la redevabilité des institutions.
- Identifier et soutenir des fers de lance de la lutte anticorruption dans le secteur concerné peut être une manière efficace de promouvoir les mesures anticorruption.

## Pilier 4 : coordination et dialogue soutenus, alliances stratégiques

Un dialogue centré sur la lutte contre la corruption et intervenant aux bons niveaux requiert la volonté de prendre certains risques calculés et de parler d'une seule voix avec d'autres donateurs et parties prenantes. Si possible, le dialogue anticorruption devrait se fonder sur les engagements pris par le gouvernement local, tels que ses obligations au titre de traités internationaux, les résultats des examens par les pairs ou une stratégie anticorruption nationale. Le Mécanisme d'examen de l'application de la CNUCC, en particulier, fournit des points d'entrée importants et des occasions de coopération. Ses résultats peuvent aussi servir de référence pour la coordination entre les donateurs.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Les rapports d'examen par pays contiennent des recommandations spécifiques telles qu'acceptées par le gouvernement concerné. Ils sont disponibles à l'adresse : <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/index.html>

**Les interventions requises pour combattre la grande corruption sont très délicates sur le plan politique**, raison pour laquelle l'action collective offre clairement des avantages. Une action conjointe des donateurs peut exercer un puissant effet de levier sur un gouvernement, lorsque ces donateurs s'unissent pour lui demander de prendre des actions décisives afin de remplir ses engagements anticorruption et l'amener à s'y conformer en évoquant des mesures incitatives et les conséquences qui découleraient de son inaction. Cette approche implique le **développement de stratégies basées sur les intérêts des décideurs de haut rang quant au fait de sanctionner plus lourdement l'inaction plutôt que de se reposer sur une hypothétique volonté politique**. En travaillant collectivement sur la base d'incitations et de points de pression concrets pouvant être combinés, les partenaires au développement peuvent influencer de manière crédible et efficace les modalités d'engagement pour stimuler l'adoption de mesures anticorruption strictes. De plus, dans le but d'affiner l'analyse, de la maintenir à jour et d'éviter tout doublement d'efforts, il convient d'encourager, entre les partenaires de développement, l'instauration de cadres de partage d'informations et d'apprentissage basé sur les expériences des autres.

### L'exemple du Bangladesh :

Le programme « Building Integrity Blocks for Effective Change » (BIBEC), mis en œuvre par Transparency International Bangladesh (TIB), est soutenu par un dispositif de financement commun à la DDC et à trois autres donateurs (Danida, DFID/FCDO et Sida). L'objectif du BIBEC est de promouvoir un contexte plus favorable à la réduction de la corruption soutenant des réformes au niveau des lois, des politiques, des processus, des pratiques et de la surveillance pour améliorer la gouvernance dans les institutions et les secteurs ciblés ; l'objectif est aussi de faire entendre l'aspiration des citoyens à une bonne gouvernance et de renforcer leur capacité à s'opposer à la corruption. Le dispositif de financement commun à long terme est synonyme pour TIB de prévisibilité et de stabilité. Il constitue une plateforme permettant de discuter et coordonner les priorités et les orientations stratégiques, ainsi que de transmettre des messages politiques communs au gouvernement et aux institutions.

**Le dialogue politique avec les autorités locales et les autres partenaires au développement devrait être constant au sein des représentations suisses. Les efforts de la DDC devraient renforcer les structures de coordination entre les donateurs par des alliances, des mécanismes de financement multilatéraux/communs, une programmation conjointe au niveau du pays/secteur ainsi que des mécanismes de partage d'informations/dialogue.**

**Les programmes anticorruption devraient aussi promouvoir l'engagement de la Direction politique du DFAE et d'autres acteurs suisses** (par ex. autres agences de l'administration fédérale) **et la coordination avec ces entités** aux niveaux des programmes, de la gestion et de la politique, notamment par le biais du dialogue politique, de la coordination entre donateurs et de l'harmonisation des politiques, dans l'optique d'une approche pangouvernementale (Whole-Of-Government Approach).

### Points à prendre en considération dans la constitution d'alliances stratégiques :

- › Déterminer avec qui collaborer (par exemple, la lutte contre la petite corruption peut être menée en travaillant avec des cadres, en faisant participer les usagers de services publics, en soutenant des OSC actives dans le domaine, en travaillant avec les autorités d'application de la loi pour améliorer les capacités de détection, etc.).
- › Identifier des synergies avec d'autres programmes et donateurs. Cela peut permettre d'optimiser l'impact des ressources et des efforts déployés dans le cadre des programmes de la DDC.
- › Entretenir un dialogue direct ou exercer une pression indirecte sur les porteurs de devoirs pour qu'ils adoptent et soutiennent des mesures anticorruption.
- › Harmoniser les programmes avec les stratégies nationales anticorruption et les autres approches officielles crédibles donnant sérieusement à penser qu'il y a la volonté politique de mettre en œuvre et de faire appliquer de telles politiques.

## Quatre piliers complémentaires qui se renforcent mutuellement

Avec ses quatre piliers, l'approche anticorruption constitue une approche cohérente et complète en matière de programmation. Les décisions sont fondées sur des éléments factuels spécifiques aux différents contextes, ce qui permet d'élaborer des mesures stratégiques anticorruption adaptées et d'intégrer pleinement la prévention de la corruption dans le travail sectoriel. De leur côté, les initiatives anticorruption sont soutenues par une coordination et un dialogue efficaces et réguliers avec les acteurs concernés dans le but d'optimiser le processus d'apprentissage, d'exploiter des synergies et de contribuer à instaurer un environnement politique propice à la réalisation de progrès dans la lutte anticorruption. Le graphique ci-après présente les interconnexions et les dynamiques de renforcement mutuel entre les quatre piliers.

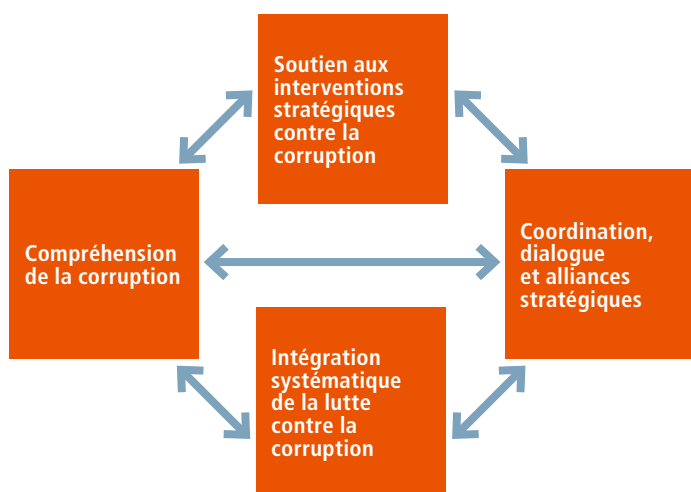
## Risques et défis

La DDC travaille dans des contextes qui sont difficiles pour de nombreuses raisons, telles qu'une pauvreté endémique, la faiblesse des institutions, des dangers environnementaux, des conflits récurrents et une corruption omniprésente. Si c'est précisément pour ces raisons que l'aide au développement est particulièrement nécessaire en pareils contextes, cela signifie aussi que cette aide s'accompagne de risques. Pour chaque bureau de pays et programme de travail, il convient de procéder à une évaluation minutieuse des risques, à l'identification des signaux d'alerte et à la mise en place de mesures d'atténuation.

Un des risques principaux concerne le travail dans des contextes où la volonté politique de combattre la corruption est absente. L'expérience montre que dans beaucoup de situations où des réformes sont adoptées pour améliorer la lutte contre la corruption, celles-ci ne sont pas appliquées correctement. Si un manque de ressources et de capacités est souvent invoqué pour justifier de telles lacunes dans la mise en œuvre, on observe aussi souvent un manque d'engagement – découlant fréquemment des rapports de force inhérents aux autorités responsables ou induits par elles. En pareilles situations, continuer à soutenir des initiatives qui ont très peu de chances de produire des effets n'est pas compatible avec une utilisation efficace des fonds destinés à l'aide, avec en outre le risque d'appuyer des acteurs politiques peu concernés. En outre, de tels acteurs adoptent souvent de nouvelles lois et réformes sans aucune intention de les appliquer.

Rappelons qu'en matière de lutte anticorruption, les décisions portant sur la programmation et l'établissement de priorités doivent être prises en fonction du contexte général, ce qui implique d'accepter qu'il pourrait y avoir des choix à faire quant à la poursuite de différents objectifs de la coopération au développement. À cet égard, on peut par exemple citer les défis liés au travail dans certains pays connaissant des dérives autoritaires. Parfois, la lutte anticorruption progresse fortement dans des situations où des régimes autoritaires prennent des mesures anticorruption très strictes pour s'attirer le soutien de la population et légitimer leur pouvoir tout en discréditant les opposants politiques ou en persécutant les dissidents. Dans de tels contextes, les interventions visant à faire appliquer la loi vont de pair avec un risque élevé de violations des droits de l'homme, délibérées ou non. Quand bien même certains régimes autoritaires peuvent s'attacher à lutter contre la corruption, la DDC doit prendre en compte le risque global que les efforts anticorruption soient instrumentalisés à des fins politiques.

Les quatre piliers sont complémentaires et se renforcent les uns les autres.



# Chapitre 5.

## Mise en œuvre

### Approche pangouvernementale

Au sein de l'administration fédérale, la DDC est responsable de coordonner la coopération internationale et l'aide humanitaire de la Suisse, en tant que centre de compétences pour l'aide au développement et l'aide humanitaire de la Confédération.

Les mécanismes de coordination se déploient au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et d'autres services de l'administration fédérale. L'objectif est d'assurer la cohérence stratégique et la complémentarité des interventions aux échelons bilatéral et multilatéral, en particulier avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Dans les pays partenaires, les programmes pays garantissent la cohérence des différentes interventions de la Suisse par l'intermédiaire des ambassades intégrées et des bureaux de coopération, ainsi que la coordination avec d'autres donateurs.

### Principes et modalités

- Un principe directeur de la DDC est de prendre le contexte comme point de départ de toute intervention anticorruption et d'effectuer une analyse minutieuse et continue du contexte en prenant en compte les aspects essentiels de la gouvernance, la sensibilité aux conflits, l'égalité des genres et les principes consistant à ne laisser personne de côté.
- La DDC assure un suivi étroit et continu du contexte tout au long des cycles de programmes, en les adaptant de manière flexible si nécessaire.
- Les interventions anticorruption de la DDC respectent les engagements internationaux ainsi que les stratégies et politiques nationales correspondantes. La DDC inclut des aspects liés à la gouvernance dans le choix de ses partenaires et des institutions chargées de la mise en œuvre.
- La DDC sait que les processus de gouvernance et de lutte anticorruption s'inscrivent dans le long terme. Elle s'engage donc, avec ses partenaires, dans une perspective de changement à long terme permettant toutefois aussi des progrès à court terme ainsi qu'un apprentissage et une adaptation itératifs et continus.
- La DDC est attachée au maintien d'une bonne gouvernance en son propre sein et dans la gouvernance institutionnelle de ses partenaires de mise en œuvre. Elle dispose donc de ses propres systèmes de contrôle de conformité et de gestion des risques pour combattre la corruption et prévenir les irrégularités.

### Ressources et capacités

- La DDC fait en sorte que l'expertise et l'expérience accumulées dans la lutte anticorruption puissent être partagées en son sein et avec ses partenaires. En particulier, elle investit dans le renforcement des capacités liées à l'analyse de la gouvernance et de l'économie politique, et dans le transfert des enseignements de cette analyse dans la programmation anticorruption.
- La DDC alloue les ressources nécessaires à la lutte anticorruption et élabore des procédures de gestion interne et des modalités de coopération conformes aux principes de bonne gouvernance.
- Elle investit dans des partenariats stratégiques afin de promouvoir la recherche et bénéficier d'une expertise de pointe en matière de lutte contre la corruption.

### Répartition des responsabilités au sein de la DDC pour la mise en œuvre des nouvelles directives

Le comité de direction de la DDC suit les directives en pilotant leur application et en coopérant avec d'autres entités du gouvernement suisse dans le but de garantir la cohérence des politiques et l'application d'une approche pangouvernementale.

Les divisions opérationnelles de la DDC sont responsables de concevoir et de mettre en œuvre des programmes anticorruption lorsque cela se justifie. Elles assurent que les questions de corruption sont intégrées dans le dialogue politique et stratégique.

Les divisions de la DDC qui gèrent des partenariats institutionnels aux niveaux multilatéral et global assurent une prise en compte renforcée des défis liés à la corruption par les institutions internationales.

Dans le cadre de son travail plus général sur la gouvernance, l'Unité thématique gouvernance de la DDC est chargée de faire avancer les fondements conceptuels de la lutte anticorruption. Elle fournit des conseils et du soutien au personnel opérationnel de la DDC. Par ailleurs, elle encourage le renforcement des capacités et l'apprentissage horizontal sur des pratiques opérationnelles éprouvées au sein de l'organisation.

Le Centre de compétence en contrats et marchés publics du DFAE, le Compliance Office DFAE, le Service juridique du DFAE et le Système de Contrôle Interne (SCI) de la DDC sont responsables des systèmes de contrôle de conformité internes et des procédures permettant de protéger l'argent des contribuables suisses. Le Compliance Office se tient à disposition pour toute question liée à la corruption interne. Tout indice d'irrégularité ou de corruption doit être signalé (e-mail : xxx ; site Internet : <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/organisation-dfae/secretariat-general/korruption-veruntreuung-und-missbrauch-melden-das-compliance.html>).

# Annexe

## Annexe 1 : Formes de corruption fréquentes

Forme de corruption	Description
Corruption active	Fait de promettre, d'offrir ou d'accorder (directement ou indirectement) à un agent public tout avantage indu (de nature financière ou non) afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.
Corruption passive	Fait, pour un agent public, de solliciter ou d'accepter (directement ou indirectement) tout avantage indu (de nature financière ou non) afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.
Soustraction	Vol, utilisation à mauvais escient ou détournement de fonds ou d'actifs par une personne qui en a la charge ou le contrôle.
Favoritisme	Fait, pour un porteur de devoirs, de conférer des avantages indus à une personne ou à un groupe sur la base de caractéristiques telles que la parenté, l'appartenance ethnique, la religion ou la région d'origine.
Paiement de facilitation	Paiement effectué pour garantir ou accélérer l'exécution d'une tâche routinière ou nécessaire à laquelle le payeur peut prétendre légalement ou pour un autre motif valable.
Extorsion	Fait de compromettre, de nuire ou de menacer de le faire, directement ou indirectement.
Rétro-commission	Pot-de-vin versé rétroactivement pour une faveur ou un service indus, par exemple après l'attribution injustifiée d'un contrat grâce à la manipulation d'un processus d'appel d'offres.
Corruption sexuelle	Fait que des personnes en position d'autorité cherchent à extorquer des faveurs sexuelles en échange de quelque chose qu'elles ont le pouvoir d'accorder ou de refuser ; on parle aussi de « sextorsion ».

## Annexe 2 : Catégorisation des moteurs de la corruption et des mesures anticorruption correspondantes

Quelques exemples représentatifs :

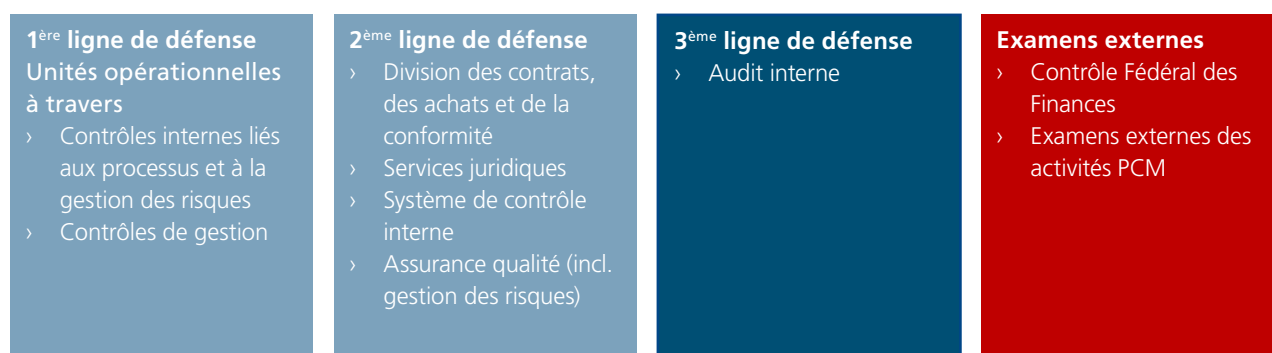
Moteurs de la corruption	Manifestation	Exemples représentatifs de mesures recommandées
Problèmes liés aux règles et aux incitations formelles	Application insuffisante ou inadéquate du cadre légal et réglementaire	Soutien à des réformes légales visant le respect de la CNUCC Renforcement des capacités au niveau des fonctions d'enquête et de poursuite des organismes de supervision et d'application de la loi
	Faiblesse des mécanismes de redevabilité formels	Soutien et renforcement des capacités des institutions de surveillance Mécanismes de gestion des plaintes et protection des lanceurs d'alerte Mécanismes de contrôle des performances en matière de responsabilité sociale Soutien aux médias indépendants
Problèmes liés à l'effet de groupe	Manque d'incitations poussant à résister ou à s'opposer à la corruption puisque tout le monde est considéré comme corrompu	Pactes d'intégrité Mécanismes de signalement de haut niveau Campagnes dans les médias sociaux pour identifier les véritables préférences des citoyens
Facteurs comportementaux	Normes sociales renforçant la tolérance à la corruption	Interventions conduites par les pairs où des personnes importantes dans la société encouragent à changer de comportement Campagnes ludo-éducatives dans les médias pour diffuser des récits et des exemples représentatifs qui remettent en question la vision traditionnelle de la corruption
Fonctionnalité de la corruption	Recours aux pots-de-vin et au favoritisme pour accéder aux services	Focalisation sur le ciblage des goulets d'étranglement au niveau de l'organisation et des ressources pour améliorer la prestation de services

## Annexe 3 : Systèmes de contrôle de conformité internes de la DDC et procédures permettant de protéger l'argent des contribuables suisses

La DDC/le DFAE applique une politique de tolérance zéro en ce qui concerne la corruption, avec la ferme volonté de garantir un haut niveau d'intégrité dans tous les domaines d'activité, que ce soit au sein de l'organisation comme avec les nombreux partenaires. Elle s'attache en particulier à garantir une utilisation légale, méthodique, efficiente, efficace et économique des fonds publics dont elle a la charge.

Pour mettre cette politique en pratique, la DDC utilise un modèle à trois lignes de défense permettant le contrôle de la corruption et la prévention des irrégularités. La définition des responsabilités, les contrôles, la supervision et les formations/conseils reposent sur des lois, des directives du DFAE et des descriptions de processus. Les responsabilités sont réparties selon les fonctions entre la ligne opérationnelle et les unités spécialisées en charge de la gouvernance interne, des systèmes de contrôle interne (SCI), du contrôle de conformité et des audits.

### Modèle à trois lignes de défense utilisé par la DDC/le DFAE



#### Première ligne : gestion opérationnelle

Un personnel formé et compétent fait preuve d'implication, de responsabilité et de redevabilité. Il évalue, contrôle et réduit les risques, et suit leur évolution pour en rendre compte sur une base annuelle. Guidés par les lois applicables ainsi que par les directives et les règlements internes, les codes de conduite, les directives relatives aux conflits d'intérêt, le document « Concept of Irregularity: Definition » d'une part et les descriptions de processus d'autre part, le personnel opérationnel et les cadres appliquent différentes mesures de contrôle dans le cadre de leurs activités comme la séparation des fonctions, le principe du double contrôle et le recours aux compétences financières.

Dans le cadre de la gestion du cycle de projet (GCP) de la coopération internationale, le personnel opérationnel effectue, ou organise et suit : des appels d'offre OMC ; des évaluations des partenaires et des risques associés aux projets ; un suivi étroit comprenant des contrôles du budget, des visites sur le terrain et la participation à des comités de pilotage ; des audits de projet externes. Une importance particulière est accordée à l'ARP (appréciation des risques liés au partenaire), qui est une exigence institutionnelle standard de la DDC permettant de minimiser les risques et de mieux connaître le partenaire en question. Une évaluation détaillée des principaux risques de l'intervention prévue, qu'ils soient contextuels, institutionnels ou liés aux programmes, est obligatoire pour les projets dont la part financée par la DDC s'élève à 1 million de francs ou plus.

#### Deuxième ligne : gestion des risques et contrôle de conformité

Des unités spécialisées intégrées dans la gouvernance interne contrôlent et facilitent la mise en œuvre de pratiques de gestion du risque ainsi que de procédures et de politiques de prévention de la corruption. Des contrôles préventifs des contrats et de la passation des marchés ainsi que des contrôles financiers de détection sont menés par des centres de compétences. Des contrôles systématiques automatisés sont effectués par le système informatique. Le Compliance Office soutient et contrôle le suivi des irrégularités signalées et agit comme un organe interne de traitement des signalements auquel le personnel peut dénoncer des faits punissables, y compris des actes de nature criminelle et d'autres irrégularités. Le Compliance Office procède à des enquêtes administratives tandis que le Service juridique effectue des enquêtes disciplinaires. Des rapports peuvent aussi être présentés au Contrôle fédéral des finances, l'organe suprême de surveillance financière de la Confédération suisse.

La DDC accorde aussi une grande importance au renforcement des capacités de son personnel. Des formations obligatoires sur la lutte anticorruption et la prévention de la fraude sont proposées, de même que des formations techniques sur la passation des marchés (appels d'offres, etc.) et les contrats. Il existe aussi des formations obligatoires sur les aspects opérationnels et financiers de la GCP/gestion du risque. Les chargés de programme sont informés de leur rôle et de leurs responsabilités au niveau financier dans la GCP et au niveau de la prévention des irrégularités. Ils connaissent les principaux instruments et concepts et sont capables de prendre des mesures appropriées en matière de prévention des risques et de remplir efficacement leur rôle. Le personnel financier et les cadres de la représentation participent aussi à ces formations.

### **Troisième ligne : audit interne**

Grâce à une approche centrée sur le risque et aux investigations associées, la fonction d'audit interne du DFAE fournit un éclairage proactif et indépendant sur les politiques, les procédures et leur mise en œuvre. L'Audit interne DFAE rend directement compte à la direction du DFAE concernée ainsi qu'au secrétaire général du DFAE.

### **Audits externes**

Une société d'audit externe mandatée par le comité d'audit de la DDC examine chaque année la conformité des règles et des règlements de la GCP et du système de contrôle interne par rapport au crédit de transfert des départements de coopération internationale (CI) dans les représentations suisses actives dans la CI à l'étranger. Le Contrôle fédéral des finances réalise des audits indépendants à son siège et dans les représentations à l'étranger.

## **Impressum**

### **Editeur :**

Département fédéral des affaires étrangères DFAE  
Direction du développement et de la coopération DDC  
3003 Berne  
[www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch)

### **Contact spécialisé :**

Direction du développement et de la coopération DDC  
Réseau Gouvernance  
[sdg\\_governance@eda.admin.ch](mailto:sdg_governance@eda.admin.ch)  
[www.eda.admin.ch/deza/en/home/themes-sdc/state-economic-reforms.html](http://www.eda.admin.ch/deza/en/home/themes-sdc/state-economic-reforms.html)  
[www.shareweb.ch/site/DDLGN/Pages/Welcome.aspx](http://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Pages/Welcome.aspx)

Berne, 2021 / © DDC