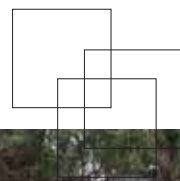




Bureau  
international  
du Travail

# Vers le droit au travail

UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE  
PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS



Note d'orientation n° 10  
Innovation en matière  
de lutte contre les risques  
de corruption dans les PPE

## Remerciements

Le présent guide – *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs* – a été élaboré par le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Il est complété par un cours mis au point avec l'aide du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT) pour un public composé de décideurs politiques et de partenaires sociaux, de planificateurs et de fonctionnaires de niveau élevé ou moyen des différents ministères nationaux et agences et programmes de développement concernés.

La rédaction du guide et la conception du cours ont été dirigés par Mito Tsukamoto, spécialiste principale du Programme HIMO. Le contenu du cours est principalement l'œuvre de Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, consultants internationaux. Valter Nebuloni, Chef du Programme des politiques de l'emploi et du développement des compétences (EPSD) du CIF-OIT, s'est occupé de la structure du cours et des méthodes d'apprentissage. Mito Tsukamoto et Marc van Imschoot, lui aussi spécialiste principal du Programme HIMO ont examiné le matériel. Thierry Troude s'est chargé de la traduction depuis l'original anglais, et Jean Majeres a relu et corrigé le guide traduit.

L'OIT voudrait également remercier les principaux auteurs des notes d'orientation: Steven Miller de la *New School* de New York, États-Unis d'Amérique (emploi des jeunes et zones urbaines), Rania Antonopoulos du *Levy Economics Institute of Bard College*, New York, États-Unis d'Amérique (questions de genre), Radhika Lal du Centre international de politique pour une croissance inclusive du PNUD (systèmes de paiement) et Pinaki Chakraborty du *National Institute on Public Finance and Policy*, Inde, pour leurs contributions initiales à certains modules.

Les premières notes d'orientation ont également été relues par Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, Maria Teresa Gutierrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto Gonzalez, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem et Edmundo Werna.

Enfin, l'OIT remercie tous ceux qui ont participé à l'atelier de validation de mai 2010 pour leurs précieux commentaires qui ont permis d'affiner le contenu et la structure du cours.

# Vers le droit au travail

UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS



## Note d'orientation n° 10

### Innovation en matière de lutte contre les risques de corruption dans les PPE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

---

*Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs*

ISBN: 978-92-2-226771-2 (print)  
978-92-2-226772-9 (web pdf)

*Données de catalogage avant publication du BIT*

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs / Bureau international du Travail, Secteur de l'emploi. - Genève: BIT, 2013

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

travaux publics / création d'emploi / emploi des jeunes / emplois verts / droit au travail / élaboration de projet

04.03.7

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Visitez notre site Web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Conception et impression par le Centre international de formation de l'OIT, Turin – Italie

## Note d'orientation n° 10

# Innovation en matière de lutte contre les risques de corruption dans les PPE




### Objectif

*La présente note a pour objet d'examiner les difficultés que rencontrent les PPE dans la lutte contre les risques de corruption et de mettre en évidence les modalités innovantes de cette lutte dans le cadre des programmes. Différentes formes de corruption sont définies, les domaines où les risques de corruption sont élevés dans les PPE sont exposés, et les stratégies pour lutter contre cette corruption sont examinées. Il s'agit notamment d'utiliser des processus participatifs locaux, de renforcer la transparence et l'accès à l'information, de mettre en place des stratégies pour exploiter les nouvelles technologies, et de donner aux parties prenantes les moyens de demander des comptes aux différents intervenants. Les systèmes de suivi et d'évaluation ont un rôle essentiel à jouer et les mécanismes pour enquêter sur les allégations de corruption et prendre des mesures fermes, le cas échéant, sont aussi d'une importance capitale.*

### Introduction

Il y a à la fois une part de vrai et une part de faux dans l'idée que la corruption est un problème particulièrement grave dans les programmes publics d'emploi. Il s'agit certainement d'un problème à prendre très au sérieux – comme pour tout processus de passation de marchés, publics ou privés. Par ailleurs, il ne fait pas de doute qu'il y a eu des cas de programmes publics d'emploi où ont sévi des pratiques de corruption – depuis l'utilisation des PPE comme méthode populiste pour gagner les faveurs des électeurs, la recherche de rentes dans l'adjudication des marchés, jusqu'à des formes plus directes de vol, de fraude et de pillage. Parmi celles-ci, on peut citer notamment les réalisations inférieures aux normes, les travaux publics totalement fictifs et les paiements à des travailleurs fantômes.

Lorsqu'il y a effectivement des cas de corruption, ils sont généralement surmédiatisés, ce qui masque souvent la grande qualité des équipements et des services fournis, les avantages et la dignité que les participants ont retirés de leur travail, ou les autres effets dus aux revenus gagnés. Et pourtant la corruption, même à une échelle réduite – voire la simple idée qu'on s'en fait – peut salir l'image des PPE au point de risquer de compromettre le soutien du public et des responsables politiques.



Dans la pratique, la lutte contre la corruption est aussi étroitement liée au souci d'assurer des résultats de grande qualité parce que, selon toutes probabilités, la corruption s'accompagne d'une baisse du niveau d'exécution et des avantages qui auraient du être transmis aux pauvres. Par voie de conséquence, une baisse de la qualité de l'exécution ou du respect des normes du programme peut être le premier signal de formes d'abus dans le système.

Par conséquent, il faut que l'évaluation de la capacité du programme de résister aux menaces de différentes formes de corruption fasse partie intégrante de la gestion de la performance ainsi que du suivi et de l'évaluation, et qu'elle éclaire certains aspects de la conception. C'est pourquoi cette action est devenue un domaine d'innovation dans les PPE.

Les articles de journaux consacrés à la corruption dans les PPE ne sont donc qu'un aspect de la question; ce que l'on connaît moins, c'est la façon dont les PPE ont relevé ces défis, et les innovations dans l'élaboration de stratégies pour faire obstacle à la corruption. Cela comprend l'utilisation des nouvelles technologies, le recours à la transparence pour faciliter la responsabilisation, ainsi que l'utilisation de méthodes participatives et d'audits sociaux. Grâce à la conjugaison de toutes ces initiatives, certains programmes publics d'emploi définissent désormais de nouveaux points de référence quant à la manière dont les gouvernements peuvent et devraient lutter contre les risques de corruption dans une large gamme de programmes de lutte contre la pauvreté.

L'expérience de l'Inde illustre les deux aspects de la question: la corruption endémique dans les programmes publics d'emploi a contribué à déclencher la Campagne pour le droit à l'information et à faire voter la loi qui a suivi. La Loi sur l'information a été adoptée pour faire en sorte que les citoyens soient informés de leurs droits et elle a été institutionnalisée dans la Loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (LNMGGGER), à présent un brillant exemple d'innovation dans la lutte contre la corruption dans les PPE.

La présente note d'orientation examine en quoi la question de la corruption influe sur les résultats des PPE au plan politique, elle identifie les principaux domaines à risques de corruption et les domaines d'innovation dans la lutte contre ces risques. L'identification de ces risques – et des mesures requises pour les limiter – est une partie importante de la conception d'un PPE.

## La corruption, un problème pour les PPE

Quiconque fait une rapide recherche sur internet concernant le programme au titre de la PNMGGGER en viendra éventuellement à conclure hâtivement que l'ampleur de la corruption dans ce programme l'emporte sur ses avantages. Lutter contre la corruption est assurément une importante question pour le programme PNMGGGER, comme pour d'autres programmes

de travaux publics. Mais ce qu'on ne voit pas avec une telle approche consistant à lire les titres des articles, c'est la mesure dans laquelle le PNMGGER a choisi d'établir des niveaux de transparence sans précédent pour lutter contre la corruption et obliger les autorités publiques à rendre des comptes. Toutes les informations concernant le PNMGGER font partie du domaine public: tous les registres de présence, toutes les cartes d'emploi, tous les travaux entrepris, et tous les versements de salaires faits par le programme sont notifiés et peuvent être consultés non seulement par les participants, mais aussi par le grand public, sur le site [www.nrega.nic.in](http://www.nrega.nic.in).

En outre, les audits sociaux obligatoires<sup>1</sup> impliquent les communautés locales dans la vérification de ces données, y compris pour savoir qui a été payé, combien, quels sont les travaux qui ont été réalisés, qui a fourni les matériels – et toute autre question appelant un examen public.


La stratégie comprend aussi un système pour la présentation de demandes et de doléances, qui sont affichées sur le site web public, et les réponses du gouvernement sont aussi mises à la disposition du public.

Ainsi, l'intention est de faire du public un allié du gouvernement pour identifier et exposer les anomalies, de façon à fortement restreindre les possibilités de corruption sous une forme ou une autre habituellement rencontrées dans les PPE: enregistrement de travailleurs fantômes, sous-paiement des participants (les responsables empochant la différence), et déclarations de travaux fictifs. Ce ne sont là que quelques-uns des types d'escroqueries qui ont été exposés dans les programmes publics d'emploi en Inde dans le cadre de la Campagne pour le droit à l'information, qui a joué un rôle clé dans l'incorporation d'une grande transparence dans le PNMGGER dès le départ. En conséquence, les organisations de la société civile et les médias sont devenus d'importants chiens de garde du programme – qui est toujours sous le feu des projecteurs.

Il y a probablement peu de gouvernements disposés à aller aussi loin dans la transparence que l'a fait l'Inde avec son Régime de garantie de l'emploi (PNMGGER), dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la corruption. La plupart des gouvernements et des programmes préféreraient garder leur linge sale loin des yeux du public. Cependant, cette méthode comporte le risque que le grand public et souvent les médias décrivent le PNMGGER comme plus corrompu que les autres programmes pour la simple raison que la question est constamment au centre de l'actualité.

Le risque est aussi que dans d'autres pays, une compréhension mal éclairée de ces questions mène à la même conclusion, ce qui réduirait la marge de

<sup>1</sup> Les audits sociaux sont un processus par lequel le peuple et les pouvoirs publics surveillent conjointement le projet, en tenant compte des points de vue et des connaissances des individus, en les faisant participer à la vérification de la question de savoir si les avantages prévus reviennent bien à ceux à qui ils sont censés bénéficier, au regard de normes qui ne concernent pas simplement la redistribution, mais aussi l'équité et la qualité.



manœuvre des pouvoirs publics pour ce qui est d'envisager des programmes publics d'emploi en général – et des garanties de l'emploi en particulier. Or en fait, la lutte contre la corruption est un domaine d'innovation important dans les PPE, où l'utilisation conjuguée de divers instruments a grandement réduit les possibilités pour nombre des formes de corruption typiques. L'innovation dans ce domaine a permis de faire face aux difficultés particulières que connaissent les PPE, dont certaines proviennent des contextes dans lesquels ils sont souvent mis en œuvre.

À l'époque où les programmes publics d'emploi se déroulaient dans des zones éloignées où la communication était difficile, où tous les documents étaient sur format papier et les paiements étaient faits en liquide, les possibilités de corruption étaient souvent grandes. Elles étaient d'autant plus grandes quand ces conditions coexistaient avec une absence de droits, dans des sociétés non démocratiques et/ou des régimes autoritaires.

Les PPE, surtout les programmes de travaux publics, peuvent fréquemment faire partie d'un ensemble de mesures de lutte contre la crise, d'une courte période de reconstruction postérieure à un conflit, ou d'une action pour faire face à des catastrophes naturelles, situations dans lesquelles les organisations internationales sont habituellement impliquées quel que soit le contexte politique parce qu'il y a une crise humanitaire. Chaque fois que la primauté du droit est faible et que les systèmes de gouvernance ont été perturbés, sont en mutation ou sont très contestés, les possibilités de corruption augmentent. Il s'agit d'une caractéristique commune à beaucoup de contextes dans lesquels opèrent les programmes de travaux publics de courte durée et les programmes du type espèces contre travail, et si cela signifie que les systèmes de lutte contre la corruption doivent constituer une part importante de la conception de n'importe quel type de PPE, il ne s'ensuit pas que les PPE en tant que forme d'intervention en faveur du développement soient intrinsèquement plus propices à la corruption que les autres programmes.

## Formes de corruption

Il n'y a pas de définition unique de la corruption; le terme a une grande spécificité culturelle et sa définition dans le cadre des systèmes juridiques des pays diffère aussi. Malgré cette hétérogénéité, fondamentalement, toutes les formes de corruption participent de l'abus de pouvoir ou d'influence pour obtenir un quelconque avantage, en général lié à l'accès à des ressources.

Avec cette définition large, la corruption peut prendre diverses formes, et les différences entre celles-ci influent sur les stratégies qui peuvent être utilisées pour l'empêcher ou la déceler. Une sélection de termes et de types de corruption figure ci-après, pour éclairer la suite de l'analyse, adaptée du



Glossaire de termes du Centre de ressources anti-corruption U4 ([www.u4.no/glossary](http://www.u4.no/glossary)).

**“Grande” corruption:** Cette expression est employée quand la corruption a lieu au niveau auquel les règles du jeu sont définies, impliquant les responsables politiques, et lorsque les règles sont définies de façon à obtenir un résultat donné.

**Corruption systémique:** La corruption endémique ou systémique se produit quand elle fait partie intégrante et essentielle du système économique, social et politique. La corruption systémique n’est pas une catégorie spéciale de pratiques corrompues, mais plutôt une situation dans laquelle les principales institutions et les principaux processus de l’État sont ordinairement dominés et utilisés par des individus et des groupes corrompus, et dans laquelle la plupart des gens n’ont pas d’autre choix que de traiter avec les responsables corrompus. On peut l’opposer à la corruption sporadique et plus individualisée.


**Corruption active/passive:** elle suppose un échange mutuellement avantageux entre une personne en position de décideur et une autre qui est susceptible de bénéficier des décisions qui seront prises. Elle prend habituellement la forme d’une incitation financière versée pour obtenir quelque chose, par exemple l’attribution d’un marché. Dans le contexte des PPE – en particulier lorsque les possibilités d’emploi sont limitées – les participants peuvent aussi verser des dessous-de-table aux fonctionnaires locaux pour s’assurer une place dans le programme. La corruption active ou passive peut être une simple transaction ponctuelle ou bien prendre des formes plus élaborées et planifiées, comme le trucage des appels d’offres, avec des commissions illicites versées sur des comptes bancaires à l’étranger, ou l’achat de biens tels qu’une maison ou une voiture de luxe au profit du responsable concerné. Cependant, la caractéristique essentielle de la corruption active ou passive est qu’elle comporte un pot-de-vin sollicité et/ou offert – et accepté. Il y a deux parties consentantes impliquées, qui toutes deux sont susceptibles de tirer profit de la transaction.

**Extorsion:** La seule différence réelle entre la corruption active/passive et l’extorsion réside dans la relation de pouvoir et non dans les types de transactions. Il y a extorsion quand une partie menace l’autre de conséquences négatives si elle ne paye pas une redevance pour “services rendus”. La transaction n’est pas consensuelle, mais repose sur la peur et un déséquilibre des pouvoirs, même si l’effet peut être en définitive le même.

**Fraude:**

*“La fraude est un délit économique faisant intervenir une tromperie, une supercherie ou de fausses prétentions, au moyen desquelles quelqu’un obtient un avantage illicite”<sup>2</sup>.*

<sup>2</sup> Glossaire de l’U4.



Ainsi, le fait de payer des travailleurs fantômes, de réclamer le paiement de travaux de construction inexistant, d'inscrire dans les registres des transactions d'achat de matériels qui n'ont jamais été réalisées sont autant de cas de fraude. Il peut y avoir collusion entre un certain nombre de parties, qui retirent toutes un avantage, mais cela doit néanmoins être distingué, par exemple, du fait de solliciter ou d'offrir un dessous-de-table pour l'attribution d'un marché de travaux qui sont ensuite réellement exécutés.

**Népotisme**, clientélisme ou copinage sont des formes de corruption selon lesquelles ceux qui occupent des postes de pouvoir s'assurent que leurs familles, des groupes sociaux, des admirateurs ou des associés bénéficient très largement de l'accès à des ressources publiques ou à des biens ou services. Plus les niveaux de démocratie sont faibles dans une société, et plus les risques de népotisme sont grands. Dans certaines sociétés non démocratiques, le népotisme est le mécanisme dominant qui détermine les modes de répartition des ressources publiques.

Le népotisme peut viser des gains politiques ou privés et les avantages en retour attendus ne sont pas nécessairement directement financiers – il n'y a pas forcément d'argent en jeu. Le but du népotisme politique peut être, par exemple, de constituer ou maintenir une base politique, de façon à s'assurer des votes dans une élection.

D'autres formes de népotisme reposent sur l'octroi d'avantages aux membres de la famille, aux associés ou aux amis, pour consolider sa position sociale, pour rendre des faveurs passées – ou pour miser sur une promesse, précise ou non, de faveurs qui seront accordées plus tard (ou pour neutraliser la menace d'être mis à l'écart de ces réseaux pour n'avoir pas offert l'accès à certaines possibilités).

Certaines formes de népotisme constituent un détournement clair et net de fonds publics en faveur d'intérêts bien circonscrits. Mais cette définition peut avoir des limites floues, en particulier d'une culture à l'autre. Par exemple, dans un contexte donné, soutenir l'emploi dans le secteur public pourrait être considéré comme une bonne politique publique, mais dans un autre contexte, les opposants politiques pourraient y voir une forme de "pêche aux votes"; au niveau local, il peut être délicat de distinguer ce qui constitue du népotisme dans le choix des villages qui participeront au programme de ce qui peut être considéré comme le fait de représenter les intérêts de la communauté qui vous a élu – pour faire en sorte que les ressources publiques soient orientées à son profit, sous la forme de routes, d'écoles et de centres de soins. Par ailleurs, dans beaucoup de cultures, il existe des liens de réciprocité très solides au sein des familles, ce qui signifie que lorsqu'un membre de la famille réussit, on attend de lui qu'il aide un neveu ou un cousin à obtenir un emploi ou un logement – ou un marché.

L'importance reconnue des "réseaux" comme faisant partie du capital social constitue l'extrémité socialement plus acceptable de cet éventail, mais si l'on

creuse les raisons pour lesquelles les “réseaux” constituent une forme de capital social, nombre des avantages qu’ils procurent se ramènent à la capacité d’accéder à des ressources, par exemple un emploi, un logement ou un contrat. Ce qui permet de qualifier ou non ces pratiques de népotisme, c’est le processus suivi et le point de savoir si l’avantage accordé est déloyal.

De plus, si le terme véhicule généralement des images de despote d’un pays en développement distribuant des largesses – et il s’agit assurément d’une des formes que peut prendre le népotisme – les pays développés ont leurs propres réseaux d’anciens condisciples, efficaces pour faire obtenir certains avantages aux “initiés” – quelle que soit la définition qu’on donne de ce terme – au détriment des “profanes”.



## Domaines où les risques de corruption sont élevés dans les PPE

La corruption peut se produire à n’importe quel niveau de l’exécution du programme: depuis le niveau national jusqu’au niveau le plus local des transactions. Il faut que les systèmes identifient les risques fondamentaux à chacun de ces niveaux et mettent des mesures en place en conséquence. Nombre des difficultés dues à la corruption rencontrées dans le cadre des PPE sont communes à tous les programmes gouvernementaux, et les pouvoirs publics soucieux de limiter les abus auront un ensemble d’instruments essentiels destinés à lutter contre les risques dans l’ensemble des différents départements, qu’il faudra institutionnaliser dans le cadre du PPE au même titre que la conformité aux politiques plus générales.

Le problème le plus évident de tous est la question des marchés de biens et de services. Tous les gouvernements soucieux de limiter la corruption élaboreront des règles en la matière, qui s’appliqueront en général aussi aux PPE.

Les domaines des PPE où les risques de corruption sont élevés sont les suivants:

1. Nomination du personnel de rang supérieur dans le programme.
2. Marchés de biens et de services.
3. Questions liées à l’attribution des projets: par exemple, sélection des régions pour la construction d’un barrage, ou pour l’implantation de projets.
4. Sélection des participants
5. Paiement des participants
6. Détermination des bénéficiaires des travaux à exécuter ou des services à fournir.

Chacun de ces domaines à risque est examiné plus en détail ci-après; dans certains cas, les stratégies spécifiques pour lutter contre ces risques sont incluses, et les stratégies plus générales sont exposées par la suite.

## Nomination du personnel de rang supérieur

Plus l'envergure du PPE est importante, plus le budget l'est – et plus il est probable que les cartels ou les réseaux corrompus qui opèrent sur le territoire de l'État s'efforceront d'influer sur la nomination du personnel de rang supérieur, en vue de s'assurer un avantage dans les grandes décisions en matière de passation de marchés.

Le second risque dans la nomination du personnel de direction a trait au népotisme: lorsque les relations l'emportent sur la compétence dans les nominations essentielles, l'efficacité et l'efficacité peuvent en pâtir.

Si, en raison de la situation politique, l'un ou l'autre de ces risques est réel, des mesures pour veiller à ce que les nominations aux postes clés fassent intervenir plus d'un ministère, ou bien un mécanisme à parties prenantes multiples, peuvent être utiles. Si le financement dépend de donateurs extérieurs, c'est un domaine capital de la conditionnalité. Si ce n'est pas le cas, alors il faudra peut-être étudier la possibilité de lier les allocations budgétaires à des processus d'approbation plus généraux. Cependant, si la corruption est un risque à ce niveau élevé, il ne sera peut-être possible de l'enrayer que si une telle volonté politique existe au niveau du cabinet et/ou du chef de l'État.

## Marchés de biens et de services

La corruption dans ce domaine peut prendre diverses formes, dont certaines se retrouvent même dans les processus d'appel d'offres apparemment ouverts, et qui peuvent être difficiles à déceler:

Premièrement, une société pourra payer pour être incluse dans la liste des soumissionnaires qualifiés d'office et pour que la liste reste limitée. Deuxièmement, elle pourra payer pour obtenir des informations confidentielles. Troisièmement, des pots-de-vin pourront inciter les fonctionnaires à arranger les spécifications de l'appel d'offres de façon que la société corrompue soit le seul fournisseur qualifié. Quatrièmement, une société pourra payer pour être désignée comme l'adjudicataire. Enfin, une fois qu'une société a remporté l'appel d'offres, elle pourra payer pour obtenir des prix gonflés ou pour économiser sur la qualité. (Ackerman, in PNUD 1998).

La corruption liée aux marchés publics peut avoir une incidence sur la qualité des équipements créés. Lorsque la mise en œuvre du programme est sous-traitée à des entrepreneurs ou à des organisations non gouvernementales et que cette sélection est faussée par des facteurs autres que la compétence, cela aussi peut avoir une incidence sur la qualité de la mise en œuvre.

Les risques de corruption liés aux marchés publics sont également présents au niveau local même, où les types de systèmes appliqués dans les processus d'achat nationaux sont souvent moins stricts et moins surveillés. Les achats d'outils, de matériels pour la mise en œuvre, d'équipements de sécurité et même de services tels que la formation sont tous susceptibles de donner lieu à des pots-de-vin. Lorsqu'on a recours à des entrepreneurs pour exécuter les travaux, la corruption peut se produire à ce niveau également. Outre les exemples donnés ci-dessus, elle peut prendre les formes suivantes:

- l'attribution préférentielle de marchés à des prix gonflés;
- l'attribution d'un marché à un prix concurrentiel, mais pour une qualité d'exécution nettement inférieure à ce qui était prévu dans l'offre;
- les deux cas ci-dessus – des prix gonflés couplés à une exécution inférieure aux normes ou à l'absence d'exécution;
- des sommes réclamées pour les coûts d'exécution de travaux ou de services fictifs, ou pour des travaux déjà accomplis;
- des arrangements en vertu desquels l'ampleur des travaux sera augmentée après l'attribution du marché, alors qu'en fait cette augmentation n'a pas lieu d'être;
- des coûts gonflés au profit de l'entrepreneur, aux dépens des intérêts de la communauté.

## Sélection des participants

Le népotisme dans la sélection des participants à un PPE peut représenter un risque important et la capacité de contester de telles pratiques est fortement liée à la dynamique du pouvoir au niveau local. Ce népotisme peut être ouvertement politique, par exemple lorsque la participation est subordonnée à la détention de la carte d'un parti, ou bien les résultats peuvent être faussés en versant des dessous-de-table aux fonctionnaires pour s'assurer une place dans le cadre du programme – ou bien parce que ces derniers exigent de telles enveloppes comme condition de l'inscription.

Les possibilités de corruption sous ces formes varient dans l'éventail des programmes PPE. Ceux qui ne font pas partie du groupe cible du PPE peuvent se faire admettre en versant des pots-de-vin, ce qui entraîne des erreurs d'admission; mais même ceux qui sont ciblés peuvent agir ainsi. Si un programme est de petite envergure et que le nombre de participants dans le groupe cible est largement supérieur au nombre d'ouvertures prévues dans le programme, la concurrence pour les places sera vive. De ce fait, les risques que les fonctionnaires faussent les processus de sélection à leur avantage seront plus élevés: augmentation des possibilités d'extorsion et des risques d'exclusion de candidats si, par exemple, ils n'acceptent pas de remettre une enveloppe pour s'assurer une place dans le programme,

augmentation des profits – financiers ou autres – et augmentation des risques que ces fonctionnaires fassent preuve de népotisme dans le processus de sélection.

Ainsi, plus il faudra limiter les travaux dans le cadre du programme, plus les possibilités d'abus dans le processus de sélection des participants seront grandes.

À l'opposé, ces risques peuvent être significativement réduits dans un programme fondé sur des droits, où certaines catégories de personnes sont habilitées à participer et où la participation s'appuie sur l'auto-sélection. Il y a ainsi nettement moins de possibilités d'introduire des éléments qui faussent le processus de sélection ou d'utiliser la menace d'exclusion du programme pour s'assurer que les participants ferment les yeux sur d'autres pratiques de corruption.

Cependant, comme toujours, l'existence d'un droit ne suffit pas en soi : ce qui est essentiel en l'espèce, c'est la façon dont ces droits sont appliqués et la question de savoir si les détenteurs de ces droits sont en mesure de les exercer. Même aujourd'hui, ce n'est pas parce qu'on a le droit de participer au PNMGGER que cela suffit forcément pour assurer l'accès au programme, et l'on trouve divers exemples de cas de sélection faussée et de cas d'exclusion.

## Paiement des participants

Les salaires représentent la part la plus importante des coûts dans la plupart des PPE, et constituent un domaine de vulnérabilité particulière. C'est aussi le domaine dans lequel les nouvelles technologies ont fait les plus grandes percées, ce qui a changé la situation à ce niveau au point que les possibilités d'abus s'en sont trouvées nettement limitées – ou tout du moins nécessitent de nouvelles tactiques de la part de ceux qui sont déterminés à frauder. Cela étant, ce domaine demeure un domaine à risques élevés, où il faut encore absolument avoir des stratégies explicites pour surveiller, vérifier, identifier les failles et les refermer.

Pour mettre en évidence les différents points de vulnérabilité dans le cycle des paiements, il faut exposer les conditions et procédures du versement des salaires. Tout d'abord, une fois que les participants sont sélectionnés, il faut qu'ils s'inscrivent au programme ; dans le cas de l'Inde, de l'Éthiopie et du Liberia, ils reçoivent une carte d'emploi sur laquelle figure leur photo. Puis, lorsqu'ils travaillent, ils remplissent un registre de présence (ou un rôle d'appel). Les salaires sont ensuite payés en fonction du travail exécuté – qu'il s'agisse d'un système de paiement à la tâche ou à la journée. Cela permet de réduire les risques de corruption, et de fournir aux participants un outil pour s'assurer que leur travail est correctement pris en compte ainsi qu'un élément sur la base duquel ils peuvent exiger les salaires dus.

Il y a plusieurs “moments” différents dans ces processus qui ont constitué des ouvertures pour les pratiques corrompues:

- L’inscription de travailleurs fantômes, leur ajout sur les registres de présence, tandis que leur “salaire” était empoché ou partagé (dans le cas de travailleurs fantômes existants qui donnent leur identité). Les travailleurs fantômes sont soit des travailleurs totalement fictifs, soit, lorsqu’une identification est exigée, des individus réels (morts ou vivants), mais qui ne travaillent pas réellement dans le cadre du programme.
- L’extorsion d’une commission sur les salaires, qui va dans les poches du responsable des versements quand ils se font en liquide, ou bien le paiement habituel de salaires inférieurs à ce qui était prévu.
- Le fait d’exiger indûment des commissions pour des “services” – par exemple une commission pour l’inscription, pour la remise d’une carte d’emploi, ou pour le versement du salaire en liquide.
- Les déclarations de travaux qui n’ont pas été exécutés; cela peut inclure des formes de collusion avec les travailleurs pour présenter de telles demandes et partager les bénéfices.
- La “sous-traitance” du travail par les participants au programme à d’autres personnes – pour un salaire inférieur. Dans le pire des cas, le travail forcé, obligatoire, ou le travail des enfants est utilisé en remplacement du travailleur inscrit.

## Sélection des travaux ou des services

La sélection des types de travaux à exécuter ou de services à fournir peut profiter aux pauvres dans une plus ou moins grande mesure, mais peut aussi être faussée pour favoriser certains intérêts, selon des modalités qui s’apparentent au népotisme. Ainsi, la construction de systèmes d’irrigation, la pose de clôtures autour de champs, la construction de routes, l’emplacement d’un barrage ainsi que le choix des travaux à entreprendre sont autant d’activités qui peuvent donner lieu à des formes de népotisme, les fonds publics servant à améliorer les équipements privés (ou l’accès aux équipements publics) de ceux qui ne sont pas pauvres, ou d’un village particulier ou encore d’un groupe particulier parmi les pauvres.

Une bonne partie du débat sur le point de savoir si les programmes publics d’emploi peuvent ou devraient investir sur des terres privées vient des préoccupations suscitées par la perspective de voir des intérêts privés accaparer les équipements créés avec des fonds publics.

## Païement de la non-exécution

Tout comme il peut y avoir des travailleurs fantômes, il peut y avoir des "travaux" fictifs: lorsqu'on paye pour la fourniture d'équipements et de services qui n'ont pas été fournis.

## Stratégies de lutte contre la corruption

Il est certes essentiel à la fois de renforcer les capacités institutionnelles sur le plan des bonnes pratiques de travail et de ratifier les conventions du travail, de les appliquer et de s'en inspirer pour établir de bonnes pratiques, mais souvent, cela ne suffit pas. Dans les divers contextes qui entourent les PPE, et dans toute la gamme des divers PPE, il existe un ensemble commun d'instruments qui peuvent être adaptés aux différents contextes et qui sont susceptibles de neutraliser les possibilités d'abus – en particulier quand ils sont utilisés en combinaison. Il s'agit notamment des instruments suivants:

- établissement de bonnes conditions de transparence et d'accès à l'information pour faciliter la responsabilisation à l'égard du public;
- utilisation des technologies pour renforcer la transparence et la responsabilisation, et de modes de vérification perfectionnés pour les audits classiques ainsi que les audits sociaux;
- utilisation d'approches et de voies de recours fondées sur la multiplicité des parties prenantes;
- rôle du suivi et de l'évaluation;
- renforcement des capacités et des moyens d'agir des parties prenantes (y compris les partenaires sociaux) pour responsabiliser différents intervenants et défendre les droits lorsqu'ils existent;
- enquête rapide et visible en cas d'allégations de corruption et mesures fermes prises à l'égard des responsables lorsqu'ils sont identifiés.

Ces deux derniers points sont des éléments essentiels de la question. Beaucoup de formes typiques de corruption dans les PPE sont très visibles pour les participants, les communautés locales et aussi pour les fonctionnaires honnêtes. Le problème est moins de "découvrir" cette corruption que de créer un environnement propice dans lequel ceux qui savent que des actes illicites sont commis peuvent réagir sans craindre de représailles – et en sachant que si la réalité des infractions est établie, des mesures seront prises. Cela dépend beaucoup des relations de pouvoir au niveau local et de l'équilibre des risques, des coûts et des avantages sociaux que comporte cette fonction de dénonciation d'abus.

- La transparence sans les moyens d'agir est relativement vaine; mais même lorsqu'on donne ces moyens aux parties prenantes, elles



demeurent tributaires de l'efficacité des systèmes de répression des infractions pour amener les individus corrompus à respecter les règles.

Les innovations dans l'application de ces différents instruments sont exposées ci-après.

## **Établissement de bonnes conditions de transparence et d'accès à l'information pour faciliter la responsabilisation à l'égard du public**

La première étape de la lutte contre la corruption consiste à introduire des mécanismes qui favorisent la transparence et l'accès à l'information a) dans tous les domaines à risque, et b) pour tous les intervenants et toutes les parties prenantes.

Les participants, par exemple, sauront facilement qui faisait partie de leur équipe de travail tel ou tel jour, qui devrait (et ne devrait pas) être payé, s'ils ont été rémunérés au taux spécifié, et si le travail prétendument accompli l'a bien été. Une fois pourvus des informations pertinentes sur les conditions générales du programme et des rapports sur ces questions, ils deviennent des gendarmes potentiellement très efficaces.

La transparence est un outil très important pour lutter contre le népotisme dans la sélection des participants et pour assurer l'équité.

Dans le cadre du Programme productif de protection sociale (PPPS) en Éthiopie, toutes les personnes des zones sujettes à la sécheresse qui répondent à un ensemble de critères sont en droit de participer; l'accent est donc mis sur une forme de vérification des besoins, à l'aide de processus publics formels et transparents, qui comprennent un mécanisme de recours formel pour ceux qui ne sont pas retenus mais qui estiment répondre aux conditions requises.

L'utilisation de cartes d'emploi – comme en Inde, en Éthiopie et au Liberia – renforce aussi les moyens d'agir des participants dans ce processus, en leur fournissant un registre du travail et des paiements indépendant, qui doit correspondre aux registres officiels, et en leur donnant ainsi une pièce justificative pour exiger d'être rémunérés quand le travail a été exécuté mais n'a pas été payé.

Toutefois, le plus gros obstacle en matière de lutte contre la corruption est la collusion; si les participants s'entendent avec les fonctionnaires pour présenter des demandes de rétribution pour des travaux non exécutés ou pour partager les bénéfices tirés de l'ajout de travailleurs fantômes sur les registres de présence, alors la transparence à ce niveau seul ne suffit pas. Mais si les mécanismes de transparence sont d'une portée suffisante, ils peuvent être plus efficaces que les comportements collusoires. C'est pourquoi il importe qu'un groupe représentatif des parties prenantes soit impliqué et que l'accès à l'information soit effectif aussi bien horizontalement que verticalement dans le programme – pour de multiples parties prenantes au niveau local,



ainsi qu'en montant dans la hiérarchie des responsabilités. Plus cette information pourra être recoupée et examinée, et moins il y aura de failles.

Les technologies ont énormément accru les possibilités de transparence (comme on le verra plus loin), mais il y a aussi toute une gamme de méthodes éprouvées qu'il est possible d'utiliser même lorsque l'accès aux TI est limité; par exemple, afficher les registres de présence, les calendriers des paiements et les listes des travaux exécutés sur un panneau d'affichage public.

Dans la pratique, il n'est pas nécessaire que la transparence soit très poussée pour exposer les travailleurs fantômes, les travaux fictifs ou les cas d'exécution inférieure aux normes. Souvent, c'est bien plus une question de relations de pouvoir – y compris les conséquences de la dénonciation des abus – que d'identification du problème.

## **Innovation dans l'utilisation des technologies pour lutter contre la corruption**

Le site web du PNMGGGER est un exemple de l'utilisation des TI pour faciliter des niveaux de transparence sans équivalent dans un PPE, dans tout un éventail de domaines à risque: tous les paiements font partie du domaine public, toutes les cartes d'emploi peuvent être rapprochées du registre des travaux exécutés, parmi beaucoup d'autres informations sur le fonctionnement du programme. Outre que cela permet au public de surveiller très attentivement les activités, cela renforce également les processus d'encadrement et d'audits conventionnels.

Cependant, l'accès à ces informations suppose l'accès aux technologies et la capacité de les utiliser. Le risque est aussi de fournir "trop d'informations", ce qui complique leur regroupement ou leur analyse. Les technologies présentent de nombreux avantages, mais ce sont souvent les travailleurs et les communautés qui y ont le moins accès, alors que ce sont eux qui en ont le plus besoin pour vérifier les informations ou identifier les anomalies.

Les audits sociaux obligatoires sont censés compléter cette forme de transparence plus fondée sur les technologies, mais pour réduire la fracture numérique au niveau local, il faut encore souvent faire appel aux organisations de la société civile afin de présenter les informations disponibles sous des formes accessibles aux communautés et aux participants jusqu'à ce que ces capacités puissent être renforcées.

L'essentiel de l'innovation technologique qui a lieu dans le cadre des PPE a une incidence sur l'efficacité en même temps qu'elle réduit les possibilités de corruption. Pour une analyse plus détaillée, voir aussi la note d'orientation n° 14-1 sur les innovations dans les systèmes de paiement pour les PPE.

La combinaison de progrès exponentiels dans la puissance de calcul et de l'accès à internet a révolutionné l'accès à l'information, le volume

d'informations qui peut être mis à disposition, les possibilités de recouper les informations, et la capacité de rendre l'information publique en temps réel – ou peu s'en faut. Cela renforce énormément l'efficacité des processus d'audit, ainsi que la rapidité et la précision avec lesquelles il est possible de vérifier divers abus. Dans le Programme élargi de travaux publics (PETP), par exemple, la saisie des numéros d'identification de tous les participants dans le Système de gestion de l'information a permis de conclure que dans bien des cas, les mêmes numéros étaient utilisés dans le cadre de multiples programmes.

Pour relever les défis de la corruption, le domaine d'innovation le plus important a probablement été l'introduction des systèmes de paiement des salaires autrement qu'en liquide, qui permettent de verser les salaires directement sur les comptes bancaires des travailleurs.


Cela empêche les formes traditionnelles de corruption de plusieurs manières. Ainsi, lorsque les travailleurs sont payés directement sur leurs comptes bancaires, chaque "travailleur fantôme" doit à présent posséder son propre compte – ce qui suppose un niveau de fraude bien plus complexe que le simple fait d'empocher les salaires en liquide d'une vingtaine de travailleurs fantômes sur un projet. Les systèmes de paiement des salaires autrement qu'en liquide suppriment aussi simplement la possibilité de prélever une commission sur le salaire des travailleurs avant le paiement et limitent le pouvoir d'extorquer des pots-de-vin. Il peut encore y avoir collusion pour revendiquer des travaux qui n'ont pas été exécutés, mais le fonctionnaire chargé de notifier ces travaux devrait alors percevoir sa part des bénéfices auprès de chacun des travailleurs impliqués dans cet arrangement. Cela modifie la relation de pouvoir, demande un effort bien plus conséquent – et les bénéfices retirés risquent d'être moins importants.

Compte tenu du rythme auquel les technologies des téléphones cellulaires et des services bancaires connexes sont adoptées dans les pays en développement, il y a désormais peu d'endroits où il est impossible de les utiliser.

La prochaine innovation technologique clé visant à améliorer l'efficacité et à limiter les possibilités de corruption est l'introduction d'appareils biométriques manuels, qui devraient remplacer l'utilisation des registres de présence sur papier en Inde et l'utilisation d'appareils mobiles pour confirmer la construction de certains équipements.

Des États comme l'Andhra Pradesh, le Gujarat et le Bihar ont déjà mis en place divers systèmes de vérification par les empreintes digitales pour la mise en œuvre du programme. Par exemple, le Bihar a établi trois cartes à puce sur lesquelles sont reproduits les dix doigts et l'iris des bénéficiaires. La carte est utilisée pour vérifier l'identité du bénéficiaire.





Pour prévenir le problème des barrages, caniveaux et routes fictifs soi-disant construits par les autorités panchayat, l'Andhra Pradesh a remis des appareils manuels aux coordinateurs des travaux qui doivent prendre une photo de la construction et la transférer vers la base de données centrale. (Daily News and Analysis, 20 août 2010 [www.dnaindia.com](http://www.dnaindia.com))

Ces appareils peuvent aussi enregistrer l'heure à laquelle la présence est notifiée – et l'heure à laquelle chaque travailleur cesse le travail; ils permettent de les localiser par SIG et enregistrent toutes ces informations sur le web. Cela réduit encore les possibilités de travailleurs fantômes, de registres de présence falsifiés, de "sous-traitance" du travail par les participants à des taux de rémunération inférieurs, et de déclarations de travaux qui n'ont pas été exécutés.

Enfin, en Inde, l'innovation consiste aussi à rendre les technologies utilisées dans le programme PNMGGGER plus accessibles aux travailleurs et aux communautés. Cela comprend le développement et l'installation de kiosques de l'information aux niveaux locaux, dotés de commandes vocales simples qui permettent de naviguer sur le site web et de déposer des plaintes. Les plaintes ainsi déposées font partie du domaine public et doivent être traitées dans un délai donné, faute de quoi elles sont transférées au niveau de pouvoir supérieur du programme, et peuvent suivre la voie hiérarchique jusqu'au Secrétaire général. Cela empêche les fonctionnaires locaux de bloquer l'enregistrement des plaintes qui leur sont défavorables.

Le PNMGGGER a une envergure suffisante pour que ces formes d'innovation technologique soient viables, il reste à voir si elles peuvent être adoptées par les PPE dans d'autres parties du monde, mais actuellement les pays ne sont pas tous en mesure d'utiliser les mêmes technologies qu'en Inde: il faut d'autres formes d'innovation institutionnelle pour atteindre ces résultats.

## Utilisation d'approches fondées sur la multiplicité des parties prenantes

S'il est possible, dans certaines circonstances, que les fonctionnaires locaux et/ou les agents chargés de la mise en œuvre s'entendent avec les participants pour présenter de fausses déclarations de travaux qui n'ont en réalité pas été exécutés, il est peu probable que les fraudes de ce type aient le soutien de la communauté ou du groupe qui s'attendait à bénéficier des équipements ou des services censés être créés. Si la communauté a participé à la détermination de ces équipements et services<sup>3</sup>, si elle est

<sup>3</sup> Sur la base d'un processus de planification destiné à améliorer l'accès dans les zones rurales avec la participation des autorités locales, il existe des outils de planification comme la Planification intégrée de l'accès rural (IRAP), qui sont fondés sur les besoins des habitants en matière d'accès et qui visent à utiliser au maximum les ressources locales. Voir [http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/guidelines\\_irap.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/guidelines_irap.pdf)

informée des travaux qui ont été approuvés et qu'elle participe à la supervision du processus, il devient beaucoup plus difficile de déclarer des travaux fictifs ou des services qui n'ont pas été fournis, ou encore de les exécuter à un niveau inférieur aux normes.

Pour cela, il faut que ces structures et processus aient un quelconque statut formel, qu'il y ait des règles claires concernant la manière dont ils sont constitués et qu'il y ait des mécanismes clairs pour les membres de la communauté, qui sont victimes ou qui veulent dénoncer des actes de corruption, leur permettant d'accéder à ces structures sans craindre des représailles.

Ces mécanismes pour la participation des communautés existent, par exemple, dans le PPPS, par l'intermédiaire des audits sociaux dans le PNMGGGER, et par le mécanisme des Groupes de référence à parties prenantes multiples dans le PTC. Mais chacun de ces programmes connaît des difficultés qui lui sont propres pour exécuter cette fonction aussi efficacement que possible.

## Rôle du suivi et de l'évaluation

Il existe une étroite corrélation entre l'assurance de la qualité dans le programme et la lutte contre les actes de corruption. Souvent, une exécution médiocre ou le non-respect des procédures convenues est un indicateur précoce d'abus. Le suivi et l'évaluation jouent un rôle capital dans ce processus et peuvent aussi être conçus pour servir de plate-forme grâce à laquelle les participants locaux peuvent alerter les évaluateurs extérieurs au sujet d'anomalies et de pratiques corrompues, quand l'utilisation des structures locales peut comporter des risques de représailles.

Les stratégies pour parvenir à ce résultat comprennent l'utilisation de surveillants indépendants pour le contrôle de la qualité. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne les travaux d'infrastructures, le PPE peut confier à des tiers le contrôle de la qualité et la mission de s'assurer que les infrastructures sont construites comme prévu. Ces tiers – habituellement des ingénieurs et des techniciens – doivent vérifier que les travaux sont réalisés conformément aux normes appropriées et que les paiements peuvent être faits pour les travaux exécutés. Ce modèle est utilisé principalement quand des entrepreneurs sont engagés, et il est plus difficile à appliquer quand il n'y a pas d'entrepreneurs – car le bénéficiaire exécuterait les travaux et devrait nommer un contrôleur indépendant pour se contrôler lui-même. Cependant, il serait possible de nommer le contrôleur à un niveau plus élevé – celui de l'État, ou le niveau national, par exemple.

Le recours au S&E comme instrument de lutte contre la corruption nécessite d'institutionnaliser les formes de suivi et d'évaluation



participatifs, parallèlement aux niveaux d'indépendance dans le processus de S&E. Le processus des audits sociaux est certes très important, mais il faut aussi qu'il soit complété par des processus d'audit et de vérification indépendants.

## **Donner les moyens d'agir aux parties prenantes**

Du fait que l'on confère un ensemble de droits aux participants au MGRNEGA, les relations de pouvoir entre les fonctionnaires et les participants changent à plusieurs égards très importants, même si pour donner corps à ces droits, il faut procéder à des actions de sensibilisation et que ceux qui les détiennent s'organisent. Cela ne se fait pas du jour au lendemain, mais lorsqu'on élève les niveaux de compréhension, de capacité et d'expérience de la signification et de la portée des droits dans le cadre du programme, on crée une dynamique à cet égard qui s'amplifie au fil du temps.

Les audits sociaux ont joué un rôle clé dans ce processus – en tant qu'innovation institutionnelle qui a aussi nécessité des essais successifs et une adaptation des institutions pour renforcer la responsabilisation vis-à-vis du public – y compris l'identification et la contestation des pratiques de corruption. C'est généralement lorsque la société civile est bien organisée que ce processus a été le plus efficace, mais c'est un processus permanent.

La plupart des programmes ne sont pas en mesure d'imposer le pouvoir des droits pour faire en sorte qu'il y ait des comptes à rendre au public, mais les conditions qui permettent aux détenteurs des droits de le faire renforcent aussi la position des parties prenantes même en l'absence de droits. Ainsi, l'accès à l'information, la connaissance des normes attendues dans le cadre du programme, les mécanismes qui garantissent la participation de la communauté à l'identification des travaux et à l'évaluation des résultats, et un contexte de mobilisation active de la société civile en faveur du programme sont autant d'éléments qui limitent les possibilités de corruption.

## **Mise en œuvre des actions de lutte contre la corruption**

En dernier ressort, toutes les stratégies exposées ci-dessus seront fragilisées si l'on ne force pas les auteurs des actes de corruption à rendre des comptes et – lorsqu'ils le méritent – en les licenciant et en portant plainte contre eux au pénal. Si le fait d'être pris ne porte pas réellement à conséquence ou bien si les conséquences ne sont pas les mêmes pour tous, alors les incitations aux abus demeurent fortes.

## **Conclusions**



La lutte contre la corruption est comme un jeu d'échecs, dans lequel le but n'est pas d'éliminer toutes les pièces de votre adversaire, mais d'arriver à le

mettre en situation d'échec et mat, c'est-à-dire de le priver de toute possibilité d'échapper à votre contrôle de l'échiquier.

En effet, le combat contre la corruption n'est jamais fini – même s'il est assurément possible de remporter des victoires. C'est un processus permanent qui nécessite une vigilance constante car dès qu'une faille est comblée, il faut supposer que les efforts déployés pour enfreindre le système se déplaceront dans un autre domaine – et les PPE ne sont pas différents de n'importe quelle autre forme de programme à cet égard.



## Références

-  Centre de ressources anti-corruption U4: [www.u4.no](http://www.u4.no)
-  PNUD (1998) Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries.  
<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/efa/corruption.htm>

## Liste de points à vérifier

### INNOVATION DANS LA LUTTE CONTRE LES RISQUES DE CORRUPTION

#### Répondez aux questions ci-après



Le PPE auquel vous participez est-il mis en œuvre dans un contexte à risque – par ex., une situation d’après-conflit, une crise humanitaire, un contexte de faible gouvernance?

Eu égard à chacun des domaines ci-après, évaluez les types de corruption qui présentent les risques les plus élevés. Examinez dans quelle mesure les systèmes existants limitent les possibilités de tels abus, et comment ils pourraient être améliorés:

- Nomination du personnel de rang supérieur dans le programme
- Marchés de biens et de services
- Questions relatives à l’attribution des marchés: sélection des zones et sélection des projets
- Sélection des participants
- Paiement des participants
- Qui bénéficie des travaux exécutés ou des services fournis.

De quelles manières et à quels différents niveaux dans le programme pouvez-vous utiliser la transparence et l’accès du public à l’information comme atout dans la lutte contre la corruption?

Comment les nouvelles technologies peuvent-elles être utilisées pour porter la transparence et l’accès à l’information à leur niveau maximal et renforcer les audits?

Quelles sont les possibilités de recourir à des processus participatifs locaux pour garantir la responsabilisation à l’égard du public?

Comment diverses parties prenantes peuvent-elles être impliquées pour assurer l’équilibre des pouvoirs dans les décisions clés prises dans le cadre du programme?

Comment votre système de suivi et d’évaluation peut-il être conçu pour renforcer la supervision de sorte que les possibilités d’abus soient limitées?

Quelle est l’efficacité des systèmes nécessaires pour enquêter sur les allégations de corruption? Les dénonciateurs d’abus sont-ils protégés? Des mesures fermes peuvent-elles être prises lorsque des abus sont identifiés?









9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

