

## La corruption : un défi auquel n'échappe pas le secteur humanitaire

*Malika Aït-Mohamed Parent* • Sous-Secrétaire général à la FICR, spécialiste de l'anticorruption

---

**La corruption. Un mot tabou que l'on croirait réservé aux marchés publics, au croisement de la politique, des entreprises peu scrupuleuses et des pieuvres mafieuses. Pourtant, dans les pays fragiles ou déstabilisés dans lesquels ils interviennent, les humanitaires y sont souvent confrontés. Parce qu'ils l'ont parfois intégrée comme un mal nécessaire pour remplir leur mission, ils en oublient que la corruption entretient des systèmes nocifs pour les pays eux-mêmes et les ampute d'une partie des moyens mis à leur disposition. En rappelant les termes de ce dilemme, Malika Aït-Mohamed Parent ouvre également des pistes pour le résoudre. Au profit des bénéficiaires de l'aide.**

---

**A** une époque où la transparence résonne autant comme un leitmotiv que comme une injonction, et où toutes les actions, y compris solidaires, sont revisitées à la lumière des valeurs et de l'éthique, il est étonnant de ne voir mentionné le mot corruption dans pratiquement aucun article relatif aux questions humanitaires. Et pourtant, Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations unies, annonçait publiquement en 2012, lors des travaux de clôture du « Panel de haut niveau relatif à la redevabilité, la transparence et le développement durable » que, du fait de la corruption, 30 % de l'assistance n'atteignait pas sa destination finale<sup>1</sup>.

Cet électrochoc n'a pourtant pas été suffisant pour réveiller les consciences et inciter les États, les agences des Nations unies ainsi que les ONG nationales et internationales, à mieux faire face aux risques de corruption : les débats sur les risques de corruption dans le secteur de l'aide sont tout simplement inexistantes. Les 17 Objectifs de Développement Durable des Nations unies pour 2030 en parlent à peine. Le Sommet humanitaire mondial qui s'est tenu à Istanbul les 23 et 24 mai derniers n'en a même pas fait écho<sup>2</sup>. Peu de recherches académiques en rendent compte, et rares sont les statistiques sérieuses disponibles. Mais les risques sont pourtant bien là. En effet, le volume financier des transactions gérées par les ONG se calcule en sept ou huit chiffres et constitue, pour les acteurs de la corruption, une « opportunité ». Alors, pourquoi un tel silence ? S'agit-il d'ignorance ou d'incompréhension de la réelle problématique et de ses risques ? S'agit-il d'incompétence des acteurs, ou plutôt de leur peur de faire face au problème ? Lorsqu'il y a corruption avérée (par exemple dans le cadre d'une opération menée par une ONG) s'agit-il d'initiative individuelle ou de système organisé ? L'absence de débat est-elle due à une forme de tabou ou à une question de facilité ? Mais en fait, de quoi s'agit-il vraiment ?

---

<sup>1</sup> Nations unies, « Secretary-General's closing remarks at High-Level Panel on Accountability, Transparency and Sustainable Development », 9 juillet 2012, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2012-07-09/secretary-generals-closing-remarks-high-level-panel-accountability>

<sup>2</sup> Voir le dossier spécial que notre revue a consacré à cet événement : « Sommet humanitaire mondial : des questions en suspens », n° 2, mai 2016, <http://alternatives-humanitaires.org> [NDLR].

### Corruption : quels mots pour un mal ?

Tout d'abord, il nous faudrait convenir d'une définition commune. On pourrait penser que cela serait chose faite depuis que 114 États ont signé la Convention des Nations unies contre la corruption en 2003<sup>3</sup>. Certes, ils ont réussi à se mettre d'accord sur un cadre théorique, des dispositions générales, des mesures préventives, des processus d'incrimination, de détection et de répression, des modalités de coopération internationale, de recouvrement des avoirs, d'assistance technique et d'échange d'informations, des mécanismes d'application et des dispositions finales (voir chapitres I à VIII de la Convention). Mais aucune définition commune de la notion de corruption ne figure dans le texte final de la Convention qui, à ce jour, a été ratifiée par 178 États et signée par 140<sup>4</sup>.

Cela signifie-t-il que, même sans définition, tout le monde, au fond, comprend ce dont il s'agit ? Au-delà des traités et des conventions, la définition souvent partagée et utilisée par la société civile en général est celle proposée par l'organisation Transparency International, à savoir : « L'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées. La corruption peut être classifiée en "grande", "petite" ou "politique", dépendant du volume financier concerné et du contexte<sup>5</sup>. » En fait, au même titre que le secteur privé ou public, le monde des ONG est tout aussi à risque, dans ces trois types de contextes (petite corruption, grande corruption, corruption politique).

Dans son fameux « Glossaire anticorruption<sup>6</sup> », Transparency International décline 60 notions satellites de la corruption, donnant plus de clarté aux termes utilisés par les mouvements anticorruption. En fait, tout cadre d'ONG, qu'il soit responsable des finances ou non, devrait avoir ce glossaire sous la main, comme un document de travail, outil stratégique à la réflexion, prévention et contrôle de la fraude et de la corruption dans son organisation.

### Ce qu'il en est dans le monde des ONG, en particulier dans le secteur de l'aide

Un mythe est colporté qui veut que, pendant longtemps, le mot corruption était tellement tabou dans le secteur des ONG qu'on ne le prononçait pas. Même à la très prestigieuse et officielle Banque mondiale, le mot n'était ni énoncé, ni même écrit, à tel point que, en lieu et place du terme, on parlait du « mot C », en référence au fameux rapport « The C..... word. The World Bank's exposure and how to address it »<sup>7</sup>, publié officiellement le 8 novembre 1995. Et pourtant, vingt ans après, d'intéressants articles postés sur le blog de la Banque mondiale utilisent encore cette formule faussement et ironiquement secrète<sup>8</sup>.

Les acteurs humanitaires ont, quant à eux, fait face depuis longtemps à la corruption selon des approches pragmatiques, confidentielles, discrètes et peu commentées, pour ne pas dire faiblement documentées. Parlant d'une « tolérance zéro » mais aussi « du prix à payer », les contradictions sont nombreuses. La rumeur, les non-dits, les accords tacites (et donc non-écrits) entre donateurs et acteurs de terrain semblent offrir, à ce jour, le principal *modus operandi* permettant de traiter des problèmes et risques de corruption dans le contexte de l'aide.

<sup>3</sup> Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Convention des Nations unies contre la corruption*, 2004, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027\\_F.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf)

<sup>4</sup> UNODC, « United Nations Convention against Corruption, Signature and Ratification Status as of 1 December 2015 », <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

<sup>5</sup> <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>

<sup>6</sup> Transparency International, *Anti-Corruption Glossary*, <https://www.transparency.org/glossary>

<sup>7</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/913141467991045359/pdf/100640-WP-Box393233B-OUO-9-CTRVP-The-C-Word-the-WB-Exposure-and-how-to-address-it-November-8-1995.pdf>

<sup>8</sup> Voir par exemple, Duncan Green, « The C Word: How should the aid business think and act about Corruption ? », 7 août 2015, <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/c-word-how-should-aid-business-think-and-act-about-corruption>

Pourtant, des *think tanks* prestigieux comme le U4 Anti-Corruption Resource Centre<sup>9</sup>, The Overseas Development Institute<sup>10</sup>, ou le Basel Institute on Governance<sup>11</sup> publient régulièrement, depuis de nombreuses années, des réflexions, suggestions de bonnes pratiques, modalités de prévention, de contrôle et d'évaluation pour une lutte contre la corruption applicable au monde des ONG. Si le monde anglo-saxon a donc ouvert le débat de la prévention et de la lutte contre la corruption dans le secteur des ONG depuis plus de deux décennies, il est plus difficile de trouver les mêmes outils dans le monde francophone. Ceci explique certainement pourquoi le *Daily Brief* d'*Oxford Analytica* annonçait récemment que « les agences de l'aide en France, Italie, Japon font partie des moins performantes [en matière de transparence]<sup>12</sup> ».

### Les raisons de la fraude et de la corruption massives dans le secteur de l'aide

Le journal anglais *The Guardian* publiait récemment un article qui fit grand bruit dans le secteur de l'aide<sup>13</sup>. Son auteur, ancien responsable de la lutte contre la fraude à Oxfam-UK, y affirme que 2 à 5 % des revenus d'une organisation se perdent dans la fraude. Les chiffres qu'il avance peuvent être d'autant plus facilement contestés qu'ils sont difficiles à prouver, mais la tendance se confirmerait bel et bien au fil du temps. Les risques de fraude et de corruption dans le secteur de l'aide sont tels que les bailleurs mettent en place des mesures de plus en plus strictes en matière de programmation, de contrôle, de conformité à des standards, exigeant des ONG la mise en place de procédures plus techniques, plus transparentes et plus efficaces, couvrant le large spectre de la lutte contre la corruption. Cela passe entre autres par l'information, l'éducation, la prévention, des audits internes et externes, des mécanismes de détection et d'enquête, des procédures pour les lanceurs d'alerte et de protection des témoins ou encore des procédures de sanction.

Plusieurs explications peuvent être apportées qui permettent de mieux comprendre la magnitude du risque de corruption auquel les ONG font face. Tout d'abord, une certaine culture de la confiance et de la bonne intention est profondément ancrée dans les mentalités des travailleurs humanitaires (qu'ils soient salariés, bénévoles, cadres ou membres des instances en charge de la gouvernance), mais aussi des donateurs particuliers. Cette notion dite « *value driven versus money driven* » [dirigé par les valeurs] *versus* « dirigé par l'argent », NDLA] s'inscrit ensuite dans un système complexe de priorisation des valeurs (« sauver des vies » *versus* « payer un pot-de-vin »). À ce titre, Oliver May, dans le livre qu'il a consacré à la question, parle de « hiérarchie des valeurs<sup>14</sup> ». D'autre part, les systèmes de gouvernance des ONG sont plus souvent calqués sur des modèles associatifs qu'entrepreneuriaux. Les commissions d'audit et de gestion des risques ont rarement un droit d'initiative. Les unités opérationnelles d'audit et de contrôle interne ont quant à elles souvent peu de moyens, notamment en termes de collaborateurs qualifiés. Rares sont les ONG qui ont un « registre des risques » mis à jour régulièrement, une politique antifraude et corruption ou même une idée précise des risques réels auxquels elles sont confrontées. Dans un souci d'alignement avec les directives du secteur, certaines ONG ont rédigé des plans de transparence, des chartes de redevabilité ou des « livres blancs » après certaines opérations

<sup>9</sup> <http://www.u4.no/>

<sup>10</sup> <https://www.odi.org/about-odi>

<sup>11</sup> <https://www.baselgovernance.org/>

<sup>12</sup> Daily Brief, « NGOs will be slow to address global corruption risk » [« Les ONG seront lentes à faire face au risque global de corruption »], *Oxford Analytica*, 5 mai 2016, <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB210933/NGOs-will-be-slow-to-address-global-corruption-risk>

<sup>13</sup> Oliver May, « It's time to talk about fraud in aid agencies » [« Il est temps de parler de la fraude dans les agences de l'aide »], *The Guardian*, 25 août 2016, [https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/aug/25/fraud-aid-agencies-upset-public?CMP=share\\_btn\\_tw](https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/aug/25/fraud-aid-agencies-upset-public?CMP=share_btn_tw)

<sup>14</sup> Oliver May, *Fighting Fraud and Corruption in the Humanitarian and Global Development Sector*, Routledge, 2016.

## HUMANITARIAN ALTERNATIVES

humanitaires importantes. Malheureusement, ces documents font rarement l'objet d'un programme détaillé d'information et de formation des collaborateurs, depuis les bénévoles jusqu'aux instances chargées de la gouvernance.

### Les domaines à risque de corruption et les moyens d'y parer

Les domaines à risque de corruption pour les ONG sont pour beaucoup d'entre eux les mêmes que ceux du secteur privé ou du secteur public. Sans que cette liste soit exhaustive, on peut citer le secteur des achats et approvisionnements, les facturations fictives ou exagérées, toutes les opérations nécessitant l'utilisation d'espèces, toutes les transactions nécessitant des changements de devises (dites *ForEx*), les déclarations de faux et fraudes aux assurances, les dessous-de-table ou pots-de-vin (dits *kickback*), le risque de cybercriminalité et de détournement des financements des appels à la générosité publique par captation des dons...

Des risques de corruption plus spécifiques au contexte des ONG existent et recouvrent, de manière tout aussi peu exhaustive: les «bénéficiaires fantômes» faisant l'objet de fausses distributions ou de distributions exagérées, les «volontaires fantômes» recevant des per diem non justifiés, des procédures ambiguës ou inexistantes relatives au traitement des «cadeaux», des pratiques de népotisme institutionnel, le recours à des services intermédiaires en général et, en particulier pour les formalités douanières, les paiements dits de facilité pour le passage des *check points*, le blanchiment d'argent par donation anonyme, le recours à la technique du *double dipping* (affecter un même coût à deux sources de financement).

Au-delà de la prise de conscience individuelle, un devoir de débat quant aux risques de corruption s'impose dans le secteur des ONG. Dialoguer sur les situations vécues pour mieux échanger des propositions de bonnes pratiques est incontournable. S'inspirer de ce qui existe déjà (des publications des *think tanks* anglo-saxons aux pratiques du secteur privé) serait un premier pas pertinent pour évaluer objectivement la situation actuelle. Profiter de l'incroyable boîte à outils mise à disposition gratuitement par de nombreuses institutions, comme l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime déjà évoqué, est aussi une approche concrète. Des formations interactives en ligne, et en français, sont disponibles, comme le Certificat UNODC de «lutte contre la corruption<sup>15</sup>». De nombreuses vidéos de formations et d'actions de prévention sont accessibles tout simplement sur YouTube. Des *check-lists* sont proposées dans diverses publications<sup>16</sup>. Enfin, la Journée internationale contre la corruption, tous les 9 décembre<sup>17</sup>, doit être l'occasion pour chacun d'entre nous, individu et institution, d'ouvrir le débat, de prendre la parole et de tracer la route de la lutte contre la corruption. Chemin faisant, nous œuvrerons plus efficacement, selon les missions respectives de nos organisations, au service des populations, des victimes et des plus vulnérables.

<sup>15</sup> <http://thefightagainstcorruption.unodc.org/>

<sup>16</sup> « Trente-deux questions pour les Organisations non gouvernementales internationales pour une résilience holistique contre la fraude », in Oliver May, *Fighting Fraud...*, *op. cit.*, p. 158-160. Samira Lindner, *Assessing anti-corruption policies of non-governmental organisations* [«Évaluer les politiques anticorruption des organisations non-gouvernementales»], 6 novembre 2014, <http://www.u4.no/publications/assessing-anti-corruption-policies-of-non-governmental-organisations/>

<sup>17</sup> <http://www.un.org/en/events/anticorruptionday/>

### Biographie • Malika Aït-Mohamed Parent

Sous-Secrétaire général à la FICR, spécialisée dans l'anticorruption. Elle est actuellement en congé professionnel pour participer à un programme à l'Académie internationale de l'anticorruption de Vienne et être certifiée en synergologie. Elle est membre du Humanitarian Affairs Think Tank à l'IRIS (Institut des Relations Internationales et Stratégiques, Paris) et du Comité scientifique international du Fonds de la Croix-Rouge française. Auparavant, elle a passé 10 ans au sein de la Croix-Rouge française successivement en tant que bénévole, puis membre élu et membre du personnel. Militante dans la lutte contre la corruption, Malika s'investit dans le développement d'un cadre institutionnel dédié à la redevabilité et à la prévention et le contrôle de la fraude et de la corruption. Forte de ses 25 ans d'expérience dans l'humanitaire à travers 91 pays sur tous les continents, elle participe activement en tant que responsable au développement stratégique, à la création et la mise en œuvre de la politique, au lancement de réseaux d'autonomisation et au respect de la conformité.

*Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.*

*Pour citer cet article : Malika Aït-Mohamed Parent, « La corruption : un défi auquel n'échappe pas le secteur humanitaire », Alternatives Humanitaires, n° 3, novembre 2016, p. 148-157, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2016/11/23/la-corruption%E2%80%89-un-defi-auquel-nechappe-pas-le-secteur-humanitaire/>*

*ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-151-0*