

Compte rendu de la conférence-débat du 29 mars 2010

« ONG : comment prévenir les risques de détournements et de corruption ? »

Table ronde modérée par Michel Soublin, Président du Comité de la Charte du don en confiance et composée de :

- Dr Catherine Bonnaud, responsable des relations avec les ONG à l'Agence Française de Développement (AFD)
- Dr Jérôme Larché, membre du conseil d'administration de Médecins du Monde
- Jean-Louis Vielajus, président de Coordination Sud

Accueil par Daniel LEBEGUE, Président de TI France

Transparency International (TI) s'intéresse depuis plusieurs années à la prévention des risques de détournements et de corruption dans le monde des ONG. Au moment du tsunami, TI a accompagné les bailleurs de fonds internationaux qui souhaitaient s'assurer de la bonne utilisation de l'aide (cf. conférence de Jakarta de janvier 2005). TI s'est par ailleurs mobilisé suite au tremblement de terre du 12 janvier 2010 en Haïti, en collaboration étroite avec la section locale de notre mouvement.

Au niveau de TI France, la mission première de l'association est d'accompagner les acteurs publics et privés dans la mise en place de bonnes pratiques de transparence et d'intégrité. Ayant déjà beaucoup travaillé en ce sens avec les acteurs publics et les entreprises, TI France a décidé d'engager le dialogue avec les autres ONG. Cet intérêt s'inscrit par ailleurs dans un contexte de pression croissante sur les associations et ONG (notamment celles faisant appel à la générosité du public) en matière de redevabilité et de mesures et d'outils mis en place pour prévenir les risques de fraude au sens large.

Synthèse des discussions

Définition des notions de « corruption » et de « détournements » dans un contexte d'urgence

Jean-Louis Vielajus reprend la définition élaborée par TI, à savoir que « la corruption est l'abus à des fins privées d'un pouvoir reçu en délégation ». Il s'agit d'un mauvais usage d'une autorité de droit ou de fait, sur quelqu'un ou quelque chose (exemples en Haïti : obligation de payer pour recevoir des médicaments ou de la nourriture en principe gratuits). Comme le précise Michel Soublin, toutes les activités peuvent être touchées : les appels d'offres, le recrutement (conflits d'intérêts, népotisme), la rédaction de rapports (risques de falsification)...

Catherine Bonnaud ajoute que la corruption peut prendre des formes très différentes allant de la corruption d'Etat aux paiements de facilitation (bakchich). La corruption peut également intervenir avec la complicité de certains bailleurs (abus au niveau des *per diem* dans le cadre, par exemple, de séminaires de formation...). Selon elle, la mise en place de chartes et de procédures est un moyen de prévenir les risques de corruption, même si, dans les situations d'urgence, le risque est grand que ces règles ne soient pas respectées. Les grandes ONG de développement seraient en revanche moins vulnérables dans la mesure où elles mettent en place des partenariats sur 10 ou 15 ans, ce qui leur permet de mieux connaître leurs partenaires et les pays dans lesquels elles travaillent.

Enfin, Jérôme Larché se place sur le terrain opérationnel pour distinguer trois types de corruption :

- La corruption contextuelle : régimes politiques, organes de police ou d'armées corrompus ;
- La corruption systémique, liée au fonctionnement global du système humanitaire complexifié (bailleurs de fonds, ONG, organisations internationales...) ;
- La corruption organisationnelle, interne à chaque ONG.

Cette typologie permet d'apprécier la marche de manœuvre des ONG. En effet, la prévention des risques est limitée au niveau de la « corruption contextuelle » mais plus importante en matière de « corruption organisationnelle ».

A une question de la salle sur la connaissance par les ONG de l'origine des fonds qui leur sont versés, les intervenants répondent que la plupart des financements sont privés et qu'il est nécessaire que les organisations faisant appel à la générosité du public aient une connaissance précise de leurs donateurs, ne serait-ce que pour les fidéliser. Ils ajoutent que, dans la mesure où les ONG publient des rapports financiers transparents, un contrôle par les pairs s'effectue de fait.

Les risques encourus par les ONG

Les situations d'urgence peuvent rendre la lutte contre la corruption très difficile pour les ONG :

- Elles doivent traiter avec des intermédiaires qu'elles n'ont pas eu le temps de connaître ;
- Elles travaillent simultanément avec des salariés, des volontaires et des bénévoles, ce qui peut engendrer des situations complexes ;
- La pression du public pour dépenser l'argent rapidement peut parfois être très forte ;
- Enfin, la question se pose de savoir si parfois « la fin peut justifier les moyens ».

Les autres acteurs comme, par exemple, les Nations Unies sont confrontées aux mêmes défis.

Pour Jérôme Larché, un équilibre est à trouver entre la nécessité d'accéder aux populations – le premier mandat des organisations humanitaires – et la prévention de la corruption. Or, il peut arriver que, pour sauver des vies, certaines choses, que l'on aurait préféré éviter, doivent être faites. Par exemple, en Afghanistan dans les années 1980-90, alors qu'il était impossible d'avoir un visa, le seul moyen de porter secours aux populations était de rentrer clandestinement dans le pays avec des passeurs. Ainsi, l'adoption d'une position manichéenne vis-à-vis de la corruption n'est pas réaliste bien qu'un questionnement éthique

et moral reste nécessaire. La vigilance est d'autant plus de mise que l'argent issu de la corruption peut parfois alimenter l'économie de guerre et que l'aide alimentaire distribuée par les ONG peut parfois nuire à l'agriculture locale.

Catherine Bonnaud insiste, pour sa part, sur le fait que l'éthique est également essentielle dans un contexte d'urgence. Même si les sommes en jeu ne sont pas importantes, cela doit être une question de principe. Il s'agit de se donner les moyens de ne pas « ouvrir certaines portes » et, ainsi, ne pas donner de mauvaises habitudes. Pour ce faire, un dialogue et une relation de confiance doivent être engagés avec les partenaires. Par ailleurs, un autre moyen pour une grosse organisation peut être de menacer de quitter un pays. Une telle décision peut néanmoins, selon Michel Soublin, mettre en péril les équipes sur le terrain. De même, Jérôme Larché considère qu'une telle décision est difficile à prendre lorsqu'une catastrophe humanitaire a eu lieu.

La corruption, un tabou dans le monde humanitaire

Les intervenants s'accordent sur le fait que la corruption est un sujet tabou, comme le montre une enquête (anonyme) de Sciences Po sur la perception de la corruption. Cette enquête portait sur 17 organisations, représentant 80% des fonds dédiés aux associations. 65% d'entre elles ont refusé de participer à l'étude.

Sur les 35% ayant accepté de participer :

- 74% considèrent que la corruption est un réel problème ;
- 86% considèrent que la corruption est le plus souvent « contextuelle » ;
- 57% ont été témoins ou objet d'offres illicites.

Solutions et recommandations

L'une des premières pistes avancées est de faire collaborer les ONG humanitaires avec des organisations spécialisées comme TI pour définir des stratégies de lutte contre la corruption.

Une attention particulière doit également être portée aux moyens d'éviter l'instrumentalisation politique de la transparence (baromètres, labellisation...). Les ONG doivent avoir la volonté politique de se saisir elles-mêmes du sujet de la corruption avant que d'autres acteurs moins légitimes ne le fassent.

Quatre autres moyens pour réduire les risques de corruption ont également été mis en avant :

- Impliquer les organisations locales, mais après une sélection très rigoureuse ;
- Privilégier la participation de la population locale ;
- S'assurer que les plus hautes instances de l'organisation considèrent la corruption comme intolérable et qu'elles agissent en conséquence ;
- Créer et rendre publiques des « listes noires » des mauvais partenaires.

En conclusion, Daniel Lebègue, prenant pour exemple les résultats de l'étude récente de Vigeo sur les stratégies de prévention de la corruption par les entreprises, a insisté sur le fait que la mise en place de programmes de prévention doit nécessairement s'accompagner d'une évaluation (transparente et accessible au public) des actions engagées et des résultats obtenus.