

AUDIT

Audit des activités de lutte contre la corruption et la criminalité économique dans les pays partenaires

Direction du développement et de la coopération et Secrétariat d'État à l'économie

L'ESSENTIEL EN BREF

La grande corruption est un obstacle majeur au développement : les agents publics qui se laissent corrompre ou qui détournent des fonds publics privent l'État de ressources dont il a besoin. Par conséquent, les institutions des États touchés sont trop faibles pour prévenir ou sanctionner la grande corruption. C'est pourquoi la lutte contre la corruption à l'étranger est l'un des objectifs de la stratégie de coopération internationale de la Suisse⁴ et de la stratégie du Conseil fédéral contre la corruption⁵.

La Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) appliquent la stratégie CI via des projets réalisés dans les 41 pays partenaires de la Suisse. Pendant la période stratégique 2021-2024, 63 projets d'une valeur totale de 103 millions de francs ont été menés dans le domaine de la lutte contre la corruption. Les objectifs visés sont aussi mis en œuvre par la participation aux travaux d'instances multilatérales et par le versement de contributions directes à des institutions pertinentes de la société civile ou de la recherche.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué dans son audit l'ensemble du système de la Confédération dédié à la lutte contre la grande corruption à l'étranger et a analysé l'action de la DDC et du SECO en la matière⁶. À cet égard, le CDF a constaté que la lutte contre la grande corruption ne reçoit pas assez d'attention exclusive dans le cadre des projets visant à combattre la corruption. Le CDF estime qu'il est nécessaire de renforcer le pilotage central, d'élaborer des objectifs opérationnels et d'accroître la collaboration entre les offices. À cet effet, il faut améliorer la capitalisation du savoir et la mesure de l'impact dans ce domaine.

Attention exclusive trop faible, absence d'objectifs opérationnels

La coopération internationale se fait en fonction des opportunités. En d'autres termes, des projets sont mis sur pied selon les possibilités qui s'offrent sur place. Par ailleurs, la lutte contre la corruption est mise en œuvre en tant qu'objectif transversal : elle doit être intégrée dans tous les projets où cela est possible.

Sur le plan opérationnel, il y a par conséquent moins d'incitations à proposer des projets axés sur cette thématique. D'une part, les possibilités de projets anticorruption sont en soi plus rares. D'autre part, la transversalité permet d'intégrer ces projets dans des sous-modules de projets orientés vers d'autres priorités. Selon le CDF, cette situation n'est pas propre à permettre d'atteindre le but visé : le risque existe que l'on ne mette pas en œuvre suffisamment d'activités et que les activités menées le soient uniquement là où elles pourraient avoir le plus grand impact. Cela va également à l'encontre des objectifs des stratégies générales.

Le CDF a en outre constaté que tant à la DDC qu'au SECO, aucun objectif opérationnel pour la lutte contre la grande corruption n'a été formulé. Au contraire, le nombre et le volume des activités découlent de propositions de projets résultant d'une approche décentralisée et ascendante. Comme il n'y a pas eu fixation au préalable des objectifs visés, il est toutefois impossible de dire si et dans quelle mesure les objectifs stratégiques globaux sont atteints.

⁴ Stratégie CI 2021-2024 ; cf. sous-objectif 10.

⁵ Stratégie du Conseil fédéral contre la corruption 2021-2024 ; cf. objectif 11, mesure 40.

⁶ La mise en œuvre de la stratégie CI et de la stratégie du Conseil fédéral contre la corruption incombe à la division Paix et droits de l'homme (DPDH) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le CDF n'a toutefois pas jugé pertinent d'inclure cet acteur dans son audit, dans la mesure où celui-ci se concentre sur la promotion de la paix.

Il manque également une base d'information visant au pilotage central de la thématique et à l'examen des objectifs opérationnels. Au moment de l'audit, le CDF n'a pu obtenir, à sa demande, que des indications ponctuelles sur le nombre et le volume financier des projets intégrant des composantes anticorruption. Les informations de ce type ne font cependant pas l'objet d'une collecte et d'un suivi réguliers.

Le CDF recommande donc aux offices de renforcer la lutte contre la corruption en tant que finalité à part entière et d'élaborer des objectifs opérationnels à cet égard.

Manque de coopération et de coordination interoffices

La lutte contre la corruption revêt un caractère particulier pour la coopération internationale, dans la mesure où elle constitue un objectif tant pour la DDC que pour le SECO. Il en découle des chevauchements malgré le fait que la DDC et le SECO n'ont pas les mêmes domaines d'expertise, ni les mêmes priorités géographiques. Les représentations ne doivent pas moins activement rechercher les possibilités de synergies au sein des projets entrepris dans les mêmes zones géographiques, ce qui entraîne un surcroît de travail. Il n'est ainsi pas possible d'exploiter ces possibilités partout où elles s'offrent ni de la manière la plus économique. Enfin, le pilotage interoffices est entravé par le faible pilotage opéré sur la thématique par les offices. Étant donné qu'il manque une base d'information, l'on ne peut pas dresser un tableau d'ensemble, embrassant tous les offices, des activités menées. La coordination reste donc ponctuelle, empêchant l'élaboration d'activités complémentaires découlant d'une vision d'ensemble centralisée.

Le CDF recommande donc aux offices d'établir un cadre visant au lancement de projets assortis de modalités communes sur le plan opérationnel. Dans la logique d'améliorer le pilotage central, il conviendrait également de développer les possibilités d'activités complémentaires et communes, tant dans le réseau extérieur que dans les services de la centrale du DFAE.

Pas de mise à profit de la capitalisation du savoir

Le CDF a constaté que les connaissances sur la thématique de la lutte contre la grande corruption sont exploitées de manière hétérogène. Ces connaissances varient considérablement en fonction des personnes. Celles-ci tirent leurs connaissances de leur réseau personnel ainsi que de leur expérience individuelle.

À l'échelle institutionnelle, tant la DDC que le SECO ne capitalisent que faiblement les connaissances qui sont les leurs. En conséquence, ils ne déterminent pas quelles sont les meilleures pratiques ni n'élaborent d'aides concrètes pour les projets de lutte contre la corruption en se fondant sur l'expérience acquise. Les contextes nationaux sont considérés comme si uniques qu'aucune comparaison n'est possible. Or, le CDF voit en l'espèce un gros potentiel, en particulier pour l'échange de données d'expérience entre les offices, du fait que la thématique en question est commune. Il recommande par conséquent de renforcer la capitalisation du savoir en matière de lutte contre la corruption et d'aligner les activités sur les résultats de ces efforts.

Efficacité difficilement mesurable

Le CDF a constaté que la manière dont sont conçus les projets de lutte contre la corruption empêche souvent toute mesure de leur efficacité. En conséquence, soit l'impact du projet est déduit implicitement, soit il n'y a pas de relation causale étroite qui est établie entre le projet et son impact. Par ailleurs, les mesures prises ne montrent souvent leurs effets qu'à long terme. Le CDF considère ainsi qu'il est difficile d'évaluer si les stratégies ont atteint leur objectif global.

Il est par conséquent nécessaire d'améliorer la conception des projets pour qu'ils puissent être évalués de manière adéquate. Pour les projets qui ne déploieront leurs effets qu'à long terme, il conviendrait aussi de prévoir la possibilité d'évaluations ex post. Les résultats de la mesure de l'efficacité ainsi améliorée devront ensuite servir à mesurer le degré de réalisation des objectifs stratégiques globaux.