



U4 Issue 2022:10

Due Diligence : un outil à disposition des bailleurs pour identifier les risques de corruption

Authors

Camille Autran
Sophie Musso

Series editor

Guillaume Nicaise

Clause de non-responsabilité

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et peuvent différer des politiques des organismes partenaires d'U4.

Organismes partenaires

Agence allemande de Coopération internationale pour le Développement(German Corporation for International Cooperation – GIZ)

Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement(German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development – BMZ)

Affaires mondiales Canada(Global Affairs Canada)

Ministère des Affaires étrangères de Finlande(Ministry for Foreign Affairs of Finland)

Ministère des Affaires étrangères du Danemark / Agence danoise pour le développement international(Ministry of Foreign Affairs of Denmark / Danish International Development Assistance – Danida)

Agence suédoise de Coopération internationale pour le Développement(Swedish International Development Cooperation Agency – Sida)

Agence suisse pour le Développement et la Coopération(Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC)

Agence norvégienne pour la Coopération au Développement(The Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad)

UK Aid – Département du Développement international, Royaume-Uni(UK Aid – Foreign, Commonwealth & Development Office)

A propos d'U4

U4 se compose d'une équipe de conseillers anti-corruption. Leur mission consiste à partager des recherches et des preuves afin d'aider les acteurs du développement international à atteindre des résultats durables. Leur travail implique un dialogue, des publications, des formations en ligne, des ateliers, une assistance technique, et de l'innovation. U4 est un centre permanent de l'Institut Chr. Michelsen (CMI) en Norvège. CMI est un institut de recherche pluridisciplinaire sans but lucratif, comprenant des scientifiques spécialisés dans les études du développement.

www.U4.no

U4@cmi.no

Photo de couverture

Jono Erasmus/Shutterstock.com (CC copyrighted) <https://www.shutterstock.com/image-photo/african-businessman-discussing-statistics-his-fellow-1263803086>

Mots-clés

audit - compliance - due diligence - ONG

Type de publication

U4 Issue

Licence Creative commons



Ce travail est distribué sous licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 Licence internationale (CC BY-NC-ND 4.0)

Grâce à une collecte d'informations ciblée, la Due Diligence permet aux agences de développement d'identifier en amont les risques de corruption des partenaires envisagés. Toutefois la Due Diligence peut se révéler complexe à mettre en œuvre avec de petites ONG peu habituées à ces demandes et ce formalisme. Entre besoin de transparence et réalité du terrain, le curseur de la Due Diligence doit être ajusté.

Points principaux

- Les projets soutenus par les bailleurs doivent s'appuyer sur des partenaires fiables, afin que le projet se déroule conformément aux engagements contractuels.
- La Due Diligence est un outil indispensable à tout programme de lutte contre la corruption et permet aux bailleurs d'identifier le plus en amont possible les risques de corruption d'un partenaire envisagé.
- L'obligation de moyens pèse sur le bailleur : il doit prouver qu'il a mis en œuvre tous les moyens à sa disposition pour obtenir des informations sur un possible partenaire dans le cadre d'un projet. Ces informations reposent souvent sur la connaissance des acteurs de terrain ainsi que sur des recherches Internet ou via des outils dédiés.
- Cette étape de collecte d'informations peut faire émerger des signaux d'alerte. Ces derniers doivent être analysés et traités grâce à des mesures d'atténuation, par exemple des clauses renforcées anticorruption et des audits menés au cours du projet.
- La Due Diligence convient particulièrement aux partenaires suffisamment structurés pour communiquer les informations requises, mais peut trouver ses limites avec des ONG locales peu habituées à des demandes aussi formelles. La Due Diligence peut également être vue par les partenaires comme un « abus » de transparence, ce qui nécessite une certaine pédagogie de la part du bailleur.
- La Due Diligence ne suffit pas pour prévenir seule l'ensemble des risques de corruption et doit être intégrée à une démarche plus large.

Table de matières

Les enjeux de la Due Diligence	1
Évaluer l'intégrité de son partenaire avec la Due Diligence	2
Apprendre à distinguer ses partenaires	2
La Due Diligence, pierre angulaire des réglementations anticorruption	4
Évaluer l'intégrité du partenaire	5
Réduire les risques de corruption avec la Due Diligence	11
Atténuer les risques de corruption identifiés	11
Les limites de la Due Diligence	14
La Due Diligence, une condition nécessaire mais insuffisante pour lutter contre la corruption	17
Recommandations pour le bailleur	18
Méthodologie	19
Références	20

A propos des auteurs

Camille Autran

Sophie Musso

Les enjeux de la Due Diligence

Après le séisme à Haïti de 2010, la communauté internationale s'est appuyée sur de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) pour gérer la crise humanitaire et suppléer un État considéré comme défaillant.¹ Par la suite, les scandales et dysfonctionnements multiples² ont mené à s'interroger sur la gouvernance des ONG et l'efficacité de l'aide internationale à travers l'appui à la société civile. Comment s'assurer que les fonds dispensés aux partenaires seront employés aux fins identifiées, et ne serviront pas la corruption ou un enrichissement personnel ?

Pour connaître ses partenaires et plus particulièrement leurs standards éthiques, il est nécessaire de conduire une diligence raisonnable (couramment appelée « Due Diligence ») en la matière, autrement dit d'effectuer une évaluation de l'intégrité des partenaires. La Due Diligence est un moyen pour identifier, prévenir, et atténuer les impacts négatifs réels et potentiels d'une relation avec un partenaire, et de déterminer un traitement possible de ces impacts.³

Cinq étapes sont indispensables pour la conduite d'une Due Diligence :

1. La collecte d'informations ;
2. L'analyse de ces éléments ;
3. L'identification de signaux d'alerte ;
4. La mise en place de mesures pour limiter les risques ;
5. Le suivi de ces mesures.

Dans cet article, nous allons présenter le processus de réalisation d'une diligence raisonnable pour détecter et réduire les risques de corruption. Pour cela, nous utiliserons des exemples concrets fournis par les agences de

1. France 24, 2018.

2. RTL 2018.

3. OCDE 2018.

développement française et suédoise (AFD et Sida). Enfin, nous soulignerons les limites de la Due Diligence.

Évaluer l'intégrité de son partenaire avec la Due Diligence

Apprendre à distinguer ses partenaires

Pour un bailleur, évaluer les garanties d'intégrité d'un potentiel partenaire est souvent considéré comme un moyen de réduire les risques de corruption pour les contrats importants. Derrière ce terme générique de « partenaire » se cachent des réalités diverses : ONG, associations, États, collectivités locales et territoriales, secteur privé, etc.

Des partenaires aux réalités et au fonctionnement bien différenciés

Les ONG, en particulier, constituent un champ à part, composé d'entités de taille et fonctionnement extrêmement variés, avec peu d'obligations réglementaires spécifiques, à la différence des établissements financiers par exemple. Les plus importantes comme Oxfam ou Médecins sans Frontières par exemple sont présentes sur plusieurs continents, disposent d'une visibilité importante grâce à un site Internet, des ressources en communication, la publication de communiqués de presse, d'études thématiques, et de rapports d'activité annuels qui permettent de suivre leurs projets.

Pourtant cela ne signifie pas que ces ONG mondialement connues dupliquent un mode de fonctionnement rigoureusement identique à chaque terrain d'action. La réalité du pays et de ses risques, les défis sociaux, sociétaux, le rayonnement de l'organisation, la personnalité de ses responsables locaux et bien d'autres facteurs encore confèrent à l'antenne d'une ONG dans un pays donné une spécificité qu'un bailleur doit prendre en considération.

À l'inverse, d'autres ONG ne regroupent que quelques volontaires et ne disposent que de peu de moyens de communication. De fait, il peut être très difficile d'obtenir des informations sur ces structures.

Une obligation d'objectivité

Par conséquent, et paradoxalement, plus les informations sont difficiles à obtenir, plus il est crucial de les obtenir, d'identifier les membres de l'ONG, son/ ses dirigeants, son champ d'action, ses financements, ses statuts, ses réalisations (précédents projets conduits), sa proximité avec certains dirigeants politiques...

Signalons également que ce n'est pas parce qu'une ONG bénéficie d'une certaine réputation que l'on doit s'abstenir de toute vérification à son endroit. Cela reviendrait à fonder l'évaluation du partenaire uniquement sur sa notoriété, ce qui peut rassurer et donner l'impression d'une transparence, mais n'est en aucun cas synonyme de pratiques intègres et éthiques. Que ce soit pour une ONG opérant très localement ou une autre œuvrant à l'échelle de pays entiers, dans tous les cas une Due Diligence doit être effectuée, de manière objective.

Une approche très spécifique pour des partenaires bien différents

Une approche uniforme et standardisée (par exemple la fourniture d'une liste de documents, des questionnaires préétablis) peut exclure des structures qui ne sont pas en mesure de répondre à l'ensemble des conditions et peut échouer à identifier des risques propres au contexte étudié.

Une approche sur mesure permet d'apprécier le niveau de risque d'un partenaire, en lien avec :

- le secteur d'activité (certains présentent un risque de corruption élevé, par exemple les industries extractives, les industries manufacturières lourdes) ;⁴
- la nature des activités du tiers (par exemple, la prestation de services ou le fait d'agir au nom d'une organisation) ;
- le niveau de responsabilité (par exemple, si les partenaires externalisent leurs activités) ;
- le contexte (par exemple, un pays présentant des risques élevés de corruption) ;
- la concentration du pouvoir (par exemple, un intermédiaire puissant et influent).

4. Grant Thornton 2020.

Ce n'est pas parce qu'une ONG bénéficie d'une certaine réputation que l'on doit s'abstenir de toute vérification à son endroit.

La Due Diligence, pierre angulaire des réglementations anticorruption

Le FCPA, un texte pionnier

L'adoption en 1977 du « Foreign Corrupt Practices Act » (FCPA) permet pour la première fois des poursuites pour corruption d'agents publics étrangers. En vertu du FCPA, la responsabilité pénale des entreprises peut être engagée lorsque des actes de corruption sont exercés par ou *via* un tiers. Les organisations sont donc incitées à examiner les détails des transactions et les tiers qui y sont liés afin d'identifier et d'éviter le risque que des tiers puissent corrompre en leur nom.

Des conventions internationales pour lutter contre la corruption

Les conventions internationales comme la convention relative à la « Lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales » dite convention de l'OCDE (1997) ou la « Convention de l'ONU traitant de la lutte contre la corruption » appelée « Convention des Nations Unies contre la corruption », dite Convention de Merida (2003) sont aujourd'hui ratifiées par de nombreux pays. Si ces textes internationaux ne confèrent pas de pouvoir de sanctions, ils fixent aux États signataires un ensemble d'obligations à remplir pour se prémunir contre la corruption.

Ces instances insistent sur la nécessaire prise en compte de la taille et des ressources disponibles en interne dans la conduite d'une Due Diligence. Ainsi dans son Guide sur le devoir de diligence, l'OCDE recommande de formaliser les règles appliquées en matière de Due Diligence en les intégrant dans un corpus de règles intérieures relatives à la détection et l'atténuation des risques sociaux, environnementaux, terroristes ou encore du blanchiment.

Dans leurs relations avec les ONG, les agences bilatérales d'aide au développement, telles que l'AFD ou Sida, doivent se conformer aux lois en

vigueur dans leur pays et dans les pays dans lesquels elles opèrent, ces lois étant souvent basées sur la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) ou la convention OCDE.

Un exemple de réglementation nationale de lutte contre la corruption : application de la loi Sapin 2 à l'AFD

En France, la loi Sapin 2 adoptée en 2016 sur la transparence et l'action contre la corruption s'applique aux entités publiques et privées selon des conditions de seuil (chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros, au moins 500 salariés) et les oblige à mettre en place de véritables programmes de lutte contre la corruption, articulés en huit piliers. La conduite d'une Due Diligence constitue l'un de ces piliers.

La loi Sapin 2 s'applique à l'AFD. Cela signifie que l'AFD a pour obligation de se doter d'un système anti-corruption qui passe notamment par une obligation d'évaluation de l'intégrité des tiers (ou Due Diligence) avant toute relation contractuelle.

La question des moyens dédiés, humains et organisationnels est scrutée par l'Agence française anticorruption, organe français chargé de l'application de la loi Sapin 2. Par exemple, dans le cas d'une enquête liée à un cas de malversation dans un projet ou programme de l'AFD, il est de la responsabilité de l'AFD d'apporter la preuve et de documenter qu'elle a fait tout son possible pour connaître le partenaire envisagé, identifier les risques, et mettre en œuvre des moyens nécessaires. Cependant, la Due Diligence ne constitue pas une garantie de résultat : une affaire de corruption peut surgir malgré toutes les vérifications opérées.

Évaluer l'intégrité du partenaire

Connaître les faiblesses en matière d'intégrité de son partenaire, c'est connaître les risques auxquels ce dernier expose le bailleur.

Les risques encourus par le bailleur

Prenons l'exemple d'une ONG utilisant la corruption pour mener à bien ses activités : paiements de facilitation pour l'obtention des documents en douanes, pots-de-vin pour l'obtention du permis d'exercer des activités, pratiques

clientélistes avec les autorités locales, etc. Cette situation doit impérativement être anticipée par un bailleur, car elle présente différents risques. Ces risques peuvent être pour le bailleur, par exemple :

- un risque réputationnel ;
- un risque juridique (notamment pénal) ;
- un risque informationnel en cas de rétention d'informations importantes ;
- un risque opérationnel pour l'atteinte des objectifs ;
- un risque budgétaire avec un accroissement des coûts ; mais aussi et surtout
- les risques encourus par les personnes, l'environnement, la société.

Les sanctions encourues par le bailleur

N'oublions pas non plus que l'argent des bailleurs est de l'argent public : une mauvaise gestion (surfacturation, détournement de fonds) pourrait entraîner une diminution du budget du bailleur.

Si un bailleur auquel s'applique une loi anti-corruption (telle l'AFD) a financé une ONG reconnue coupable de corruption, et que le bailleur ne peut pas démontrer qu'elle a conduit les Due Diligence en matière d'intégrité nécessaires pour s'assurer de la fiabilité et de l'intégrité de l'ONG, elle se trouvera dans une situation dans laquelle sa responsabilité, et éventuellement celle de ses dirigeants, pourra être mise en cause.

Définir les limites de la vérification de l'intégrité

Les réglementations nationales et internationales, comme indiqué précédemment, insistent sur une obligation de moyens humains et organisationnels pour « connaître » les partenaires.

C'est au bailleur d'établir où placer le curseur de ses recherches. Il lui incombe de décider ce qu'il est utile de mettre en œuvre pour récolter des informations au sujet d'un partenaire, ses activités, ses dirigeants et évaluer si l'organisation et ses parties prenantes répondent aux standards attendus en matière d'éthique et d'anticorruption. L'important est de prouver que la démarche de recherche est structurée et cohérente et que le bailleur a fait ses meilleurs efforts.

Cette démarche doit impérativement être documentée afin que le bailleur soit en mesure de justifier ses arbitrages en matière de moyens consacrés. Autrement dit, toutes les recherches effectuées, tous les documents obtenus

doivent être conservés dans des dossiers sécurisés et partagés avec les personnes habilitées (dans le respect des règles en matière de confidentialité) afin de pouvoir attester des recherches effectuées sur un partenaire et des risques identifiés. La documentation conservée prouve la bonne foi et les efforts effectués en matière de Due Diligence vis-à-vis d'un partenaire.

La façon la plus efficace de justifier d'une allocation de moyens est de se fonder sur une cartographie des risques de corruption, car celle-ci hiérarchise les différents risques de corruption auxquels le bailleur est exposé. Il est cohérent de consacrer des moyens accrus en temps et ressources sur des zones ou des projets qui le requièrent et que la cartographie des risques de corruption a identifiés.

En France, la loi Sapin 2 adoptée en 2016 oblige les entités publiques et privées à mettre en place de véritables programmes de lutte contre la corruption.

Deux approches différentes de la Due Diligence : AFD et Sida

Il n'y a pas une façon unique de conduire une Due Diligence. Chaque bailleur est libre d'adopter le cadre méthodologique le plus en lien avec ses ressources, ses enjeux et projets. Nous présentons ci-dessous deux approches méthodologiques différentes, mises en œuvre respectivement par l'AFD et Sida :

a) L'AFD : un exemple d'approche verticale

L'AFD a opté pour un cadre méthodologique vertical, dans le sens où en amont de tout projet, les informations collectées sur un partenaire, sur le terrain ou par d'autres moyens (Internet, veille, documents transmis par le partenaire...) sont centralisées au siège de l'agence à Paris, par le service Compliance. Cela donne lieu à la création de fiches d'alerte (« Red Flag ») qui comportent les risques identifiés, les cas de corruption survenus au cours des années passées, ainsi qu'une analyse réputationnelle. Cette formalisation de la collecte d'informations s'inscrit dans une intégration de la Due Diligence aux processus déjà en place et éprouvés relatifs à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment. À ce titre, la prise en compte de la corruption parmi différents risques liés à un projet (terrorisme et blanchiment, mais également risques sociaux et environnementaux) répond aux recommandations de l'OCDE.

Le rôle des relais sur le terrain consiste à communiquer des informations de manière régulière, avant, pendant, après le projet (par exemple, à l'aide d'une veille sur les médias locaux). Ce travail enrichit celui de l'équipe Compliance au siège qui peut se concentrer sur l'analyse des informations obtenues, ainsi que leur mise à jour. Parmi les informations à collecter auprès des ONG, l'AFD liste l'identité des dirigeants des partenaires, les administrateurs, les bénéficiaires, avec une attention particulière à la présence d'agents publics, de conflits d'intérêts, ainsi que tout autre tiers en relation avec l'ONG (notamment en cas de possible rétrocession des fonds). De même, le champ d'activité de l'ONG et son expertise sont examinés, tout comme le risque pays⁵ et l'efficacité de sa gouvernance. Enfin, un ensemble d'éléments d'ordre financier est également requis comme les bilans financiers, les flux et modalités de paiement (cash, transferts, par tranche, etc.).

L'objectif de l'analyse est d'identifier les différents signaux d'alerte, eux-mêmes déterminant le niveau de risque. Il en existe quatre, de faible à très élevé. Si un partenaire est catégorisé en niveau de risque très élevé, et si une contractualisation a tout de même eu lieu, l'analyse est renouvelée tous les ans. À l'inverse, le délai sera étendu à quatre ans si le risque est catégorisé comme faible.

L'approche de l'AFD requiert en termes organisationnels des ressources nombreuses, sur le terrain et plus particulièrement au niveau centre de l'Agence, afin de traiter de manière rigoureuse la somme d'informations collectées. C'est une approche structurée et directive, qui laisse donc peu de latitude sur le terrain. Par exemple, le risque est que dans cette approche formalisée, certains partenaires soient écartés car ils ne peuvent fournir les informations demandées, soit parce qu'elles sont trop complexes à fournir, soit trop complexes à formaliser par le bailleur. Il est donc important pour le bailleur de vérifier le nombre de Due Diligence finalisées, ainsi que leur délai. Si peu de Due Diligence sont finalisées ou les délais trop longs, la procédure peut être trop complexe en interne ou inadaptée pour les partenaires (par exemple, les partenaires ne comprennent pas ce qu'on leur demande). Un suivi de ces indicateurs permet également de se prémunir en cas d'investigation.

Ce processus nécessite en outre une communication particulièrement fluide et régulière entre le terrain et l'équipe centrale afin de remonter dans de courts

5. L'indicateur le plus souvent pris en compte est celui élaboré par Transparency International, fondé sur la perception de la corruption. Toutefois d'autres indicateurs existent également comme celui proposé par Mapplecroft. Citons également le Corruption Risk Forecast.

délais des occurrences négatives sur une ONG, par exemple. De même, si l'ensemble des informations requises au sujet d'une ONG ne sont pas disponibles, une attention particulière à la communication doit être accordée, afin d'informer le relais local des arbitrages pris à Paris.

Il existe également un risque que certaines ONG soient écartées si elles n'étaient pas en mesure de fournir les informations demandées.

Si le relais local de l'AFD est le contact privilégié avec l'ONG, il est nécessaire que l'équipe Compliance au siège lui communique toutes les informations dont il a besoin pour expliquer à une ONG les positions prises par l'AFD en central. En résumé, l'approche de l'AFD nécessite des moyens humains, financiers et organisationnels conséquents pour traiter l'information, identifier les risques, et renouveler les Due Diligence lorsque nécessaire.

b) Sida : un exemple d'approche décentralisée

L'agence suédoise Sida a structuré son processus de Due Diligence de manière différente. On pourrait la qualifier de décentralisée car elle laisse une responsabilité grande au responsable de projet dans la collecte d'informations. L'étape de Due Diligence s'inscrit dans une démarche de gestion des risques plus générale et non spécifiquement centrée sur les risques de corruption, qui se découpe en quatre étapes :

1. Évaluation du projet et du partenaire ;
2. Validation ;
3. Mise en œuvre ;
4. Achèvement du projet (Bilan).

La Due Diligence intervient lors de l'étape d'évaluation, qui consiste à connaître le projet et le partenaire sous différents angles, y compris celui de la corruption. Dans ce schéma, le responsable de projet est un maillon particulièrement important. Il connaît bien le terrain, les ONG qui y opèrent. Il est par conséquent chargé de collecter lui-même un ensemble d'informations et de documents auprès du partenaire, et conduire une analyse de terrain. SIDA n'attend pas de formalisation particulière de la démarche, ni du type d'informations à obtenir, et privilégie une analyse qualitative. À ce titre, si dans le cadre d'un projet, Sida est en présence d'un nouveau partenaire, l'analyse sera

plus longue. Sida accepte dans ce cas que la phase d'évaluation du projet et du partenaire prenne davantage de temps.

Cette approche décentralisée se veut agile et réactive. Le responsable de projet dispose d'une marge de manœuvre importante pour préparer un projet, y compris la Due Diligence. Il lui revient de fixer le curseur quant au niveau d'informations qu'il veut obtenir sur un partenaire envisagé.

C'est également au responsable de projet de décider s'il souhaite faire appel à un consultant local pour la collecte d'informations. Cela suppose que le consultant local soit lui-même fiable et comprenne précisément ce qui est attendu de lui.

Cette large autonomie laissée aux responsables de projet témoigne également de la grande confiance qui leur est accordée. Toutefois, un responsable de projet mal intentionné pourrait s'entendre avec des ONG locales corrompues pour un partage d'une partie des fonds alloués par l'agence suédoise de développement pour un projet donné. Sida se prémunit de ce risque en établissant un comité d'audit national.

Ainsi, Sida accepte de se reposer essentiellement sur ses responsables de projet locaux, ce qui nécessite une excellente connaissance des risques de corruption de leur part et signifie nécessairement une bonne formation sur les risques de corruption, sans laquelle le processus de Due Diligence ne sera pas considéré comme suffisamment robuste. Autre point sensible : le recours à des consultants locaux pour la collecte des informations. Il s'avère indispensable de conduire une Due Diligence sur ce consultant local. L'enjeu d'une information fiable se retrouve donc également au cœur de la sélection du consultant local.⁶

Cette large autonomie signifie également qu'il n'y a pas de procédures uniformes. Autrement dit, la qualité de la Due Diligence peut varier d'un projet à un autre, en fonction des personnes responsables. Bien former les personnes en interne est essentiel pour assurer un minimum de qualité des Due Diligence et éviter les disparités entre ces dernières.

Le rôle des outils dans la Due Diligence

L'expertise humaine est incontournable dans la collecte d'informations. Néanmoins, certains outils peuvent également faciliter le travail. À ce titre,

6. Le recours à de tels consultants spécialisés est encouragé par l'UNODC.

l'AFD utilise des outils de contrôle réputationnel, tels que WorldCheck One ou Lexis Nexis. Ces outils se fondent sur différentes sources d'information (articles de presse, listes de sanctions, etc.) pour indiquer rapidement si une personne est recherchée par la police et la justice, a commis des crimes, ou encore figure sur une liste de sanctions internationales. Pour l'AFD, cela permet de s'assurer que les dirigeants d'une ONG n'ont pas fait l'objet de condamnations judiciaires par manquement à la probité par exemple.

Ces outils sont un support à la Due Diligence, mais ne peuvent pas se substituer à l'intelligence et l'expérience de professionnels dans le traitement des résultats qui découlent de ces recherches. De plus, ces outils rencontrent un certain nombre de limites, comme leur difficulté à gérer les homonymies, les transcriptions entre alphabets (latin, cyrillique, arabe, etc.), la possibilité de changer l'orthographe d'un nom, par exemple entre sa graphie cyrillique et latine. Enfin, il faut également souligner que ces outils ont un coût, nécessitant souvent l'acquisition de licences annuelles.

Il n'y a pas une façon unique de conduire une Due Diligence. Chaque bailleur est libre d'adopter le cadre méthodologique le plus en lien avec ses ressources, ses enjeux et projets.

Réduire les risques de corruption avec la Due Diligence

Atténuer les risques de corruption identifiés

La conduite d'une Due Diligence inclut non seulement la collecte de données, mais aussi son traitement et l'identification des mesures de traitement des risques de corruption.

L'identification des signaux d'alerte

De manière générale, le premier signal d'alerte à prendre en considération lorsque la Due Diligence est effectuée concerne les occurrences négatives : autrement dit, toutes les informations concernant une ONG qui attestent que

celle-ci est impliquée dans des mauvaises pratiques et/ou gérée par des individus dont l'intégrité a fait l'objet de suspicions, et qui la rendent non fiable. Ainsi, si des décisions de justice ou des sources médiatiques réputées ont relayé qu'une ONG a été impliquée dans différents scandales de corruption ou éthiques, que ses dirigeants sont des personnes figurant sur une liste de sanctions internationales, ou qu'elles se sont enrichies illégalement en utilisant les ressources de l'ONG, cela constitue autant de signaux d'alerte. Autrement dit, les signaux d'alerte peuvent apparaître en amont d'un projet, mais aussi durant un projet (par exemple un turnover important, des rapports de lanceurs d'alerte, l'ouverture d'une enquête, etc.). Cela signifie que le bailleur doit disposer des processus adéquats pour opérer une veille constante et renouveler la Due Diligence si besoin.

Par exemple, un bailleur souhaitant financer l'ONG Mercy Corps tomberait rapidement sur une littérature décrivant les différents scandales de corruption et de fraude⁷ auxquels l'ONG a récemment été confrontée en République démocratique du Congo. Le bailleur consignerait ce risque dans un outil dédié qui comporte l'identité des personnes concernées par les scandales, leur niveau de responsabilité, les faits reprochés, et surtout la gestion du cas de corruption par l'ONG. Si une Due Diligence était aujourd'hui conduite sur Mercy Corps dans le cadre d'un projet ne se déroulant pas nécessairement en République démocratique du Congo, la Due Diligence devrait prendre en compte ces faits, car ils constitueraient un signal d'alerte majeur. Dans le cas où le bailleur souhaiterait établir une relation d'affaires avec Mercy Corps, il serait indispensable de documenter les mesures mises en place au sein de l'organisation pour s'assurer que les risques encourus soient encadrés et suivis.

Les bailleurs doivent également s'intéresser aux cas de corruption qui ont impliqué des acteurs économiques, associatifs, publics dans le secteur et le pays concernés, afin d'affiner la compréhension du contexte du potentiel partenaire. Attention toutefois à toujours vérifier le sérieux des sources médiatique et à croiser les informations. Il n'est pas recevable de s'appuyer (uniquement) sur des informations non étayées publiées sur un blog, ou sur des réseaux sociaux par exemple.

7. The New Humanitarian 2020.

L'identification de mesures de traitement du risque pour encadrer le risque de corruption

Une fois identifiés, les signaux d'alerte doivent être étudiés. Le traitement des signaux d'alerte diffère selon leur gravité, selon également la taille du partenaire, l'importance des sommes en jeu. Ainsi, le traitement des signaux d'alerte diffère selon la politique de l'organisation (son goût du risque), mais aussi d'un projet à un autre.

Comme évoqué plus haut, l'AFD a opté pour une segmentation du risque en quatre catégories, selon le degré d'exposition au risque de ses (potentiels) partenaires. Par exemple, si une ONG dispose d'un système de gestion anti-corruption (qui peut par exemple inclure un Code de conduite, des formations, des communications, une cartographie des risques, des procédures de traitement des risques), il s'agit d'un élément qui peut témoigner d'une certaine maturité dans la gestion intègre des fonds et donc influencer la catégorisation de cette ONG. Néanmoins, afin de s'assurer que ce système est réellement en vigueur et non un simple affichage, le bailleur peut demander de fournir des éléments prouvant sa mise en œuvre effective (par exemple si des sanctions ont été prises contre ses membres qui n'auraient pas fait preuve de pratiques éthiques).

C'est en fonction de ce traitement des signaux d'alerte que des mesures de traitement du risque peuvent être choisies : traitement du risque (les exemples les plus fréquents sont les formations et les audits réguliers), acceptation d'un risque résiduel, transfert du risque ou encore non-acceptation du risque (pas de relation avec l'ONG).

La Due Diligence pour accompagner la relation avec les partenaires

Si le bailleur prend la décision que les risques identifiés peuvent être maîtrisés par la mise en place de mesures de traitement, il lui faut déterminer les mesures les mieux adaptées. Certaines sont incontournables, en particulier l'ajout de clauses contractuelles spécifiques relatives à l'intégrité et à l'interdiction de la corruption. Par ailleurs, ces clauses peuvent être renforcées en y incluant la conduite d'audits à n'importe quel moment de la vie du projet. Les bailleurs peuvent aller plus loin. Par exemple, les clauses utilisées par l'AFD prévoient une sortie facilitée de la relation d'affaires, et celles de Sida prévoient de récupérer les fonds versés en cas d'irrégularités confirmées. Ce sont des bonnes

pratiques qui permettent de se prémunir d'un premier niveau de risque de corruption.

Lorsque la Due Diligence a permis d'identifier les risques, la maîtrise de ceux-ci ne s'arrête pas en amont de la relation d'affaires. L'agence de développement doit également mettre en œuvre un suivi étroit du déroulement du projet, en effectuant des contrôles réguliers sur la gestion du projet par le partenaire. Comme Sida, l'AFD considère que la Due Diligence et l'audit sont complémentaires car ces deux canaux concourent à savoir ce qu'il se passe. L'AFD voit la Due Diligence comme un moyen indispensable pour connaître le risque que présente tout partenaire, et l'audit comme un moyen d'affiner la détection de la corruption. Ainsi, une veille est mise en place tout au long du projet, assurée par les outils dédiés (WorldCheck¹, par exemple) et par le maillage local, afin de relever toutes les occurrences négatives et suivre l'impact réputationnel.

Une Due Diligence effectuée de manière approfondie permettra de mesurer à quel point un partenaire peut constituer un risque tout au long du déroulement d'un projet. Les recommandations de l'OCDE précisent qu'il est nécessaire de renouveler la Due Diligence de manière régulière, et en particulier lorsque des éléments nouveaux surviennent, tels qu'un changement du cadre juridique dans le pays concerné.⁸

La Due Diligence est un moyen indispensable pour connaître le risque que présente tout partenaire, et l'audit un moyen d'affiner la détection de la corruption.

Les limites de la Due Diligence

Les systèmes de gestion anti-corruption les plus efficaces ne se limitent pas au dispositif d'évaluation de l'intégrité des tiers. D'autres moyens de contrôle doivent être mis en place. Le rôle clé joué par les audits, souligné par l'AFD comme Sida, prouve que la Due Diligence doit être complétée par d'autres moyens d'action. L'AFD souligne à ce titre que « la majeure partie des faits de

8. Ibid.

corruption sont découverts de manière rétrospective. » À bien des égards, la Due Diligence apparaît déficiente.

Un outil favorisant certains partenaires

Une limite importante de la Due Diligence tient dans le fait qu'il s'agit d'un concept plutôt applicable à des organisations de grande taille, telles des ONG jouissant d'une visibilité appréciable et de moyens humains et financiers à même de fournir les documents et rapports demandés par les bailleurs. Ce type d'ONG ressemble davantage à des grandes entreprises, ce qui ne les prémunit évidemment pas du risque de corruption, mais leur permet de consacrer des ressources à la prévention de ce risque. Les partenaires de taille plus réduite, comme les ONG locales par exemple, sont moins familiers de ces processus plus ou moins formalisés de collecte d'informations visant à déterminer les possibles manquements à l'intégrité. Ils ne disposent pas nécessairement des ressources pour répondre aux demandes du bailleur.

Cette situation est susceptible de susciter des difficultés pour le bailleur, qui peut se trouver confronté à une ONG qui ressemble à une boîte noire tant les informations disponibles sont limitées. Cela peut conduire les ONG à percevoir la Due Diligence comme un fardeau, car une agence de développement va demander des documents nombreux et détaillés sans lesquels le projet ne peut pas démarrer. Le bailleur peut adapter son niveau d'exigence au partenaire en présence. Toutefois, si le partenaire n'est pas en mesure de fournir les informations demandées, il se peut que le bailleur y voie un risque se traduisant par une demande accrue d'informations encore moins possibles à obtenir, et qu'un cercle vicieux s'instaure.

Un outil perçu comme intrusif

L'ONG peut aussi y voir une suspicion *a priori* à son endroit et une tentative d'intrusion de la part du bailleur, et par extension du pays qui pourvoit une aide publique. Cette incompréhension peut être lue comme une difficulté inhérente à l'application de concepts et de processus issus d'autres pays. Les cadres et références varient nécessairement d'une zone du monde à une autre. Des concepts tels que la transparence ou la corruption n'échappent pas au filtre des spécificités et des perceptions. À ce titre, la Due Diligence peut être perçue par une ONG comme un manque de confiance dans une relation asymétrique entre un donneur et un receveur. Dans certains cas, la Due Diligence peut même être considérée comme l'imposition d'une vision occidentalisée de la relation.

Le langage de la Due Diligence reste pour une ONG locale un langage de bailleur de fonds. L'AFD souligne ainsi être parfois en présence d'interlocuteurs qui ne comprennent pas ces dispositifs et y voient une volonté d'affirmer une domination. L'AFD indique qu'elle fait preuve de pédagogie pour expliquer qu'elle n'est pas à l'origine des lois et des concepts qu'elle applique. Cette approche legaliste a le mérite de dépersonnaliser la question et d'élargir la vision : ce n'est pas telle ONG en particulier qui est visée, mais un programme de lutte contre la corruption que l'AFD applique systématiquement à tous ses partenaires, quel que soit le pays. Par ailleurs, l'AFD se nourrit de ces réactions parfois hostiles pour y relever un signal d'alerte : pourquoi telle ONG est si réticente à partager des informations sur ses statuts, son activité, ses dirigeants ? Ne doit-on pas y voir une zone de risques à éclaircir ?

Il est intéressant de noter que l'agence suédoise semble rencontrer de manière moins fréquente ce type de réactions. Selon l'expérience de Sida, la confiance demeure avec les partenaires, y compris les ONG, qui comprennent bien ce besoin de transparence.

Répondre aux exigences de Due Diligence reste une étape délicate pour les partenaires, en particulier pour les ONG de petite taille, lorsqu'un projet est financé par plusieurs agences. Chacune va être amenée à conduire sa propre évaluation, ce qui signifie pour une ONG qui dispose de peu de ressources de devoir effectuer plusieurs fois le même exercice, mais de manière différente, car l'approche entre les différents bailleurs n'est pas homogénéisée. Cela signifie également que la phase d'audit et de contrôle au cours du projet sera dupliquée par chaque bailleur. Cela exige des ONG d'être suffisamment formées et agiles pour répondre à ces indispensables contrôles.

Pour l'AFD, la majeure partie des faits de corruption sont découverts de manière rétrospective.

Un outil dont l'efficacité reste indéterminée

La Due Diligence se concentre sur la connaissance d'un partenaire direct, non sur les partenaires du partenaire. Dans le cas où les fonds reçus sont « sous-traités » à d'autres partenaires (par exemple des ONG) qui agissent pour le compte du partenaire, il semble difficile pour le bailleur d'identifier ce risque au cours de la Due Diligence si l'information n'est pas communiquée. Le bailleur

devrait suivre le flux financier et s'assurer que les fonds versés sont correctement utilisés. Néanmoins, en cas de sous-traitance, cette traçabilité est rendue plus complexe, en particulier si la sous-traitance n'a pas pu être identifiée en amont.

On ne peut ignorer que le crédit de la Due Diligence a été entamé par différents scandales de corruption et de malversations qui ont frappé de grands groupes occidentaux, alors que ces derniers avaient mis en place des systèmes de gestion anticorruption audités par de grands cabinets.⁹ Ces affaires montrent les limites de la Due Diligence qui peine parfois à détecter certains risques de corruption au-delà des aspects formels et institutionnels que les organisations donnent à voir.

Enfin, à notre connaissance et sur la base de notre recherche documentaire, à ce jour aucune étude ne permet de démontrer un lien direct entre la Due Diligence et la réduction du risque de corruption. Une étude de 2019 de l'entreprise Gartner auprès de 250 gestionnaires privés a établi que 83 % des risques avec des tiers étaient identifiés non pas durant la Due Diligence mais après les opérations de celle-ci. De même, pour l'AFD, l'identification des risques de corruption est réalisée essentiellement grâce aux audits, aux opérations de monitoring et d'évaluation, et aux signalements.

La Due Diligence, une condition nécessaire mais insuffisante pour lutter contre la corruption

La Due Diligence permet d'identifier les risques de corruption auxquels le partenaire peut exposer le bailleur. Elle inclut la collecte de différentes informations relatives au partenaire envisagé : dirigeants, financeurs, organisation, implantation, champ d'activité, conflits d'intérêts, condamnation pour crimes ou délits, etc. Elle comprend également l'analyse de ces données afin de se prémunir des risques encourus et prouver que le bailleur a fait ses meilleurs efforts pour atténuer les risques.

Ces éléments sont indispensables (voire obligatoires) pour un bailleur afin de déterminer la fiabilité du partenaire envisagé et s'assurer de manière

9. L'affaire Wirecard par exemple, immense scandale financier conduisant à la faillite de ce groupe allemand en quelques semaines, malgré la certification des comptes par EY au cours des années, ou encore les accommodements de KPMG et Deloitte dans les scandales de corruption en Afrique du Sud (Guptagate).

raisonnable que les fonds versés dans le cadre d'un projet seront utilisés conformément à ce qui est convenu contractuellement, dans l'intérêt des bénéficiaires du projet. La Due Diligence permet également d'identifier des mesures de suivi qui permettront un contrôle tout au long du projet, comme des clauses renforcées prévoyant des contrôles spot ou des audits par exemple.

Les approches méthodologiques liées à la Due Diligence diffèrent d'une organisation à une autre, en lien avec les moyens dédiés ou la culture organisationnelle. L'exemple de l'AFD montre qu'il est possible d'avoir une approche centralisée des risques gérés au niveau de la maison mère et en collaboration avec les antennes locales. L'exemple de Sida montre qu'une approche décentralisée et qualitative sous la responsabilité des gestionnaires de projet est également possible. Chaque bailleur doit trouver une manière de gérer les opérations de Due Diligence en accord avec sa culture organisationnelle.

Plusieurs considérations peuvent pointer les insuffisances de la Due Diligence. Seule, elle est insuffisante pour identifier tous les risques. Elle doit s'inscrire par conséquent dans un programme plus large de gestion anti-corruption. Par ailleurs, elle peut être considérée par un partenaire comme une intrusion et un manque de confiance *a priori*, voire un élément de discrimination et de domination, notamment à l'égard d'ONG des pays du Sud.

Se pose alors la question de l'utilité de la Due Diligence mais aussi de son éthique, si elle devient un outil favorisant les organisations pouvant remplir les critères préétablis, au détriment d'autres organisations qui ne peuvent remplir ces critères faute de moyens et qui sont parfois tributaires du contexte dans lequel elles évoluent, telles certaines ONG locales.

Recommandations pour le bailleur

- Utiliser toutes les ressources à disposition pour mener des analyses approfondies sur les tiers qui présentent un risque de corruption élevé.
- Conduire une Due Diligence toujours en amont d'un projet et prévoir du temps pour collecter les informations.
- Collecter les informations en s'appuyant sur la connaissance des personnes sur le terrain.
- Assurer une veille permanente des Due Diligence, pour les renouveler si nécessaire.
- Documenter et archiver toutes les étapes de la Due Diligence.

- Effectuer un suivi des indicateurs des Due Diligences finalisées pour se prémunir en cas d'investigation.
- Dispenser des formations en interne sur la Due Diligence pour veiller à sa qualité.

Méthodologie

Cette étude s'appuie sur une recherche documentaire. Elle s'appuie également sur deux entretiens auprès de responsables de l'Agence française de développement (AFD) et de l'Agence suédoise de développement (Sveriges biståndsmyndighet, Sida). L'AFD et Sida ont été sélectionnées pour leur profil différent. L'AFD est une institution financière publique datant de 1945. Sida est une agence gouvernementale relevant du ministère suédois des Affaires étrangères, datant de 1995. Seulement deux entretiens ont été menés, d'une part, parce que l'étude est avant tout qualitative, et d'autre part, parce que ces entretiens ont directement permis d'identifier deux modèles différents de gestion de la diligence raisonnable au sein des agences de développement. Les entretiens téléphoniques avec l'AFD et Sida ont été effectués en 2021, sur la base de questions ouvertes portant sur la gestion des opérations de Due Diligence et la gestion du Risque Corruption au sein de ces deux agences.

Enfin et surtout, la recherche repose sur l'expertise et l'expérience des auteures qui conduisent régulièrement des opérations de Due Diligence dans le cadre de leurs activités professionnelles.

Références

Agence Française Anticorruption (AFA), 2022, Guide pratique destiné aux Associations et Fondations reconnues d'utilité publique

Corruptionrisk.org, Corruption risk forecast

France 24, 2018, Le scandale Oxfam en Haïti, symbole de l'impunité des ONG face à un Etat faible

Gartner, 2019, Third party risk management

Hart E., 2019, Guide to using corruption measurements and analysis tools for development programming, U4

Kleinfeld, P., 2020, Congo aid scam triggers sector-wide alarm. The New Humanitarian

Mapplecroft, Corruption index

The New Humanitaria, 2020, Congo aid scam triggers sector-wide alarm

Ollino A., 2022, Due diligence obligations in international law

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2018, Due diligence guidance for responsible business conduct

République Française, Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

RTL 5 Minutes, 2018, Le scandale Oxfam en Haïti, symbole de l'impunité des ONG face à un État faible, AFP

Trivunovic M., 2011, Countering NGO corruption, U4

Trivunovic M. Johnson J., Mathisen H., 2011, Developing an NGO corruption risk management system, U4

Transparency International, Corruption perceptions index

Transparency International UK, Managing third parties

United Nations Global Compact, 2016, Fighting corruption in the supply chain: a guide for customers and suppliers

UNODC, 2013, An anti-corruption ethics and compliance programme for business: a practical guide

World Economic Forum, 2013, Good practice guidelines on conducting third-party due diligence