

**POSITION DE LA FRANCE  
EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION  
DANS LE CADRE DE SON ACTION DE COOPÉRATION**

**FRANCE'S POSITION  
ON THE FIGHT AGAINST CORRUPTION  
AS PART OF ITS COOPERATION PROGRAMME**



© ONU. Photo : Mark Garten

La lutte contre la corruption, dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de coopération, est l'un des objectifs de la stratégie française en matière de gouvernance. Ce document d'orientation stratégique vise à déterminer les principes et les modalités de l'intervention des différents acteurs publics français dans ce domaine.

La corruption peut être appréhendée comme le fait de solliciter ou d'accepter, de promettre, d'offrir ou d'accorder, un avantage indu pour l'accomplissement ou l'abstention d'accomplissement d'un acte. Bien que souvent considérée comme le fait d'agents publics, la corruption est également répandue dans le secteur privé. On distingue la corruption active qui vise le fait de promettre ou d'offrir à une personne un avantage indu et la corruption passive qui consiste, pour une personne, à solliciter ou à accepter un tel avantage.

La corruption n'est pas une fatalité ni une préoccupation artificielle relevant d'une quelconque « croisade » des pays les plus riches : il s'agit d'une entrave grave à la croissance et au développement, qui doit à ce titre être combattue avec vigueur. Aggravée par le sous-développement, elle en est aussi l'une des causes : elle

décourage en effet les investissements privés tant domestiques qu'étrangers, réduit les ressources disponibles pour les dépenses d'infrastructures, agit comme une forme de « taxation » des plus pauvres, alimente les tensions politiques et sociales et conduit parfois à des dérives graves de pays entiers (délitement des Etats, enracinement de phénomènes maffieux au plus haut niveau).

Par nature, son importance en termes quantitatifs n'est pas connue. Elle est donc estimée à travers des indicateurs établis à la suite d'enquêtes sur la perception du phénomène au sein des populations. La Banque Mondiale et le FMI évaluent les sommes détournées au titre de la corruption à plus de 1000 milliards de dollars par an, soit 5 pour cent du PIB mondial. L'Union africaine considère que la corruption coûte aux économies africaines plus de 148 milliards de dollars par an, soit 25 pour cent du PIB africain. L'Office des Nations Unies contre la

drogue et le crime (ONUDC) estime pour sa part que les pays qui prennent des mesures de lutte contre la corruption et de promotion du respect de la légalité pourraient augmenter leur revenu national de 400%.

Si la France n'a jamais négligé dans ses programmes de coopération institutionnelle la problématique de la corruption et ses conséquences sur les économies en développement, cette question semble être restée longtemps en marge des réflexions sur l'efficacité de l'aide et la pauvreté. Désormais, elle est intégrée dans l'agenda international, notamment par la Banque mondiale, dont les prises de position sans ambiguïté sur le sujet ont suscité des polémiques et marqué la communauté des bailleurs de fonds. De même, le Parlement européen a procédé, fin 2005, à la présentation d'une proposition de résolution sur l'efficacité de l'aide et la corruption dans les pays en développement.

Dans le prolongement de ces positions, ce document s'inscrit dans les lignes de la stratégie française pour une meilleure gouvernance, en proposant plusieurs pistes d'actions spécifiques afin d'aider nos partenaires à lutter contre la corruption.

## **1. La corruption, un phénomène complexe**

### **1.1. Généralités**

La corruption est un mal endémique qui touche aussi bien les fonctions régaliennes (justice, police, finances publiques) que les activités économiques, sociales, culturelles, englobant l'accès aux services fondamentaux (éducation, santé, énergie, eau), voire l'aide alimentaire dans les pays les plus démunis. Elle favorise l'érosion des valeurs morales, l'affaiblissement des institutions, le développement de l'insécurité et le maintien de la pauvreté. Ses formes sont extrêmement variées, du détournement d'argent public à la rémunération indue pour l'obtention d'un droit ou d'un

avantage. Elle est même parfois admise, ce qui rend encore plus difficile son éradication.

Le phénomène de corruption est, au plan global, favorisé ou aggravé par des déterminants économiques (structure économique déséquilibrée, phénomènes de rentes et faible diversification des exportations) et politiques (faiblesse des structures étatiques – notamment parlementaires – et des institutions judiciaires, lacunes dans l'encadrement normatif, insuffisance des rémunérations de certaines catégories de fonctionnaires, qui recherchent, dès lors, des revenus complémentaires, insuffisance du contrôle par la société civile et les médias). Les pays du sud sont particulièrement affectés par ce phénomène, qui se manifeste sous des formes multiples : corruption occasionnelle ou corruption favorisant d'autres formes graves de criminalité économique et financière (contrebande, fraude, détournement de fonds publics, de recettes fiscales ou douanières, extorsions, attribution irrégulière de marchés publics).

La corruption n'est pas l'apanage d'un ensemble de pays ou d'un continent, mais touche aussi bien les pays du Sud que ceux du Nord. Multiforme et internationale, elle doit faire l'objet d'un traitement multilatéral, basé sur la coopération entre Etats, de manière à ce que corrupteurs et corrompus, au Nord comme au Sud, soient partout poursuivis et sanctionnés

Elle revêt un caractère systémique lorsqu'elle gagne progressivement un milieu ou une corporation alors qu'aucune mesure préventive n'a été prise. Son éradication s'avère dès lors délicate puisqu'elle dévoile des responsables d'un niveau élevé, qui soit sont intéressés, soit ont fait preuve de laxisme dans la prévention du phénomène qu'ils soupçonnaient.

Elle est insidieuse parce qu'en l'absence de contre-mesure immédiate, elle gagne progressivement un milieu qu'elle gangrène.

Elle laisse peu de trace, ni le corrupteur ni le corrompu, ni les intermédiaires, n'ayant intérêt à ce que leur action soit connue.

La corruption résulte le plus souvent d'une faible gouvernance. Elle influe négativement sur la confiance des citoyens en leur gouvernement, nuit à l'efficacité du service public, réduit les capacités financières de l'Etat, le privant de ressources détournées et générant une mauvaise allocation des dépenses. Si les pays riches ne sont pas exempts de corruption, ses effets se font davantage sentir auprès des pays les plus vulnérables dont les populations pâtissent gravement d'un accès restreint aux biens publics et de l'abaissement de la qualité des services de base. La corruption peut également s'attaquer aux plus démunis et s'assimile alors au racket de populations.

Elle handicape l'économie lorsqu'elle touche les opérateurs, obligés de négocier une autorisation en échange d'une rétribution, coût indu qui fausse les conditions de concurrence, et instaure un climat de suspicion peu favorable à la réalisation d'investissements étrangers ou à la localisation d'opérations faisant appel à des services sur un territoire jugé à risques.

La corruption est donc antiéconomique et constitue un obstacle au développement.

## **1.2. La lutte contre la corruption : un foisonnement d'instruments internationaux**

Les multiples facettes que revêt le phénomène de la corruption ont inspiré des préoccupations de différents ordres au sein de la communauté internationale.

En effet, la lutte contre la corruption répond à un grand nombre d'objectifs, notamment :

- affermir la démocratie, en réprimant le financement irrégulier des formations politiques et le trafic d'influence ;
- consolider l'état de droit, en assurant notamment l'indépendance, l'impartialité et l'équité du système judiciaire ;
- préserver les fonds publics, en faisant respecter la régularité des marchés, en permettant le bon fonctionnement des systèmes fiscaux et douaniers et en bannissant le détournement d'actifs publics ;
- garantir une concurrence loyale, en proscrivant la pratique des commissions dans le secteur privé ;



© Communauté Européenne 2007

- lutter, enfin, contre le crime organisé, dont les activités se développent en partie grâce à la corruption.

La lutte contre la corruption a ainsi fait l'objet ces dernières années sur la scène internationale de multiples initiatives. Elles se sont traduites, en premier lieu, par l'adoption de plusieurs instruments contraignants avec notamment la convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne et la convention du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales adoptée dans le cadre de l'OCDE. Son préambule rappelle que la corruption affecte la bonne gestion des affaires publiques, le développement économique et fausse les conditions internationales de concurrence. Cette convention impose notamment aux Etats contractants la prise de mesures pour lutter contre les pratiques de corruption en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international (incrimination de la corruption active d'agents publics étrangers). Elle fixe un cadre en termes de normes comptables ; de responsabilité des personnes morales et prévoit l'entraide judiciaire des auteurs de corruption d'agents publics étrangers. Des Conventions régionales ont également été conclues (Convention de l'Union Africaine par exemple).

Au plan européen, le 10<sup>ème</sup> FED a introduit le principe d'une tranche incitative pour les pays engagés dans des programmes de bonne gouvernance et au plan mondial, le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale ont introduit la lutte contre la corruption parmi les critères examinés lors de l'octroi de prêts ou de dons.

C'est toutefois la convention des Nations Unies contre la corruption, dite « Convention de Mérida » adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 31 octobre 2003, signée par 140 Etats et comptant, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 107 Etats parties – dont la France –, qui constitue le premier instrument juridiquement contraignant adopté au niveau mondial pour lutter contre la corruption. Elle impose aux Etats contractants l'obligation d'incriminer certaines pratiques comme le versement de pots-de-vin, la soustraction de biens et le blanchiment d'argent. C'est une convention novatrice et équilibrée qui combine répression et prévention tout en prévoyant une assistance technique pour aider les Etats à mettre en place des outils de prévention et de lutte contre la corruption<sup>1</sup>. L'une de ses principales originalités est d'aborder la question de la restitution des avoirs issus de la corruption.

Au-delà de l'arsenal juridique, la communauté internationale cherche à aider les Etats à mettre en place des procédures susceptibles d'améliorer la transparence des comptes et de permettre aux Etats de combattre préventivement la corruption. A cet égard, l'initiative EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), présentée pour la première fois par M. Tony Blair en 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg, vise à encourager les Etats à publier les revenus tirés de l'exploitation des industries extractives, et les compagnies pétrolières, gazières et minières à publier les versements effectués à ces mêmes Etats. Sont éligibles les pays dont les revenus fiscaux issus des industries extractives constituent plus de 25% des revenus fiscaux du pays et les pays dont le volume des exportations de pétrole, de gaz et de minerais dépasse 25% du revenu total des exportations<sup>2</sup>.

D'autres ressources naturelles font également l'objet d'un traitement particulier. On peut

<sup>1</sup> En France, le SCPC (service central de prévention de la corruption) a été désigné « comme étant l'autorité susceptible d'aider d'autres Etats à mettre au point et à appliquer des mesures spécifiques de prévention de la corruption » (décret 2006-1113 du 4 septembre 2006)

<sup>2</sup> Sur 56 pays au monde disposant de ressources minérales importantes, 29 sont effectivement engagés dans l'initiative dont 15 officiellement retenus comme candidats. 8 Etats ont produit un ou plusieurs rapports (Banque Mondiale novembre 2007 : implementing EITI- Applying early lessons from the field)



© Ministère de la justice

citer le processus de Kimberley et l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), qui prévoient la fixation de règles de certification et d'autorisation pour, respectivement, les diamants et les bois tropicaux. Le processus ministériel africain pour la mise en œuvre et la gouvernance de la législation forestière, issu du programme communautaire FLEGT, prône quant à lui une meilleure gestion économique et écologique des forêts.

### **1.3. Les conditions pour une action efficace**

S'attaquer à la corruption est un combat difficile. Elle favorise une redistribution de richesses qui profite à un nombre limité d'individus. Lorsqu'elle est systémique, elle bénéficie aux membres du réseau (corporation, groupe ethnique ou politique,...) qui par leur solidarité assurent l'étanchéité des mécanismes qu'elle utilise. Dans ce cadre, elle est généralement admise car profitant aux parties en présence. Elle est un acte qui relève d'une responsabilité collective, rendant difficile l'application de sanctions.

La volonté manifeste des Etats partenaires de lutter contre la corruption par la mise en place de mesures effectives et concrètes constitue une condition impérieuse et préalable. Si, en règle générale, les Etats partenaires *disposent de cadres juridiques nationaux relativement adaptés à la lutte contre la corruption (la corruption est incriminée dans la quasi-totalité des Etats dans le monde)*, il n'en demeure pas moins que *l'efficacité de leur arsenal juridique nécessite, en premier lieu, que ces derniers ratifient et transposent en droit interne la Convention de Mérida*. A noter qu'elle conditionne pour les pays ACP le bénéfice du système de préférences généralisé dans leurs échanges commerciaux avec l'Union Européenne. Au-delà, ils doivent s'engager dans l'application de mesures préventives et curatives par la mise en place d'un dispositif de lutte contre la corruption fondé sur un cadre législatif et réglementaire. Cela implique, en particulier, la rédaction d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Ce document offre une approche globale et pluriannuelle déclinée précisément pour chaque secteur spécifique. Outre la

simplification que représente un tel document pour les bailleurs dans la mise en œuvre de leur assistance, cette stratégie permet une meilleure appropriation de l'aide par les Etats bénéficiaires qui définissent eux-mêmes, leur politique de lutte contre la corruption. Cette démarche permet aussi un engagement politique plus fort et la réflexion sur des objectifs de moyen et long terme.

La systématisation de la sanction *des délits d'atteinte à la probité*, même en cas de manquement dont l'incidence est mineure, pour toute personne incriminée et à tout niveau hiérarchique, constitue l'attestation de l'engagement d'un Etat dans la lutte contre la corruption.

L'effet d'exemplarité de la sanction doit être recherché en s'attaquant aux différents niveaux de responsabilité dans l'action illicite. Ainsi, la publicité sur la sanction infligée est importante, comme signe de la volonté de l'Etat de combattre le fléau. L'accent doit porter sur le remboursement des sommes détournées ou la confiscation des biens. Le nombre de condamnations et le niveau des personnes condamnées pour des faits de corruption attestent, dans une certaine mesure, de l'engagement effectif ou non d'un Etat à lutter contre la corruption.

La recherche systématique des cas d'enrichissement illicite, notamment par les signes extérieurs de richesse, constitue également une preuve de la volonté d'un Etat de combattre la corruption et ses dérivés tels le blanchiment d'argent, *complété par la traque des avoirs criminels*. Les Etats doivent s'allier pour mener des actions concertées en faveur de la transparence financière internationale et, comme l'ont rappelé les Déclarations successives du G8 (Gleneagles, Saint-Pétersbourg, Heiligendamm), exhorter tous les centres financiers à mettre en place et appliquer les normes internationales de transparence et d'échange d'informations les plus strictes.

Enfin, la mauvaise gestion des finances publiques ou le manque de ressources budgétaires conduisent certains Etats à rémunérer insuffisamment les agents publics qui, dès lors, utilisent leurs prérogatives pour monnayer les décisions,

créant ainsi un environnement peu propice aux affaires.

**A ce titre, la volonté des Etats de lutter contre la corruption doit également** se manifester en par le paiement des salaires de la fonction publique. Un Etat qui ne peut assurer la rémunération régulière et correcte de ses agents sera dans l'incapacité d'agir efficacement contre la corruption. L'Etat doit aussi se doter d'un corps d'inspection interministériel dont les membres peuvent intervenir en toute indépendance et mettre en place une obligation de signalement des faits de corruption incombant aux fonctionnaires.

## 2. L'action de la France

### 2.1. Les principes : *transparence et responsabilité*

Le lien direct entre le développement de la corruption et le rôle défaillant de l'Etat font, de **la transparence de la vie économique et des procédures publiques et de la responsabilité**, les principes fondamentaux à la base de la lutte contre ce phénomène. L'orientation dans des actions à caractère directement opérationnel s'impose pour construire peu à peu une culture déontologique dans les domaines liés à l'exercice des missions de l'Etat (finances publiques, police et justice, santé, éducation, état civil, commerce international).

Dans les années récentes, la France s'est résolument engagée dans une politique de meilleure gouvernance en sensibilisant ses partenaires aux enjeux de la lutte contre la corruption. Cette problématique s'inscrit dans celle plus large de la transparence dans la gestion des finances publiques, qui est au cœur des projets d'appui aux administrations économiques et financières dans de nombreux pays francophones d'Afrique subsaharienne. Ces projets s'appuient sur les programmes de réformes mis en place par les administrations concernées.

Par ailleurs, des appuis à la mise en œuvre de la convention de Mérida, des séminaires sur



© Ministère des Affaires étrangères et européennes. Photo : A. Arraou.

la corruption et des actions en partenariat avec l'ONG Transparency International ont été financés en Afrique, en Amérique latine, en Asie, en Europe du Sud-Est, au Moyen Orient.

La France s'est également engagée aux côtés de son partenaire britannique à promouvoir l'initiative EITI, notamment dans le cadre du plan d'action - franco-britannique de lutte contre la criminalité organisée en Afrique, adopté en novembre 2004. Elle apporte aussi, depuis 2006, une contribution financière au fonds fiduciaire créé auprès la Banque mondiale pour la mise en œuvre de l'initiative. Elle a, par ailleurs, pesé fortement pour que les Etats concernés en Afrique francophone adhèrent à l'EITI, en particulier dans la zone franc.

La France veille donc à maintenir une étroite cohérence dans ses appuis en faveur de la lutte contre la corruption, entre les exigences liées à la mise en œuvre d'initiatives multilatérales et les actions déjà inscrites dans les programmes d'actions des pays adhérents.

Son action va se poursuivre et s'approfondir par la mise en œuvre de financements en appui de mesures préventives et répressives prises par les Etats, en partenariat avec d'autres bailleurs et les ONG. Elle souhaite ainsi marquer un signal politique fort montrant que la corruption est l'un des principaux obstacles au développement économique et social et que l'aide à une meilleure gouvernance chez nos partenaires reste une priorité de la politique de coopération pour le développement.

## 2.2. Les axes d'intervention

Les actions retenues répondent au souci de **transparence des procédures et des pratiques**, en veillant notamment à la traçabilité des opérations et à la sécurisation des ressources publiques.

Elles veillent à faire de la société civile un acteur de la lutte contre la corruption. Elles s'attachent à définir et à cibler clairement **les responsabilités de chaque acteur**.

Dans ce cadre, les objectifs et actions suivantes sont prioritaires :

### A) Œuvrer pour une plus grande transparence afin de limiter les opportunités de corruption

- ✓ encourager la mise en place d'un cadre juridique adapté aux enjeux de la lutte contre la corruption.

Analyse du cadre juridique national en matière de lutte contre la corruption et des infractions connexes (recensement du champ des infractions, état des ratifications et de l'effectivité de sa mise en œuvre<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Il nous semble nécessaire d'effectuer initialement un état des lieux Etat par Etat du cadre normatif local et ce, sans partir du postulat que les pays d'intervention de la coopération française sont dépourvus de cadre juridique en matière de lutte contre la délinquance financière.



En tant que de besoin, promotion de la ratification (ou adhésion) et de la transposition en droit interne d'un certain nombre d'engagements internationaux (conventions de Merida et de Palerme, conventions régionales). Promotion de l'adoption de lois et de normes. Incitation des grands pays émergents (Chine, Inde notamment) à adhérer à la convention de l'OCDE. Promotion de l'adoption de lois et de normes dans certains domaines sensibles : financement des partis politiques et des élections, *marchés publics et concessions de services publics*, communication des ressources fiscales générées par l'exploitation des ressources naturelles (sur le modèle d'EITI) et application effective de cette législation.

✓ **Encourager la simplification des procédures administratives.**

La complexité des procédures administratives et leur morcellement contribuent à l'opacité des opérations de toute nature. La lourdeur et la complexité dissimulent souvent des faits de corruption, d'autant plus difficiles à identifier et à combattre. La procédure est aujourd'hui très souvent l'objet même de la corruption : le droit lui-même n'est pas contesté par les agents publics mais faire valoir celui-ci peut se révéler fastidieux. La corruption « facilite » alors l'accès au droit. La généralisation de la facilité supprime toute opportunité de corruption. L'automatisation peut constituer l'outil de la facilitation.

✓ **Favoriser l'implication de la société civile dans la lutte contre la corruption.**

Encourager la sensibilisation de la population aux moyens de lutte contre la corruption et l'accès des citoyens à l'information en matière de finances publiques (par exemple, budgets des écoles et des hôpitaux) et sur leurs droits (hot-lines ou aide juridique anti-corruption). Favoriser le partenariat entre les responsables administratifs et les représentants de la société civile, y compris le secteur privé. Inciter les Etats à mettre en place des dispositifs de protection des salariés donneurs d'alerte.

✓ **Encourager l'information du secteur privé local sur les conséquences de l'évolution du cadre juridique et le sensibiliser aux sanctions qui s'attachent à ce type d'infractions.**

✓ **mesurer le changement régulièrement.**

Utilisation d'indicateurs pertinents de mesure et de perception du phénomène.

➤ **Mieux intégrer la lutte contre la corruption dans la conduite des relations économiques extérieures :** une meilleure prise en compte de la problématique de la transparence et de la lutte contre la corruption mériterait d'être soutenue dans les instruments commerciaux internationaux, que ce soit au niveau multilatéral (règles de l'OMC) que bilatéral (accords de libre échange ou de coopération économique). Une attention particulière devrait être accordée à la transparence des procédures de passation des marchés publics et de concessions de service public.

➤ Continuer à agir dans les instances appropriées (GAFI notamment) en vue de promouvoir un **degré plus élevé de transparence financière** et de prévenir ainsi les flux financiers issus de la corruption.

➤ **Faciliter le retour vers leur pays d'origine des avoirs issus de la corruption**, notamment dans le cadre de l'entraide judiciaire.

**B) Renforcer la responsabilité afin de limiter l'impunité**

✓ **Promouvoir la culture du contrôle.**

**Contrôle externe.** Soutenir le renforcement des capacités des institutions indépendantes chargées du contrôle des comptes publics (Cours des Comptes, Parlements...). Encourager la formation des magistrats et des policiers à la détection de l'infraction occulte qu'est la corruption. Encourager la formation de journalistes et d'ONG spécialisés dans les domaines économique et financier.

**Contrôle interne.** Encourager l'organisation du contrôle hiérarchique de l'exécution du service. Promouvoir la création des inspections internes au sein des administrations. Eriger le contrôle en

mesure de protection du fonctionnaire contre le risque pénal : la discipline administrative peut éviter une procédure judiciaire lorsque les faits reprochés à l'agent sont peu graves

✓ **Œuvrer pour infléchir les comportements des agents publics, acteurs de la petite corruption.**

Il paraît illusoire de vouloir compter sur le contournement ou le licenciement massif d'agents publics pour résoudre les problèmes de corruption. Des Etats s'y sont engagés sans rencontrer de grand succès : les pratiques se reproduisent rapidement. Par ailleurs, tout agent bénéficiant de prérogatives de puissance publique a su tisser son réseau et fidéliser ses correspondants. Il passe alors de l'autre côté de la barrière au détriment de l'Etat. Force est aussi de compter sur le caractère souvent très corporatiste de certaines institutions qui assurent une relative protection à leurs membres.

La lutte contre la corruption conduit ainsi à tenter d'améliorer la situation des agents au regard des perspectives de carrière (transparence des règles de recrutement, de promotion, de mobilité, du salaire et des primes). Les statuts souvent inadaptés, gagnent à être modernisés, notamment en intégrant des codes de conduite.

Les projets de réforme doivent être partagés avec les agents et liés à la mise en place de programmes de formation. Les agents sont associés aux réflexions, dans un souci de transparence et de recherche de consensus, parce qu'un projet qui se heurte à l'opposition de ceux appelés à le mettre en œuvre a peu de chance de réussir. Les projets prennent ainsi en compte l'intérêt au changement des agents. La déontologie professionnelle fait partie intégrante des programmes de formation initiale (écoles de fonctionnaires) et continue, notamment dans les domaines identifiés comme étant les plus sensibles à la corruption. La formation peut recourir à l'expertise externe et aux outils disponibles (module interministériel de l'ADETEF par exemple).

✓ **Encourager la déconcentration des décisions et de la gestion.**

Transférer des attributions aux responsables locaux en matière de décisions administratives et de gestion des moyens financiers, humains et matériels.

✓ **Promouvoir la détection et la sanction des faits de corruption.**

- Promouvoir la création des organes spécialisés dans la lutte contre la corruption et le blanchiment (unités spécialisées au sein de la police et du corps judiciaire) ainsi qu'une sélection stricte basée sur les compétences et la probité et former les membres de ces organismes/unités en matière de délinquance économique et financière (techniques d'enquête, établissement de la preuve) ;
- Susciter l'instauration d'une obligation légale, à la charge des fonctionnaires, de dénoncer les faits de corruption dont ils auraient connaissance dans le cadre de leurs fonctions ;
- Favoriser l'amélioration de la mise en œuvre des procédures d'entraide judiciaire internationale et la coopération internationale, notamment dans une perspective de récupération des avoirs ;
- Permettre la détection, la saisie et la confiscation des avoirs criminels.

### **2.3 Mise en œuvre de la stratégie**

La stratégie de la France en matière d'appui à la lutte contre la corruption s'insère dans le dispositif préexistant de la coopération française. Elle peut ainsi mobiliser tout ou partie du dispositif et des moyens de l'assistance technique. L'importance du phénomène constaté dans un Etat et la volonté plus ou moins forte des autorités nationales pour l'éradiquer pourront notamment déterminer le niveau de l'appui apporté par la France (assistance technique résidente et expertises ponctuelles, appuis financiers aux projets par les FSP ou les fonds propres des postes).

Toutefois, la plupart des assistants techniques français en poste à l'étranger mènent des

projets qui, dans leurs objectifs généraux, concourent à la lutte contre la corruption. Force est de constater que ces objectifs sont aujourd'hui insuffisamment soulignés.

- o Ils'agit donc, dans un premier temps, d'accroître la visibilité sur les actions déjà entreprises qui concourent à la prévention et à la sanction de la corruption dans les Etats - partenaires. Par exemple, l'automatisation des procédures comptables en matières de recettes ou de dépenses publiques garantit, sous certaines conditions, la transparence et la traçabilité des opérations tout en permettant le contrôle de l'exécution du service ;
- o Dans un deuxième temps, les axes d'intervention figurant dans la stratégie pourront être déclinés dans les lettres de mission des AT. L'évaluation de la situation de l'Etat partenaire pourrait alors être dressée dans les différents axes d'intervention afin d'envisager conjointement les voies et moyens de mettre en œuvre les mesures les plus appropriées.

- o Enfin, un projet pluriannuel spécifique à la corruption pourrait permettre d'accentuer l'appui de la France aux Etats qui ont manifesté de manière significative leur engagement dans la lutte contre la corruption.

Cette stratégie et les actions qui en découleront seront mises en œuvre dans une logique de coordination avec l'action des autres bailleurs de fonds. Cette coordination qui doit faire l'objet d'une attention permanente a pour objectif premier d'éviter les duplications dans les actions et, de ce fait, d'optimiser l'utilisation des ressources financières et humaines. Cette coordination se base sur une logique d'avantages comparatifs, chaque bailleur intervenant en priorité dans les domaines où son assistance représente une réelle valeur ajoutée. La coordination est conduite, parallèlement, au niveau de chaque Etat bénéficiaire et au niveau des autorités centrales des bailleurs de fonds.

Enfin, la France veillera à assurer une évaluation complète de ses actions de coopération en matière de lutte contre la corruption, en se basant, en particulier, sur le principe de transparence.



© Ministère des Affaires étrangères et européennes. Photo : A. Arraou.

## ANNEXE

### Liste indicative d'actions par axes et thèmes d'intervention

#### Les axes d'intervention

Transparence et responsabilité

#### *1 – Accroître la transparence pour limiter les opportunités de corruption*

- ✓ Etablir un état des lieux de la législation locale en matière de lutte contre la corruption et des infractions connexes ;
- ✓ Auditer l'application effective de cette législation ;
- ✓ Encourager la mise en place d'un cadre juridique adapté aux enjeux de la lutte contre la corruption.
  - Encourager les Etats à devenir parties aux grands instruments juridiques de lutte contre la corruption (ONU ; OCDE pour les pays émergents) ;
  - encourager l'adoption et la mise en œuvre effective d'un cadre législatif assurant la transparence du financement des partis politiques et des élections, ainsi que du patrimoine financier des élus ;
  - favoriser la gestion transparente des recettes fiscales générées par l'exploitation des ressources naturelles (initiative EITI, processus de Kimberley, programme FLEGT).
- ✓ Encourager la simplification des procédures administratives.
  - Connaître l'environnement : identifier et reconnaître les redevables, les opérateurs ;
  - Assurer la transparence et la traçabilité des opérations par leur automatisation (procédure qui met en relief les modifications et annulations réalisées en matière comptable avec identification des opérateurs).
- ✓ Favoriser l'implication de la société civile dans la lutte contre la corruption.
  - Favoriser l'émergence de campagnes de sensibilisation des populations à la lutte contre la corruption tout en veillant à prévenir d'éventuelles dérives (instrumentalisation politique, délation généralisée...) :
    - Actions via les médias : Informer les populations de la nécessité, pour tout versement à une autorité, d'obtenir une quittance mentionnant le motif de la perception ;
    - Elargir l'accès à l'information des populations en matière de dépenses publiques (expériences de budgets participatifs au niveau local, afficher les budgets dédiés aux écoles ou aux hôpitaux sur la porte des établissements) afin de favoriser une responsabilité par rapport aux usagers des services publics ;
    - Favoriser les rencontres des responsables administratifs et des représentants de la société civile (fonction de surveillance de la société civile à renforcer) ;

- Mise en place d'un numéro vert auprès du service de relations publiques/ de communication ;
- Encourager la création de hot lines et d'aide juridique anti-corruption dans les ONG ;
- Faciliter l'accès du citoyen à la réglementation ;
- Garantir la liberté d'action aux organisations qui luttent contre la corruption ;
- Informer la société civile (via les media ou des séminaires) sur les recettes fiscales dégagées de l'exploitation des richesses naturelles et de leur utilisation (initiative EITI et autres processus du même type portant sur des matières premières « sensibles »).

#### ✓ Encourager l'information du secteur privé sur les conséquences de l'évolution du cadre juridique.

- Assurer la sensibilisation des entreprises privées (services publics et missions économiques) ;
- Faciliter les rencontres secteurs public/privé ;
- Susciter les partenariats secteurs public/privé afin de mettre en relief les intérêts partagés (protection contre la concurrence déloyale et la contrefaçon)

La contrefaçon industrielle et artistique est un phénomène qui, au plan international, a pris depuis quelques années une ampleur considérable. Elle est pratiquée le plus souvent par des groupes structurés, lui rapportant des sommes tout aussi importantes que celles provenant du trafic de produits stupéfiants. Le risque de corruption des acteurs publics susceptibles de freiner voire d'éradiquer le phénomène est alors très élevé. C'est pourquoi, la lutte contre ces pratiques représente un enjeu majeur à la fois au plan économique mais également au plan de la lutte contre la criminalité organisée et, par là même, des risques de corruption qui découlent.

#### ✓ Mesurer le changement régulièrement.

- Utiliser des indicateurs pertinents de perception du phénomène de corruption :
  - Dresser l'état des lieux pour un pays considéré (rassembler les rapports existant sur le sujet, réaliser leur mise à jour) ;
  - Continuer à développer les outils existant pour l'évaluation de la corruption (Programme de suivi de la convention de l'OCDE ; travailler avec des organisations internationales, telles que la Banque mondiale et l'ONUSUD, pour définir des indicateurs objectifs d'évaluation de la corruption) ;
- S'appuyer sur la société civile pour assurer le retour d'information sur la corruption
  - Appuyer les médias ;
  - Favoriser l'action des ONG oeuvrant en faveur de la lutte contre la corruption et la mise en réseau du système associatif.

## 2 – Renforcer la responsabilité afin de limiter l'impunité

#### ✓ Promouvoir la culture du contrôle.

##### *Contrôle externe.*

- Promouvoir le renforcement du contrôle externe judiciaire, financier et politique ou promouvoir sa mise en œuvre effective :
  - 1- Détection des infractions par la police : Appui à la création d'unités spécialisées pour instruire les infractions à caractère économique et financier ; formation à la détection des infractions occultes ;

- 2- Moderniser la justice : appui à la création de cellules spécialisées dans la lutte contre la corruption au sein du système judiciaire ; soutien à la formation des magistrats, en particulier, en matière de demandes d'entraide judiciaire ;
- 3- Appui à la création des organes spécialisés dans la prévention de la corruption ;
- 4- Apporter le savoir-faire nécessaire à la constitution de Cour des Comptes pour assurer les contrôles des comptes publics ;
- 5- Favoriser l'institution d'un rapport annuel de situation aux parlements nationaux, renforcer les capacités des commissions parlementaires en matière de finances publiques ;
- 6- Favoriser l'information des citoyens sur l'utilisation des fonds publics (aux niveaux central et local), renforcer l'accès du citoyen au recours juridictionnel ;
- 7- Encourager la formation de journalistes et d'ONG spécialisés dans les domaines économique et financier ;
- 8- Appuyer les entreprises privées dans l'adoption de bonnes pratiques (normes comptables transparentes, prise en compte de la responsabilité sociale et environnementale, lutte contre le blanchiment... ) ;
- 9- Encourager l'incorporation dans le système juridique interne de mesures visant à assurer la protection des personnes communiquant des informations, notamment des témoins et des victimes.

#### **Contrôle interne.**

o Inculquer la culture du contrôle interne :

- 1- Initier la création d'un corps d'inspections internes (organes de contrôle internes aux administrations qui examinent les systèmes et les procédures, relèvent les manquements mais ne disposent pas du pouvoir de sanction et n'interfèrent pas dans les contentieux) ;
- 2- Eriger le contrôle en mesure de protection du fonctionnaire (la discipline administrative constitue pour le fonctionnaire une mesure de protection contre le risque pénal, lorsque les faits reprochés à l'agent sont peu graves) ;
- 3- Organiser le contrôle de l'exécution du service (planification, répartition par thèmes de contrôles selon les niveaux hiérarchiques) ;
- 4- Instaurer l'obligation de comptes- rendus.

#### **✓ Œuvrer pour infléchir les comportements des agents publics, acteurs de la petite corruption.**

o Intégrer dans les statuts les règles de la déontologie professionnelle :

- 1- Encadrer juridiquement les droits et obligations des fonctionnaires (du recrutement à la retraite) ;
- 2- Compléter le dispositif législatif par des dispositions d'application précises (procédure d'enquêtes disciplinaires-droit de la défense- droit de recours) ;
- 3- Elaborer un code de conduite pour certaines professions particulièrement sensibles à la corruption (fondé, par exemple, sur des conventions ou des déclarations telle la déclaration d'Arusha révisée de l'Organisation Mondiale des Douanes) ;
- 4- Instaurer une obligation légale, à la charge des fonctionnaires, de dénoncer les faits de corruption dont ils auraient connaissance dans le cadre de leurs fonctions.
- 5- Créer un code de déontologie pour les services de police dont chaque policier aura en permanence sur lui une fiche synthétique.

- o Considérer dans toute réforme la situation des agents :
  - Assurer l'équité dans les affectations des agents sur les postes (application de critères objectifs et connus de tous) ;
  - Garantir la stabilité voire la progression des rémunérations en prenant en compte des éléments accessoires au traitement : indemnités ou primes de fonctions, pour travail supplémentaire, parts contentieuses, escortes... ;
  - Informer au préalable les agents sur les projets de réforme et leurs conséquences
- o Inscrire la déontologie professionnelle dans les programmes de formation initiale et continue :
  - Inclure la déontologie professionnelle dans les programmes de formation initiale des écoles de fonctionnaires ;
  - Appuyer la formation en recourant à l'expertise externe :
    - avec l'utilisation du module sur la lutte contre la corruption, conçu en interministériel sous l'égide de l'ADETEF <sup>4</sup> ;
    - ou du guide pour le développement de l'éthique, de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) ;
    - former les élus et les fonctionnaires territoriaux aux questions financières (élaboration du budget, règles des marchés publics, comptabilité).
- ✓ **Encourager la déconcentration des décisions et de la gestion.**
  - o Encourager les délégations au profit des échelons locaux tout en veillant à adapter en conséquence les procédures de contrôle en matière de :
    - Prise de décisions administratives individuelles ;
    - Gestion locale des ressources humaines, financières et matérielles ;
    - Prise d'initiatives locales.
- ✓ **Améliorer la détection et la sanction des faits de corruption et des infractions connexes.**
  - o Promouvoir la création des organes spécialisés dans la lutte contre la corruption et le blanchiment (unités spécialisées au sein de la police et du corps judiciaire). Assurer une sélection stricte basée sur les compétences et la probité et former les membres de ces organismes/unités en matière de délinquance économique et financière (techniques d'enquête, établissement de la preuve) ;
  - o Promouvoir un renforcement du contrôle de la Justice (parquet en particulier) sur la police judiciaire (dans les systèmes de droit qui soumettent les autorités d'investigations au contrôle des autorités de poursuite) ;
  - o améliorer la mise en œuvre des procédures d'entraide judiciaire internationale et la coopération internationale, notamment dans une perspective de récupération des avoirs (former à la rédaction des commissions rogatoires internationales transmises aux pays étrangers requis).

<sup>4</sup> Un groupe de travail interministériel a élaboré, sous l'égide de l'ADETEF, un module pédagogique sur la lutte contre la corruption. L'outil est destiné à appuyer les experts chargés de formation sur ces thèmes au titre de la coopération technique internationale. Il comporte six modules majeurs : les différentes formes de corruption, les instruments de prévention et de détection, les instruments de répression, la coopération internationale, des études de cas et enfin un fonds documentaire, richement doté et autorisant un accès aux principaux sites Internet traitant de la corruption.



© ONU. Photo : Mark Garten

In implementing its cooperation programmes, the fight against corruption is one of the goals of France's strategy for governance. The purpose of this strategic orientation document is to determine the principles and types of action of different public French players in this area.

Corruption may be defined as soliciting, accepting, promising, offering or granting an undue advantage for performing or refraining from performing an act. Although it is often seen as the province of public officials, corruption is also widespread in the private sector. A distinction is made between active corruption, which consists of promising or offering someone an undue advantage, and passive corruption, which consists of soliciting or accepting such an advantage.

Corruption is neither inevitable nor an artificial concern that has become the subject of a "crusade" of wealthier nations. It is a serious obstacle to growth and development and, as such, must be fought vigorously. Corruption is aggravated by under-development and is also one of its causes, as it discourages both foreign and domestic private investment, reduces available resources for

infrastructure spending, acts as a form of "taxation" on the poorest, feeds political and social tensions, and sometimes leads to entire nations going out of control (disintegration of States, entrenchment of Mafia-like practices at the highest levels).

By its very nature, corruption cannot be accurately measured. Estimations are made based on indicators established after populations are polled about their perception of corruption. The World Bank and the IMF estimate that over US\$ 1000 billion a year are lost to corruption, representing 5% of global GDP. The African Union has estimated that African economies lose over \$148 billion every year to corruption, or 25% of Africa's GDP. Meanwhile, the United Nations Office on Drug and Crime (UNODC) believes that countries that take measures against corruption and promote observance of law can increase their national revenue by 400%.



Although France has never ignored corruption and its consequences on developing economies in its institutional cooperation programmes, the issue has never been at the centre of discussions on the effectiveness of aid and poverty. It now forms part of the international agenda, particularly within the World Bank, whose unambiguous stance on the subject was highly controversial and made a significant impression on the donor community. Likewise, in late 2005, the European Parliament submitted a proposal for a resolution on aid effectiveness and corruption in developing countries.

As an extension of these positions, this document is in line with French strategy for better governance, by proposing several specific lines of action to help our partners fight corruption.

## **1. Corruption, a complex phenomenon**

### **1.1. Background**

Corruption is an endemic evil that affects both sovereign tasks (justice, police, public finances) and economic, social and cultural activities, including access to basic services (education, health, energy, water) and even food aid in the poorest countries. Corruption helps erode moral values, weaken institutions, develop a sense of insecurity, and perpetuate poverty. It takes many different forms, from the misappropriation of public funds to undue remuneration for obtaining a right or an advantage. It is even accepted at times, making it all the more difficult to eradicate.

On a global scale, corruption is encouraged or aggravated by economic factors such as an unbalanced economic structure, rents and poorly diversified exports and political factors such as weakness of government structures, especially of a parliamentary nature, and judicial institutions, shortcomings in normative oversight, low remuneration for certain categories of civil servants,

who then seek additional income, lack of monitoring by the media and civil society). Countries in the South are particularly affected by corruption, which occurs in many different forms: occasional corruption or corruption encouraging other serious forms of financial and economic criminal activity (smuggling, fraud, misappropriation of public funds, tax or customs revenues, extortion, inappropriate awarding of public procurement contracts).

Corruption is not the exclusive domain of a group of countries or continent, but affects countries in both the North and South. Multifarious and international, it must be tackled through multi-lateral means, based on cooperation between nations, so that corruptors and the corrupted alike, in the North and South, will be pursued and punished.

Corruption becomes systemic in character when it continues gaining ground in an area or corporation in the absence of any preventive measures. Eradicating it becomes a delicate task, as it unmask persons in the upper echelons who have either benefited from corruption or have been lax in preventing something they suspected was taking place.

It is insidious because, in the absence of immediate counter-measures, it progressively encroaches on and infects an area.

It leaves few traces, as neither the corrupted nor corruptor nor their intermediaries have any interest in seeing their actions revealed.

Corruption is most often the result of weak governance. It has a negative impact on the citizens' confidence in government, harms the efficiency of public services, reduces the financial capabilities of the State, depriving it of the misappropriated funds and leading to poor spending allocation. Although rich countries are not spared by corruption, its effects are felt more in the most vulnerable countries where local populations suffer as a result of limited access to public goods and the inferior quality of basic services. Corrup-

tion may also focus on the poorest of the poor when it amounts to holding an entire population to ransom.

It hobbles the economy when it affects operators, who are forced to pay bribes to obtain an authorisation, an undue cost that distorts competitive conditions and instils a climate of suspicion uncondusive to foreign investment or the localisation of operations requiring services in a country perceived as high risk.

Corruption is therefore anti-economic and constitutes an obstacle to development.

### ***1.2. The fight against corruption: a host of international instruments***

The multiple aspects of corruption have raised concerns at many different levels within the international community.

The fight against corruption meets a large number of goals, particularly:

- strengthening democracy, by curbing inappropriate funding of political groups and influence peddling;
- consolidating the rule of law, mainly by ensuring the independence, impartiality, and fairness of the judicial system;
- preserving public funds, by ensuring that public contracts are awarded fairly, that tax and customs systems work properly, and that public assets are not misappropriated;
- guaranteeing fair competition by prohibiting commissions in the private sector;
- finally, fighting organised crime, whose activities flourish due in part to corruption.

As such, the fight against corruption has in recent years been the focus of multiple international initiatives. This has been reflected mainly by the adoption of several binding instruments, particularly the Convention of 26 May 1997 on the fight against corruption involving officials of the European communities or officials of the Member States of the European Union, and the



© Communauté Européenne 2007

Convention of 17 December 1997 on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions adopted within the OECD. Its preamble states that corruption undermines good governance and economic development, and distorts international competitive conditions. This convention requires signatory States to take measures against corrupt practices in order to obtain or retain business or another undue advantage in international trade (incrimination of the active corruption of foreign public officials). It sets a framework in terms of accounting standards; the responsibility of legal persons, and provides for mutual legal assistance in pursuing those behind the corruption of foreign public officials. Regional conventions have also been concluded (such as the Convention of the African Union).

At European level, the 10<sup>th</sup> European Development Fund introduced the principle of an incentive instalment for countries involved in good governance programmes, and at global level, the International Monetary Fund and World Bank included the fight against corruption among the criteria examined when granting loans or donations.

However, the United Nations Convention Against Corruption, known as the Merida Convention, adopted by the United Nations General Assembly on 31 October 2003, signed by 140 States with 107 States Parties, including France at 1 January 2008, constitutes the first legally binding global instrument to fight corruption. It requires the contracting States to criminalise certain practices such as bribery, distortion and money laundering. It is a novel and balanced convention that combines repression and prevention, while providing for technical assistance to help States establish tools for preventing and combating corruption<sup>1</sup>. One of its distinctive features is to address

the issue of returning assets acquired through corruption.

In addition to the legal arsenal, the international community also seeks to help States establish procedures that are likely to improve the transparency in accounting and allow States to take preventive measures against corruption. In this regard, the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), first presented by UK Prime Minister Tony Blair in 2002 at the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg, 2002, aims to encourage States to publish revenues obtained from the exploitation of extractive industries, and oil, gas and mining companies to publish payments made to these States. Eligible countries are those whose tax revenues from the extractive industries represents over 25% of the country's total tax revenues, as well as countries for whom the volume of oil, gas, and mineral exports exceed 25% of total export revenue<sup>2</sup>.

Other natural resources are also the target of specific treatment. These include the Kimberley Process and the International Tropical Timber Organization (ITTO), which provide for certification and authorisation schemes for diamonds and tropical timber respectively. Meanwhile, the African ministerial process for the implementation and governance of forest legislation, from the EU FLEGT programme, advocates better economic and environmental forest management.

### **1.3 Conditions for effective action**

Fighting corruption is a difficult battle, as it promotes the redistribution of wealth that benefits a limited number of individuals. When corruption is systemic, it benefits the network's members (corporation, ethnic or political group, etc.) who, by their solidarity, see to it that the mechanisms are

<sup>1</sup> In France, the SCPC (service central de prévention de la corruption, or central division for the prevention of corruption) has been designated "as the authority able to help other States develop and apply specific measures to prevent corruption" (Decree 2006-1113 of 4 September 2006)

<sup>2</sup> Out of 56 countries with significant mineral resources, 29 are involved in the initiative, of which 15 have been officially retained as candidates. 8 States have produced one or several reports (World Bank, November 2007: implementing EITI - Applying early lessons from the field)



© Ministère de la justice

hermetic. In such a situation, it is often accepted as it benefits the parties present. It is an act that stems from collective responsibility, making it difficult to apply sanctions.

The express desire of partner States to fight corruption through the institution of effective and concrete measures is a necessary precondition. Although partner States, as a general rule, *have national legal frameworks that are more or less adapted to fighting corruption (which is criminalised in almost all countries of the world), the effectiveness of their legal arsenal requires them first to ratify and transpose the Merida Convention into national law.* It should be noted that this is a precondition for ACP countries who wish to benefit from the Generalised System of Preferences in their trade with the European Union. In addition to this, they must undertake to apply preventive and remedial measures by implementing an anti-corruption mechanism based on a legal and regulatory framework. This means drafting a national anti-corruption strategy that provides a general, multi-year approach addressing specific sectors. Aside from making it

easier for lenders to provide aid, the strategy also gives recipient States better ownership of such aid, as they define their anti-corruption policy themselves. Such an approach also allows greater political commitment and more reflection on medium- and long-term objectives.

Systematic sanctions *for attempted bribery*, even in situations with a minor impact, for all incriminated persons at all levels of hierarchy, is proof of a State's commitment to the fight against corruption.

The sanction's exemplary nature should be sought by tackling the different levels of responsibility in the illicit activity. Publicising the imposed sanction sends an important signal of a country's determination in fighting the scourge of corruption. The thrust should be placed on the repayment of misappropriated funds or the confiscation of assets. The number of convictions and the level of individuals convicted for corruption-related activities are, to a certain extent, proof of a country's real commitment to fighting corruption.

Systematic detection of cases of unlawful enrichment, as shown in particular by displays of wealth, is also proof of a country's determination to fight corruption and related offences, such as money laundering, *backed up by efforts to track down criminal assets*. States must rally together to take joint initiatives to further international financial transparency and, as stated in successive G8 declarations (Gleneagles, Saint Petersburg, Heiligendamm), urge all financial centres to establish the strictest international standards of transparency and effective exchange of information.

Finally, poor management of public funds or the lack of budget resources lead certain States to provide insufficient remuneration for public officials, who then use their prerogatives to trade decisions for cash, thus creating a setting that discourages business.

**As such, the desire of States to fight corruption should also** be reflected in the payment of decent salaries to public officials. A State that cannot provide regular and suitable remuneration for its public officials will be incapable of acting effectively against corruption. The State should also establish an interministerial inspection body whose members can intervene independently and require reporting of corrupt activities on the part of officials.

## 2. France's action

### 2.1. The principles of transparency and responsibility

The direct link between the development of corruption and the ineffectual role of the State make the **transparency of the economy and public procedures** and **responsibility** the keystones of the fight against this phenomenon. Operational initiatives should be directed towards the gradual construction of an ethical culture in areas related to the exercise of the State's missions (public funds,

police and justice, health, education, civil status, international trade).

In recent years, France has fully pursued a policy of better governance by raising awareness among its partners of what is at stake in the anti-corruption drive. The problem is part of the broader issue of transparency in the management of public funds, which is at the core of aid projects targeting financial and economic administrations in many French-speaking nations of sub-Saharan Africa. Such projects rely on the reform programmes established by the administrations concerned.

Moreover, support for the implementation of the Merida Convention, seminars on corruption, and activities in partnership with the NGO Transparency International have been funded in Africa, Latin America, Asia, South-Eastern Europe, and the Middle East.

France has also teamed up with Britain to promote the EITI initiative, especially as part of the joint French-British action plan against organised crime in Africa, adopted in November 2004. Since 2006, it has also been making financial contributions to the trust fund created with the World Bank to implement the initiative. In addition, France weighed heavily in the decision of the relevant French-speaking African nations to join the EITI, particularly in the franc zone.

France thus intends to ensure consistency in its actions to fight corruption, between the requirements relating to the implementation of multi-lateral initiatives and actions that are scheduled in member countries' action plans.

It will continue and strengthen its action by mobilising funding to support the preventive and repressive measures taken by the States, in coordination with other donors and NGOs. In doing so, it hopes to send a strong political signal that corruption is one of the main obstacles to social and economic development, and that aid for better governance among our partners remains a priority of cooperation policy for development.



© Ministère des Affaires étrangères et européennes. Photo : A. Arraou.

## 2.2 Areas of action

The actions selected address the concern for **transparency for procedures and practices**, mainly by emphasising the traceability of transactions and securing public resources.

They aim to involve civil society players in the fight against corruption. They intend to define and target clearly **each player's responsibilities**.

In view of this, the following goals and actions are of top priority.

### A) Greater transparency to limit opportunities for corruption

- ✓ Encourage the institution of a legal framework adapted to the challenges of fighting corruption.

Analyse the country's legal framework in terms of measures against corruption and related offences (survey of the field of crimes, status of ratification and effectiveness of implementation<sup>3</sup>).

As needed, promote the ratification (or accession to) and transposition into national law of a number of international commitments (Merida and Palermo Conventions, regional conventions). Promote the adoption of laws and standards. Incite major emerging countries (particularly India and China) to accede to the OECD Convention. Promote the adoption of laws and standards in certain sensitive areas: funding of political parties and elections, *public procurement contracts and public service concessions*, communication of tax revenues generated by the exploitation of natural resources (based on the EITI model) and effective application of this legislation.

- ✓ Simplify administrative procedures.

Complex and fragmented administrative procedures make all types of transactions more opaque. Convolved and complex structures often conceal corruption and make it all the more difficult to identify and fight. Procedure itself is now often the target of corruption: public officials do not dispute the law per se, but asserting the law can be difficult. Corruption then "facilitates" access to the law. Easy and generalised access to law eliminates opportunities for corruption. Automation could help ensure this access.

<sup>3</sup> It seems necessary to carry out a State-by-State inventory of the local regulatory framework, without assuming that the countries where there is French cooperation lack any legal structure against financial crime.

✓ **Involve civil society in the fight against corruption.**

Foster awareness in the population of the methods of fighting corruption and provide access to information about public finances (for example, school and hospital budgets) and the rights of citizens (hotlines or anti-corruption legal assistance). Encourage partnerships between administrative officials and representatives of civil society, including the private sector. Incite States to establish whistle-blower protection systems.

✓ **Inform the local private sector on the consequences of changes to the legal framework, and raise awareness of the sanctions against such infractions.**

✓ **Measure changes regularly.**

Use relevant measurement indicators that measure corruption and the perception of corruption.

➤ **Better integrate the fight against corruption in the conduct of external economic relations:** Initiatives to give more effective consideration of the issue of transparency and the fight against corruption deserve support in international trade instruments, whether multi-lateral (WTO rules) or bilateral level (free trade or economic cooperation agreements). Special attention should be paid to the transparency of public procurement and public service concession procedures.

➤ Continue to act in the appropriate forums (especially FATF) in order to promote **higher levels of financial transparency** and stem income streams resulting from corruption.

➤ **Facilitate the return of corruption-derived assets to their country of origin,** especially through mutual legal assistance.

**B) Reinforcing responsibility to limit impunity**

✓ **Promote an oversight culture.**

**External oversight.** Support reinforcement of the powers of independent institutions tasked with controlling public accounts (Court of Auditors, Parliaments, etc.). Encourage the training of judges and police officers to detect the hidden offence that corruption is. Encourage the training of journalists and NGOs specialising in the economic and financial fields.

**Internal oversight.** Encourage the organisation of hierarchical control over service delivery. Promote the creation of internal inspections within administrations. Establish controls that protect public officials against criminal prosecution: administrative discipline may help avoid legal proceedings when the official is charged with minor offences.

✓ **Work towards influencing the behaviour of civil servants who are behind minor acts of corruption.**

It seems unrealistic to rely on the bypass or mass dismissal of civil servants to address the problem of corruption. Some States have taken this path with little success, as such practices rapidly come back. In addition, civil servants who enjoy the prerogatives of public power have created their networks and secure the loyalty of their correspondents. Such individuals move over to the other side, to the detriment of the State. The highly corporatist nature of some institutions must also be reckoned with, as this affords their members some protection.

Fighting corruption also means trying to improve the situation of civil servants in terms

of career prospects through transparent rules on recruitment, promotions, mobility, salaries and bonuses. Regulations are often unsuitable and need to be revamped and modernised, mainly by including codes of conduct.

Reform projects must be shared with the officials themselves and linked to the introduction of training programmes. Officials should be involved in the process of reflection, in the interests of transparency and reaching a consensus, as a project opposed by those called upon to implement it is not likely to succeed. By doing so, projects also give consideration to the benefits of such changes for the officials. Professional ethics is an integral part of basic training (civil service schools) and in-service training, especially in areas designated as most vulnerable to corruption. Training can call on outside expertise and available tools (such as the ADETEF interministerial module).

#### ✓ **Devolving decision-making and management.**

Give powers to local authorities to take administrative decisions and manage financial, human and material resources.

#### ✓ **Promote the detection and sanction of corruption.**

- Promote the creation of bodies specialising in the fight against corruption and money laundering (specialised units within the police and judiciary), as well as a strict selection based on skills and integrity, and train members of these bodies or units on financial and economic crime (investigation techniques, establishing proof);
- Bring forth the institution of a legal obligation for civil servants to expose corruption of which they may have knowledge in the performance of their duties;

- Foster improved implementation of international mutual legal assistance procedures and international cooperation, particularly in view of asset recovery;
- Allow the detection, seizure and confiscation of criminal assets.

### **2.3 – Implementing the strategy**

France's strategy in the area of supporting the fight against corruption is incorporated into existing cooperation mechanisms and can therefore mobilise all or part of the technical assistance mechanisms and resources. The scale of corruption in a given country and the extent of the government's determination to eradicate it can serve as a main criterion for the level of support that France will provide (on-site technical assistance and occasional expertise, financial support for projects through the Priority Solidarity Fund (FSP) or diplomatic posts' own funds).

Nevertheless, most French technical assistants posted abroad are engaged in projects that, in their general objectives, help fight corruption. It should be noted that to date, these objectives are not sufficiently emphasised.

- o Initially, therefore, visibility should be increased for actions already undertaken that help prevent and sanction corruption in partner States. For example, under certain conditions automating accounting procedures for public revenue and expenditure will guarantee the transparency and traceability of operations, while allowing the oversight of service delivery;
- o Next, the areas for action set out in the strategy may be defined in the technical assistants' letters of assignment. The partner State's situation can then be assessed for the different areas for action, in order to jointly consider the ways and means of carrying out the most appropriate measures;



o Finally, a multi-year project specific to corruption could underscore France's aid to States that have made significant efforts to demonstrate their commitment to the fight against corruption.

This strategy, and the action that will stem from it, shall be implemented in a spirit of coordination with the action of other donors. The main goal of such coordination, which should be the object of constant attention, is to avoid duplication in the different actions, in order to optimise the use of human and financial resources. This

coordination shall be rooted in the principle of comparative advantages, with each donor given priority to intervene in areas where its assistance represents true added value. Coordination is carried out simultaneously at the level of each beneficiary State and of the central authorities of the donors.

Finally, France shall make certain that a full assessment is carried out of its actions for cooperation in the fight against corruption, founded in particular on the principle of transparency.



© Ministère des Affaires étrangères et européennes. Photo : A. Arraou.

## ANNEX

### Indicative list of actions by priority and theme

#### Priorities for action

Transparency and responsibility

#### *1 - Increase transparency to limit opportunities for corruption*

- ✓ Draw up an inventory of local legislation against corruption and related offences;
- ✓ Audit the effective application of such legislation;
- ✓ Encourage the implementation of a legal framework adapted to the fight against corruption.
  - Encourage States to become parties to the major legal instruments against corruption (UN; OECD for emerging countries);
  - Encourage the adoption and effective implementation of a legal framework that requires transparency of funding for political parties and elections, as well as the financial assets of elected officials;
  - Foster the transparent management of tax revenues generated by the exploitation of natural resources (EITI, Kimberley process, FLEGT programme).
- ✓ Encourage the simplification of administrative procedures.
  - 1- Know the environment: identify and recognise indebted parties and operators;
  - 2- Ensure transparency and traceability of operations through their automation (procedure that highlights accounting changes and cancellations, with identification of the person performing such actions).
- ✓ Encourage involvement of civil society in the fight against corruption.
  - o Encourage citizen awareness-raising campaigns on the fight against corruption, while preventing their possible misuse (e.g. for political ends, generalised denunciation, etc.):
    - Action through the media: Inform citizens of the need to obtain a receipt indicating the reason for the collection for any payments made to a public official;
    - Give citizens greater access to information about public spending (experience of participatory budgets at the local level, posting the budgets allocated to schools or hospitals on establishment doors) in order to promote accountability among users of public service;
    - Promote encounters between administrative officials and representatives of civil society (reinforcement of civil society's oversight role);
    - Set up a toll-free number for public relations/communications departments;
    - Encourage NGOs to set up corruption hotlines and offer legal assistance in countering corruption;

- Facilitate citizens' access to regulations;
- Guarantee anti-corruption organisations the freedom to act;
- Inform civil society (through the media or seminars) of tax revenues from the exploitation of natural resources and how they are used (EITI and similar processes involving "sensitive" raw materials).

✓ **Inform the private sector of the consequences of changes to the legal framework.**

- Raise awareness in private enterprises (public services and economic missions);
- Facilitate encounters between the public and private sector;
- Stimulate partnerships between the public and private sectors in order to highlight shared interests (protection from unfair competition and counterfeiting).

Industrial and artistic counterfeiting has increased considerably at international level in recent years. It is often carried out by structured groups that, from such activity, derive sums rivaling those from drug trafficking. There is a very high risk of corruption of public officials whose duty is to curb or eradicate the practice. For this reason, combating such practices is a major challenge from an economic standpoint as well as in the framework of the fight against organised crime and consequently, the risks of corruption that stem from it.

✓ **Measure changes regularly.**

- Use relevant measurement and perception indicators to assess corruption:
  - Take stock of corruption in a given country (compile and update existing reports on the subject);
  - Continue to develop existing tools to assess corruption (follow-up programme to monitor the OECD Convention; work with international organisations such as the World Bank and the UNODC to define objective indicators for assessing corruption);
- Use civil society to provide feedback on corruption
  - Support the media;
  - Encourage the actions of NGOs working against corruption and toward the networking of the non-profit association system.

## ***2 – Reinforce responsibility to limit impunity***

✓ **Instil an oversight culture.**

*External oversight.*

- Develop external judicial, financial and political controls or promote effective implementation:
  - 1- Help detect police offences: Support the creation of specialised units to investigate economic and financial crime; provide training for the detection of hidden offences;
  - 2- Modernise the legal system: support the creation of specialised units in the fight against corruption within the judicial system; support the training of judges with regard to requests for mutual legal assistance;
  - 3- Support the creation of special anti-corruption units;
  - 4- Provide the know-how needed for the creation of the Court of Auditors to carry out inspections of public accounts;

- 5- Promote the institution of an annual report submitted to national parliaments, build the capacity of parliamentary committees with regard to public finances;
- 6- Support access to information for citizens on the use of public funds (both centrally and locally), reinforce citizen access to legal recourse;
- 7- Encourage the training of journalists and NGOs specialising in economic and financial fields;
- 8- Help private companies adopt best practices (transparent accounting standards, taking social and environmental responsibility into consideration, anti money-laundering operations, etc.);
- 9- Encourage the inclusion into the internal legal system of measures aimed at protecting whistle-blowers, witnesses and victims.

### *Internal oversight.*

#### o Instil an internal oversight culture:

- 1- Introduce an internal inspection body (internal control units for administrations which examine systems and procedures and identify shortcomings, but do not have any power to sanction and do not intervene in disciplinary procedures);
- 2- Make control a protective measure for public officials (administrative discipline as a measure that protects public officials against the risk of criminal trial when the official is charged with minor offences);
- 3- Organise control of service delivery (planning, allocation of control themes according to hierarchical levels);
- 4- Institute the obligation to draw up reports.

### ✓ **Work towards influencing the behaviour of civil servants who are behind minor acts of corruption.**

#### o Integrate a code of professional ethics into service regulations:

- 1- Provide a legal framework for the rights and responsibilities of public officials (from recruitment to retirement);
- 2- Round out the legal arsenal with specific implementing regulations (procedure for disciplinary investigations - right of defence - right of appeal);
- 3- Draw up a code of conduct for certain professions that are particularly vulnerable to corruption (based, for example, on conventions or declarations like the World Customs Organization's Revised Arusha Declaration);
- 4- Establish a legal obligation for officials to report acts of corruption of which they may have knowledge in the performance of their duties.
- 5- Draw up a code of ethics for police departments, a summary of which should be carried by police officers at all times.

#### o Give consideration to the situation of civil servants in any reform;

- Ensure that officials are fairly assigned (application of objective criteria known to all);
- Guarantee that wages will remain stable or rise, by taking incidental factors into account: allowances or bonuses of the position, for overtime work, areas of contention, escorts, etc.;
- Inform civil servants about planned reform projects and their consequences.

- Include professional ethics in basic and in-service training programmes:
  - Include professional ethics in staff college basic training programmes;
  - Support training by calling on external experts:
    - using the interministerial anti-corruption module designed under the aegis of the ADETEF<sup>4</sup>;
    - or of the Integrity Development Guide by the World Customs Organisation (WCO);
    - give elected and local authority officials training in financial matters (drawing up a budget, public procurement rules, accounting).
- ✓ **Devolve decision-making and management.**
  - Encourage the delegation of powers to local levels, while ensuring that control procedures are adapted accordingly in terms of:
    - Individual administrative decision-making;
    - Local management of human, financial and material resources;
    - Local initiatives.
- ✓ **Improve detection and sanction of corruption and related offences.**
  - Promote the creation of bodies specialising in the fight against corruption and money laundering (specialised units within the police and judiciary). Carry out a strict selection based on skills and integrity, and train members of these bodies or units on financial and economic crime (investigation techniques, securing evidence);
  - Promote the reinforcement of monitoring by the justice system (prosecutors in particular) of the criminal police (in systems of law wherein investigating authorities can be placed under the scrutiny of prosecuting authorities);
  - Improve the implementation of international mutual legal assistance procedures and international cooperation, particularly in view of asset recovery (need to provide training on the drafting of international letters rogatory sent to foreign countries).

<sup>4</sup> Under the aegis of the ADETEF, an interministerial working group has drawn up a teaching module on the fight against corruption. The purpose of the tool is to help experts tasked with providing training on these topics as part of international technical cooperation. It includes six main modules: the different forms of corruption, tools for preventing and detecting corruption, instruments for suppression, international cooperation, case studies, and finally, ample documentation that also provides access to the main websites dealing with corruption.

**Stratégie validée par le co-secrétariat du CICID**  
*(Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement)*  
**le 15 février 2008**

---

---

**Strategy approved by the co-secretariat of the CICID**  
*(Interministerial Committee on International Cooperation and Development)*  
**on 15 February 2008**

