

FOURNI PAR LE EXPERT ADVISORY CALL-DOWN SERVICE (EACDS) LOT B:

RENFORCER LA RÉSILIENCE ET LA RÉPONSE AUX CRISES

PRODUIT POUR



Department
for International
Development

REVUE OPERATIONNELLE DE L'EXPOSITION AUX PRATIQUES DE CORRUPTION DANS LES MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE HUMANITAIRE EN RDC

ADAM SMITH INTERNATIONAL

07 2020

Rapport finale

Nicole Henze, François Grünewald, Sharanjeet Parmar

LES PARTENAIRES DE MISE EN ŒUVRE :

Adam Smith
International



The Operations
Partnership

MISE EN ŒUVRE DES
SERVICES PAR UN
CONSORTIUM DE DAI



SERVICE D'APPEL D'EXPERTS - LOT B

RENFORCER LA RÉSILIENCE ET LA RÉPONSE AUX CRISES

LE SERVICE

Par le lot B : Service de résilience, DAI offre une réponse rapide et un soutien de haute qualité au gouvernement britannique et à d'autres bailleurs, dans un large éventail de défis humanitaires et de développement.

Nous offrons un soutien à la conception d'interventions de développement en fonction des risques dans tous les secteurs ; au financement des risques et des imprévus ; la compréhension des systèmes en mutation ; et à l'intégration stratégique de l'action humanitaire et du développement.

Nous proposons aux utilisateurs un processus clair qui s'appuie sur un réseau bien établi d'expertise fournie par plus de 60 partenaires du consortium. Nous sommes en mesure d'établir des partenariats pratiques solides pour une mise en œuvre rapide et réactive :

- > Un secrétariat dédié, facile d'accès, pour gérer les nouvelles demandes et assurer la livraison
- > Une assurance qualité cohérente de bout en bout
- > Une perspective conviviale et orientée vers le client
- > Une approche proactive du partage des connaissances et de la communication
- > L'accent est mis sur la diligence raisonnable, l'efficacité et la rentabilité.

REMERCIEMENTS ET CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Ce document a été produit par Adam Smith International avec l'aide DFID, sous contrat avec le service EACDS Lot B "Renforcer la résilience et la réponse aux crises", géré par DAI Europe Ltd. sous contrat avec le ministère britannique du développement international.

Les opinions exprimées dans ce document sont entièrement celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement le point de vue ou les politiques DFID, de DAI Europe Ltd, d'Adam Smith International ou d'Operations Partnership. Les commentaires et discussions sur les points liés au contenu et aux opinions doivent être adressés aux auteurs, via info@lotb-resilience.org.

Vos commentaires nous aident à garantir la qualité et l'utilité de tous les outils de connaissance. Veuillez envoyer un courriel à info@lotb-resilience.org et nous faire savoir si vous avez trouvé ce matériel utile, de quelle manière il a contribué à la constitution de votre base de connaissances et a éclairé votre travail, ou comment il pourrait être amélioré

CONTENU

REMERCIEMENTS	I
LISTE DES ABRÉVIATIONS	II
GLOSSAIRE	IV
RESUME EXECUTIF	1
DYNAMIQUES DE CORRUPTION ET PRATIQUES JURIDIQUES	1
RISQUES DE CORRUPTION	1
CONCLUSIONS.....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
APERÇU DU RAPPORT	7
1. INTRODUCTION	8
1.1 OBJECTIF, CADRE D'EVALUATION, PORTEE ET PUBLIC VISE.....	8
1.2 MÉTHODOLOGIE.....	9
1.3 L'ANALYSE DES DONNEES ET L'ASSURANCE DE LA QUALITE.....	10
1.4 LIMITATIONS	10
2. LE CONTEXTE HUMANITAIRE ET L'INTEGRITE DE L'AIDE	12
2.1 EBOLA EN RDC ET LES DEFIS DE L'INTEGRITE DE L'AIDE.....	13
3. RESULTATS	14
3.1 CORRUPTION ET DYNAMIQUE JURIDIQUE.....	14
3.1.1 Dynamique de la corruption.....	14
3.1.2 Questions juridiques.....	15
3.2 LA CORRUPTION TOUT AU LONG DU CYCLE DU PROJET	17
3.2.1 Alertes précoce, alertes vérifiées et évaluations des besoins.....	17
3.2.2 Planification stratégique	18
3.2.3 Mobilisation des ressources	20
3.2.4 Mise en œuvre.....	26
3.2.5 Suivi	29
3.2.6 Évaluation	32
3.2.7 Gestion et coordination de l'information	34
3.3 EXPLOITATION ET ABUS SEXUELS.....	35
3.3.1 Difficultés à signaler les cas d'exploitation et d'abus	35
3.3.2 Profils d'incidents	35
3.3.3 Renforcement des mécanismes de réponse.....	36
3.4 POLITIQUES ET LIGNES DIRECTRICES ORGANISATIONNELLES.....	37
3.4.1 Mécanismes de rapport interne	37
3.4.2 Élaboration de mesures anti-fraude.....	38
3.4.3 Formations anti-fraude.....	39

3.4.4 Audits internes	39
3.4.5 Investigation	40
3.5 ORIENTATIONS ET POLITIQUES HUMANITAIRES	40
4. CONCLUSIONS	43
5. RECOMMANDATIONS	45
5.1 RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES	45
5.2 RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES.....	49
6. RÉFÉRENCES	51
7. ANNEXES	55
ANNEXE 1 : MATRICE DES RISQUES DE CORRUPTION	56
ANNEXE 2 : ACTIONS PROPOSEES APPUYANT LES RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES ET OPERATIONELLE	75
ANNEXE 3 : QUESTIONS DE RECHERCHE	83
ANNEXE 4 : APERÇU DU TRAVAIL DE TERRAIN ET DES ORGANISATIONS PARTICIPANTES	86

REMERCIEMENTS

L'équipe de la revue remercie toutes les personnes qui ont contribué à cette revue en donnant de leur temps et en partageant leur expérience et leurs connaissances avec nous. Nous n'aurions pas pu produire ce rapport sans leur appui.

Nous exprimons également notre gratitude et notre appréciation à toutes les organisations qui ont soutenu cette révision en facilitant les réunions, les ateliers et le transport, ainsi qu'aux personnes qui ont aidé à la traduction au Nord et au Sud-Kivu.

Nous tenons également à souligner la contribution des chercheurs congolais de Glasshouse Initiatives Inc. travaillant en RD Congo.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AME	Articles ménagers essentiels
CBMS	Cloud Based Management Systems (<i>Systèmes de gestion basés sur le cloud</i>)
CBPF	Country-Based Pooled Fund (<i>Fonds de financement commun pour les pays</i>)
CHAT	Congo Humanitarian Analysis Team (<i>Équipe d'analyse humanitaire au Congo</i>) (Mercy Corps)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNR	Commission nationale des réfugiés
CRIO	Comité Régional Inter-Organisations
DFID	Département pour le développement international du gouvernement britannique
DHC	Deputy Humanitarian Coordinator (<i>Coordinateur humanitaire adjoint</i>)
DIVAH	Division provinciale de l'action humanitaire
EAS	Exploitation et abus sexuels
FEC	Fédérations des Entreprises au Congo
FH	Fonds Humanitaire
GPS	Système de géopositionnement
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HCT	Humanitarian Country Team (<i>Equipe humanitaire pays</i>)
IA	Agence internationale
IC	Informateurs clés
KCRI	Kivu's Crisis Response for IDPs (<i>Réponse à la crise du Kivu pour les personnes déplacées</i>)
KYC	Know Your Customer (<i>Connaître son client</i>)
MONUSCO	Mission des Nations unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo
MSA	Multisector analysis (<i>Analyse multisectorielle</i>)
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ODK	Open Data Kit
OIM	Organisation internationale des migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONGI	Organisation internationale non gouvernementale
ONGN	Organisation non gouvernementale nationale
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PDM	Post distribution monitoring (<i>suivi post distribution</i>)

REFLEX	Réponse flexible
PEAS	Protection contre l'exploitation et les abus sexuels
PEP	Prophylactique de post exposition
RDC	République Démocratique du Congo
RRMP	Réponse rapide aux mouvements de population
SAFER	Strategic Assistance For Emergency Response (<i>Assistance stratégique pour les interventions d'urgence - consortium de réaction rapide</i>)
SIG	Système d'information géographique
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIRR	UNICEF Réponse Rapide
VAM	Analyse et cartographie de la vulnérabilité (PAM)
VSBG	Violence sexuelle basées sur le genre
TdR	Termes de référence
WASH	Water Sanitation and Hygiene (<i>Eau, assainissement et hygiène</i>)

GLOSSAIRE

La clarification des termes utilisés et de leur signification dans ce rapport est fournie ci-dessous :

Aide Humanitaire : Aide visant à sauver des vies, à atténuer les souffrances et à préserver la dignité humaine pendant et après les crises et les catastrophes d'origine humaine ou causées par des risques naturels, ainsi qu'à prévenir et à renforcer la préparation à de telles situations. L'aide humanitaire doit être régie par les principes humanitaires clés suivants : humanité, impartialité, neutralité et indépendance.

Bénéficiaire : Individus ou groupes de personnes qui ont été identifiés pour recevoir une aide humanitaire ou qui remplissent les conditions requises pour en bénéficier.

Collusion : Accord secret entre des personnes ou des organisations/entreprises/parties, dans le secteur public et/ou privé, pour conspirer en vue de commettre des actions visant à tromper ou à commettre une fraude.

Corruption : L'abus d'un pouvoir confié pour un gain privé. Dans ce rapport, le terme englobe toute pratique considérée comme une violation des règles et règlements d'une organisation dans le but d'obtenir un avantage ou un bénéfice, qu'elle soit réussie ou non (par exemple, mais sans s'y limiter : abus de pouvoir, copinage, détournement de fonds, extorsion, pots-de-vin).

Fournisseur : Toute personne offrant quelque chose demandé par une organisation d'aide humanitaire et entrant dans une relation contractuelle commerciale avec une organisation d'aide. Cela comprend les fournisseurs qui vendent des biens (commerçants, vendeurs) et les prestataires de services (par exemple, mais pas uniquement, les services financiers, l'entreposage, le transport).

Moniteurs : Personnel responsable de l'enregistrement des bénéficiaires et de l'évaluation des vulnérabilités.

Opérations retours : Portion d'un contrat (RH, achat, service, sous-traitance, etc.) ou d'un financement reversé au contractant en l'échange de l'obtention dudit contrat. D'autres termes utilisées au RDC pour décrire ces opérations incluent : rétro-commission ou pourcentage. Le terme se distingue du **pot-de-vin** qui englobe tout paiement illicite effectué à une personne en échange d'une faveur.

Organismes (ou organisation) d'aide : Ceci inclut les agences des Nations Unies, les Mouvements de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONGI, des ONGN.

Organisation non gouvernementale nationale (ONGN) : Toute organisation congolaise qui met en œuvre des activités humanitaires en RDC, qu'elle opère au niveau national ou dans une seule province ou dans un seul territoire administratif.

Participation de la communauté : Participation des personnes concernées au processus de prise de décision et à l'identification des solutions.

« La participation à l'action humanitaire est comprise comme l'engagement des populations affectées dans une ou plusieurs phases du cycle de projet : évaluation, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation. Cet engagement peut prendre différentes formes. Bien plus qu'un ensemble d'outils, la participation est d'abord un état d'esprit, selon lequel les membres des populations affectées sont au cœur de l'action humanitaire, en tant qu'acteurs sociaux, avec une connaissance de leur situation, et avec des compétences, une énergie et des idées qui leur sont propres ».¹

Réponse d'urgence : Intervention humanitaire qui répond à un événement, ou une série d'événements, qui constitue une menace sérieuse à la santé, la sécurité ou le bien-être d'une communauté ou d'un groupe de personnes qui ne peuvent pas résister aux conséquences négatives elles-mêmes².

Réponse rapide est un mécanisme flexible qui fournissent une assistance vitale et rapide aux populations affecté par un choc ou une série des chocs lors de la phase initiale d'une réponse d'urgence.

Spot checks : Une vérification réalisée sans notice sur un sujet aléatoirement sélectionné.

¹ Groupe URD 2003 et 2009

² Coalition Humanitaire 2020

RESUME EXECUTIF

En 2019, l'équipe humanitaire pays et la task-force conjointe de lutte contre la fraude ont commandé une « revue opérationnelle de l'exposition aux pratiques de corruption dans les mécanismes de mise en œuvre de l'aide humanitaire en RDC » (ci-après dénommé « Revue Opérationnelle » ou encore « la revue »). Les objectifs de la Revue Opérationnelle comprennent une analyse des risques de corruption et de fraude tout au long du cycle de projet et des chaînes d'approvisionnement, ainsi qu'une revue de l'efficacité des mesures de prévention et d'atténuation existantes. Une approche d'enquête appréciative qualitative a été utilisée y compris une analyse des risques pour l'intégrité de l'aide. Ce rapport présente les résultats, ses conclusions et propose des solutions pour réduire les risques d'une manière qui soit réalisable, réaliste, adaptée aux besoins. Le rapport est basé sur des consultations sur le terrain avec 402 parties prenantes à travers la République Démocratique du Congo (RDC), dans les provinces de Kinshasa, du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Tanganyika.

Des années d'instabilité, de violence et de faiblesse de l'État, notamment dans certaines zones, ont entraîné une crise humanitaire chronique avec des vagues successives de pics des besoins humanitaire en RDC, avec une présence particulière à l'est du pays. Le fonctionnement de l'aide humanitaire a été encore compliqué par l'instabilité régionale et une dynamique de longue date de marginalisation et de politique identitaire. Les ondulations de la crise chronique qui en ont résulté ont fait que la fourniture de l'aide repose de plus en plus sur l'utilisation de l'aide en espèces et en coupons, l'introduction de mécanismes de réponse rapide, et la gestion quotidienne des opérations dans des endroits régis par des allégeances changeantes entre les forces et les groupes armés.

DYNAMIQUES DE CORRUPTION ET PRATIQUES JURIDIQUES

Les risques pour l'intégrité de l'aide sont exacerbés par l'enracinement de systèmes de prédation qui opèrent dans tous les secteurs en RDC, y compris celui de l'aide humanitaire. La corruption en RDC canalise généralement les ressources par le biais de pratiques prédatrices fondées sur des réseaux clientélistes basés sur des liens familiaux, communautaires, politiques, économiques, ethniques ou sociaux. Ces réseaux opèrent dans le secteur de l'aide, soit au sein des organisations, soit entre les organisations d'aide, les fournisseurs du secteur privé, les autorités locales et, dans certains cas, les personnes d'influence parmi les bénéficiaires. Avec un passé socioculturel de soumission à l'autorité et de lutte contre l'extrême pauvreté, la population locale souffre régulièrement des pratiques de corruption, les tolère ou s'en rend complice. Il est rare que la corruption soit signalée par des membres de la population, quel que soit le secteur concerné. Le coût de la dénonciation peut être élevé dans un contexte où les relations personnelles et les réseaux de solidarité sont essentiels et où l'action collective se heurte généralement à de graves représailles économiques ou physiques.

La faiblesse de l'État de droit et l'opacité générale qui sous-tend le cadre juridique compliquent mais n'empêchent pas la prévention et la réponse aux risques de corruption dans le secteur de l'aide. Certains problèmes juridiques se sont posés, tels que la résiliation de contrats, la diligence raisonnable à l'égard des fournisseurs et des ONGN. Nombreux sont ceux qui ont énoncé le besoin d'un système de partage d'informations relatives aux fournisseurs ou aux travailleurs humanitaires ayant été mis en cause dans des affaires de corruption afin de les exclure de futurs contrats. Une telle initiative pourrait ainsi prendre la forme d'une liste « A ne pas contacter ».

RISQUES DE CORRUPTION

Les alertes précoces, les alertes vérifiées et les évaluations des besoins sont exposées à un niveau de risque de corruption moyen à élevé. La pratique consistant à fournir de fausses informations peut être facilitée par une triangulation et une validation inadéquate des alertes précoces/ vérifiées. L'urgence de la réponse peut entraîner une diminution des contrôles et vérifications effectués. La revue révèle des niveaux élevés de risques que les membres des communautés et/ou les autorités soient de connivence avec le personnel des

organisations d'aide ; exploitant les faiblesses connues au sein des organisations individuelles et du système humanitaire dans son ensemble.

La planification stratégique peut être influencée négativement par les décideurs qui font pression pour obtenir certaines réponses par lesquelles ils peuvent tirer profit de la corruption. La **participation de la communauté**, tout au long du cycle du projet, semble largement passive. Un manque de confiance mutuelle entre les communautés bénéficiaires et les organisations d'aide y contribue. De ce fait, les mécanismes de réponse prédéfinis, les cycles de financement courts et la pression du temps ne permettent pas de consulter les communautés de manière adéquate et de planifier des réponses appropriées, ce qui augmente les risques de prise de décisions erronées et permet au détournement d'avoir lieu.

En ce qui concerne la **mobilisation des ressources**, la revue identifie les risques de corruption importants qui en découlent :

- i) La sélection et le travail avec les organisations partenaires ;
- ii) Les passations de marché ; et,
- iii) Le recrutement et la gestion des ressources humaines.

Ces trois aspects de la mobilisation des ressources sont exposés à un niveau de risque élevé à très élevé. Les pots-de-vin, le détournement, le favoritisme et le népotisme semblent courants, et les individus, et en particulier les ONGN, ont du mal à s'adapter et à employer des stratégies pour contrer ces problèmes. Des collusions impliquant le personnel au sein des organisations ont été signalées. Ces groupes coordonnent les « opérations retour » dans différents secteurs et appliquent des représailles collectives contre ceux qui résistent aux pratiques de corruption. Au sein d'une organisation, la corruption implique généralement des acteurs de différents services, tels que la logistique, les finances, le suivi, chacun d'entre eux se couvrant mutuellement tout au long du cycle du projet. La transparence et le partage d'informations, et le maintien de la confidentialité des mécanismes internes de signalement et de plainte représentent des mesures nécessaires d'atténuation des risques.

Le risque de détournement de l'aide pendant la **mise en œuvre** est élevé à très élevé. Les principaux risques encourus concernent la distribution à des bénéficiaires non éligibles et la rétention ou la réduction de la taille de la distribution, tout en empochant la différence. Ces pratiques sont facilitées par l'insertion de bénéficiaires non éligibles ou inexistant pendant le processus d'enregistrement ou par la manipulation de la distribution en cours. Les bénéficiaires enregistrés peuvent en effet ne recevoir aucune aide, en recevoir moins ou être contraints de verser des pots-de-vin. Des pressions pour ajouter des personnes non éligibles peuvent être exercées par les autorités locales, les groupes armés, les membres de la communauté d'accueil et/ou le personnel des organisations d'aide. Il est fort probable que plusieurs parties prenantes collaborent pour couvrir ces pratiques.

Les activités de suivi sont exposées à l'incapacité des mécanismes de plainte existants à détecter les pratiques de corruption et à la manipulation des rapports de suivi. Les mécanismes de plainte existants peuvent jouer un rôle précieux en permettant aux bénéficiaires de l'aide de communiquer avec les organisations, mais ils ne sont pas utilisés au maximum de leur potentiel. Malgré l'accès au système de plainte, de multiples raisons ont été invoquées pour ne pas les utiliser, notamment la crainte de représailles, le manque de connaissance des personnes qui reçoivent la plainte et l'expérience du manque de suivi. Les pratiques sociales, les faibles taux d'alphabétisation et la mauvaise accessibilité (téléphones portables, transports, etc.) affectent de manière disproportionnée les groupes marginalisés, ce qui laisse à beaucoup d'entre eux peu d'options de signalement. Un suivi continu et post-distribution insuffisant et de mauvaise qualité est souvent exploité par des acteurs corrompus. La manipulation des rapports de contrôle peut se produire sur le terrain, en surveillant le personnel qui reçoit ou exige des pots-de-vin, ou au niveau des bureaux.

Les cadres d'évaluation ne sont pas conçus pour aborder explicitement les risques de corruption. Bien qu'elles ne remplacent pas les mécanismes rigoureux de contrôle interne et de suivi et de plainte, les évaluations externes peuvent contribuer à déclencher des signaux d'alerte et fournir des évaluations indépendantes de la

manière dont les pratiques de corruption peuvent avoir un impact sur la qualité de la mise en œuvre du programme ainsi que sur l'intégrité de l'aide.

Tout comme la planification stratégique, les systèmes et les décisions de **gestion et de coordination de l'information** peuvent servir de catalyseur à la corruption. Si des améliorations ont été constatées depuis 2019, la réticence à partager les incidents de corruption persiste, les informations concrètes étant partagées à contrecœur, voire pas du tout, entre les organisations d'aide. Les défis bien connus inhérents aux systèmes de coordination dans le secteur de l'aide humanitaire semblent exacerber encore la capacité à répondre collectivement aux risques de corruption.

Très peu de cas d'**exploitation et d'abus sexuels** impliquant des acteurs de l'aide humanitaire sont signalés. Un profil d'incident typique a été décrit comme impliquant des survivants âgés de 14 à 22 ans ; le plus souvent des membres des populations bénéficiaires les plus vulnérables, telles que les personnes déplacées, les orphelins et les personnes pour lesquelles il est difficile d'accéder aux services ou pour lesquelles l'assistance est limitée. Les auteurs sont généralement des travailleurs humanitaires qui sont en contact direct avec les bénéficiaires, soit pendant la sélection des bénéficiaires, soit pendant la distribution, en particulier dans les situations d'urgence dans lesquelles les femmes sont particulièrement vulnérables. Les difficultés de signalement découlent de la honte et du sens des responsabilités du survivant, en particulier lorsqu'il a « reçu quelque chose en retour », et/ou dut à des pots-de-vin versés par l'auteur à la famille pour acheter son silence. Les survivants ne font pas confiance aux mécanismes de signalement habituels tels que les lignes d'assistance téléphonique ou les boîtes aux lettres ; les ONGN conseillent plutôt de s'appuyer sur leurs réseaux communautaires qui sont présentes dans les communautés et travaillent avec des femmes locales, perçues comme fiables, dignes de confiance et expérimentées dans le signalement des cas.

Les **politiques organisationnelles** et les formations s'étendent aux risques de corruption et d'exploitation sexuelle de manière générale, mais beaucoup ne semblent pas suffisamment adaptées au contexte. La revue note que le personnel peut avoir des attentes irréalistes en matière d'audits, d'autant plus que la complexité des pratiques de corruption en RDC rend leur détection et leur gestion difficiles. Des investissements spécifiques et adaptés au contexte dans la lutte contre la fraude et la gestion des risques, ainsi que des mécanismes mis en place par certaines organisations, ont permis d'améliorer la détection et la réponse. Les **politiques humanitaires** et les modalités de financement des bailleurs de fonds peuvent servir à influencer positivement et négativement la capacité des organisations d'aide à mettre en œuvre efficacement les programmes et à gérer les risques de corruption.

CONCLUSIONS

Les multiples façons dont les systèmes frauduleux se sont implantés tout au long du cycle du projet montrent que les pratiques de corruption sont bien établies et qu'elles nécessitent donc des mesures durables et créatives pour en réduire l'occurrence. La Revue fait le constat d'une corrélation évidente entre les risques de corruption et le délai d'acheminement de l'assistance humanitaire, notamment dans le cas d'une aide d'urgence. Plus précisément, les risques de corruption augmentent lorsque le temps disponible pour effectuer à la fois les contrôles préalables nécessaires et mettre en œuvre les mécanismes de lutte contre la fraude sur le terrain est réduit.

Au-delà des dynamiques locales, les pratiques de corruption sont également liées aux conditions qui sous-tendent le système d'aide humanitaire qui se sont développées au cours de deux décennies de différents types de crise dans le pays. Les réponses préconçues, les cycles de financement courts et l'accent mis sur la rapidité ont affaibli la qualité de l'acheminement de l'aide et permis la mise en place de schémas de corruption par la collusion de multiples acteurs travaillant le long de la chaîne de valeur de l'aide. Malheureusement, une conséquence primordiale de ces dynamiques est le manque de confiance qui persiste entre les organisations d'aide, les communautés et les autorités, ainsi qu'entre certaines organisations d'aide. En outre, la pertinence d'un programme a un effet direct sur l'exposition au risque de corruption, d'exploitation et d'abus sexuels. Autrement dit, si un programme n'est pas considéré comme pertinent par la communauté d'accueil, il y aura une plus grande motivation à établir des pratiques de corruption.

Le secteur humanitaire propose déjà des manuels et des lignes directrices traitant des questions touchant à l'intégrité de l'aide, qui sont applicables à la RDC. Les organisations d'aide possèdent un ensemble de contrôles pour gérer les risques survenant tout au long de la chaîne de valeur de l'aide. Cependant, le cas de la fraude au sein de la réponse rapide révélée par un ONGI en 2019 et les résultats de la Revue Opérationnelle montrent qu'un certain nombre de lacunes persiste en termes d'utilisation et de contrôle cohérents de ces outils et mesures, malgré les efforts faits. Les mesures de prévention et d'atténuation ne doivent pas nécessairement être augmentées mais devraient être mieux adaptées aux moteurs locaux de la corruption, tels que : le fonctionnement de réseaux illicites inter et intra-organisationnels basés sur des liens familiaux, ethniques ou communautaires ; les obstacles sociaux et situationnels à la résistance aux, ou au signalement des, pratiques de corruption ; ainsi que l'acceptation commune et la complicité dans les pratiques de corruption.

RECOMMANDATIONS

Les organisations individuelles ont un rôle important à jouer pour contribuer à la gestion des risques de corruption et d'atteinte à l'intégrité de l'aide humanitaire. Leur grande réceptivité lors des échanges menés par l'équipe de la Revue Opérationnelle démontrent qu'elles sont conscientes de ces problématiques. Toutefois, des changements stratégiques et une action collective s'avèrent nécessaires pour répondre à cet enjeu et apporter des changements systémiques. Lors de la Revue Opérationnelle, un certain nombre d'axes a été identifié afin de contribuer à la diminution des risques de corruption dans l'aide humanitaire en RDC.

Les personnes interrogées ont souligné les améliorations multiples nécessaire à chaque étape du cycle du projet. En raison de leur nature complexe et variable, il est primordial de réviser et d'adapter régulièrement des mesures de contrôle afin d'assurer la prévention et l'atténuation des risques de corruption. L'efficacité peut encore être accrue grâce à un partage systématique des informations générées par ces mesures de contrôle, mais aussi grâce à leur analyse et leur comparaison, ce entre les différentes organisations humanitaires. Enfin, certains ont évoqué l'importance d'avoir des ressources adéquates afin de mettre en place les outils et méthodes de contrôles.

Les recommandations de cette revue sont le produit des discussions identifiant les modification stratégiques et opérationnelles des interventions d'aide tout en considérant la complexité sous-jacente des conflits et des dynamiques humanitaires en RDC. Ces difficultés concernent particulièrement l'adaptation des réponses humanitaires au caractère chronique et/ou urgent des besoins émergeant afin de limiter au maximum les risques de corruption.

Les recommandations proposées par la Revue Opérationnelle s'adressent à l'ensemble de la communauté humanitaire en RDC. Elles se focalisent sur la mise en place et la gestion de systèmes solides qui permettent aux acteurs de l'aide humanitaire de mieux résister aux dynamiques de corruption existantes. Pour cela, les *recommandations opérationnelles* sont regroupées autour des actions de prévention, de détection, de sanction, de partage et d'apprentissage dans les tableaux présentés ci-dessous. Les *recommandations stratégiques* se concentrent sur la réponse d'urgence, l'intégrité de l'aide et les politiques des bailleurs.

Recommandations opérationnelle - Réduire l'exposition à la corruption en RDC

	Prévenir	Détecter	Sanctionner	Partager et apprendre
Recommandation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Évaluation systématique des risques de corruption au niveau des projets, y compris l'acceptation de ces risques par les cadres expérimentés au niveau du pays et du siège. 2. Améliorer les systèmes et les pratiques utilisés lors de l'évaluation des besoins et de la mise en œuvre en tenant compte des risques de corruption 3. Améliorer la transparence et le contrôle des processus d'attribution des fonds, de passation des marchés et de recrutement 4. Reconsidérer les messages de sensibilisation et les formations pour s'assurer que les définitions des pratiques de corruption soient contextualisées et que les conséquences de ces comportements soient clairement communiquées 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Augmenter les spot checks sur les contrôles standard et les processus décisionnels. Aligner les politiques et les procédures sur les risques de corruption pour tous les domaines du cycle de projet. 6. Veiller à ce que les mécanismes de plainte soient appropriés et inclusifs (communautés et personnel) et accessibles et disponibles pour les organisations partenaires, les fournisseurs et autres prestataires de services. 7. Élargir et améliorer les moyens de détection des cas de corruption. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Revoir et améliorer l'utilisation des sanctions pour les individus, les organisations et les fournisseurs, y compris les auteurs d'exploitation et d'abus sexuels 6. Suspendre toute activité dans les zones où l'acheminement de l'aide est bloqué en raison de pratiques de corruption, jusqu'à ce que les négociations aboutissent ou soient conclues 7. Concevoir et préconiser un ensemble stratégique d'améliorations du cadre juridique par l'élaboration d'une directive ou d'un instrument réglementaire associé qui puisse clarifier et renforcer la base juridique à partir de laquelle les affaires de corruption peuvent être poursuivies et résolues 	<ol style="list-style-type: none"> 11. Améliorer l'action humanitaire en combinant la présence de cadres expérimentés sur le terrain et la participation active de la communauté tout au long du cycle du projet 12. Créer et/ou renforcer une culture de confiance et d'encouragement dans laquelle la dénonciation est encouragée et bénéficie d'une protection et d'un soutien. 13. Continuer à faire tomber le tabou sur la corruption au sein d'une organisation et dans la coordination inter-agences. Renforcer le dialogue et tirer les leçons des expériences de corruption 14. Explorer les possibilités de piloter une liste "A ne pas contacter" comme moyen de partager les informations sur les personnes et les fournisseurs corrompus de manière systématique au sein des organisations et entre elles. 15. Explorer et/ou utiliser les possibilités de mutualiser des ressources (personnel de suivi, enquêteurs) entre les groupes d'organisations d'aide.
Actions Clés	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que les responsables de la gestion des risques et de la conformité soient suffisamment formés pour évaluer les risques de corruption ; employer un responsable de la gestion des risques et de la conformité • Analyse continue du contexte humanitaire • Améliorer les systèmes de vérification et de classification des alertes, évaluation des besoins de qualité • Utiliser des outils de collecte de données qui minimisent les possibilités de manipulation des données • Participation active de la communauté • Étendre la diligence raisonnable pour inclure les déclarations de propriété et de conflit d'intérêts • Explorer la collaboration avec des organisations financées par des donateurs et travaillant dans le secteur des entreprises privées • Prise de décision en comité lorsque possible • Séparation des tâches • Divulgaration complète des plans et financement de projet aux parties prenantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôles ponctuels (spot-checks) indépendants sur les processus en plus des cycles d'audit (attribution de fonds, passation de marchés, recrutement) • Contrôle externe de la qualité des processus d'attribution des fonds • Participation de la communauté • Renforcer l'adéquation, l'efficacité, et l'efficacité des mécanismes de plainte • Analyser les données obtenues des mécanismes de plainte actuels afin d'identifier les signaux d'alerte pour une investigation plus approfondie • Assurer la possibilité de dénoncer l'exploitation et les abus sexuels • Suivi post distribution (PDM) systématique • Encourager l'audit interne avec des éléments de surprise et au-delà de la "trace écrite" • Améliorer les investigations et leur rapidité • Inclure systématiquement des questions sur l'impact de la corruption dans les évaluations de programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Établir une meilleure compréhension du contexte juridique • Améliorer l'utilisation du système judiciaire • Faire appliquer les remboursements • Non-paiement rigoureux pour l'accès ou l'information et signalement de ceux-ci • Suspension des activités en cas de paiement forcé 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la présence d', et la surveillance par, un personnel expérimenté (national et/ou international) • Participation active de la communauté dans tous les domaines du cycle de projet • Formation du personnel à la gestion des pressions, des menaces et des sanctions • Communication claire sur ce qu'implique la protection des dénonciateurs • Faire de la corruption un sujet récurrent dans toute votre organisation et dans tous les mécanismes de coordination (Newsletter sur les Signaux d'Alerte, point permanent à l'ordre du jour) • Partager des informations sur les tentatives de corruption et les cas confirmés, cartographier les événements • Créer un groupe de travail pour les investigations (Investigation Working Group) • Étudier la possibilité d'établir des bases de données sur le personnel, les organisations partenaires et les fournisseurs corrompus

Recommandations stratégiques - Réduire l'exposition à la corruption en RDC

	Réponse Rapide	Intégrité de l'aide	Pression sur les organismes d'aide
Qui ?	Communauté Humanitaire	Communauté Humanitaire	Bailleurs
Recommandation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diversifier l'approche visant à répondre aux pics de besoins humanitaires causés par les conflits ou autres chocs 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Améliorer l'intégrité, la crédibilité et la confiance de l'aide 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Lever la pression sur les organisations d'aide afin d'améliorer la gestion de la qualité et la promotion de l'intégrité de l'aide
Actions Clés	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la capacité des organisations d'aide humanitaire à fournir une réponse rapide dans leurs zones de présence en augmentant l'utilisation de crisis modifiers ou autres systèmes. • Maintenir un mécanisme de réponse rapide qui est capable de répondre à des chocs inhabituels et inattendus ou dans les zones géographiques sans présence régulier de l'aide humanitaire • Envisager de créer, ou élargir, un portefeuille spécifique de programmes de transitions permettant d'étendre le soutien aux communautés après un pic des besoins et une réponse rapide 	<ul style="list-style-type: none"> • Ouvrir des voies de collaboration avec les ministères pertinents pour concevoir des mesures permettant de clarifier certaines questions relevant du cadre juridique • Envisager un groupe de travail juridique conjoint • Partager et combiner l'analyse de l'économie politique et mutualiser la collecte et l'analyse des renseignements au sein des organisations et des plateformes de coordination afin de renforcer la diligence raisonnable et de minimiser les possibilités de corruption • Envisager la création d'un bureau du médiateur (Ombud's Office) • Réduire l'inefficacité et améliorer la participation de tous les acteurs aux mécanismes de coordination 	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter et promouvoir la prise de décision basée sur la gestion de risques, y compris l'examen minutieux des risques de corruption • Permettre une certaine souplesse en ce qui concerne le type de réponse nécessaire et les cycles de dépenses • Le financement des programmes d'urgence et humanitaires devrait permettre d'inclure une présence continue du personnel expérimenté sur le terrain, un suivi indépendant et une analyse du contexte ainsi que des équipes de gestion des risques • Permettre l'établissement de rapports de synthèse sur la corruption, par l'organisation de mise en œuvre pour le bailleur, avec identification des types de cas nécessitant un signalement immédiat • Revoir l'obligation d'utiliser les lignes verts

APERÇU DU RAPPORT

Le rapport est divisé en 5 sections principales.

La section 1 présente la Revue Opérationnelle et expose sa méthodologie. **La section 2 détaille** le contexte humanitaire en RDC en relation avec l'intégrité de l'aide. Ce chapitre comprend une section séparée sur la réponse à Ebola.

La section 3 présente les conclusions de la revue, en commençant par un aperçu des pratiques de corruption et de la dynamique juridique. Elle est suivie de la présentation des risques de corruption, des facteurs la facilitant et des principales mesures de prévention et d'atténuation par étape du cycle du projet. Elle est suivie d'une section spécifique sur la protection contre l'exploitation et les abus sexuels et les politiques organisationnelles et humanitaires.

La section 4 conclut le rapport et est suivie par **la section 5 qui présente** les recommandations opérationnelles et stratégiques.

Une matrice des risques détaillée sous forme de tableau est fournie à **l'annexe 1**. Cette matrice regroupe les risques décrits dans la présente revue, ainsi que les facteurs les facilitant, les indicateurs de ces risques et leurs acteurs potentiels. Elle fournit également une série de procédures suggérées en rapport avec les risques et les pratiques décrits, souvent de manière plus détaillée que ce qui est décrit dans le rapport.

Un tableau contenant des propositions d'actions détaillées qui permettraient de soutenir la réalisation des recommandations proposées est ajouté à **l'annexe 2**. Enfin, les **annexes 3 et 4** donnent un aperçu respectivement des questions et du cadre d'analyse de la Revue Opérationnelle et du travail de terrain entrepris.

1. INTRODUCTION

1.1 OBJECTIF, CADRE D'EVALUATION, PORTEE ET PUBLIC VISE

Au début de l'année 2019, une organisation humanitaire active dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC) a signalé l'existence d'une affaire de fraude s'étalant sur une année, impliquant une aide humanitaire en espèces, aux bailleurs et à la communauté humanitaire. On a réalisé qu'un effort conjoint était nécessaire de la part de la communauté humanitaire pour mieux identifier et répondre aux pratiques de corruption dans l'assistance humanitaire. Un groupe de travail conjoint de lutte contre la fraude a été créé à Kinshasa et à Goma (*TAFTAF ou Anti-Fraud Task Forces – AFTF*) et une « Revue Opérationnelle de l'exposition aux pratiques de corruption dans les mécanismes de mise en œuvre de l'aide humanitaire en RDC » a été commandé (la Revue Opérationnelle).

Les principaux **objectifs de la Revue Opérationnelle** étaient les suivants

- a) Produire une analyse des risques liés à la corruption et à la fraude, à toutes les étapes du cycle de projet dans les chaînes d'approvisionnement communes au secteur humanitaire en RDC, qui soit également sensible au genre et axée sur la protection.
- b) Examiner les mesures de prévention et d'atténuation existantes qui sont efficaces et indispensables pour réduire les risques de corruption. Compléter l'identification de solutions potentielles pour réduire les risques de corruption dans le cadre de modalités de programmes spécifiques et de systèmes de réponse d'urgence. Il s'agira de recommandations opérationnelles et stratégiques réalisables et abordables pour la communauté humanitaire en RDC.

Cette revue a suivi une approche d'enquête appréciative qualitative et a analysé les risques pour l'intégrité de l'aide aux niveaux suivants :

- Dynamique de la corruption et des pratiques de corruption et empiètement sur l'intégrité de l'aide en RDC.
- Identification des risques communs au sein du cycle de projet, en mettant l'accent sur les programmes de distribution humanitaire, mais pas exclusivement, et incluant toutes les modalités de distribution (espèces, bons, en nature).
- Mise en place de systèmes organisationnels pour prévenir et atténuer les risques de corruption.

Les questions de recherche se sont organisées autour de plusieurs axes d'enquêtes :

- Les politiques existantes sont-elles efficaces en matière de prévention et d'atténuation de la corruption, de la fraude et de l'exploitation et des abus sexuels ? Quelles sont les opportunités et les obstacles à leur mise en œuvre réussie ?
- Quels sont les domaines du cycle de projet les plus vulnérables à la corruption et pourquoi ?
- Certaines modalités du programme sont-elles plus exposées que d'autres et pourquoi ?
- Certaines modalités d'intervention sont-elles plus exposées que d'autres ?
- Comment le calendrier et la rapidité/urgence d'une réponse particulière affectent-ils les risques et les niveaux d'exposition à la corruption ?
- La durée des interventions humanitaires est-elle un facteur pertinent dans le degré de prévalence de la corruption ?
- Quels sont les mécanismes existants entre les membres des communautés et les agences qui permettent ou empêchent les pratiques de corruption tout au long du cycle du projet ?
- Quels autres mécanismes/pratiques devraient être développés et mis en œuvre ?

Un ensemble de questions de recherche détaillées et le cadre d'évaluation de l'analyse sont disponibles à l'annexe 3.

Une attention particulière a été accordée aux facteurs généraux qui favorisent et entravent la corruption, tels que les contraintes d'accès, la disponibilité du personnel, le contexte, les rôles des hommes et des femmes, les contrôles internes, les systèmes de réponse, les règles et procédures et la sécurité.

La revue n'a pas entrepris de faire une investigation sur les soupçons individuels ou des cas de fraude. Les soupçons exprimés au cours des entretiens et des discussions ont été traités à la discrétion de l'évaluateur et renvoyés aux mécanismes de signalement et de plainte appropriés.

Si la revue a formulé chacune de ces recommandations pour la rendre la plus opérationnelle possible, il est évident qu'elles devront être adaptées à chacune des organisations concernées, en fonction de leurs moyens, objectifs et zones de travail.

Le **public** de ce rapport est le comité de pilotage de la revue, DFID et l'équipe humanitaire nationale au sens large ainsi que la communauté humanitaire en RDC.

1.2 MÉTHODOLOGIE

Trois consultants internationaux et deux chercheurs congolais ont réalisé cette étude de janvier à avril 2020.

L'approche méthodologique a combiné la collecte et l'analyse des données primaires avec un examen des données secondaires. Les données primaires ont été recueillies presque exclusivement au cours de la recherche sur le terrain par le biais d'entretiens semi-structurés, de discussions de groupe, d'un atelier de description des problèmes et d'identification des solutions, et d'observations. Au départ, une méthode d'échantillonnage raisonné a été utilisée, à partir de laquelle l'équipe de consultants a complété la liste des informateurs clés (IC) durant leur recherche sur le terrain par un échantillonnage par effet « boule de neige » et l'identification d'autres sources internes (contacts personnels). Au total, 402³ parties prenantes (151 femmes et 251 hommes) ont été consultées au cours de la revue.

Le travail de terrain a été effectué à Kinshasa, au Nord-Kivu (Goma, Kitchanga/Mweso, Kiwanja/Ruthuru), au Sud-Kivu (Bukavu, Kalehe, Uvira et Baraka) et au Tanganyika (Kalemie, Mwaka, Kikumbe). L'un des chercheurs nationaux a également mené des entretiens avec des personnes déplacées du Kasai et des organisations de l'aide à Kikwit. Les lieux ont été choisis en fonction de la densité des interventions et des besoins humanitaires tels qu'identifiés dans l'Aperçu des Besoins Humanitaires d'OCHA et confirmés lors des entretiens préliminaires. 185 entretiens semi-structurés ont été réalisés auprès de différents groupes d'acteurs. Les ONGI représentaient un peu plus d'un quart des répondants (26%) ; les agences des Nations unies et les ONG nationales en représentaient chacun un cinquième (21%); les bailleurs constituaient 8% de l'échantillon et 6% supplémentaires étaient issus des Mouvements de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les répondants sont issus d'un mélange de cadres expérimentés et de la direction pays des organisations d'aide ainsi que de personnels de niveau intermédiaire (chefs de projets, responsable des ressources humaines, etc.), issus de différents types d'organisations ; la plupart ayant été actifs dans l'aide humanitaire depuis au moins 5 ans. Les 18% restants provenaient de fournisseurs (6%), de l'administration (6%), d'agences gouvernementales (3%) et de la communauté bénéficiaire (3%).

Au total, 17 discussions en *focus group* (FGD) ont été menés avec 167 participants sur dans l'ensemble de provinces ciblée par le travail terrain. 60% des participants étaient récemment déplacés et/ou retournés ; les autres participants venaient du secteur commercial (17%), d'ONGN (10%) et d'autres membres de la société civile (13%).

³ 235 entretiens semi-structurés et 167 participants aux groupes de discussion

Un atelier de description des problèmes et un atelier de recherche de solutions ont eu lieu à Kinshasa, avec un total de 42 participants pour les deux ateliers. Dans le cadre de l'accord de confidentialité de cette revue, les noms des principaux acteurs participants ne seront pas divulgués.

Des données secondaires ont été examinées à la lumière des questions de recherche. Il s'agissait notamment d'audits internes, de rapports d'évaluation et de tout autre rapport supplémentaire pertinent.

Un aperçu détaillé du travail sur le terrain et de la collecte de données primaires est fourni en annexe 4.

1.3 L'ANALYSE DES DONNEES ET L'ASSURANCE DE LA QUALITE

Les données recueillies ont été analysées comme suit :

Phase de démarrage : Entretiens préliminaires à Kinshasa et à distance et examen des données secondaires avant élaborer la revue, sa méthodologie et ses processus. Un plan de travail détaillé a été élaboré.

Phase de mise en œuvre - travail sur le terrain : Des données primaires ont été recueillies en divers endroits du 26 février au 20 mars. Les données secondaires ont été analysées en continue. Les conclusions émergentes ont été discutées sur une base évolutive entre tous les membres de l'équipe de la revue tout au long du travail sur le terrain. Un atelier d'analyse des données a eu lieu vers la fin du travail sur le terrain. Une courte séance de débriefing a eu lieu avec le comité de pilotage (téléphone) à la fin de la phase de travail sur le terrain.

Phase de mise en œuvre – rédaction du rapport : Une approche de triangulation en quatre volets a été utilisée :

Triangulation des sources : Comparaison de données provenant de différentes sources (différents groupes d'acteurs, documentation et observation).

Triangulation des méthodes de collecte : Comparaison des données recueillies par différentes méthodes (entretiens, DG, examen de documents).

Triangulation géographique : Comparaison des données par localisation.

Triangulation des chercheurs : Comparaison des données recueillies par les différents chercheurs.

Phase de clôture : Afin d'assurer une appropriation optimale et des recommandations réalisables, deux ateliers de validation ont été prévus mais sont actuellement en attente en raison de la pandémie de Covid-19. La méthode, la portée et le calendrier de ces ateliers seront décidés conjointement par le comité de pilotage et l'équipe de la revue au début du mois de mai 2020.

1.4 LIMITATIONS

Le travail sur le terrain à Nyunzu/Tanganyika a été annulé en raison de la situation sécuritaire, et le travail sur le terrain à Fizi/Sud Kivu a été annulé en raison d'un mélange de contraintes logistiques et sécuritaires. Le travail de terrain dans des endroits accessibles a été augmenté et un chercheur local basé dans la province du Kwilu a été mobilisé pour mener des entretiens avec les personnes déplacées du Kasai, les ONGN et les autorités de Kikwit. Le travail de terrain à Bunia/Ituri n'a pas été effectué en raison des nouvelles restrictions de voyage imposées au niveau mondial à la suite de la pandémie de Covid-19. (Ces développements affecteront invariablement la tenue des ateliers de validation, de nombreux intervenants étant à l'étranger et les grands rassemblements en personne étant hors de question)

Preuves et documentation : À quelques exceptions près, les données des rapports d'investigation et des audits internes non publics ont été inaccessibles en raison des restrictions imposées par les organisations en matière de gestion des données. L'obtention de données auprès de sources internes bien informées et du personnel d'aide actuel a constitué un précieux substitut.

Données : Les données secondaires complètes sur la gestion des alertes, les processus de prise de décision concernant les alertes, l'évaluation des besoins, les choix d'interventions et le choix des organisations partenaires n'étaient pas disponible ou n'ont été disponibles que de façon limitée pour l'équipe de la revue.

Cela a limité la présentation de ces sujets aux expériences recueillies lors des entretiens et des évaluations et audits accessibles au public.

La taille de l'échantillon de 402 parties prenantes représente de nombreuses facettes de la communauté des acteurs impliqués dans la réponse aux crises humanitaires en RDC mais ne prêtant pas à l'exhaustivité. Les données primaires collectées peuvent ne pas être entièrement représentatives des communautés humanitaires, officielles et bénéficiaires.

2. LE CONTEXTE HUMANITAIRE ET L'INTEGRITE DE L'AIDE

L'histoire de l'aide humanitaire contemporaine en RDC trouve ses racines dans la réponse aux mouvements de population lors de la crise du Kasaï en 1992, suivie de près par l'émergence d'une vague de crises dans l'est du pays alors appelé Zaïre. Une dynamique complexe de conflit de longue date a été suivie par l'afflux massif de centaines de milliers de réfugiés du Rwanda en 1994, ce qui a conduit à la création de camps de réfugiés et à une épidémie catastrophique de choléra et de shigellose. En 1996, les opérations militaires dans les camps ont provoqué le retour chez eux de certains réfugiés rwandais, et la fuite d'autres vers Kisangani et plus au sud-ouest. A la suite de ces opérations militaires, la première guerre du Congo a eu lieu, Mobutu a été évincé et Laurent Kabila est devenu président. Le Zaïre a été rebaptisé République démocratique du Congo en 1997. L'est du pays est resté extrêmement instable et a connu la deuxième guerre du Congo, caractérisée par des conflits entre factions politiques et groupes armés, l'ingérence des États voisins et des violations massives des droits de l'homme et du droit humanitaire.⁴ Le Conseil de sécurité des Nations Unies, par la résolution 1279 du 30 novembre 1999, a créé la Mission de l'Organisation des Nations unies au Congo (MONUSCO).⁵

Au départ une approche centrée sur l'aide dans les camps de réfugiés, l'aide humanitaire s'est par la suite tournée vers la réponse aux besoins créés par les nombreuses crises différentes résultant de l'évolution du contexte : personnes déplacées temporairement ou définitivement, anciens et nouveaux réfugiés, populations non mobiles mais terrifiées par les massacres qui continuent de se multiplier dans un climat de quasi-impunité. Sur une période de plus de 25 ans, l'aide humanitaire est devenue une ressource établie pour les populations, les pouvoirs locaux et les entrepreneurs, créant un modèle économique humanitaire qui s'est intégré à l'économie de guerre globale. Dans ce contexte, et même s'il y a des avancées vers la paix, le contexte de la RDC reste fragile,

La RDC a lancé des appels de fonds annuels consécutifs depuis plus de dix ans, avec une moyenne de 580 millions de dollars US de financement total par an. Au cours des deux dernières années et en raison de l'épidémie d'Ebola, le financement s'est élevé à un peu plus d'un milliard de dollars US⁶.

La gravité des besoins change avec les situations complexes de déplacements de populations sur la base de conditions de vie déjà précaires et de l'extrême pauvreté, de la malnutrition chronique et de l'insécurité alimentaire. Enfin, des dynamiques épidémiologiques complexes liées à l'endémicité du choléra, de la rougeole et du virus Ebola créent d'autres ensembles de besoins. Face à l'aspect de plus en plus chronique des besoins humanitaires, le système et les organisations d'aide ont dû s'adapter à des situations complexes et ont évolué autour de plusieurs axes :

L'introduction croissante de l'aide en espèces et coupons de diverses formes. Cela va des transferts financiers via les banques et les réseaux téléphoniques à l'utilisation de bons électroniques ou sur papier, ou, dans certains cas, à la distribution directe d'espèces aux bénéficiaires. Le programme "argent contre travail" (*cash for work*) est rarement utilisé. L'aide en espèces est une priorité pour les bailleurs avec une attention particulière portée à l'analyse des besoins, des risques et des options alternatives afin que la meilleure option soit choisie.

L'introduction de mécanismes de réaction rapide : Ceux-ci ont évolué et se sont multipliés au cours des dix dernières années, avec différentes structures en charge (UNICEF, consortiums dirigés par des ONGI), des participations variables des bailleurs, et des mécanismes d'alerte et de réponse cherchant à s'adapter.

⁴ OHCHR 2010

⁵ Pour référence voir : <https://monusco.unmissions.org/en/background>.

⁶ Moyenne 2006 à 2017 du financement total (appel et autres) déclaré (minimum 448,6 millions de dollars US et maximum 742,6 millions de dollars US). De : <https://fts.unocha.org/countries/52/summary/>

La gestion quotidienne de la coexistence avec des forces armées de natures et de capacités très diverses, allant de la composante militaire de la MONUSCO, des FARDC et des groupes armés non étatiques. Cela implique normalement des systèmes complexes de diplomatie humanitaire où l'accès et la présence doivent souvent être négociés avec des interlocuteurs capables de menacer des organisations et des individus. C'est un domaine où l'intégrité de l'aide est souvent en jeu, avec des demandes financières ou des demandes de recevoir une partie de l'aide.

2.1 EBOLA EN RDC ET LES DEFIS DE L'INTEGRITE DE L'AIDE

Cette étude s'est concentrée sur les programmes de distribution par suite des déplacements de populations, mais la corruption perçue lors de l'opération Ebola au Nord-Kivu a néanmoins été discutée par diverses parties prenantes. Les pratiques mises en œuvre lors de la réponse au virus Ebola auront inévitablement un impact direct sur la capacité des organisations d'aide à contrôler la corruption au sein de leurs programmes et sont la raison pour laquelle nous en parlons ici. Il est important de noter deux points :

- i) La réponse Ebola s'est déroulée en zone de conflit.
- ii) La réponse a été gérée en première ligne par des acteurs de santé publique.

Dans une étude de *Transparency International* sur l'intégrité de l'aide dans le Golfe de Guinée, plusieurs "risques critiques" pour l'intégrité de l'aide Ebola ont été identifiés. Il s'agit de la gestion et du recrutement de la flotte et des équipements logistiques, qui sont au cœur des problèmes de gestion des ressources. Des véhicules et du personnel sont nécessaires immédiatement et rapidement afin de répondre rapidement et avec agilité. Le paiement de frais de location élevés aux propriétaires de voitures, ainsi que d'indemnités et d'autres incitations au personnel, a rendu la participation à la réponse Ebola exceptionnellement attrayante, favorisant les abus de pouvoir. Les populations ont décrit ces pratiques comme faisant partie d'un « *Ebola Business* » et ont commencé à critiquer la réponse.⁷ Les mêmes schémas ont été décrits pour la réponse Ebola dans le Nord Kivu, mais ils sont exacerbés par la présence de réseaux illicites et de groupes armés. La mort du Dr Richard Valéry Mouzoko Kiboung⁸, un épidémiologiste qui a été tué le 19 avril dans une attaque par l'une des milices à Butembo alors qu'il présidait une réunion avec les membres de l'équipe de réponse Ebola, s'est produite dans ce contexte compliqué. Selon les différentes sources consultées lors de la revue, l'assassinat, visait la réponse d'Ebola et ceux qui représentaient des entraves à la captation d'une manne financière considérable.

De nombreux entretiens au Nord-Kivu ont révélé que ces mêmes problèmes existaient dans le cadre de la réponse à Ebola en RDC et avaient en fait créé la même perception d'un "Ebola Business"⁹. La mobilité est essentielle pour la réponse et la gestion d'une telle crise. Cependant, la location de véhicules appartenant au personnel des équipes de réponse Ebola a, selon de nombreuses sources, entraîné des niveaux de dépenses exceptionnellement élevés. Cela semble être le résultat de "marchés captifs" dans lesquels la négociation des prix a été pratiquement absente sous prétexte de la nécessité d'une opérationnalité rapide. En outre, la réponse au virus Ebola en RDC opère dans des zones de conflit où l'insécurité est élevée et des escortes des forces armées de la RDC (FARDC) et des mouvements armés ont été mises en place. Ces escortes auraient également été fournies à des coûts très élevés. Des tensions importantes sur la question de savoir qui peut bénéficier des ressources disponibles pour la réponse au virus Ebola se sont développées entre certains acteurs de la réponse et les parties au conflit et ont favorisé le développement d'économies illicites. Les tentatives de dénonciation de certaines pratiques par certains responsables ont au mieux été étouffées et ont entraîné des menaces sur certains staffs pour qu'ils se taisent.

⁷ Grünewald et Burlat 2017

⁸ RadioFrance 2019, LeFigaro 2019

⁹ Voir aussi Libération 2020 ; Bujakera 2020

Une autre pratique très inquiétante est la rémunération des chefs de communauté en échange d'informations sur l'épidémie. Cette pratique fausse considérablement l'intégrité du système d'information épidémiologique. L'exploitation sexuelle, en particulier le sexe pour le travail, a aussi été signalée par les personnes interrogées¹⁰.

Ces pratiques se produisent tout au long de la mise en œuvre et certaines d'entre elles sans aucune discussion avec les mécanismes de coordination humanitaires et les acteurs humanitaires qui sont continuellement présents au Nord-Kivu. Elles représentent des risques sérieux pour l'intégrité non seulement de la réponse à Ebola mais aussi de toutes les réponses humanitaires au Nord Kivu.

Les personnes interrogées dans le cadre de cette revue ont déjà souligné qu'elles subissent des pressions de la part de mouvements armés pour qu'elles utilisent des escortes payantes et qu'un refus peut entraîner des incidents de sécurité. De plus, cette nouvelle réalité affecte déjà les organisations d'aide au Nord-Kivu où membres des communautés demandent à être payés pour fournir des informations sur les besoins humanitaires de leur communauté et des nouveaux candidats au personnel s'attendent à des salaires très élevés

3. RESULTATS

3.1 CORRUPTION ET DYNAMIQUE JURIDIQUE

La nature et l'ampleur de la corruption représentent des défis considérables pour le secteur de l'aide humanitaire et risquent d'entraver l'efficacité de l'aide en RDC. Des années de régime kleptocratique, de violence politique et de conflit armé ont institutionnalisé une culture de la corruption.¹¹ Les dynamiques de conflit et les luttes continues pour le pouvoir économique, politique et social, qui caractérisent la fragilité de l'État en RDC, continuent à alimenter le "complexe de la corruption".¹² Cette section présente les principales dynamiques qui sous-tendent le fonctionnement de la corruption en RDC ainsi que les questions associées qui découlent du cadre juridique et de son application.

3.1.1 Dynamique de la corruption

La corruption en RDC est endémique¹³ et aucun secteur n'est à l'abri de la diversité des modes de corruption, y compris l'aide humanitaire. La corruption englobe un système de pratiques illicites qui sont propagées par des institutions étatiques faibles qui dissimulent de vastes réseaux de clients et de communautés. Dans tous les secteurs, la corruption prospère en canalisant les ressources par le biais de pratiques prédatrices vers les hiérarchies institutionnelles, qui sont généralement basées sur ces réseaux clientélistes.¹⁴ Ces réseaux peuvent être constitués d'acteurs au sein des organisations d'aide et entre elles, ainsi que de fournisseurs du secteur privé, d'autorités locales et, dans certains cas, de personnes d'influence parmi les bénéficiaires. Sans une étude plus approfondie, il reste difficile de déterminer le niveau précis de "captation prédatrice" de l'aide. Malgré le secret et le tabou qui entourent les discussions publiques et l'examen formel de la corruption dans l'aide humanitaire en RDC, toutes les parties prenantes de la Revue Opérationnelle ont confirmé l'existence de la corruption.

¹⁰ Voir aussi Kapur 2020

¹¹ Lemarchand 2009

¹² Pour un aperçu du « complexe de corruption », voir Olivier de Sardan 1990

¹³ La RDC se classe dans le 5^e percentile inférieur de l'indicateur de « contrôle de la corruption » de la Banque mondiale, bien en dessous de la moyenne mondiale. Voir Banque mondiale 2018

¹⁴ Les réseaux clientélistes et néo-patrimoniaux dominent les secteurs publics, privés et à but lucratif. Le clientélisme désigne généralement une relation personnalisée et réciproque, qui peut être caractérisée par des loyautés institutionnelles selon des lignes régionales ou ethniques, des alliances et des allégeances sur un plan personnel. Pour une description détaillée de la relation entre clientélisme et néo-patrimonialisme, se référer à l'annexe C du rapport de démarrage de la revue opérationnelle.

Outre les pots-de-vin de routine, les pratiques de corruption en RDC s'étendent au népotisme, aux abus de budgets, aux détournements de fonds et autres formes de malversations, au trafic d'influence et aux abus de pouvoir tels que la vente d'actifs à des fins privées¹⁵. Généralement un exercice de négociation, les femmes peuvent être victimes de la corruption plus sévèrement et sous des formes différentes que les hommes, en raison de leur statut socio-économique plus faible et des vulnérabilités qui y sont liées. Un risque spécifique auquel les femmes sont confrontées est l'exploitation et les abus sexuels commis par des personnes en position de pouvoir, dont les survivants sont confrontés à la pauvreté et à un accès limité aux ressources et au recours à la justice.

En RDC, un certain nombre de normes et pratiques sociales favorisent les pratiques de corruption. En particulier, dans un contexte où les relations personnelles et les réseaux de solidarité jouent un rôle central, le prix à payer pour accuser un individu de corruption peut être élevé. En effet, une partie des élites politiques au pouvoir durant certaines phases de l'histoire de la RDC a utilisé la rhétorique anti-corruption pour cimenter le contrôle des institutions de l'État et éliminer les rivaux et les opposants politiques.¹⁶ Avec une histoire socioculturelle de soumission à l'autorité et de lutte pour la survie dans un contexte d'extrême pauvreté, la population locale est régulièrement soumise à des pratiques de corruption, les subit, les tolère ou s'en rend complice, souvent avec une résignation collective. Les acteurs de la société civile représentent une population qui s'exprime activement contre les abus, mais avec peu de ressources et sous la menace constante des autorités locales. La culture de dénonciation de la corruption est d'autant plus dissuadée que l'action collective en réponse aux abus de pouvoir s'est historiquement terminée en arrestations. Ensemble, ces dynamiques posent des défis supplémentaires aux systèmes conçus pour détecter les pratiques de corruption.

3.1.2 Questions juridiques

La corruption est communément comprise comme l'abus d'un pouvoir confié pour un gain privé.¹⁷ La fraude peut constituer un acte par lequel la corruption peut être perpétuée ; cependant, selon le cadre juridique applicable, elle peut constituer des actes criminels distincts ayant des typologies différentes.¹⁸ Le Code pénal congolais a fait l'objet de révisions en 2005 qui prescrivent une série d'infractions considérées comme de la corruption.¹⁹ Pour cette raison et en vue des faiblesses inhérentes à l'État de droit, il existe peu de jurisprudence sur les affaires de corruption.

Au cours de la Revue Opérationnelle, les personnes interrogées ont soulevé certaines questions concernant le cadre juridique régissant les risques de corruption en RDC. Premièrement, les organisations d'aide ont exprimé des difficultés à résoudre les questions juridiques par le biais du système judiciaire congolais. La corruption dans le système judiciaire comprend les pratiques prédatrices des acteurs judiciaires et des plaideurs qui instrumentalisent le système judiciaire à leurs propres fins, ce qui entraîne une mauvaise application des lois.²⁰

¹⁵ Un large éventail de pratiques de corruption et de nomenclatures a évolué, qui sont décrites en détail à l'annexe C du rapport initial de la revue opérationnelle.

¹⁶ Le Monde Afrique 2020

¹⁷ La Convention des Nations Unies contre la corruption, notamment, ne comporte pas de définition formelle de la corruption mais décrit les infractions pénales potentielles qui peuvent constituer de la corruption.

¹⁸ Selon le cadre de lutte contre la fraude et la corruption du Secrétariat des Nations unies, « La fraude englobe tout acte ou omission par lequel une personne ou une entité déforme ou dissimule sciemment un fait matériel afin d'obtenir un avantage ou un bénéfice indu pour elle-même, pour elle-même ou pour un tiers, ou d'amener une autre personne à agir à son détriment. La corruption englobe tout acte ou omission qui abuse de l'autorité officielle ou cherche à influencer l'abus de l'autorité officielle afin d'obtenir un avantage indu pour soi-même ou pour un tiers ». Bien que cette définition fasse explicitement référence à « l'autorité officielle », les infractions de corruption ne sont pas strictement limitées aux actes impliquant l'autorité publique, mais, comme expliqué précédemment, à ce qui est « confié ». ST/IC/2016/25.

¹⁹ Cela inclut la corruption passive et active, la fraude et l'enrichissement illicite. Pour une explication détaillée de ces infractions et de leurs éléments constitutifs, voir *L'infraction de corruption et les infractions assimilées en droit pénal congolais : Guide pratique pour le personnel judiciaire*, Conseil Supérieur de la Magistrature, soutenu par le programme Essor et financé par le DFID. Le Guide présente la jurisprudence Congolaise limitée dans ce domaine.

²⁰ Parmi les autres pratiques, citons la rémunération à l'acte, les pots-de-vin pour obtenir des résultats recherchés, la corruption des acteurs judiciaires, les abus de pouvoir tels que la mauvaise application de la loi pour exercer une influence sur les parties civiles, ainsi que l'ingérence politique dans des cas individuels et le fonctionnement de réseaux de patronage dans l'ensemble du système.

Ces faiblesses institutionnelles font qu'il est important pour les organisations humanitaires de disposer de conseillers juridiques respectés et compétents, capables de naviguer dans le système judiciaire

Au cours de la Revue Opérationnelle, un certain nombre de problématiques juridiques ont été identifiées comme prioritaires en matière de gestion des risques de corruption.

Piloter une liste « A Ne Pas Contacter »

L'une de ces problématiques était l'absence d'un système fonctionnel permettant de partager des informations sur des personnes ou des entités soupçonnées ou reconnues coupables d'actes de corruption. Si les organisations multilatérales gèrent de telles listes, l'efficacité de leur fonctionnement demeure mitigée²¹. Actuellement, il n'existe pas de liste « A ne pas contacter » systématisée des employées licenciées pour leur implication dans des pratiques de corruption. Certaines organisations humanitaires partagent ces informations avec leurs semblables, ce sur la base de relations personnelles. La plupart des personnes interrogées estime qu'il leur est légalement interdit de créer une telle Liste « A ne pas contacter ». D'autres semblent penser qu'une liste interne partagée entre les organisations serait autorisée. Des échanges avec des avocats congolais ont indiqué qu'ils n'avaient pas connaissance d'une disposition législative ou réglementaire interdisant explicitement l'utilisation de telles listes.²²

Le pilotage d'un mécanisme tel qu'une liste « A ne pas contacter » peut-être envisagé pour potentiellement couvrir à la fois les travailleurs humanitaires et les fournisseurs qui se livrent à des pratiques de corruption. Le fondement juridique ainsi que le fonctionnement d'une telle liste soulèvent une multitude de questions. Est de fait exigé un examen plus approfondi, que ce soit de sa nature et de sa portée potentielles, des critères d'inclusion, des moyens de vérification et du type de base de preuves, de la composition et du système de rotation d'un éventuel comité de gestion et un comité de surveillance, des obstacles juridiques potentiels (lois sur la protection des données et/ou de la vie privée) et, enfin, du degré de compatibilité d'une telle liste avec les procédures préexistantes au sein même des organisations humanitaire. Les questions relatives au statut d'une telle liste (outil public versus outil interne), ainsi que les critères d'inclusion et les moyens de vérification posent inévitablement des difficultés supplémentaires dans le cas d'allégations plutôt que dans les affaires de corruption avérées. Envisager d'inclure ou non (et si oui comment) dans cette liste des individus et entités faisant seulement l'objet de soupçons mais non-condamnés est inévitable puisque les organisations ont pu signaler que le personnel quittait souvent l'organisme avant qu'une investigation complète ne puisse être entreprise.

Autres considérations juridiques

Une difficulté connexe mentionnée par les personnes interrogées est la facilité avec laquelle les entreprises peuvent simplement se réenregistrer sous un autre nom. Bien que les récentes améliorations apportées à la loi sur l'enregistrement des entreprises en RDC comprennent la tenue d'un registre public des entreprises, l'accès au registre pour vérifier les liens avec d'anciennes entités corrompues s'avère être une entreprise compliquée. (C'est pourquoi certains conseillers juridiques ont proposé d'utiliser des normes pour les marchés publics auxquelles les fournisseurs peuvent se conformer volontairement).

Qui plus est, une autre question s'est posée au regard des difficultés liées à la résiliation du contrat et au recours aux clauses de « *force majeure* ». Ces problématiques peuvent être rassemblées et des notes d'orientation juridique pourraient être partagées afin de clarifier le droit applicable. Enfin, il convient de souligner l'importance d'exercer une diligence raisonnable complète à l'égard des ONGN. Cela est dû en particulier à la facilité avec laquelle les ONGN peuvent être enregistrées, dont la base juridique a été établie en 2002 pour faciliter l'épanouissement de la société civile dans le cadre des efforts de démocratisation du pays.

²¹ Voir la liste des opérateurs économiques exclus ou sujets à des sanctions financières de l'Union européenne ou encore la Liste des sociétés et individus inéligibles de la Banque mondiale (https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/anti-fraud-measures/edes/database_en); Voir aussi Transparency International (2014),

²² Ces questionnements s'étendent à l'application de l'article 70 du Code du travail congolais.

3.2 LA CORRUPTION TOUT AU LONG DU CYCLE DU PROJET

3.2.1 Alertes précoce, alertes vérifiées et évaluations des besoins

Le processus d'alerte précoce (*early warning*), d'alerte et d'évaluation des besoins a été identifié comme l'un des domaines à haut risque du cycle de projet, en particulier pour les distributions rapides. Les risques peuvent être soit internes aux organisations de mise en œuvre et au système humanitaire (suivi inadéquat du contexte, vérification des alertes et coordination) ; soit externes, avec la falsification ou l'exagération des alertes précoces et vérifiées, et des besoins, communiqués par les communautés et/ou les autorités, les forces armées ou les milices. Si des individus peuvent agir seuls, il est plus probable que des membres des communautés et/ou des autorités soient de connivence avec le personnel des organisations d'aide qui pourraient être à l'origine de certains comportements ou subir des pressions pour s'y soumettre. Sur la base des fausses informations fournies, il est possible d'orienter l'aide vers des zones géographiques spécifiques. Les faiblesses et les routines connues au sein des organisations et du système humanitaire sont susceptibles d'être exploitées. Cela peut conduire à l'allocation de l'aide dans des zones où elle n'est pas nécessaire ou l'est moins. Par conséquent, les populations vulnérables restent exclues et sous-assistés²³ et l'assistance potentielle est perdue.

La plupart des personnes interrogées, en particulier celles des ONGI, estiment que le système actuel de vérification des alertes est insuffisant. Bien que centralisées, les alertes humanitaires sont données ou collectées par les acteurs humanitaires auprès d'un certain nombre de sources au sein des communautés. Il n'existe pas de système systématique ou harmonisé, ce qui fait que des alertes non ou insuffisamment vérifiées sont enregistrées et prises en compte pour une analyse multisectorielle (MSA). Il a été souligné que le principal critère de validation (alerte émise par trois sources différentes) est inadéquat car il néglige d'évaluer la crédibilité et la diversité des sources. En outre, en raison des pratiques différentes des organisations d'aide, la manière dont les alertes spécifiques ont été vérifiées n'est pas claire. À la suite des efforts de la AFTF, certaines mesures²⁴ visant à améliorer ce système ont déjà été prises.

Au cours de cette revue, les personnes interrogées ont indiqué qu'une amélioration du système existant, en particulier la des alertes précoces, est très susceptible de réduire les risques pour l'intégrité de l'aide. *« Nous pouvons travailler relativement facilement sur ce point. Mais il faut accepter que le système actuel est en partie dysfonctionnel. Il a besoin d'une révision et de plus de ressources. »*²⁵ De même, des inquiétudes existent quant à la qualité de l'évaluation des besoins. Les problèmes de qualité souvent mentionnés sont la consultation insuffisante des communautés et des bénéficiaires potentiels de l'aide, le manque de diversité des sources consultées et la couverture géographique insuffisante lors des évaluations des besoins. La participation active de la communauté est impossible si l'équipe d'évaluation est obligée de se dépêcher et se concentre souvent sur la collecte d'informations provenant de sources identiques ou similaires. Ces mauvaises pratiques créent un manque de contrôle qui augmente les risques de corruption existants. En effet, le risque semble être plus élevé dans les zones où les acteurs humanitaires ne sont pas présents et lors d'interventions à court terme (*« hit-and-run »*).

Les facteurs augmentant les risques sont la connaissance approfondie et de longue date des mécanismes d'alerte et de réaction rapides par les communautés et les autorités. De plus, une intervention se produisant avec une certitude proche de 100 % après une évaluation des besoins²⁶ et le manque de suivi et de présence tangibles dans la région après l'intervention créent des points d'entrée pour la corruption. Une confiance excessive dans la technologie numérique par rapport aux yeux des responsables sur le terrain peut donner un faux sentiment de sécurité, surtout dans un contexte où la population sait très bien quelle réponse doit être

²³ L'identification des bénéficiaires de l'aide est abordée ci-dessous dans la section 3.2.4 Mise en œuvre

²⁴ Ces mesures se concentrent sur la crédibilité et la diversité des sources (alertes et évaluation de besoin) et sont décrites en détail dans la section consacrée aux recommandations ainsi que l'annexe 1 et 2

²⁵ Entretien avec des informateurs clés des ONGI.

²⁶ *« Si vous êtes habitué à l'assistance automatique après une évaluation des besoins, il vous suffit de vous assurer que la MSA se déroule dans votre région. Auparavant, le taux de réponse après la MSA était de presque 100% ».*

donnée aux questionnaires types d'évaluation des besoins. Enfin, la connaissance souvent insuffisante du contexte, des facteurs socio-économiques et de la dynamique du pouvoir local exacerbe encore les risques de corruption.

La présence de groupes armés et l'insécurité générale augmentent encore les pressions et les risques pour l'intégrité de l'aide. Plus précisément, les intermédiaires semblent être plus susceptibles d'exercer leur autorité de manière illicite et d'extorquer une partie de l'aide. En conséquence, les membres de la communauté reçoivent moins que ce qui est prévu par le projet et, étant dans des positions vulnérables, ils ne peuvent pas et/ou ne sont pas susceptibles de dénoncer les personnes puissantes des communautés telles que les autorités locales ou les membres des forces armées et des groupes armés.

3.2.2 Planification stratégique

La phase de planification stratégique est l'une des phases les moins exposées aux risques de corruption. Malgré cela, la planification peut être influencée si les décideurs font pression pour obtenir certains types de réponses afin de tirer profit des pratiques de corruption. Bien que l'existence de ce type de comportement ait été plusieurs fois mentionnées dans des interviews, il reste en général difficile à prouver et la Revue Opérationnelle n'avait ni le mandat ni les moyens de réaliser une investigation approfondie des exemples partagés. Des outils de planification plus précis, permettant des pratiques plus rigoureuses, doivent être mis en place pour réguler cette phase du cycle de projet.

La planification stratégique influence une série de facteurs importants qui peuvent permettre ou dissuader les pratiques corrompues. L'accent mis sur la rapidité se fait au détriment de la qualité des décisions prises.²⁷ Les programmes dont les réponses semblent trop prédéfinies et standardisées laissent moins de place à la flexibilité et à l'adaptation notamment en ce qui concerne les critères d'attribution, les contenus et types des réponses ainsi que leurs calendriers de mise en œuvre.

Décision "Go/No-Go" (faisabilité de l'intervention/évaluation des risques)

Ne pas reconnaître ce moment comme distinct dans le cycle du projet ou accélérer cette décision²⁸ augmente les risques de corruption, surtout si le personnel des organisations d'aide fait partie de systèmes de collusion établis. Il est difficile de démêler les raisons des décisions prises ici ; elles peuvent être fondées sur des évaluations manipulées des besoins qui ne laissent pas d'autre choix que d'y répondre, ou sur un processus décisionnel stratégique insuffisant fondé sur un manque de compétences et de capacités, ou sur des intentions corrompues. Une combinaison des trois est plausible. Les réponses seraient apportées là où elles sont plus faciles et plus faisables que là où elles sont le plus nécessaires, un défi qui a été identifié précédemment pour la réponse rapide aux mouvements de population (RRMP).²⁹

Choix de la modalité et du mode d'intervention

Les choix appropriés doivent être basés sur les besoins de la communauté, l'évaluation des besoins multisectoriels, l'évaluation du marché et les évaluations de la sécurité, mais les personnes interrogées ont décrit que les méthodologies d'intervention prédéfinies, le financement à court terme et la pression exercée sur les délais de réponse courts ne laissent pas suffisamment de flexibilité pour s'adapter aux besoins réels et prendre pleinement en compte le principe « *Do-No-Harm* ».

Les mécanismes de réponse rapide, se concentrent sur l'assistance polyvalente en espèces, les coupons et les distributions en nature. D'un point de vue systémique et organisationnel, les risques de corruption, d'exploitation et d'abus sexuels sont presque identiques à dans les programmes de distribution d'argent et de coupon, mais les personnes interrogées parmi les groupes de parties prenantes ont déclaré que les interventions en espèces sont plus risquées car elles attirent davantage l'attention. D'autre part, « *Tout le monde*

²⁷ Multiples IC d'ONGI, d'ONGN, de bailleurs ; DARA 2010 ; DARA 2013 ; DARA 2018 ; Commission européenne 2018

²⁸ Une pratique consistant à combiner l'évaluation des besoins avec l'enregistrement et l'évaluation de la vulnérabilité

²⁹ Beaucoup d'IC ; voir aussi p.45 dans DARA 2018

aime le cash » - plus de gens veulent de l'argent liquide. Plus précisément, il est facile à utiliser et sa valeur perçue est plus élevée, même si les articles obtenus à l'aide de coupons ont une valeur financière plus élevée.

Les méthodes d'intervention semblent être largement prédéfinies et sont basées sur le type de financement fourni ainsi que sur la préférence et la structure de l'organisation chargée de la mise en œuvre. Les questions d'accès et de sécurité définissent généralement le timing plutôt que le comment de l'intervention. Certaines personnes interrogées soulignent que de telles décisions peuvent être prises avec une connaissance insuffisante de la réalité du terrain. Toutefois, un nombre limité d'exemples de réponses par le biais de mécanismes communautaires en cas de restrictions d'accès sévères a été donné. Dans de tels cas, une organisation de supervision peut ou non adapter ses systèmes de contrôle. Certaines personnes interrogées sont familières avec les normes de suivi renforcé dans la programmation à distance, mais il semble qu'elles ne soient généralement pas prises en compte pour les interventions en RDC. Ceci est en partie lié au fait que les différents conflits ne visent à priori pas les étrangers, et que la perception d'une « obligation de travailler sans aller sur le terrain » se fait moins ressentir que dans des contextes comme la Somalie, l'Afghanistan ou la Syrie, dans lesquels les occidentaux sont des cibles claires.

Participation (communauté, organisations gouvernementales, autorités)

Les personnes interrogées des ONGI qui ont partagé les exemples de participation présentés dans l'encadré ci-dessous ont confirmé que la participation active était importante non seulement pour une réponse appropriée et pertinente, mais aussi pour diminuer l'exposition aux pratiques de corruption. Elle contribue également à une véritable amélioration des relations entre les organisations d'aide et la communauté.

Au cours de la revue, la plupart des personnes interrogées et des participants aux FGD ont déclaré que la participation communautaire était au mieux passive et faisait rarement partie du processus de prise de décision ou de l'identification de solutions. Les membres de la communauté sont informés et fournissent des informations lorsqu'ils sont consultés sur les aspects pratiques et logistiques à différents stades du cycle du projet –

« *Les gens viennent nous voir et nous demandent des informations. Après cela, nous ne les revoyons plus, ou nous n'en entendons plus parler pendant une longue période ; Comment pouvons-nous leur faire confiance ?* » « *Nous sommes parfois informés, mais nous ne participons jamais*³⁰. »

Un manque de confiance mutuelle entre les organisations d'aide, les communautés, les organisations gouvernementales et les autorités locales a été décrit par de nombreux IC. Le manque de confiance des communautés envers les organisations d'aide est alimenté par des expériences de pratiques corrompues, de mauvaises performances et de réponses inappropriées.³¹ L'absence de participation active, conjuguée à la faible présence physique des décideurs sur le terrain et à l'utilisation intensive des outils électroniques de collecte de données, renforce cette méfiance. De même, les autorités et les organisations gouvernementales ont déclaré

Participation active de la communauté :

« Nous avons informé une communauté de personnes récemment déplacées d'une prochaine distribution en nature d'AME. Nous étions prêts à distribuer en quelques jours, mais la communauté nous a demandé de reporter à cause des acteurs armés dans la région. Certains déplacés dormaient à la belle étoile et avaient grand besoin de ces articles, mais ils préféraient attendre. Ils avaient peur d'être pillés après la distribution. Nous avons procédé à la distribution près de 4 semaines plus tard, une fois que la communauté nous a fait savoir qu'il serait désormais possible de le faire en toute sécurité. »

« Nous avons piloté un engagement communautaire actif et discuté des critères de vulnérabilité avec la communauté : plutôt que de cibler les plus vulnérables comme nous le faisons habituellement, nous avons distribué de l'argent à tout le monde. Plus de personnes en ont bénéficié, même si le montant était moindre. Mais c'était la préférence de la communauté et cela a bien fonctionné. »

³⁰ Voir aussi Quattrochi et al 2020 p. 34 - 36

³¹ Voir aussi Barbelet 2019, p.10

qu'elles sont au mieux informé et au pire contactées pour obtenir un soutien en cas de problèmes persistants avec les communautés. Ils déclarent ne pas être en mesure de participer efficacement aux processus décisionnels bien qu'ils participent aux mécanismes de coordination régionaux et locaux.³² Cela a été exprimé depuis le niveau du village jusqu'au niveau du gouverneur, en passant par les aires de santé. Cependant, lors d'entretiens à Goma avec les autorités provinciales, une volonté de s'engager à nouveau avec le secteur humanitaire pour traiter conjointement certains de ces problèmes communs a été affichée.

La coopération et la coordination avec les acteurs nationaux, locaux et les communautés varie fortement d'un lieu à l'autre, d'une organisation à l'autre et d'un secteur à l'autre. Les organisations d'aide partagent de multiples expériences de ceci. Lorsqu'il y a des demandes exagérées ou fausses de la part des communautés, le manque de coopération des autorités locales et les tentatives d'orienter l'aide vers les leurs plutôt que vers les plus vulnérables présente de risques pour l'intégrité de l'aide. Hélas ce cas de figure n'est pas rare et de nombreuses personnes interrogées des Nations Unies, des ONGI et des ONGN ont été confrontées à des autorités locales ou à des chefs de communauté qui leur demandaient ouvertement quelle serait leur part du budget du projet, en précisant qu'ils étaient « *les premiers bénéficiaires* » et en Ceci a créé un contexte de manque de confiance: Par conséquent, les chefs communautaires et traditionnels ainsi que les autorités et les agences gouvernementales sont souvent considérés comme « *faisant partie du problème.* » Cela contribue à limiter ou à exclure les interactions entre et avec ces parties prenantes, ce qui augmente la méfiance et les risques de pratiques de corruption. En même temps, le refus du personnel de céder aux exigences peut créer des risques sécuritaires.

Il reste important pour chacun de prendre conscience que si la plupart des acteurs sont motivés par un véritable esprit humanitaire et porteurs d'une vraie éthique, ainsi que la plupart des autorités et membres de la communauté ; aucun des groupes impliqués dans la chaîne de l'aide n'est exempt de personnes corrompues ou ayant recours à des pratiques prédatrices. Il est important d'avoir des systèmes permettant de travailler avec tous les groupes et de pouvoir identifier les pratiques prédatrices d'individus et de plusieurs individus conjointement au sein des groupes pour éventuellement, améliorer et rétablir la confiance mutuelle.

3.2.3 Mobilisation des ressources

Cette section traite des risques de corruption découlant de : i) la sélection et le travail avec les organisations partenaires ; ii) la passation de marchés ; et iii) le recrutement et la gestion des ressources humaines. Ces trois aspects de la mobilisation des ressources sont exposés à un niveau de risque élevé à très élevé. Les « opérations retour », le détournement, le favoritisme et le népotisme semblent courants, ce contre quoi les individus et surtout les ONGN luttent pour s'adapter.

Sélection et travail avec les organisations partenaires

Un certain nombre de risques et de pratiques de corruption ont été décrits dans la sélection des ONGN impliquant un comportement corrompu par le personnel des organisations d'aide, soit en complicité avec les ONGN, soit imposé à celles-ci.

Collusion et « opérations retour »

La pratique la plus courante décrite par les membres des ONGN est la demande d'(e) « *opération retour* » ; « *rétro commission* » ou « *un pourcentage* ». ³³ Comme l'expliquent les acteurs locaux, « *En plus de 20 ans d'expérience, il est fréquent qu'un pourcentage soit exigé pour obtenir un contrat en tant qu'ONG locale* » ; et « *Ça se fait partout.* » Le montant le plus souvent cité était de 10 à 12 % du montant total du contrat, qui devrait être remboursé sur le déboursement initial. Les ONGN locales ont expliqué qu'elles prélèvent le plus souvent ce montant sur leur

³² Voir aussi Brabant J. 2014

³³ Ainsi qu'un acteur de Kalémie l'a expliqué, « *Le système opération retour entre les structures national et celles internationale, c'est connu qu'ici beaucoup d'ONG locale travaille avec 60% du fonds alloué.* »

budget de fonctionnement, y compris les salaires, les frais de gestion et/ou les impôts. Cela ne veut pas dire que les ONGN locales ne participent pas elles-mêmes à la corruption, comme nous le verrons plus loin.

Le personnel travaillant dans les agences des Nations Unies a été le plus souvent cité pour s'être engagé dans ces pratiques, bien que certains aient également cité les ONGI. Certaines ONGN ont pu démontrer comment, dans certains cas, *quelques* membres d'un mécanisme de financement (au niveau local) ont pu être de connivence dans la sélection des bénéficiaires du financement, notamment en soutenant des ONGN identifiées, desquelles ils exigent par la suite une rétrocommission. Les membres des ONG ont expliqué : « *Nous n'avons pas eu le sentiment d'avoir le choix (mais d'accepter).* » Les membres de plusieurs ONGN ont déclaré n'avoir pas eu de problèmes avec les opérations retour³⁴ Les personnes interrogées dans les différentes régions de la RDC ont cité des pratiques d'opérations retour.

Une deuxième forme de corruption importante décrite dans les entretiens est l'attribution de projets à des organisations locales qui ne sont pas légitimes.³⁵ Il peut s'agir, par exemple, d'organisations avec lesquelles un membre du personnel de l'organisation contractante est en conflit d'intérêts direct, notamment si un membre de sa famille (épouse, frère), ou de sa communauté, crée l'ONGN dans l'intention explicite de lui verser des fonds dans le cadre d'un système d'opérations retour. Il peut également s'agir d'ONGN ayant peu d'expérience dans le domaine thématique ou géographique et qui ne sont pas connues de la communauté. Enfin, certaines ONGN légitimes peuvent néanmoins être de connivence avec un membre du personnel de l'organisation contractante pour influencer la prise de décision en leur faveur en échange d'une commission, même lorsque cette personne n'a pas d'intérêt direct dans l'ONGN.

Impact et réorientation des partenariats locaux

Les pratiques de corruption dans les partenariats locaux ont de graves conséquences pour le secteur de l'aide. Les ONGN ont décrit comment elles limitent leur capacité à répondre aux besoins de la communauté, ce qui retombe de manière disproportionnée sur les plus vulnérables et marginalisés et sur les femmes. Certains ont décrit que les personnels impliqués doivent manipuler les contrôles internes au sein des organisations d'aide pour dissimuler leurs pratiques de corruption, ce qui prend plus de temps pour traiter les décaissements et finit par entraîner des retards importants dans la mise en œuvre globale des activités des projets - même si on attend toujours d'eux qu'ils produisent des résultats. Un autre a fait remarquer que « c'est pourquoi, en tant qu'ONGN, nous luttons constamment pour atteindre les objectifs de nos projets et de nos propres opérations. »³⁶

Un débat commun concerne la nature des partenariats avec les ONGN. Les acteurs des ONGN ont exprimé une frustration considérable du fait qu'ils sont sous-traités pour la mise en œuvre de nombreux travaux avec une proportion correspondante de ressources allouées au financement de projets, en particulier avec les agences des Nations Unies dont les coûts de fonctionnement sont connus pour être élevés. Beaucoup ont demandé pourquoi ne pas financer directement les ONGN congolaises et s'assurer qu'une plus grande partie des fonds va aux communautés locales, s'interrogeant sur la nécessité d'un intermédiaire. D'un autre côté, les bailleurs reconnaissent que le financement direct nécessite une supervision et des ressources considérables (temps, personnel). Il est à noter qu'une ONGI a décrit la fourniture aux partenaires locaux d'un financement direct pour mener à bien des activités de projet (plutôt que conjointement) et a constaté une amélioration tant de la qualité des résultats que de l'optimisation des ressources. Les mesures d'atténuation décrites dans la matrice des risques offrent quelques alternatives à cet égard.

³⁴ Lorsqu'on lui a demandé pourquoi il pense que c'est le cas, un acteur d'une ONG a expliqué que le personnel congolais impliqué dans les mécanismes de financement apprécie ses positions, qu'il ne veut pas risquer de perdre.

³⁵ Un risque de corruption connexe cité est la passation de contrats avec des ONGN douteuses ayant des liens avec des acteurs politiques locaux.

³⁶ Un autre a ajouté : « Nous voyons d'autres personnes (du personnel local pour les agences) construire des maisons et acheter des voitures à Kinshasa - les fruits de la corruption. Où est passé tout leur discours sur la lutte contre la pauvreté et l'amélioration du statut des femmes ? »

Identification et passation de contrats avec les fournisseurs (vendeurs, négociants et prestataires de services)

Les passations de marché représentent un domaine majeur d'activité de corruption dans le monde entier,³⁷ pour lequel le secteur de l'aide en RDC ne fait pas exception. Les acteurs humanitaires interrogés connaissent les risques de corruption courants dans le domaine de la passation de marchés et possèdent des politiques et procédures internes variées en la matière. Les entretiens menés au cours de la Revue Opérationnelle ont permis d'identifier de multiples points d'entrée de la corruption dans les processus de passation de marchés. Les opérations retour ont été la pratique la plus citée, en particulier dans les secteurs des transports, des produits non alimentaires / articles ménagers essentiels (AME) et des semences, probablement en raison des volumes qui leur sont inhérents.

La matrice des risques qui accompagne ce rapport comprend une liste détaillée des pratiques et des risques de corruption courants dans les domaines suivants : gestion des entrepôts (fuites) ; fournisseurs et personnel interne (opération retour sollicités et non sollicités des fournisseurs, falsification des factures et des reçus, inflation des prix, mauvaise qualité à prix élevé) ; diligence raisonnable à l'égard des fournisseurs (conflits d'intérêts, diligence raisonnable insuffisante en ce qui concerne la propriété effective).

Les modalités par lesquelles ces pratiques sont facilitées peuvent être examinées comme suit :

Risques de corruption interne à l'agence/organisation	
« Complicité entre le personnel » au sein d'un département	« Cas de mission de service » : Un cadre expérimenté demande à un subalterne de verser des commissions sur les frais de mission (dans certains cas, il gonfle le nombre de jours ou d'activités pour tenir compte de la commission).
	« Cas d'un contrôle de service » : Un cadre expérimenté propose un pot-de-vin à un subalterne pour « corriger » (c'est-à-dire falsifier) les données figurant sur les reçus et les pièces justificatives correspondantes.
"Complicité entre deux services"	« Cas d'un contrôle des auditeurs » : Collusion entre services internes en cas d'audit interne, y compris la falsification de documents.
Pratiques de corruption impliquant des acteurs extérieurs à l'agence/organisation	
Fournisseurs externes	Achat et distribution : En complicité avec les fournisseurs, le personnel de la logistique et/ou du projet peut évaluer et manipuler les offres de biens ou de services (nettoyage, location locale, hôtels). Les prix et/ou la qualité peuvent être fixés de manière à tenir compte des commissions. Le risque de corruption augmente lors de l'acquisition de biens ou de services qui ne sont pas facilement accessibles, ou lorsque les négociations se font avec un fournisseur unique. Une ingérence politique peut se produire lorsque les autorités locales font pression pour utiliser certains fournisseurs avec lesquels elles sont en conflit d'intérêts. Les distributeurs malfaisants peuvent ne pas livrer le montant d'aide convenu, en gardant une partie pour la revente sur le marché privé. Les fournisseurs malfaisants peuvent ne pas respecter les termes du contrat (en s'appuyant sur l'opacité juridique).
Douanes et exonérations	Manque de transparence dans l'application des exonérations pour les organisations d'aide humanitaire ; manipulation des droits et taxes par les agents.

³⁷ La corruption dans les marchés publics est courante. Le rapport de l'OCDE sur la corruption à l'étranger de 2014 liste ces secteurs comme étant particulièrement vulnérables : les industries extractives, la construction, le transport et le stockage, et l'information et la communication.

Opération retour, appels d'offres et conditions du marché

Les entretiens ont mis en évidence des facteurs spécifiques qui facilitent le risque de corruption, notamment la nature et la portée des processus d'appel d'offres, la collusion et les difficultés à signaler les demandes de d'opérations retour, et les conditions générales du marché. Les opérations retour peuvent être sollicités ou non par l'acheteur ; en effet, les personnes interrogées ont expliqué que les fournisseurs s'attendent à devoir verser une commission dans le cadre des achats ou des contrats, même si cela n'est pas formellement arrangé. (Un responsable des achats a décrit la réception d'enveloppes d'argent non sollicitées lors de la collecte de marchandises ; lorsqu'il a refusé le paiement, le fournisseur a expliqué que quelqu'un devait prendre l'argent pour éviter des problèmes lors de futurs achats ; alors que l'argent est allé à un collègue, il a noté que si vous refusez, « les gens vous regarderont de façon suspecte »). L'ampleur des opérations retour pour les passations de marché mentionnées par les personnes interrogées se situe entre 10 et 30 % de la valeur du contrat, 10 % étant le plus souvent cité. Dans certains cas, par exemple avec les prestataires de services, un pot-de-vin peut être exigé d'avance comme paiement de « facilitation ».

Les processus d'appel d'offres ont également été décrits comme créant des points d'entrée pour la corruption. Des exemples ont été donnés, confirmant les cas où des fournisseurs sont coachés par des acteurs internes pour obtenir des offres gagnantes. Les fournisseurs et le personnel travaillant dans le secteur de l'aide ont également expliqué que les termes de référence des appels d'offres ne reflètent souvent pas les réalités du marché en RDC (par exemple en termes de calendrier, de quantité, de qualité). Pour être en mesure de se conformer, les fournisseurs peuvent conclure des accords avec certains personnels internes des organisations pour leur faire gagner du temps, gagner en flexibilité sur la qualité, etc. En effet, les unités logistiques ont admis que les fournisseurs livrent très rarement ce qu'ils promettent dans leurs offres. En effet, les unités logistiques ont admis que les fournisseurs livrent très rarement ce qu'ils promettent dans leurs offres. En conséquence, les offres ne sont pas respectées et il s'ensuit une collusion avec des acteurs internes. Par exemple, les unités logistiques ont admis que les fournisseurs ne tiennent que très rarement leurs promesses dans leurs offres,

- i) Le fournisseur a une qualité de marchandises appropriée mais un stock insuffisant - Il demandera à acheminer une première livraison puis la retardera afin de pouvoir commander davantage et donnera un pot-de-vin pour gagner en flexibilité ; ou
- ii) Le fournisseur n'a pas de stock réel du tout - Il donne un pot-de-vin pour obtenir des délais plus longs une fois le contrat obtenu, ce qui peut prendre du temps pour acheter les marchandises.

Dans le secteur des transports, les personnes interrogées ont décrit être parfois confrontés à des prix perçus comme étant considérablement plus élevés que les coûts réels, en particulier pour les poids lourds, ce qui suggère un comportement d'entente et de fixation des prix parmi les fournisseurs.³⁸ D'autres ont expliqué que les variations de prix peuvent être attribuées au fait que les fournisseurs intègrent le montant des opérations retour. Plus précisément, les opérations retour ont été citées comme allant jusqu'à 30 % du prix, ce qui correspond à la somme d'un ensemble de « *rétro commissions* » plus petites qui sont réparties entre plusieurs agents et qui peuvent cumulativement augmenter considérablement les prix. Un acteur indépendant qui travaille avec le secteur des transports a expliqué que les fournisseurs acquiescent par crainte de perdre des parts de marché.

Les abus de prix et les opérations retour ont également été décrits dans le secteur des semences, expliqués par certains pour couvrir le coût des opérations retour. Ces retours peuvent inclure un pourcentage de la commande ou une réduction du tonnage acheté pour le vendre à des particuliers. De même, les initiés peuvent remplacer les échantillons de semences destinés à la distribution par des alternatives de moindre qualité (connues sous le nom de « tout venant »). Les responsables ont été décrits comme travaillant principalement dans les agences des Nations Unies (en plus de quelques ONGI), et principalement des acteurs qui travaillent dans le secteur depuis de nombreuses années, par le biais de réseaux bien établis. Dans les cas où une partie du tonnage est

³⁸ Il a également été fait mention de la collusion entre les opérateurs fluviale et certaines organisations d'aide.

détourné, les responsables impliqués en distribuent suffisamment pour passer le processus d'évaluation (ou manipulent le suivi du projet par d'autres moyens). Un risque supplémentaire concerne le contrôle de la distribution des semences qui implique certains personnels des institutions gouvernementales³⁹, qui s'agissent comme intermédiaires pour fournir une couverture aux « opérations retour ». ⁴⁰ Ceci dit, selon des paysans interrogés dans plusieurs programmes, leur inquiétude principale face aux programmes semenciers est plus dans les délais de livraison (l'arrivée tardive des semences souvent citée) et l'adaptation de ces semences aux agroécosystèmes. Comme un paysan nous le disait "s'il faut graisser quelques pattes pour avoir les bonnes semences au bon moment, ça sera un moindre mal".

Questions juridiques : contrats, facilité d'enregistrement des entreprises

Les lacunes du cadre juridique existant et régissant certains aspects des passations marché facilitent les risques de corruption. L'un des principaux obstacles à la diligence raisonnable est la difficulté de retracer la propriété effective des entreprises locales, d'identifier les conflits d'intérêts et d'évaluer toutes les parties intéressées par des relations potentielles avec des fournisseurs. Si des efforts peuvent être faits en ce qui concerne le financement du terrorisme et les régimes de sanctions, l'identification des conflits d'intérêts reste essentiellement soumise à une auto déclaration.⁴¹

Recrutement et gestion des ressources humaines

De nombreuses personnes interrogées ont cité le recrutement de personnel national comme point d'entrée de la corruption, bien que quelques-unes aient déclaré ne pas avoir de problèmes de cette nature. Comme pour les opérations retour dans la passation des marchés, les personnes interrogées ont le sentiment que la corruption dans le recrutement dans le secteur de l'aide (comme dans de nombreux autres secteurs en RDC) est la norme ou, tout du moins, attendue.⁴² Les pratiques de corruption peuvent être initiées au sein de l'organisation ou par le demandeur d'emploi. Les pratiques de corruption décrites par les personnes interrogées sont notamment les suivantes : des acteurs internes à l'organisation coachent les candidats externes sur la manière d'orienter leur CV conformément aux termes de référence ; des initiés fournissent à leurs candidats préférés des questions et réponses préparées pour les tests d'emploi.⁴³ Cette facilitation est récompensée par des rétro-commissions versés par les candidats retenus. Il est important de noter que la pratique d'extorsion d'activités sexuelles dans le recrutement, pour donner accès à des emplois a été reconnue comme étant largement pratiquée en RDC.⁴⁴

La contractualisation et le recours à des consultants externes représentent un autre point d'entrée de la corruption. Les risques de corruption peuvent inclure des opérations retour pour obtenir des contrats, le népotisme, ainsi que la collusion et les pots-de-vin versés aux évaluateurs externes pour faire oublier les pratiques de corruption existantes. Les consultants externes congolais ont décrit qu'une partie de leur rémunération est souvent conservée comme une rétro-commission pour le personnel impliqué au sein de l'organisation contractante.⁴⁵ À défaut, « vous vous attendez à avoir des problèmes », notamment pour ce qui est d'être payé, de faire approuver vos produits, de subir des retards et peut-être d'être bloqué pour des travaux futurs.

³⁹ Officiellement, l'OCC est responsable pour l'importation et l'exportation des semences. En effet, de multiples problèmes de gouvernance ont été cités au sein de l'OCC, tels que le manque de transparence des opérations, l'absence de cohérence des compétences entre les organes centraux et provinciaux, les retards, la corruption, etc. La résolution de ces problèmes nécessitera une programmation spécifique en matière de gouvernance et de développement du secteur privé.

⁴⁰ Un acteur a expliqué que les pratiques de corruption « écrasent le marché local des semences »

⁴¹ L'OIM a décrit les efforts déployés pour s'assurer que les fournisseurs locaux de la région de l'Ituri ne sont pas liés à des opérations d'exploitation forestière illégales.

⁴² Comme l'un d'entre eux l'a expliqué, « en général, le recrutement basé sur les liens locaux se fait dans toute la RDC, même dans le secteur privé ». Il est à noter que cette perception est particulièrement forte en ce qui concerne les agences de l'ONU, où beaucoup pensent qu'il est difficile d'obtenir un poste à moins d'avoir un contact au sein de l'organisation.

⁴³ Dans un cas, une personne interrogée a décrit un initié qui copiait certains éléments d'un autre candidat à l'allure forte.

⁴⁴ Voir également le rapport Ebola sur l'égalité des sexes, Kapur 2020

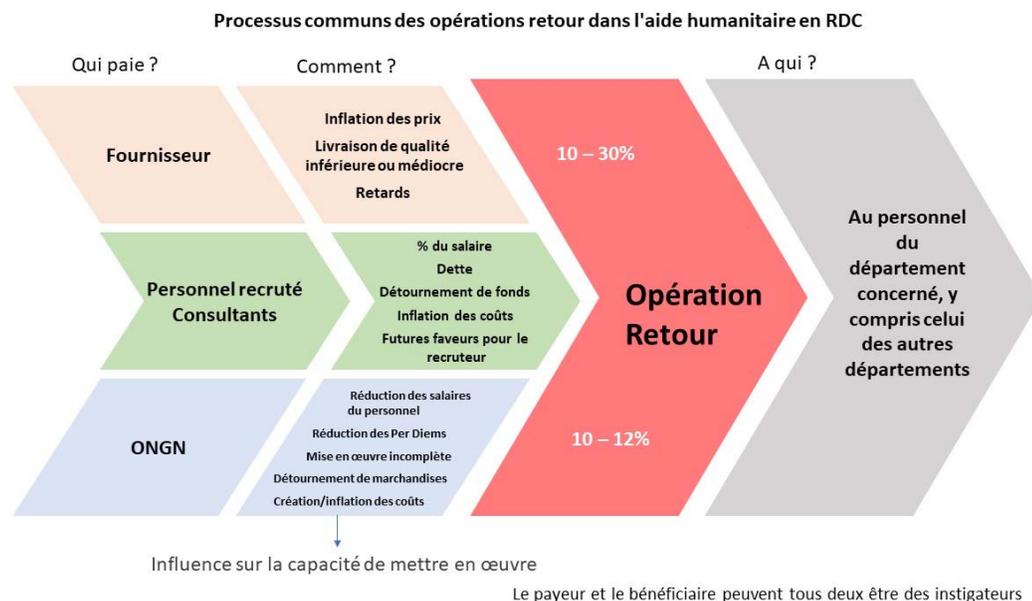
⁴⁵ Dans un cas, un consultant local a décrit avoir effectué le travail et avoir été rémunéré en dessous du montant contractuel sans possibilité de recours.

Considérations stratégiques : profils du personnel et géographie

Au centre des discussions sur l'atténuation des risques de corruption dans le recrutement se trouve la détermination du degré de diversité requis parmi le personnel national, y compris la question de savoir s'il faut déployer du personnel *originaire* ou *non de la zone* géographique de mise en œuvre du projet.⁴⁶ Dans certains cas, les personnes interrogées soulignent l'importance de recruter ou de déployer du personnel provenant de *différentes* parties de la région où les activités sont déployées afin de mieux protéger le personnel des pressions locales. Cependant, il a été reconnu que le personnel extérieur est aussi invariablement victime de harcèlement au niveau local.⁴⁷ Une majorité des organisations interrogées ont décrit des pratiques de recrutement qui visent délibérément à recruter du personnel national originaire de la zone d'activité. Parmi les raisons invoquées figurent la sécurité, ainsi que l'amélioration des résultats de la mise en œuvre, le personnel local étant mieux accepté par les populations assistées.⁴⁸ Les perceptions autour du recrutement peuvent affecter négativement la confiance dans le travail d'assistance.⁴⁹ En ce qui concerne la mise en œuvre au Tanganyika et au Kasai, les populations locales ont déploré l'absence de recrutement de personnel local, même pour les postes moins qualifiés comme les chauffeurs. La détermination du bon équilibre de la diversité du personnel dépendra d'une évaluation du contexte et de la prise en compte des facteurs de risque, avec un équilibre du personnel aux différents niveaux de poste, tenant compte d'origine géographique, communautaire et ethnique.

La figure ci-dessous résume le processus autour de la pratique courante des opérations retour dans la mobilisation des ressources.

Figure 1 Vue d'ensemble des pratiques de d'opérations retour



Source : Auteurs

⁴⁶ Une perception persiste selon laquelle les ONGI sont dominées par des acteurs de l'est de la RDC, en particulier du Nord et du Sud-Kivu.

⁴⁷ Un Congolais interrogé a expliqué qu'il s'agit d'une dynamique que les Congolais doivent invariablement gérer dans tous les secteurs de l'emploi : « *On doit le régler nous-même* ».

⁴⁸ Comme l'a expliqué un acteur de l'aide, les membres de la communauté peuvent éprouver du ressentiment si le personnel n'est pas directement recruté dans la communauté, accusant le personnel national extérieur d'« être venu prendre nos emplois ».

⁴⁹ Considérez cette perspective d'un travailleur humanitaire : « *Les opportunités de travail qui existe ne profitent pas aux autochtones ; en cas de sensibilisation bénévole (ils) ont recours aux comités locaux ; mais s'il y a un travail rémunéré, l'humanitaire se présente dans la communauté avec une main d'œuvre étrangère.* ».

Les représailles et les manquements à l'obligation signaler dans la mobilisation des ressources

La dénonciation de pratiques de corruption par les ONGN et les fournisseurs est perçue comme entraînant des représailles pour leur organisation ou leur entreprise. Comme l'a expliqué un acteur de l'aide, le climat général en RDC dissuade généralement les gens de dénoncer la corruption : « Ici, on n'a pas la force de dénoncer. Nous avons vu d'autres personnes faire face à des menaces pour différentes raisons - en cas de violation des droits de l'homme (abus) ou pour des raisons politiques ».

Les acteurs des ONGN ont donné des exemples de la manière dont le fait de signaler ou de refuser un comportement corrompu peut entraîner des représailles pour leur organisation et, en fin de compte, entraver leur capacité à servir leurs communautés. La forme de représailles la plus courante décrite était le blocage des possibilités de financement non seulement de l'organisation d'aide ciblée mais aussi d'autres agences. Les fournisseurs ont décrit des expériences similaires, qui consistent principalement à ne pas être pris en considération pour de futurs contrats. Sur la base de leur expérience, tant les ONGN que les fournisseurs ont déclaré soupçonner une collusion entre des individus au sein d'un groupe d'agences (citant le plus souvent des agences des Nations Unies), qui ensemble excluent les ONGN ou les fournisseurs qui refusent, signalent ou "perturbent le système" de toute autre manière. En effet, les ONGN ont décrit être mises dans une situation où elles doivent choisir entre servir les bénéficiaires de l'aide ou risquer de ne pas recevoir de fonds du tout. Beaucoup ont fait écho : « il est très difficile de pénétrer les réseaux qui organisent ces pratiques » ; ils opèrent sur des lignes communales/tribales et les gens se protègent les uns les autres.

Le manque de connaissance des personnes qui reçoivent et traitent les plaintes et de la manière dont la protection et la confidentialité sont garanties constitue un obstacle supplémentaire à la communication d'informations par les ONGN et les fournisseurs. Le personnel des ONGN pourrait appeler les lignes directes, mais celles-ci semblent être perçues comme étant pour les communautés de bénéficiaires de l'aide. De même, les fournisseurs n'ont que des homologues directs dans les services de passation de marchés et il est peu probable qu'ils recourent aux mécanismes de signalement internes d'une organisation qui sont conçus pour les membres du personnel.

3.2.4 Mise en œuvre

Identification des bénéficiaires et évaluation de la vulnérabilité

Le principal risque dans ce domaine du cycle de projet est l'inclusion de personnes qui ne sont pas éligibles pour recevoir une aide selon les critères établis. Ces personnes peuvent s'ajouter aux bénéficiaires éligibles ou les remplacer. Dans les deux cas, l'aide est détournée et les personnes qui en ont le plus besoin reçoivent moins d'aide. Ce risque s'applique en particulier aux distributions. Les distributions rapidement montées et ponctuelles ainsi que celles qui se déroulent dans des zones sans présence régulière des acteurs de l'aide sont particulièrement à risque.

Des pressions pour ajouter des personnes non éligibles peuvent être exercées par les autorités locales (par exemple le chef de village, le président des personnes déplacées), les groupes armés et les membres de la communauté d'accueil/résidente. De même, les membres du personnel des organisations d'aide peuvent ajouter des personnes non éligibles. Cela n'est pas nécessairement limité aux membres du personnel qui font partie du processus d'identification. Le personnel chargé de l'enregistrement peut être contraint d'ajouter des noms fournis par d'autres membres du personnel. L'ajout à la liste peut être acheté en espèces⁵⁰ ou par le biais de faveurs sexuelles⁵¹.

⁵⁰ Voir également les citations des DPI p. 34 - 36 dans Quattrochi et al 2020.

⁵¹ Le nombre de cas de sextorsion signalés est extrêmement faible, voire nul.

Les critères de vulnérabilité facilitent l'identification des bénéficiaires et varient d'une organisation à l'autre, même dans une même région. Les différences entre les bénéficiaires qui sont inclus et ceux qui ne le sont pas sont souvent perçues comme minimales. Les membres des communautés interrogés ont souvent exprimé qu'ils ne comprennent pas les critères et les raisons pour lesquelles une personne est incluse ou non dans la liste finale, malgré la sensibilisation des organisations. Le manque de retour d'information aux communautés après l'établissement des listes, ainsi que l'insuffisance des systèmes permettant d'ajouter des bénéficiaires éligibles en cas des erreurs et plaintes justifiées, contribuent à cette dynamique.

Dans le cadre de la Revue Opérationnelle, aucun informateur clef (IC) n'a fait état de la connaissance d'un autre système de fraude similaire à celui qui a été exposé à Goma en janvier 2019⁵². La présente revue n'est pas en mesure de préciser si d'autres systèmes de ce type ont existé dans le passé ou s'ils persistent aujourd'hui.

La collecte électronique de données est la norme dans l'Est de la RDC et la majorité des organisations utilisent des systèmes ouverts de collecte de données ; peu d'entre elles utilisent un système sur papier. Les systèmes électroniques rendent l'analyse de vastes quantités de données plus facile et plus rapide, mais ils ne garantissent pas la qualité des données collectées.

Les systèmes de collecte de données ouverts sont préférés aux systèmes fermés (systèmes basés sur le cloud) en raison de la vitesse de téléchargement plus rapide. Cependant, avec ODK ou Kobo, les données collectées peuvent être extraites, manipulées et réinsérées dans les appareils avant d'être téléchargées. Ce type de manipulation n'est pas possible avec les systèmes de collecte et de gestion des données basés sur le cloud. Au moins une des agences consultées utilise avec succès des systèmes fermés de collecte de données dans le cloud. En général, les nouveaux outils techniques qui ont été testés ailleurs dans le cadre de l'aide humanitaire sont rarement utilisés en RDC et un manque de volonté de s'engager avec de nouveaux outils a été observé (*« cela ne sera pas possible en RDC, trop compliqué » ; « mais vous ne connaissez pas l'Est du Congo, cela ne fonctionnera pas ici »*)⁵³ L'enregistrement biométrique (tel que SCOPE, utilisé par le PAM) sert théoriquement à éliminer les doubles bénéficiaires qui s'inscrivent avec le même nom et la même pièce d'identité. Comme pour tout outils, il y a des avantages et des inconvénients qui doivent être considérés cas par cas.

Le plus souvent, les listes de distribution sont établies par une équipe au sein de l'organisation d'aide responsable de la distribution. Certaines organisations disposent d'une unité distincte (Analyse et cartographie de la vulnérabilité (VAM) au Programme alimentaire mondial (PAM)), pour d'autres cela implique l'équipe de suivi ou l'équipe du programme.

Les systèmes permettant de rectifier les erreurs lors du processus d'enregistrement semblent limités dans le cadre d'une réponse rapide. Les listes définitives sont publiées au sein de la communauté, mais la communauté ou les individus ne sont pas toujours en mesure de donner un retour d'information sur les listes ou n'ont pas signalé de changement malgré le retour d'information sur les incohérences dans les listes. Les personnes interrogées au sein de la communauté ont indiqué que la non-publication des listes de destinataires est considérée comme un manque de transparence et suscite de fortes suspicions de pratiques de corruption. Les ONGI craignent une augmentation des points d'entrée de la corruption si les listes sont publiées, notamment par le biais de pressions exercées sur les personnes figurant sur les listes.

Les pratiques relatives à l'utilisation des listes déjà établies ne sont pas harmonisées. Certaines organisations les utilisent avec ou sans spot-checks, d'autres ne les utilisent jamais. Les raisons invoquées pour les utiliser sont le manque de ressources ou de temps pour établir leurs propres listes. Les raisons pour lesquelles elles ne sont pas utilisées sont les différentes pratiques lors de leur établissement ainsi qu'un niveau important de méfiance entre les organisations quant à l'intégrité de leurs pratiques.

⁵² Combinaison d'alertes fausses ou exagérées avec une introduction systématique de bénéficiaires d'aide non éligibles lors des activités de distribution des RRMP. Les activités du RRMP ont cessé en août 2019.

⁵³ Voir la section sur le « suivi continu » dans ce rapport

Les facteurs qui compliquent la situation sont le manque d'identification (carte d'électeur) ou le refus des bénéficiaires potentiels de les utiliser dans l'espoir de pouvoir se faire enregistrer à nouveau ou ailleurs. Ce dernier cas a été décrit en particulier pour le Nord-Kivu et l'Ituri. Un manque de compréhension de la dynamique locale par l'organisation et une différence réelle ou perçue comme minime entre les personnes éligibles et celles qui ne le sont pas, mettent encore plus en danger l'identification des bénéficiaires.

Mise en œuvre des activités prévues (y compris les négociations d'accès)

La mise en œuvre incomplète ou mal exécutée des programmes est principalement liée à la capacité des organismes chargés de la mise en œuvre, mais peut également être liée à la corruption. Celle-ci peut avoir été planifiée à des stades antérieurs du cycle du projet (opérations retour pour l'attribution des fonds ; bénéficiaires non éligibles), se produire maintenant (modification de la taille de la distribution ; exclusion de bénéficiaires enregistrés ; utilisation de matériel à des fins autres que le projet ; demande d'argent supplémentaire ou de faveurs sexuelles) ou être appliquée par les autorités et les milices armées (détournement forcé de matériel). Chacun de ces comportements peut être ponctuel, planifié pour obtenir de l'argent afin de pouvoir verser des rétro-commission ou s'inscrire dans un programme plus vaste et systématique de détournement de fonds. Le personnel des organisations d'aide peut agir seul, en collusion avec les autorités, ou être contraint par le personnel des organisations de financement, et/ou des autorités et des milices, de détourner l'aide.

Cela s'applique autant aux interventions rapides qu'aux autres activités.

Bien que les risques soient similaires pour tous les types de distribution, certains IC ont déclaré que le cash attire plus de personnes et accroît l'intérêt pour le détournement plus que les distributions en nature. L'intérêt vient du personnel, des autorités, des forces armées et des milices, et des membres de la communauté. En même temps, il est plus difficile de détourner un montant fixe par bénéficiaire car il est impossible de se servir une portion, ce qui mène à la mise en place de nouvelles stratégies de détournement. Par exemple, les efforts pour détourner les fonds se concentrent sur la création et la présentation de bénéficiaires non éligibles lors des processus d'enregistrement.

Des pressions supplémentaires pourraient être exercées par les autorités sur le personnel des organisations d'aide. Alors que la plupart des négociations d'accès ont lieu pendant les évaluations des besoins, de nouvelles demandes pourraient être faites aux organisations pendant la mise en œuvre. Cela équivaut généralement à la demande d'une part des fonds dédiés aux organisations de mise en œuvre, éventuellement combinée à des menaces de blocage de l'accès lorsque les demandes ne sont satisfaites.

Les IC des organisations d'aide qui ont tendance à avoir des bureaux décentralisés sur le terrain font état non seulement d'une meilleure surveillance mais aussi d'une meilleure compréhension de la dynamique du pouvoir local et des facteurs socio-économiques, ce qui se traduit en une diminution des demandes de paiement constantes. Néanmoins, ces risques sur l'intégrité de l'aide, confirmés par la majorité des institutions clés, en particulier par les ONGI, sont d'autant plus importants que le personnel (international) sur le terrain n'est pas suffisamment expérimenté. Ce manque de personnel expérimenté s'explique par la difficulté générale souvent évoquée d'attirer du personnel pour travailler dans ces régions éloignées et insécures. En outre, les ONGI citent une réduction du financement de ces postes.⁵⁴ Enfin, les organisations d'aide ont des approches différentes en ce qui concerne le quota de personnel national par rapport au personnel international et les lieux dans le pays où le personnel international sera basé.

⁵⁴ Pour établir si cette réduction est réelle ou perçue, il faudrait procéder à une analyse comparative du nombre de personnel international par rapport à la taille du programme et à la durée de vacance des postes existants.

Rôle de la communauté

Le rôle de la communauté lors de l'enregistrement des bénéficiaires et des évaluations de la vulnérabilité varie et la plupart décrivent une participation uniquement passive de la communauté⁵⁵. (Voir la section sur le rôle de la communauté dans la planification stratégique, 3.2.2.)

La corruption telle que vécue par les personnes déplacées du Kasai au Kwilu

Fuyant la violence et la brutalité, les personnes déplacées des provinces du Kasai, désormais installées dans des camps de la région du Kwilu, ont décrit bon nombre des pratiques de corruption prédatrices décrites dans d'autres régions couvertes par la Revue Opérationnelle⁵⁶. Les plus courantes sont les suivantes : i) versement de pots-de-vin pour être inscrit sur une liste de bénéficiaires ; ii) falsification des listes de bénéficiaires (noms illégitimes) ; et défaut de fournir le *montant total* des transferts de fonds (« *jamais le montant total n'est donné aux bénéficiaires* »). Comme l'a expliqué une PDI : « *Toutes les listes des vrais bénéficiaires ont été falsifiées si pas par les partenaires d'appuis, par les responsables des sites, malgré nos jetons d'identification, la corruption est visible à l'œil nu. Nous trouvons cela normal car ils nous viennent en aide nous n'avons pas le temps de savoir ce que les bailleurs ont prévu pour nous.* » Des listes falsifiées ont été décrites comme incluant les noms des résidents locaux ainsi que les enfants des autorités locales en charge de la zone. Les acteurs cités comme responsables de cette pratique proviennent des Nations Unies, d'ONGI et d'ONGN ainsi que d'autorités et d'organisations étatiques locales, notamment des chefs d'entités administratives (territoires) et d'autres dirigeants communautaires (tels que les représentants des camps de personnes déplacées).

Les ONGN ont décrit des opérations retour aux organisations d'aide allant de 10 à 30 %, « *sans tenir compte des lignes budgétaires et de la situation réelle du terrain* ». De même, le personnel impliqué au sein des organisations d'aide a été décrits comme favorisant les ONGN avec lesquelles ils ont un arrangement par lequel ils influencent le processus de sélection en leur faveur en échange d'une commission. Les responsables de projets ont été décrits comme étant capables d'exploiter cette situation. D'autres formes de corruption comprennent la falsification des factures, des reçus et des listes de participation aux activités pendant la mise en œuvre des projets.

Le manque de transparence sur la distribution de l'aide avec les ONGN et les bénéficiaires de l'aide a été cité comme un moteur commun de la corruption (tel que : « *le manque de transparence lors du briefing des activités ; manque de plan de décaissement ; lors de la clôture des activités on n'annonce même pas la fin du projet aux communautés* ») ainsi que le manque d'appropriation des activités par les bénéficiaires. Il semble que les individus corrompus prennent avantage de cette opacité. Ces acteurs ont également expliqué que la corruption est facilitée par de faux rapports d'activité et la faiblesse des activités de suivi : « *le suivi n'est pas régulier et surtout pas à tous les niveaux, plusieurs personnes arrivent sur terrain même sans faire des missions de suivies, appellent quelques bénéficiaires discutent avec eux à l'hôtel sans avoir une idée générale des activités réalisées.* » Tout en discutant des mesures d'atténuation potentielles, un acteur des ONGN a expliqué : « *D'une manière générale, on constate qu'il y a une nécessité de multiplier les efforts pour que les communautés s'approprient les activités et trouvent des solutions locales à des problèmes locaux en vue d'aboutir au changement des comportements souhaités.* »

3.2.5 Suivi

Les principaux risques identifiés lors de la phase de suivi sont la manipulation des rapports de suivi et l'incapacité à détecter les pratiques de corruption par le biais des mécanismes de plainte existants. Il a été signalé que les rapports de suivi ont été manipulés en versant des pots-de-vin aux agents de suivi dans le cadre d'efforts visant à dissimuler la corruption et/ou une mauvaise mise en œuvre des projets, le personnel d'aide qui reçoit et examine les rapports de suivi étant impliqué.

⁵⁵ Répondre à des questionnaires, fournir des informations ou aider/travailler sur les sites de distribution

⁵⁶ Un chercheur congolais pour la revue opérationnelle a entrepris des discussions avec les personnes déplacées (3), les autorités (4) et les acteurs des ONGN (3) qui travaillent avec les personnes déplacées qui se trouvent actuellement à Kikwit, dans la province du Kwilu.

Suivi continu

Les questions liées à la découverte effective de pratiques de corruption au cours des activités de suivi ont été soulevées tout au long des discussions sur la mise en œuvre des projets, la gestion des ressources et les partenariats locaux. Une préoccupation commune est de s'assurer de la découverte de la corruption pendant qu'elle est en cours et de prendre des mesures correctives, plutôt que d'attendre longtemps après la fin d'un projet. De nombreuses activités de suivi ne semblent pas être exploitées au maximum de leur potentiel pour soutenir la découverte de signaux d'alerte et/ou de pratiques de corruption, en particulier pendant l'évaluation des besoins et la mise en œuvre des programmes. Les discussions ont souligné l'importance d'activités de suivi régulières, aléatoires et multi-acteurs, en gardant à l'esprit les risques de corruption, afin de garantir que la fraude soit détectée tout au long du cycle du projet et de minimiser la possibilité que les équipes de suivi soient instrumentalisées par des acteurs corrompus.

Bien que cela ne soit pas sans difficultés, les responsables de la mise en œuvre ont estimé qu'il est possible de mettre en place des systèmes de suivi efficaces avec les « bonnes personnes », c'est-à-dire des équipes mixtes composées de cadres seniors et expérimentés nationaux et/ou internationaux. Certains ont indiqué avoir constaté une augmentation des signalements de fraude dans l'assistance, grâce à des mécanismes internes et externes de signalement des cas de fraude, après avoir renforcé les systèmes de suivi et de retour d'information avec de multiples points d'entrée par lesquels les signalements peuvent être effectués. Il est donc impératif d'inclure des considérations anti-fraude dans les activités de suivi des projets.

L'utilisation de la technologie a été citée comme une opportunité d'injecter une plus grande transparence par le biais des systèmes de surveillance, en particulier lorsque les activités du programme sont mises en œuvre à distance ou avec un accès insuffisant. Cela peut inclure l'utilisation de photographies numériques, de vidéos, de dispositifs de localisation par géolocalisation, y compris le GPS sur les véhicules, et l'installation de caméras dans les entrepôts dans le cadre de mesures de surveillance sans accès régulier. Si la collecte électronique de données et le géolocalisation des données collectées sont répandus pour les activités de distribution, l'utilisation d'autres technologies n'est pas répandue et sa faisabilité est remise en question dans un contexte tel que celui de la RDC. Les solutions technologiques restent cependant un outil potentiel important pour soutenir la surveillance. Par exemple, une ONGI a constaté que les niveaux de fraude ont considérablement baissé dans les entrepôts où des caméras ont été installées par rapport aux zones de programme où de telles mesures n'étaient pas encore en place. Des mesures supplémentaires s'étendent à la gestion et à la distribution à distance des systèmes de stock, tel que des systèmes de suivi gérés depuis le bureau national via une base de données de distribution faisant objet d'un suivi régulier et aléatoire. L'utilisation de photos numériques géolocalisées, datées et minutées pendant la mise en œuvre des projets, fréquemment utilisées dans des environnements à accès limité, est peu utilisée dans le suivi de la mise en œuvre des activités en RDC. Les personnes interrogées ont constaté que l'éloignement et l'urgence augmentent le risque de mesures de suivi inefficaces ou insuffisantes, en partie en raison de la rapidité de « mise en place et d'extension » inhérente aux activités.

Le suivi post-distribution (PDM) a été cité comme une méthode utile et nécessaire pour surveiller les distributions et détecter les mauvaises performances et, dans ce cadre, les pratiques de corruption. Toutefois, les personnes interrogées indiquent qu'il n'est pas utilisé de manière suffisante ni systématique. En outre, le processus lui-même est exposé à des risques : le personnel chargé du suivi sur le terrain peut demander ou recevoir des offres de pots-de-vin pour faire état de résultats favorables au lieu de la réalité. Certaines personnes interrogées ont signalé que même si des irrégularités sont signalées dans les rapports de suivi ou de PDM, ces informations peuvent être expurgées au niveau du bureau par le personnel qui reçoit les rapports. Le même risque s'applique au personnel qui effectue des visites de suivi régulières ou qui supervise d'autres parties du cycle de projet comme la gestion des ressources.

Mécanisme communautaire de retour d'information et de plainte

En général, deux systèmes de reportages distincts soutiennent le suivi des projets : i) les rapports internes accessibles au personnel ; et, ii) les mécanismes de plainte et de retour d'information accessibles aux communautés et aux bénéficiaires. Tout au long de la Revue Opérationnelle, les bailleurs, les ONGI, les ONGN et les bénéficiaires ont souligné l'importance de mécanismes solides de retour d'information au sein des communautés, qui permettent d'identifier, de sanctionner et de décourager les pratiques de corruption, notamment en sensibilisant les populations à leur mode de fonctionnement.⁵⁷

De nombreux organismes de mise en œuvre utilisent un mécanisme de retour d'information et de plainte à trois niveaux :

- i) Lignes vertes : gratuites ; accessibles pendant les heures de bureau ; gérées par un centre d'appel ou directement par l'organisation
- ii) Lettre ou boîte à suggestions : Elles sont largement disponibles sur tous les sites de distribution. L'ouverture et le traitement des lettres déposées sont gérés différemment par les différents acteurs
- iii) Table des plaintes pendant l'activité en cours : Un membre de la communauté, un membre de l'ONGI et de l'ONGN y travaillent et les plaintes sont traitées immédiatement.

Malgré les attentes des responsables de la mise en œuvre, il semble que ces mécanismes de plainte, en particulier les lignes vertes, produisent peu d'informations pouvant être liées à la suspicion d'activités frauduleuses⁵⁸. Ils ne semblent produire aucune information concernant les cas d'exploitation et d'abus sexuels.

Par exemple, le recours aux lignes d'**assistance téléphonique** a augmenté en flèche au cours des dernières années, certaines organisations signalant que certaines lignes reçoivent des milliers d'appels par mois. Il a été signalé que de nombreux appelants demandent des informations ou des éclaircissements sur les activités du programme, alors que seul un faible pourcentage concerne des cas de corruption. Ces cas sont classés comme très sensibles et sont immédiatement transmis par le centre d'appel à l'organisation concernée.

Beaucoup d'efforts sont faits pour afficher les numéros de téléphone sur les voitures, les T-shirts et les gilets du personnel. Malgré ces efforts, les personnes interrogées ont signalé que dans certaines régions, ces numéros ne sont pas facilement accessibles. Par exemple, les communautés et les bénéficiaires ont cité certaines lignes d'assistance téléphonique comme ayant de longs délais d'attente ou comme ne fonctionnant pas lorsqu'elles sonnent.⁵⁹ En outre, certains ont indiqué qu'ils ne se donneraient pas la peine d'essayer d'appeler parce qu'ils ne s'attendent pas à un changement de comportement ou de pratiques de toute façon. (En effet, aucune des personnes interrogées dans les communautés de cette étude n'a déclaré avoir utilisé une ligne d'assistance téléphonique). L'usage du téléphone et la couverture du réseau sont limités dans certaines régions ; les femmes et les filles n'ont ni accès au téléphone ni la possibilité d'utiliser le téléphone de leur mari ou de leur famille. Les personnes interrogées des ONGN et des fournisseurs ont généralement identifié les lignes directes comme étant au service des communautés et des bénéficiaires, et ne les considèrent donc pas comme un moyen pour eux d'exprimer des plaintes ou de donner un retour d'information.

Analyser et répondre à la grande quantité de données générées notamment par les lignes d'assistance téléphonique nécessite des ressources dédiées à cette tâche. Certaines organisations ont déjà pris des mesures proactives pour analyser et trianguler (si possible) les informations obtenues grâce aux mécanismes de retour d'information. Ces mesures comprennent la mise en œuvre et le suivi de changements et/ou de sanctions pour les personnes responsables de cas réels de fraude. De manière plus générale, certaines personnes interrogées

⁵⁷ En effet, un acteur local a noté que les bénéficiaires de l'aide peuvent être réticents à signaler les cas de fraude lorsqu'ils ont néanmoins reçu un certain niveau d'assistance, ce qui est difficile à ignorer lorsqu'on vit dans une telle pauvreté.

⁵⁸ Aucune donnée secondaire n'a été fournie. Les IC signalent que la plupart des appels aux lignes d'assistance sont motivés par des demandes d'informations générales, des réactions positives et des questions sur la mise en œuvre du programme. Seul un faible pourcentage d'appels est effectué pour signaler des soupçons de pratiques de corruption

⁵⁹ Par exemple, « *Toutes les lignes vertes ne fonctionnent pas ceci avec comme conséquence beaucoup des plaintes ne sont pas traité : il faut mettre ne place un autre système de communication qui correspond au contexte du milieu.* »

se sont montrées sceptiques quant à l'utilisation des lignes vertes, notamment en raison des coûts, des ressources et des efforts nécessaires pour assurer le suivi de chaque appel. L'efficacité a également été mise en doute car de différentes organisations utilisent différentes lignes vertes, ce qui peut être déroutant pour les bénéficiaires, mais aussi difficile de mettre en œuvre en rassemblant toutes les organisations sous une seule ligne. De nombreux membres d'ONGN et de communautés ont exprimé des réserves quant à l'utilisation de ces lignes, en invoquant principalement le fossé culturel qui existe entre les bénéficiaires et un étranger pour parler d'une éventuelle affaire de fraude et/ou de sujets sensibles associés.

Bien que des **lettres ou des boîtes à suggestions** soient distribuées dans les bureaux et les sites de distribution, elles semblent également être utilisées dans une mesure limitée. Cela concerne en particulier les groupes socialement marginalisés, qui ne peuvent pas y accéder aussi facilement et qui peuvent avoir besoin d'une assistance plus spécialisée. De même, l'utilisation d'une **table des plaintes** ou point/coins d'écoute lors des distributions est courante et sert à traiter les préoccupations immédiates des bénéficiaires de l'aide, souvent liées à la clarification des critères d'inclusion et à la taille/ montant des distributions. Compte tenu de la rapidité avec laquelle les distributions sont effectuées, la Revue Opérationnelle a révélé que de nombreuses organisations n'enregistrent pas le nombre et le type de plaintes formulées pendant les distributions et ne documentent pas non plus si les plaintes ont été transmises au système interne de gestion des plaintes de l'organisation. Il est donc impossible d'évaluer l'utilité de la table des plaintes pour exprimer les préoccupations.

Les acteurs communautaires ont exprimé leurs préférences pour informer ou parler avec une personne de confiance directement, au sein de la communauté ou de l'organisation d'aide⁶⁰. En fait, quelques personnes interrogées d'ONGI ou d'agences des Nations Unies ont déclaré que leur personnel de gestion reçoit directement des appels de bénéficiaires et de membres de la communauté qui expriment des préoccupations ou des questions.

Le fait de ne pas donner suite aux plaintes perpétue le faible niveau de confiance dans le secteur de l'aide et le peu de foi dans la valeur de ces mécanismes. De nombreuses personnes interrogées ont exprimé leur frustration face à l'absence de suivi ou de sanctions une fois que les soupçons de fraude sont signalés. Certaines perçoivent les organisations d'aide comme trop soucieuses de protéger leur personnel et/ou leur réputation, tandis que d'autres ont déclaré que ces mécanismes sont inefficaces parce qu'ils fonctionnent par l'intermédiaire des mêmes acteurs impliqués dans la corruption.⁶¹ Les personnes interrogées dans les différentes provinces ont décrit un riche éventail de mécanismes de retour d'information au niveau local et de communications régulières sur les activités. Bien que la Revue Opérationnelle n'ait pas permis d'évaluer leur efficacité, ces mesures sont signalées dans la matrice des risques (Annex 1).

Pour pallier certains de ces problèmes, les personnes interrogées ont indiqué que les mécanismes de suivi actuels doivent être régulièrement renforcés et que, si possible, la communauté des bailleurs « *doit multiplier des missions de terrain pour s'assurer de la mise en œuvre et écouter les bénéficiaires* ». L'amélioration de la confiance des communautés dans les systèmes de retour d'information et de compte rendu peut être obtenue par une action rapide et le recours à des sanctions face aux cas signalés. Cela améliorerait considérablement la confiance entre les bénéficiaires, les communautés et les organisations d'aide.

3.2.6 Évaluation

Une série de questions relatives à la conduite des évaluations de programmes ont été soulevées au cours de la revue. D'une manière générale, les évaluations externes sont considérées comme un outil important pour

⁶⁰ Voir Ruppert et al 2016 et Prize R. 2018

⁶¹ Considérez les réactions suivantes au Tanganyika : « *Et malgré la sensibilisation, les mécanismes de dénonciation ne sont pas très développés ; et la gestion des plaintes n'est pas caractérisé : les bénéficiaires n'ont aucun moyen de s'assurer que leurs plaintes auront une suite ; même le numéro vert que PAM avait mis en place ne marche pas bien ; il faut donc améliorer les mécanismes de gestion des plaintes.* »

générer l'apprentissage, la transparence et la responsabilité⁶². Toutefois, il a été noté que de nombreuses évaluations n'examinent pas nécessairement les risques de corruption ou les pratiques de corruption. Étant donné l'environnement à haut risque comme la RDC, les évaluations peuvent inclure dans leurs termes de référence ou dans les cadres applicables des indicateurs pour évaluer les pratiques de lutte contre la fraude et la corruption (AFAC) ou inclure des questions d'évaluation qui soutiennent la détection des signaux d'alerte. Plutôt que d'inclure une revue complète des systèmes de conformité, les évaluations devraient examiner comment ils sont appliqués dans le cadre d'assurer la qualité des programmes d'aide.

À cet égard, il a été suggéré que les évaluations portent également sur le rôle de surveillance et de responsabilité des organisations d'aide par l'intermédiaire desquels l'aide est sous-traitée à d'autres organisations. Plus précisément, les évaluations devraient examiner plus en profondeur les mesures de contrôle de la qualité et de conformité utilisées par les organisations contractantes, notamment pour gérer le risque de corruption potentielle en aval. L'hypervigilance de la responsabilité à tous les niveaux du projet a été jugée nécessaire dans un contexte à haut risque comme celui de la RDC.

Comme déjà évoqué dans d'autres domaines du cycle de projet les contraintes de temps, et le manque de présence de cadres seniors et expérimentés nationaux et/ou internationaux sur le terrain, peuvent contribuer à réduire la capacité des investigations et des évaluations à accomplir leurs tâches au plus haut standard. De même, en plus des évaluations externes, de nombreux membres d'ONGN ont exprimé le souhait d'une présence accrue sur le terrain de la part des bailleurs également.⁶³ Lorsque la présence sur le terrain des certains bailleurs est limitée, la coordination des bailleurs et le partage des informations sont d'autant plus être importants (voir également la section 2.7, Partage des informations).⁶⁴ Une telle coordination est également utile dans un environnement où de nombreux bailleurs s'appuient sur le même groupe d'organisation d'aide pour superviser de grands portefeuilles.

Surveillance par des tiers (TPM) et méthodes de contrôle à distance

La Revue Opérationnelle a révélé que le suivi par un tiers, aussi connue sous le nom de « *Third Party Monitoring* » (TPM), n'est pas largement pratiquée en RDC, bien que de plus en plus d'organisations d'aide et de bailleurs l'envisagent. Actuellement, il y a peu de connaissances sur les capacités existantes du TPM en RDC avec une estimation qu'il n'y a pas ou peu d'acteurs qui ont une expérience suffisante pour amener le suivi sur le terrain, surtout dans les régions peu sécurisées et éloignées. En Somalie ou Syrie, cette capacité s'est développée rapidement sur demande des bailleurs et ONGI. La nouvelle réponse rapide de l'UNICEF utilisera le TPM pour son suivi post-distribution. Le TPM peut certainement atténuer certains des problèmes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des programmes, mais il n'est pas une solution magique pour réduire la corruption. Le TPM comporte ses propres défis et son utilisation a été évaluée dans des pays tels que l'Afghanistan, la Somalie et la Syrie. Les principales recommandations sont que des systèmes de mise en œuvre solides sont d'égale importance, y compris la communication avec les communautés et leur implication, le suivi continu par le personnel des organisations, l'utilisation de la technologie et une meilleure analyse et utilisation des données produites. Le TPM est vulnérable aux mêmes risques de corruption que les réponses qu'il est censée surveiller et n'est recommandé qu'en dernier recours.⁶⁵ Enfin, l'investissement dans la TPM ne doit pas entraîner une diminution des ressources pour les équipes de suivi et d'évaluation de chaque organisation. Comme le montre le présent rapport, il est essentiel que les organisations disposent de ressources suffisantes

⁶² Habituellement encadré par les critères d'évaluation classiques du CAD de l'OCDE, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact, la durabilité, la cohérence étant ajoutée comme nouveau critère en décembre 2019 (OCDE 2019), voir également ALNAP 2016

⁶³ « *Il faut que le bailleur organise des rencontres confidentielles avec les ONGN locales pour démanteler les réseaux avec les agences.* »

⁶⁴ Par exemple, tous les bailleurs ne disposent pas des ressources nécessaires pour effectuer des visites régulières, comme le décrit une ONGN : « *USAID encourage de travailler avec la main d'œuvre locale et organise plusieurs missions d'évaluation pendant la mise en œuvre.* »

⁶⁵ Steets et al 2019

En RDC, le TPM est surtout considéré pour effectuer un suivi post-distribution. Une diligence raisonnable rigoureuse, incluant la propriété effective et les conflits d'intérêts potentiels, devrait être effectuée pour les individus ou les sociétés qui sont engagés de telles tâches. On rappellera que ces systèmes sont assez demandeurs en temps de travail et en qualité des personnels engagés. Comme cela l'a été vu dans d'autres contextes, il y a un risque que les structures engagées dans le TPM soient tentées de réduire leurs coûts en diminuant le niveau de rémunération et de qualification des équipes qui seront déployées sur le terrain

3.2.7 Gestion et coordination de l'information

La gestion et la coordination de l'information est un domaine du cycle de projet qui présente peu de risques directs de corruption. Mais comme pour la planification stratégique, les systèmes, décisions et politiques appliqués ici peuvent à leur tour faciliter les biais potentiels qui permettent l'utilisation de pratiques corrompues dans d'autres domaines du cycle de projet.

L'équipe humanitaire pays (HCT) a créé la Task Force antifraude (AFTF) sous la direction du coordinateur humanitaire adjoint au début de l'année 2019. Son objectif est de comprendre l'étendue et l'impact de la corruption sur les distributions humanitaires et de renforcer les efforts d'action collective pour diminuer les pratiques de corruption. Ses membres comprennent des bailleurs, des organisations des Nations Unies, des ONGI et une petite représentation d'ONGN. La cellule de Goma de l'AFTF a conçu une série de mesures supplémentaires pour améliorer la prévention et la détection des pratiques de corruption. Certains de ses membres ont testé certaines de ces mesures.

La plupart des personnes interrogées considèrent l'AFTF comme un point de départ pour faire tomber le tabou et le secret autour des pratiques de corruption dans le secteur humanitaire, mais cela reste insuffisant. Les informations sur les tentatives de corruption et les cas confirmés de corruption, les investigations closes ou les expériences avec le système judiciaire ne semblent être partagées qu'à contrecœur, bien qu'une amélioration ait été constatée au cours de l'année écoulée. Le partage d'informations est plus perceptible de la part des ONGI que de la part des Nations Unies. Dans d'autres pays les réponses humanitaires ont créé un groupe de travail d'investigation à l'échelle du pays et un bailleur publie chaque année un tableau de bord des investigations⁶⁶; des options qui devraient être envisagées en RDC pour encourager le partage d'informations sur les pratiques frauduleuses et favoriser l'apprentissage commun en matière de prévention, de détection et de sanction de ces comportements. La Revue Opérationnelle montre que la crainte pour leur réputation de nombreuses organisations de mise en œuvre est toujours présente. Cependant, toute perception selon laquelle le signalement de la fraude pourrait entraver la probabilité d'un financement futur est tout à fait déplacée. Au contraire, les organisations qui signalent les cas de fraude et agissent en appliquant des mesures antifraudes appropriées et adaptées peuvent restaurer la confiance des bénéficiaires et des autres parties prenantes, et servir éventuellement à renforcer encore les possibilités de financement.⁶⁷

Les lacunes générales des mécanismes de gestion de l'information et de coordination ont un impact sur les réponses humanitaires et ont été identifiées dans des publications pertinentes et dignes d'intérêt⁶⁸. La Revue Opérationnelle constate que ces lacunes peuvent contribuer à créer des opportunités potentielles de corruption. Par exemple, les personnes interrogées ont mentionné comment la multiplication des missions d'évaluation non coordonnées crée des points d'entrée pour la corruption par l'exploitation des lacunes ou des incohérences entre les évaluations et la duplication des réponses.

Similairement, la possibilité d'une action collective contre les pratiques de corruption n'est pas utilisée à son plein potentiel, comme l'ont confirmé de nombreuses personnes interrogées de tous les groupes d'acteurs. Les

⁶⁶ La Syrie dispose d'un groupe de travail sur les investigations ; USAID OIG publie un tableau de bord des investigations sur les cas renvoyés (également Syrie) ; voir également USAID OIR 2019

⁶⁷ IC des bailleurs, des ONGI ; voir aussi Larché J. 1999

⁶⁸ Haver et Williams 2016 ; DARA 2018 ; ECHO 2018 ; Obrecht 2018

ONGN ont notamment exprimé leur manque de confiance dans les forums des clusters : « *Nous en avons parlé dans une réunion de clusters mais rien n'est fait jusque-là en termes de solution par rapport à la fraude lors de l'identification et la distribution.* » ; et, « *Dans les réunions de clusters il y a trop de protectionnisme : cela décourage la dénonciation.* » Le manque de confiance entre les parties prenantes⁶⁹ déjà décrit est un autre obstacle à la gestion efficace de l'information en RDC, aggravé par une concurrence toujours plus grande pour les financements. Enfin, il faut reconnaître que la gestion de l'information en RDC est délicate et que l'on sait qu'elle est soit politisée, soit abusée pour en tirer un avantage personnel. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le nombre de personnes déplacées, comme l'ont décrit de nombreuses personnes interrogées.

3.3 EXPLOITATION ET ABUS SEXUELS

3.3.1 Difficultés à signaler les cas d'exploitation et d'abus

Reflétant les obstacles généraux relatifs à l'accès à la justice pour les survivants(es) de violences sexuelles basées sur le genre en RDC, très peu de cas d'exploitation et d'abus sexuels (EAS) impliquant des acteurs du secteur de l'aide humanitaire sont signalés. Comme l'a expliqué une ONGN venant en aide aux survivants de violences sexuelles basées sur le genre (VSGB), malgré les progrès réalisés dans la sensibilisation de la population quant à l'importance de signaler les VSGB, « *pour ces genres de cas, les femmes dénoncent difficilement* ». Un autre organisme a fait l'observation suivante : « *Nous connaissons des cas d'exploitation sexuelle mais par ici les femmes sont presque consentantes dû à la pauvreté.* » Plus précisément, comme dans le cas d' « auteurs civils », les travailleurs humanitaires accusés négocient un « arrangement » avec la famille de la victime et versent des sommes d'argent pour « acheter » leur silence (ces sommes restent dérisoires mais sont vues comme considérables étant donné la pauvreté à laquelle beaucoup d'entre eux sont confrontés.)

Les organisations de protection en particulier ont expliqué que les auteurs de VSGB sont connus pour utiliser tous les moyens et jeux de pouvoir à leur disposition, à savoir argent, influence et postes, pour faire taire les survivants et leurs familles. Les acteurs du secteur de la protection ont ajouté que le défaut de signalement peut être encouragé par un sentiment de complicité ressenti par le survivant(e). Celui-ci peut avoir l'impression que son signalement de l'abus soit perçu comme illégitime puisqu'il a perçu une compensation « en retour ». Une autre ONGN a expliqué que « *par ailleurs, il y a des cas d'abus sexuels dans les camps de déplacés mais le contexte ici c'est que les femmes ne dénoncent pas l'exploitation sexuelle par manque d'information ; en revanche lorsqu'une milice viole avec violence, elles dénoncent tout de suite.* » Ainsi, dans les régions plus reculées du pays, l'information et la compréhension des actes constitutifs du crime d'exploitation sexuelle font défaut, en plus de l'ignorance entourant les lieux et les modalités de signalement.

3.3.2 Profils d'incidents

Les ONGN ont été interrogées sur leur connaissance de ces cas face à l'absence de signalement formel par les survivants(es) et leurs familles. Elles ont expliqué qu'elles entretiennent un réseau de « points focaux communautaires » par l'intermédiaire desquels elles surveillent les problèmes potentiels de protection et réalisent une meilleure sensibilisation. Grâce à ces points focaux, elles peuvent se mobiliser et se rendre sur le terrain rapidement. Sur la base de ces informations, il a été demandé aux acteurs locaux de la protection contre les VSGB de décrire la nature des incidents d'EAS impliquant des acteurs humanitaires. Ainsi, bien que les incidents rapportés ne soient nullement représentatifs, selon leur expérience, la majorité des auteurs sont les travailleurs humanitaires amenés à être le plus fréquemment au contact des bénéficiaires de l'assistance humanitaire.

Certains cas peuvent impliquer du personnel international, surtout dans des situations d'aide humanitaire d'urgence. Les survivants(es) sont pour la plupart âgés de 14 à 22 ans et appartiennent aux populations bénéficiaires les plus vulnérables, tels les déplacés internes, les orphelins et les personnes ayant des difficultés à accéder aux services ou pour lesquelles l'assistance est limitée. Les agents de protection ont pu décrire la

⁶⁹ Voir section 3.2.2

manière dont la phase de sélection des bénéficiaires dans le cadre du cycle de projet est souvent utilisée comme « *moyen de séduction* ». En effet, les survivants peuvent se sentir obligés de subir des abus sexuels en échange de l'accès à des services (distribution de nourriture, soins de santé)⁷⁰ ou pour recevoir une aide financière et/ou matérielle (kits, vêtements).⁷¹

3.3.3 Renforcement des mécanismes de réponse

Les organisations d'aide humanitaire actives en RDC ont mis en place des politiques organisationnelles dédiées à la prévention et la détection des cas d'exploitation et d'abus sexuels. Les éléments communs aux mécanismes de prévention comprennent des initiatives de sensibilisation et des formations visant à la fois le personnel et les bénéficiaires ainsi que le fonctionnement de mécanismes de signalement dédiés aux survivants(es) d'exploitation et d'abus sexuels comme aux lanceurs d'alertes internes et externes. Comme décrit dans la section 3.2.5, les mécanismes de signalement peuvent inclure des lignes d'assistance téléphonique et des boîtes à lettres/suggestions. Il convient de rappeler que les bénéficiaires d'aide humanitaire peuvent préférer parler directement avec quelqu'un, ce en toute confiance. En effet, plusieurs représentants d'ONGI et d'agences des Nations Unies ont déclaré que leur personnel de gestion reçoit directement des appels de bénéficiaires et de membres de la communauté.

Malgré ces efforts, le nombre de cas signalés demeure bas, ce qui exige de renforcer les mécanismes de prévention et de détection. En outre, comme il l'a été constaté pour les pratiques générales de corruption, la pression inhérente aux réponses humanitaires d'urgence augmente les risques d'exploitation et d'abus sexuels. Afin que les efforts de prévention actuels fonctionnent plus efficacement, il est nécessaire de développer des approches centrées sur les survivants(es) en collaboration avec des initiatives locales pour surmonter les perceptions et pratiques entravant l'accès aux mécanismes de signalement existants. Les obstacles actuels ainsi que les solutions constructives potentielles sont détaillés ci-dessous.

Les discussions menées ont notamment porté sur les mécanismes de signalement et de réponse existants et/ou potentiels. L'utilisation de lignes verte a été critiquée comme étant particulièrement inadéquate dans ces cas, et ce pour plusieurs raisons. Comme indiqué précédemment, les acteurs de la protection, notamment les ONGN, ont souligné que, à l'instar de la population dans son ensemble, les survivants ne sont pas disposés à appeler une ligne d'urgence et sont peu susceptibles de se confier à un étranger sur des sujets sensibles tels que la violence et les abus sexuels. Un scepticisme similaire a été exprimé quant au recours aux lettres/boîtes de suggestions, exprimant des doutes sur leur efficacité puisque le plaignant n'a aucune idée de qui lira et traitera sa plainte. Ces points de vue ont été partagés par d'autres acteurs de la communauté de l'aide humanitaire.

Un certain nombre d'ONGN ont une expérience de longue date et réputée en matière de soutien aux survivants de VSGB. La mobilisation de ces ONGN dans le cadre du signalement et de la riposte aux violences et abus perpétrés dans le secteur de l'assistance humanitaire peut permettre de capitaliser sur leur réputation positive tout en répondant aux besoins des survivants et des communautés. Elles bénéficient d'un réseau diversifié de travailleurs communautaires/points focaux, notamment des femmes locales de confiance, fiables et expérimentées dans le signalement des cas,⁷² par l'intermédiaire desquels les cas sont signalés. Les ONGN ont souligné l'importance d'entreprendre des activités de sensibilisation aux mécanismes de signalement des cas d'exploitation et d'abus sexuels auprès des groupes cibles potentiels, des familles et des membres de la communauté. Il est essentiel d'atteindre les survivants, car sans leur soutien, il est difficile de résister aux accords de dédommagement négociés entre leurs familles et les auteurs. Les ONGN locales ont décrit leurs approches de protection dans les cas de VSGB, y compris la manière dont elles discutent avec la famille de la

⁷⁰ Ainsi qu'une ONGN l'a expliqué : « *D'autre cas c'est surtout ceux qui distribuent les jetons, parfois ils exploitent les femmes ; mais pendant l'opération les femmes ne dénoncent pas par peur de rater l'assistance ; beaucoup des cas d'abus sexuels lors de la distribution de l'aide par les personnes qui sont recrutés ad hoc sur terrain.* »

⁷¹ Par exemple, un acteur d'une ONGN a expliqué : « *Nous avons connu un cas d'un infirmier d'un centre de santé appuyé par une agence qui a abusé de beaucoup des femmes : il échangeait les soins contre le sexe.* »

⁷² Un participant aux entretiens a indiqué utiliser « *des points focaux et des comités locaux dans la communauté : ici ce sont des femmes qui choisissent dans la communauté les personnes en qui elles ont confiances ; il faut dire que parmi les points focaux il y a des survivantes.* »

victime pour faire passer ses intérêts en premier ; elles accompagnent également les victimes dans l'obtention de soins médicaux, y compris le traitement prophylactique de post exposition (PEP), etc.

Enfin, les IC ont noté l'importance de poursuivre les auteurs de ces actes et de les sanctionner, expliquant que tant qu'ils continueront à agir en toute impunité il sera toujours difficile pour les survivants de signaler les abus. La poursuite des sanctions judiciaires est primordiale car elle permet aux survivants et à leurs familles de demander des dommages-intérêts civils dans des affaires pénales en vertu du droit congolais en se constituant partie civile. Les sanctions sont également d'importance pour l'intégrité et la réputation du secteur de l'aide humanitaire ; comme l'a expliqué un acteur de la protection, « nous entendons beaucoup de choses - les ONG et les Nations Unies ont des politiques de tolérance zéro ; cependant, nous ne voyons pas de conséquences pour les abus lorsqu'ils se produisent ».

3.4 POLITIQUES ET LIGNES DIRECTRICES ORGANISATIONNELLES

3.4.1 Mécanismes de rapport interne

Toutes les organisations d'aide participantes ont mis en place des lignes vertes anti-fraude et PEAS dans le cadre de leur politique de Tolérance Zéro et leur nécessité est comprise par toutes les personnes interrogées.⁷³ La majorité des systèmes sont gérés de manière centralisée au siège, les cas étant renvoyés à la personne désignée dans le pays. La revue a permis de constater que la plupart des ONGI ont mis en place des systèmes de signalement clairs et accessibles, souvent visibles à des endroits bien en vue dans leurs bureaux et offrant différents canaux de signalement (appel, email, formulaire en ligne). Ces systèmes sont moins variés (souvent uniquement par email) et moins visibles pour les bureaux des Nations Unies et des bailleurs. Certains membres du personnel des Nations Unies, bien que conscients de la politique de l'organisation, ne savaient pas immédiatement comment signaler des soupçons, tandis que les acteurs interrogés des ONGI étaient pour la plupart au courant.

Certaines ONGN ont déclaré ne pas avoir de système de signalement anonyme et comptent sur le fait que le personnel se sente suffisamment en confiance pour s'adresser à un point focal dédié ou à un membre du personnel en qui il a confiance. En effet, il faut faire preuve de prudence dans la gestion des rapports internes, qui comporte des risques pour le personnel, tant international que national. Dans un exemple, un membre du personnel international a expliqué que les efforts de lutte contre la fraude et de diligence raisonnable dans le domaine des passations de marché suscitaient la consternation des acteurs locaux et que le responsable de la sécurité l'avait averti de faire attention à ses actions⁷⁴. Il a été noté qu'en facilitant la conformité, le recours à des champions de la lutte antifraude ou à des points focaux au sein d'une organisation est découragé en raison du risque de sécurité pour l'individu. Enfin, les personnes interrogées ont mentionné un engagement limité avec les autorités congolaises en termes de signalement et de mesures de conformité, certains suggérant qu'il pourrait être utile d'explorer la possibilité d'obtenir des sanctions officielles.⁷⁵ Tout en notant les lacunes de l'État de droit décrites précédemment, il y a déjà un certain nombre de cas où cette approche a fonctionné, notamment pour certaines organisations intervenant dans le secteur de la santé.

L'importance d'approfondir et de diversifier les mécanismes de contrôle a été soulignée lors d'un entretien avec un responsable financier d'une ONGI, qui a expliqué que bien qu'il puisse vérifier la documentation, le personnel du projet supervise et gère les relations avec les bénéficiaires et les partenaires.⁷⁶ Certains processus de signalement des fraudes ont été décrits comme lourds et longs, utilisant la même procédure quel que soit le

⁷³ Par exemple : Politique de lutte contre la corruption et la fraude, politique relative à la PEAS, code de conduite, protection des dénonciateurs.

⁷⁴ Une pratique dans d'autres domaines du secteur de l'aide consiste à détacher un personnel international auprès d'une ONG locale où il renforce les capacités internes et supervise le suivi des projets, notamment en aidant aux relations avec les fournisseurs, les acteurs.

⁷⁵ « Il faut impliquer les administrateurs de territoires dans la mise en œuvre des projets. »

⁷⁶ La personne interrogée a ajouté que souvent les bénéficiaires de l'aide et les partenaires ne savent pas qu'ils doivent se rendre à l'unité des finances en cas de problème.

niveau de fraude signalé. Toutes les organisations d'aide n'ont pas de services spécialisés dans la conformité/anti-fraude, ce qui alourdit le fardeau des exigences de signalement aux bailleurs. Comme l'a fait remarquer un directeur de pays : « Il est vraiment difficile de faire une investigation sur ces cas sans risque et sans personnel chargé de la conformité. La plupart des soupçons ne sont pas fondés. De plus, le signalement immédiat de chaque soupçon n'a d'autre effet que de me faire passer un temps considérable à faire des rapports. J'ai réussi à me mettre d'accord sur un rapport mensuel avec un bailleur, ce qui m'aide beaucoup ». Davantage de personnel chargé des risques et de la conformité a été employé au sein des organisations individuelles, en particulier au cours des 18 derniers mois.

L'ensemble de ces mécanismes doit être encadré par une approche de gestion de risques qui est déjà pratiquée par quelques agences des Nations Unies et quelques ONGI. D'ailleurs, la présente Revue Opérationnelle a révélé que cette approche est largement motivée par des questions de conformité et de sécurité, et donc qu'elle applique rarement une analyse des risques de corruption systématique. C'est une occasion manquée d'identifier les mesures de prévention et d'atténuation les plus appropriées et d'amener la direction d'une organisation à accepter les niveaux de risques identifiés, en particulier dans les zones où les besoins humanitaires sont importants.⁷⁷

3.4.2 Élaboration de mesures anti-fraude

Si les réponses à la fraude peuvent varier, il semble que l'on s'oriente vers l'utilisation de la méthodologie standard du COSO⁷⁸ dans les mesures anti-fraude et vers une approche basée sur le risque⁷⁹. Les principaux domaines de risque cités sont : la logistique, les finances et les ressources humaines, pour lesquels chaque département devrait inclure une approche des opérations basée sur le risque. L'utilisation d'un profil de risque de fraude comprend l'identification du niveau d'exposition à la fraude et la conception de mesures anti-fraude efficaces pour protéger les actifs, l'intégrité et la réputation des organisations.⁸⁰ Les réponses recommandées comprennent également la modification régulière des procédures en fonction du contexte actuel et de manière à ce que les acteurs internes ne puissent pas exploiter le système.⁸¹ Pour mieux protéger le personnel national, il a été suggéré d'associer le personnel international aux négociations avec les fournisseurs. Enfin, la fonction de conformité d'une organisation devrait être dirigée par un cadre expérimenté responsable de la conformité formé et expérimenté qui est effectivement le « propriétaire du risque » et le point de contact pour les rapports et signalements du personnel de première ligne.⁸²

Obtenir des résultats grâce à une approche sur plusieurs fronts

Une ONGI a décrit le recours à des pratiques de signalement interne proactives pour un ensemble de catégories de fraude, pour lesquelles toutes les allégations font l'objet d'une investigation. Une sensibilisation est faite auprès de la communauté sur les questions de lutte contre la fraude et les mécanismes de signalement du projet. Les communautés cibles gèrent des boîtes à suggestions servant à recueillir des informations sur les activités, et participent à des *focus groups* dans le cadre du suivi continu du projet, qui sont complétés par une ligne

⁷⁷ Voir aussi Harmer et Grünwald 2017 et pour des conseils : Transparency International 2011 et Stenberg-Johnson 2015

⁷⁸ En 1992, le *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) a développé un modèle d'évaluation des contrôles internes. Ce modèle est largement reconnu comme la norme définitive par rapport à laquelle les organisations mesurent l'efficacité de leurs systèmes de contrôle interne.

⁷⁹ Par exemple, le HCR modèle son approche de la conformité sur celle du secteur privé en appliquant le modèle de gestion des risques d'entreprise, ainsi qu'en renforçant sa capacité d'investigation et de surveillance des programmes, en engageant du personnel chargé de la conformité et, enfin, grâce à un coordinateur temporaire de haut niveau, en mettant en œuvre des réformes de conformité et d'audit dans tous les domaines d'opération et les programmes. De même, le PAM a mis en place une politique de lutte contre la fraude et la corruption (AFAC) depuis la création de son cadre de lutte contre la fraude.

⁸⁰ Les évaluations des risques d'une ONGI alimentent les réunions mensuelles sur les risques au bureau extérieur, ainsi que les réunions trimestrielles de gestion des risques par un comité des risques au bureau national.

⁸¹ Il a été spécifiquement mentionné qu'il fallait recourir à des audits internes périodiques pour vérifier si les prix pratiqués par les fournisseurs étaient excessifs.

⁸² Idéalement, ces postes sont de niveau P-4 ou supérieur, nécessitant une expérience en tant que responsable des risques/conformité avec une expérience dans le domaine des investigations/du droit/de l'application de la loi ou des ONGI.

d'assistance téléphonique gratuite. Les membres de la communauté peuvent être engagé pour soutenir les investigations,⁸³ qui prennent généralement 5 mois pour être menées et résolues. Grâce à ce double système, tant les bénéficiaires de l'aide que le personnel ont signalé des cas de fraude et d'abus. Selon son spécialiste principal de la lutte antifraude, l'ONGI a constaté une augmentation de 70 % des allégations.⁸⁴ Depuis sa mise en place, elle reçoit désormais des rapports/retours sur les fraudes des bénéficiaires découlant des activités d'autres organisations d'aide. Ces rapports sont transmis aux organisations respectives.

3.4.3 Formations anti-fraude

Les formations anti-fraude sont considérées par beaucoup comme un élément clé des mesures anti-fraude et de la PEAS. Certaines organisations ont déployé des efforts considérables, en particulier au cours de l'année écoulée, pour accroître la participation à ces formations. Cependant, les formations sont développées et standardisées par des équipes basées au siège, et souvent disponibles uniquement en ligne. L'efficacité de ces formations a été mise en doute, certaines personnes interrogées demandant une plus grande contextualisation des formations, notamment en ce qui concerne les définitions de la corruption et des pratiques de corruption. Les formations en personne permettraient un engagement et une discussion ouverte avec le personnel sur la corruption et les EAS. D'autres institutions clés ont souligné que la formation sur ces politiques ou la signature de celles-ci restent une formalité dans certaines organisations.

3.4.4 Audits internes

Il est important de rappeler que les audits internes font partie de la structure de gestion des risques d'une organisation et servent souvent, parallèlement à l'évaluation, à garantir à l'organisation que la gouvernance, la gestion des risques et les contrôles internes fonctionnent efficacement⁸⁵. La plupart des personnes interrogées s'attendent à ce qu'un audit interne soit en mesure de découvrir les fraudes en cours, mais certaines des pratiques de corruption en RDC ont été décrites comme étant « *auditproof* » (à l'abri des audits) dans le sens où elles ont probablement persisté sans être détectées malgré les audits internes. Cela inclut par exemple l'ajout de bénéficiaires fantômes qui répondent aux critères d'éligibilité ou des comportements tels que l'intimidation et la coercition de collègues ou d'autres parties prenantes. Des contrôles internes et des contrôles de conformité qui fonctionnent bien en théorie devraient permettre de détecter de telles pratiques. Néanmoins, les personnes interrogées dans les agences des Nations Unies et les bailleurs ont souligné que les audits internes eux-mêmes ne sont pas toujours réalisés selon des normes rigoureuses. Par exemple, certains ont mentionné que les audits internes sont excessivement lourds et trop lents à réagir dans les cas de mise en œuvre de projets en cours, ce qui prend un temps considérable avant que les résultats ne soient disponibles. En même temps, les personnes interrogées dans le cadre des audits internes sont souvent les mêmes acteurs qui y participent année après année, étant conscients - et préparé - au type de questions qui seraient posées.

Cela souligne la nécessité du renforcement de la gestion des risques de fraude et de problèmes d'intégrité de l'aide, au-delà des mécanismes de contrôle financier et d'audit en cours actuellement. Simultanément, le besoin de contrôles internes effectués de manière régulière et continue tout en étant orientés vers les risques de corruption spécifiques à la RDC doit être adressé. Ces contrôles doivent être soutenus au niveau du pays par un ensemble de systèmes organisationnel. Au-delà des efforts à poursuivre pour améliorer la conformité des procédures et la gestion des risques, rendre plus effectifs les contrôles financiers et renforcer les équipes de suivi ; la création d'un bureau d'éthique ou le bureau du médiateur (*Ombud's office*) chargé de traiter les plaintes internes, les formations et les conseils pourrait être explorée.⁸⁶

⁸³ Dans un cas, l'ONGI a employé un investigateur externe qui était un avocat local mais qui n'était pas satisfait du travail.

⁸⁴ Il convient de noter que cette ONGI examine également régulièrement les marchés publics et les coûts connexes parmi les projets actifs ; lorsque des valeurs aberrantes apparaissent, des mesures de recouvrement des coûts peuvent être prises dès que possible.

⁸⁵ Voir par exemple : PAM 2018

⁸⁶ Ibid, voir aussi: Hillhorst et al 2018

Il a été aussi conseillé de revoir et modifier régulièrement les systèmes de contrôles et les processus internes pour s'assurer que le personnel des organisations d'aide n'apprenne pas à les manipuler et pour veiller à ce qu'ils soient réactifs et adaptés aux conditions et pratiques locales changeantes.

3.4.5 Investigation

Dès que la fonction de conformité déclenche un signal d'alerte, la fonction d'investigation est engagée. La plupart des ONGI disposent d'équipes de contrôle centralisées qui décideront si une investigation doit être lancée. Les dirigeants des ONGI et des Nations Unies regrettent que ces processus prennent beaucoup de temps et ne leur donnent guère les moyens de gérer les situations en attendant. Les enseignements tirés des investigations se limitent actuellement aux organisations elles-mêmes et à leurs bailleurs. Même pour la présente revue, les enseignements tirés de ces investigations n'ont pas été mis à disposition par les bailleurs ni par les organisations des Nations Unies. La connaissance des pratiques de corruption devrait être élargie par la création d'enseignements généralisés qui ne contiennent pas de données sensibles et qui peuvent être partagés. Une organisation a signalé l'utilisation d'un bulletin d'information « *Red Flag* » (signaux d'alerte), qui diffuse des informations sur ces comportements et leurs conséquences parmi l'ensemble du personnel.

3.5 ORIENTATIONS ET POLITIQUES HUMANITAIRES

Il existe plusieurs outils de lutte contre la corruption facilement disponibles, tels que ceux publiés par *Transparency International*, qui comprennent un manuel détaillé pour prévenir et gérer la corruption dans l'aide humanitaire ainsi qu'une analyse actualisée des risques pour l'intégrité de l'aide dans les contextes humanitaires.⁸⁷ Toutefois, nous avons constaté un manque de familiarité avec leur utilisation. Ces différents documents - qui représentent des années d'apprentissage et d'efforts - constituent des ressources utiles pour la communauté humanitaire en RDC car ils offrent un ensemble déjà large de points d'action pour réduire l'exposition aux pratiques de corruption et pour maintenir l'intégrité de l'aide.

En outre, les lignes directrices et les pratiques en matière de gestion à distance (*distance management*), développées en Somalie, Syrie et Afghanistan⁸⁸ ne sont pas utilisées. Par définition, les programmes humanitaires en RDC ne sont pas considérés comme gérés à distance, mais la réalité de fait est que de nombreuses activités de programme sont mises en œuvre avec une surveillance sporadique ou nulle des cadres expérimentés des ONGI ou des bailleurs. Les lignes directrices sur la gestion à distance donnent un aperçu sur la gestion des ressources dans les zones à haut risque et certaines pratiques telles que le renforcement des systèmes de suivi et d'échange d'informations peuvent être utiles lorsqu'elles sont appliquées aux programmes dans le contexte de la RDC. Chaque pratique doit être examinée pour ses avantages et ses inconvénients ainsi que son efficacité. Cela varie selon le type de programme, les organisations et la situation géographique. La disponibilité du réseau et les connaissances techniques du personnel et des partenaires jouent un rôle important dans la réussite de ces mesures⁸⁹. On notera par exemple :

- i) la richesse que peut offrir des systèmes d'échanges à distance avec des groupes de bénéficiaires via les outils de téléphonie (téléconférence Skype et WhatsApp sur smartphone ou avec un ordinateur, un rétroprojecteur et un drap comme grand écran)
- ii) les possibilités de prendre des photos et des vidéos géoréférencées pour voir des activités ;
- iii) la possibilité de faire venir des groupes de bénéficiaires dans des lieux plus accessibles pour des ateliers de réflexion et d'expression des doléances

⁸⁷ Transparency International 2014 ; Transparency International 2017 ; U4 Helpdesk Réponse 2019

⁸⁸ Stoddard et al 2010 ; voir ECHO 2013 ; DFID 2015

⁸⁹ Voir p. 21 in Ruppert et al 2016 et p. 5ff in Prize R. 2018 pour une discussion des avantages et inconvénients dans des contextes divers

Enfin, ce n'est pas seulement la capacité et préférence des organisations y compris leurs politiques internes qui contribuent aux paramètres à travers lesquels les réponses humanitaires opèrent mais aussi les politiques et les mécanismes de financement des bailleurs. En effet, les obstacles à une action humanitaire flexible et adaptative identifiés précédemment sont également pertinents en tant que facteurs qui entravent la gestion efficace de la corruption.⁹⁰

LA RÉPONSE RAPIDE / D'URGENCE

De multiples micro-conflits affectent une large zone de l'est de la RDC, entraînant des chocs fréquents et soudains et un niveau élevé de déplacement de population. Pour répondre aux besoins humanitaires résultants de ces déplacements, OCHA et UNICEF ont créé le mécanisme de réponse rapide en 2005 avec un soutien important de la communauté des bailleurs. Ce programme, a été conçu pour garantir une réponse rapide et multisectorielle aux personnes nouvellement déplacées dans des zones où leur arrivée crée une charge extraordinaire sur les populations, les services et les ressources locales. Ils ont souvent eu des impacts positifs importants pour des populations dans des détresses extrêmes, y compris un impact important sur la santé mentale des adultes.⁹¹ Au fil des ans, le programme est devenu une caractéristique permanente et importante de l'aide humanitaire en RDC. Plusieurs mécanismes ont été créés, tous partageant en principe la même approche « la pré-allocation de fonds pouvant être rapidement déployés en cas de besoin et l'objectif d'améliorer la coordination de la réponse et d'harmoniser les approches tout au long des phases d'évaluation, de réponse et de suivi »⁹².

La fréquence élevée des déplacements étant largement liée aux conflits, les mécanismes de réponse rapide ont été jugés à la fois nécessaires et très pertinents par la plupart des acteurs humanitaires, bien qu'ils présentent également de nombreuses lacunes qui peuvent affecter la réponse. Ceux-ci ont été établis par le biais de plusieurs évaluations⁹³ et ont été confirmés par de multiples IC au cours de cette revue :

- **Le compromis entre la rapidité et la qualité de la réponse reste une question permanente.** L'importance accordée à l'évaluation de la vulnérabilité des populations déplacées et d'accueil est un obstacle majeur à une réponse rapide. Il faut du temps pour rassembler les données, les analyser correctement et décider d'un plan d'action approprié.
- **La répétition des déplacements dans certaines zones et l'homogénéité des réponses qui en découlent créent des facteurs « *push and pull* ».** Les gens apprennent que les déplacements entraînent l'accès à des ressources et commencent même à comprendre les réponses les plus appropriées aux questionnaires lorsqu'ils demandent de l'aide. Une fois identifiés comme bénéficiaires, les gens attendent l'arrivée de leur aide, alors qu'ils auraient peut-être pu rentrer chez eux autrement.
- **La coordination des réponses était encore relativement inefficace.** Des exemples fréquents d'investigations multiples dans une même zone par différents acteurs, et de plans de distribution se chevauchant, ont été mentionnés au cours du travail de terrain. Dans un même temps, les pratiques des acteurs de mise en œuvre n'étaient pas harmonisées (par exemple, le processus d'enregistrement sans *carte d'électeur*, ou la rigueur du porte-à-porte), ce qui a créé des problèmes pour les organisations d'aide qui sont généralement plus strictes. En outre, une « fatigue des investigations » a été observée du côté de la population : « pourquoi venir avec vos questionnaires alors que l'aide sera toujours la

⁹⁰ Obrecht 2018 (Les barrières sont : 1-L'absence d'investissements et d'incitations à la résolution de problèmes et à l'apprentissage adaptatif. 2-Contrats rigides avec les bailleurs et relations faibles entre bailleurs et partenaires 3-Calendarier de programmation arbitraire et à court terme 4-Les délais entre les cycles de projet pour que les agences réfléchissent et apprennent sont inadéquats 5-Les systèmes de suivi de programme ou de situation sont coûteux et lents 6-Absence d'une analyse solide et de la contribution des personnes concernées dans la conception de la réponse 7-Silo de l'aide empêchant les agences humanitaires de répondre aux besoins lorsqu'elles se déplacent 8-La nature descendante, axée sur le mandat, des agences humanitaires) ; voir aussi Sida 2018

⁹¹ Voir Dara 2018, Quattrochi et al 2020

⁹² Commission européenne 2018

⁹³ DARA 2013, DARA 2018, Commission européenne 2018

même ». En outre, la coordination entre les réponses rapides et l'intercluster a été fréquemment mentionnée comme un domaine à améliorer.

- **Attirer l'aide pour les personnes déplacées et la population d'accueil est devenu une opportunité de gain politique et financier.** Les fausses alertes et les déplacements fantômes sont devenus un outil pour attirer l'aide dans certaines zones. Les missions de validation des alertes et de MSA n'ont pas toujours fait preuve du niveau de vigilance requis pour les détecter. Le détournement de l'aide a alors été organisé en collusion avec le personnel des organisations d'aide.
- **Les liens entre l'approche du RRM et celle de l'assistance humanitaire au sens large et de la résilience ont été régulièrement jugés faibles.** Une réponse humanitaire apportée deux à trois mois après le déclenchement d'une crise ne peut être considérée comme ayant été rapidement fournie. Certains besoins d'une population déplacée ne peuvent pas être satisfaits pendant une période de 3 mois. Enfin, l'aide alimentaire est déconnectée des mécanismes de réponse rapide et dirigée par le PAM. La coordination des deux réponses est prévue, mais il a été signalé qu'elles arrivent souvent à des semaines d'intervalle.
- **L'application de l'approche « Do no harm » (ne pas nuire) et de la sensibilité aux conflits est souvent assez illusoire.** Dans plusieurs cas, les villageois et les communautés ont déclaré que le RRM crée souvent des tensions entre les personnes déplacées et les villageois, entre les personnes déplacées elles-mêmes et entre les communautés, car l'injection de ressources dans des contextes de pénurie est toujours une entreprise risquée. Les injections d'argent peuvent également attirer des acteurs armés, étatiques et non étatiques, qui ajoutent à la tension.
- **L'impact du RRM après réponse est limité.** Si la distribution d'AME et de coupons alimentaires améliore une situation, l'impact de cette aide est rapidement oublié au profit d'autres besoins humanitaires et de résilience liés à la nature prolongée de la crise humanitaire en RDC.⁹⁴

Le RRM décrit en-haut a été démantelé et des nouveaux consortiums ont été mis en place pour assurer l'assistance multi-sectorielle aux besoins des populations causés par le conflit ou d'autres chocs. Les leçons tirées ont été prises en compte au nouveau système par les consortiums ainsi que l'UNIRR.

Il n'en demeure pas moins que toute intervention rapide doit trouver un équilibre entre répondre aux besoins multiples et pressants émanant des populations affectées et faire face aux défis inhérents aux activités menées dans des environnements sujets à des risques importants de corruption (ce en raison de la distance, de la complexité des dynamiques économiques locales, des questions d'économie de temps etc.). Dans la mesure du possible, les mesures d'intervention d'urgence doivent être mises en œuvre par des acteurs qui sont déjà présents dans les zones touchées et qui ont mis en place des systèmes de diligence raisonnable. De même, les interventions rapides et d'urgence devraient maximiser leur pertinence et rechercher des relations communautaires diversifiées, qui, combinées, peuvent atténuer les risques potentiels de corruption. Enfin, les réponses d'urgences se doivent aussi d'être accompagnées d'initiatives permettant aux communautés d'accroître leur résilience.

⁹⁴ Voir aussi les avantages des financements pluriannuels dans l'aide humanitaire (Sida et al 2018)

4. CONCLUSIONS

La Revue Opérationnelle souligne la complexité des opérations d'aide humanitaire en RDC. Outre les conditions difficiles sur le terrain, les dynamiques de conflit en constante évolution et les défailances profondément ancrées de la gouvernance perpétuent des pratiques de corruption généralisées dans tous les secteurs du pays.

Les multiples façons dont les systèmes frauduleux se sont implantés tout au long du cycle du projet montrent que les pratiques de corruption sont bien établies et que, par conséquent, des mesures durables et créatives seront nécessaires pour en limiter l'envergure. Généralement, les activités menées dans des zones difficiles d'accès, en raison de l'éloignement ou de l'insécurité, sont confrontées à des risques de corruption plus élevés. La constante évolution des dynamiques locales, telles que l'environnement administratif, les relations avec les institutions locales ou l'intensité variable des conflits, peuvent affecter l'exposition au risque de l'intégrité de l'aide. Des approches souples doivent être adoptées pour s'adapter à cet environnement en constante évolution.

Au-delà des dynamiques locales, les pratiques de corruption sont également liées aux conditions qui sous-tendent le système d'aide humanitaire qui se sont développées au cours de deux décennies de crises variées dans le pays. Si l'accent est mis sur la rapidité de la réponse à ces crises, la qualité de l'aide peut être affaiblie car la capacité à effectuer des contrôles est limitée. En conséquence ceci peut faciliter la mise en place de systèmes de corruption par la collusion de multiples acteurs travaillant le long de la chaîne de valeur de l'aide. En outre, le secteur de l'aide est perçu comme important pour les économies locales, en particulier dans l'est de la RDC, ce qui donne à certains le sentiment que le "système" est là pour être exploité dans le cadre du gain local.

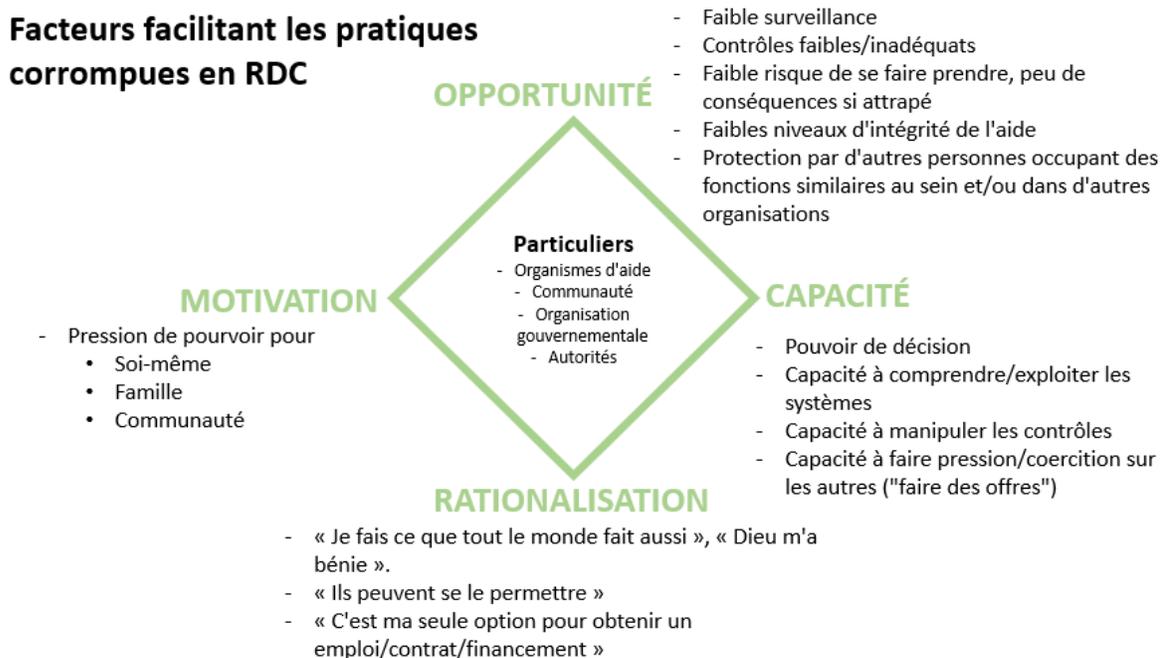
Une conséquence primordiale de ces dynamiques est le manque de confiance qui persiste entre les organisations d'aide, les communautés et les autorités, ainsi qu'entre certaines organisations d'aide. Les communautés perçoivent l'aide humanitaire comme étant corrompue et motivée par des objectifs extérieurs, ne fournissant pas ce qui est le plus recherché localement. De leur côté les organisations d'aide ont tendance à considérer les autorités, les institutions et organisations gouvernementales, et les membres des communautés comme faisant partie du problème. La situation est encore aggravée par le fait que les personnes responsables de la corruption ou d'exploitation et d'abus sexuelle ne sont généralement pas sanctionnées ; le personnel corrompu est connu et continue à occuper des postes de décision dans les organisations d'aide (tant internationales que locales). En tant qu'éléments d'un système plus large, les pratiques de corruption, y compris l'exploitation et l'abus sexuelle, ne peuvent être considérées ni traitées séparément de l'assistance humanitaire générale.

Le secteur humanitaire et les organisations d'aide disposent d'un ensemble de contrôles pour gérer les risques qui se produisent tout au long de la chaîne de valeur de l'aide ; cependant, une lacune persiste concernant l'utilisation et le contrôle de ces mesures. L'évaluation des risques de corruption doit devenir un élément standard de toute action en RDC et les objectifs de détection et de prévention doivent inclure toutes les étapes du cycle de projet. Cela ne peut être possible que si les ressources sont disponibles et que les pressions sur le respect des règles et sur le signalement à la hiérarchie sont ajustées pour répondre à ces besoins. Les mesures de prévention et d'atténuation doivent être adaptées aux moteurs locaux de la corruption, tels que : le fonctionnement de réseaux illicites inter et intra-organisationnels basés sur des liens familiaux, ethniques ou communautaires ; les obstacles sociaux et situationnels à la résistance aux, ou au signalement des, pratiques de corruption ; ainsi que l'acceptation commune et la complicité dans les pratiques de corruption.

Le niveau d'adéquation et de pertinence des programmes a un effet direct sur l'exposition au risque de corruption, et d'exploitation et d'abus sexuels. Les recommandations précédemment faites à la communauté d'aide en RDC restent valables : en particulier, une compréhension détaillée du contexte, de la dynamique du pouvoir local et des facteurs socio-économiques sont essentiels pour un programme de qualité. De plus, la participation active de la communauté, la présence de cadres seniors et expérimentés sur le terrain et la coordination efficace de la communauté humanitaire sont des éléments clés supplémentaires. Ensemble, ces éléments ont une influence directe sur la capacité à prévenir et à atténuer la corruption et, dans une moindre mesure, l'exploitation et les abus sexuels.

La figure ci-dessous met en évidence les éléments clés de l'interaction entre la motivation, la rationalisation, la capacité et l'opportunité des pratiques de corruption en RDC.⁹⁵

Figure 22 Le diamant de la fraude dans l'aide humanitaire en RDC



Source : Auteurs

Le vaste système de fraude découvert lors de la distribution d'argent dans le cadre du mécanisme de réaction rapide a constitué un appel à une action collective et forte en réponse aux défis systémiques qui sous-tendent la fourniture de l'aide en RDC. Les organisations individuelles ont un rôle important à jouer pour contribuer à la gestion des risques de corruption et beaucoup ont examiné et adapté leurs pratiques en conséquence ; cependant, des **changements stratégiques et une action collective sont nécessaires**. La création de la Task Force antifraude à Kinshasa et à Goma et la commande de la présente Revue Opérationnelle démontrent un engagement en faveur de l'intégrité de l'aide et la volonté du secteur humanitaire de s'attaquer aux problèmes soulevés ici.

La diminution des niveaux de corruption en RDC peut être obtenue grâce au renforcement de certains mécanismes de prévention et de contrôle ainsi que par l'analyse et la comparaison des informations qu'ils génèrent. Ceci demandera la mobilisation des ressources humaines et financières adéquates et à la mise en place de systèmes résistants adaptées régulièrement au contexte local et permettent ainsi aux acteurs de l'aide de mieux résister aux systèmes et aux dynamiques de corruption existants. Cela sera invariablement plus facile à mettre en place pour des réponses avec des délais plus longs ; les interventions rapides et à court terme nécessiteront une révision ainsi qu'une adaptation constante. La matrice des risques et recommandations (Annex 1) décrit en détail un certain nombre de ces potentiels outils et mesures d'atténuation des risques portant sur l'intégrité de l'aide humanitaire en RDC.

⁹⁵ Créé par des auteurs sur la base du diamant de la fraude de Wolfe et Hermanson 2004 et de sa discussion par Ruankaew 2016. Réfléchissez : « L'opportunité ouvre la porte à la fraude, et l'incitation et la rationalisation peuvent attirer la personne vers elle. Cependant, selon la théorie du diamant de la fraude, la personne doit également être capable de reconnaître la porte ouverte comme une opportunité et d'en tirer profit ».

5. RECOMMANDATIONS

La Revue Opérationnelle constate que l'évaluation des besoins, de la mobilisation des ressources, de la mise en œuvre et du suivi sont les activités les plus exposées aux risques pour l'intégrité de l'aide humanitaire en RDC. Tous les aspects du cycle de projet doivent être contrôlés afin de prévenir et d'atténuer la corruption dans l'aide humanitaire et de soutenir une mise en œuvre de qualité des activités. La meilleure façon d'y parvenir est de combiner des mesures de contrôle souples et rigides⁹⁶ et de procéder à une analyse et à une comparaison continue des données générées par ces mesures et par les services qui les mettent en œuvre.

Les recommandations s'adressent à l'ensemble de la communauté humanitaire en RDC et sont donc de nature générale. Chaque organisation est invitée à examiner ses pratiques et contrôles actuels par rapport aux recommandations proposées et à identifier les recommandations et activités qu'elle juge utiles. Chaque mesure et pratique présente des avantages et des inconvénients qui doivent être soigneusement pesés par rapport à la gravité du risque identifié. Les bailleurs sont encouragés à utiliser les recommandations opérationnelles pour évaluer l'adéquation des mesures d'atténuation et de prévention de la corruption de leurs partenaires, à financer ces mesures lorsqu'elles sont proposées ou à les demander lorsqu'elles sont absentes.

Bien qu'un éventail varié de politiques et de pratiques soit utilisé par les organisations d'aide en RDC, la Revue Opérationnelle a identifié de multiples pratiques existantes et potentielles qui représentent des mesures viables d'atténuation des risques en réponse à la dynamique de corruption identifiée ici. Les recommandations opérationnelles décrites ci-dessous visent à relier les différents éléments du cycle de projet et sont structurées autour de quatre domaines : i) la prévention ; ii) la détection ; iii) la sanction ; et iv) l'apprentissage. La deuxième section présente trois recommandations stratégiques.

La Matrice des Risques qui accompagne le rapport de la Revue Opérationnelle décrit en détail les mesures d'atténuation des risques spécifiques organisées en fonction des risques de corruption spécifiques tout au long du cycle du projet. Les recommandations ci-dessous doivent donc être lues conjointement avec la Matrice des Risques détaillée (annexe 1).

Il convient de noter que bon nombre des recommandations ci-dessous reflètent des mesures qui ont été identifiées dans des rapports antérieurs sur la corruption dans l'aide humanitaire et qui sont à la fois pertinentes et transférables à la République Démocratique du Congo.⁹⁷ Il convient également de noter que certaines des actions proposées ici sont déjà mises en œuvre ou sont en cours d'exploration par les acteurs de l'aide, coordonnés par l'AFTF.

5.1 RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES

1. PREVENIR

1.1 Évaluation systématique des risques de corruption au niveau des projets, y compris l'acceptation de ces risques par les cadres expérimentés au niveau du pays et du siège.

Une approche de gestion des risques permet d'identifier les risques pour l'intégrité de l'aide et d'anticiper leur gravité et leur impact sur l'organisation. Les risques de corruption doivent être évalués à tous les stades du cycle du projet lors de sa planification, en même temps que les risques institutionnels, programmatiques et contextuels connexes sont pris en compte. Cela nécessite un personnel professionnel expérimenté dans l'identification et l'évaluation des risques de corruption. Il est important que les risques soient reconnus par la direction de l'organisation et que les mesures d'atténuation respectives soient en adéquation avec la gravité des risques et le contexte opérationnel respectif. Les ONG nationales devraient recevoir un soutien adéquat pour la mise en œuvre de cette approche.

⁹⁶ Rigide : contrôles + vérifications ponctuelles et tests si les contrôles fonctionnent ; Doux : présence, compréhension du contexte, relations

⁹⁷ Transparency International 2011 ; Transparency International 2017 ; Feinstein 2009 ; ODI ; U4 Anti-Corruption Resource Centre

1.2 Améliorer les systèmes et les pratiques utilisés lors de l'évaluation des besoins et de la mise en œuvre en tenant compte des risques de corruption

La vérification et la confirmation des alertes précoces et des alertes vérifiées, ainsi que les pratiques d'évaluation des besoins, doivent être améliorées, en particulier pour les réponses rapides et d'urgence. Les alertes doivent être systématiquement vérifiées et triangulées par de multiples acteurs (ONU, ONGI, ONGN) et la crédibilité des sources doit être évaluée et classée.⁹⁸ La cohérence des alertes avec le contexte en cours et l'analyse de la sécurité doivent également être prises en compte. Les sources doivent être aussi diverses que possible chaque fois qu'une vérification a lieu. Les évaluations des besoins doivent inclure une consultation directe avec des sources additionnelles, n'ayant pas lancé l'alerte, des communautés concernées, en particulier si la vérification des alertes s'appuie sur des ressources insuffisamment diversifiées.⁹⁹

Même si les communautés sont perçues comme étant une partie du problème, elles sont aussi une partie de la solution. Les membres de la communauté doivent être impliqués dans la conception et la mise en œuvre des activités prévues et divulguer aux communautés, de manière complète et transparente, toutes les activités du programme, y compris les rôles et responsabilités de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre. Les systèmes électroniques de collecte de données ne doivent pas permettre l'extraction et la réinsertion de données sur le terrain. Les procédures d'enregistrement des bénéficiaires sans *carte d'électeur* devraient être harmonisées entre les acteurs opérant dans le même domaine. Les listes de distribution établies devraient être vérifiées auprès de membres de confiance de la communauté.

1.3 Améliorer la transparence et le contrôle des processus d'attribution des fonds, de passation des marchés et de recrutement

Les pratiques de diligence raisonnable (partenariats, fournisseurs) doivent inclure des questions de propriété pour garantir la découverte de conflits d'intérêts, en particulier entre le personnel des organisations d'aide (allocation des fonds, passation des marchés) et les ONG ou les fournisseurs. Demander et traiter les déclarations d'actifs et les déclarations financières pour tout le personnel impliqué dans l'allocation des fonds et la passation des marchés. Dans la mesure du possible, explorer les possibilités de prise de décision par des comités. La composition de ces comités devrait être rotative et inclure des observateurs dans la mesure du possible. Les observateurs peuvent s'étendre au personnel d'autres services de la même organisation (par exemple, le personnel de suivi, le personnel de gestion des risques), mais ne doivent pas se limiter à ces derniers.

Plus précisément, pour l'attribution des fonds, une séparation des tâches appropriée doit être assurée. En outre, après l'allocation des fonds, il convient de divulguer les données relatives au projet (activités, durée, coût) à l'ensemble de la hiérarchie des organisations contractantes et des organisations engagées. Cela permettra aux parties concernées d'identifier les détournements de fonds.

Concernant les pratiques en matière de passation de marchés, la communauté humanitaire devrait envisager de collaborer avec des organisations tierces indépendantes qui s'efforcent d'améliorer l'environnement des affaires dans le cadre de projets de développement économique ou du secteur privé soutenus par des bailleurs. Ces acteurs travaillent avec le secteur privé et le comprennent, ce qui peut être particulièrement utile afin d'assurer que les risques liés à l'environnement des affaires soient pris en compte dans les procédures de passation de marchés humanitaires. Ceci peut inclure la réalisation d'études de marché et la mise à jour des directives de tarification, la rédaction de notes d'orientation pour la rédaction de termes de référence par rapport aux conditions d'achat et de livraison, en particulier dans les secteurs prioritaires (transport, secteur semencier, etc.). Cette collaboration peut inclure également une évaluation des points d'entrée à partir

⁹⁸ Les communautés concernées, leurs dirigeants, les autorités locales, les organisations gouvernementales locales (y compris le personnel du ministère de la santé, du ministère de l'éducation) ; le réseau de la société civile, les organisations de jeunes et de femmes, les ONGN, les ONGI, les Nations unies présentes dans la région.

⁹⁹ Cela a déjà commencé pour les réponses dans le cadre du consortium SAFER ; le CHAT (Congo Humanitarian Analysis Team) de Mercy Corps soutient ce travail.

desquels renforcer la capacité des fournisseurs à résister à la corruption (tant au sein des cartels industriels que des réseaux illicites de personnel interne aux organisations d'aide).

Plus précisément, pour le recrutement, envisager la numérisation (dépôt en ligne, base de données en ligne) des processus de recrutement et assurer l'exigence d'une documentation pertinente pour chaque processus de recrutement, y compris une justification de la manière et de la raison pour laquelle une sélection est effectuée. Ces processus devraient être soumis à un contrôle de qualité en plus des cycles d'audit existants. Ceci est ne sera évidemment pas toujours possible, notamment pour les recrutements à réaliser de façon temporaire et pour des niveaux très locaux.

1.4 Reconsidérer les messages de sensibilisation et les formations pour s'assurer que les définitions des pratiques de corruption soient contextualisées et que les conséquences de ces comportements soient clairement communiquées

Cela devrait inclure la présentation des sanctions qui seront imposées pour les pratiques de corruption aux communautés, à leurs dirigeants ainsi qu'aux organisations partenaires et aux fournisseurs. Veiller à ce que ce message favorise la transparence en termes de fourniture de l'aide attendue et communique clairement le retour d'information disponible et les mécanismes de compte rendu dont disposent les bénéficiaires de l'aide. Inclure la révision des outils et du contenu de la formation en personne et en ligne sur toutes les politiques liées à la lutte contre la corruption et à la prévention des cas d'exploitation et abus sexuels afin de s'assurer qu'elles sont suffisamment contextualisées et comprises par le personnel. Sensibiliser davantage les communautés de bénéficiaires de l'aide aux questions liées à la prévention. Se concentrer sur la signification du *conflit d'intérêt* et les définitions des types de corruption et d'exploitation en se basant sur des exemples de la RDC.

2. DETECTER

2.1 Augmenter les *spot checks* sur les contrôles standard et les processus décisionnels. Aligner les politiques et les procédures sur les risques de corruption pour tous les domaines du cycle de projet. Ce critère devrait inclure l'évaluation des performances en matière de "responsabilité" ou de surveillance de la sous-traitance. Sans ajouter de contrôles supplémentaires, augmenter la fréquence des contrôles ponctuels (*spot checks*) indépendants, aléatoires et inopinés effectués par le personnel de supervision et les cadres expérimentés et en dehors du cycle d'audit. Cela devrait inclure les personnes et les organisations sous contrat ainsi que celles qui n'ont pas été sélectionnées parmi les ONGN, les fournisseurs et le personnel recruté. Inclure la communauté bénéficiaire dans les mesures de responsabilisation et de suivi.

2.2 Veiller à ce que les mécanismes de plainte soient appropriés et inclusifs (communautés et personnel) et accessibles et disponibles pour les organisations partenaires, les fournisseurs et autres prestataires de services. Les mécanismes de retour d'information et de plainte doivent être diversifiés et accessibles à tous les participants de la chaîne de l'aide. Le système doit être renforcé par des membres de la communauté et du personnel de confiance, disponibles pour des interactions face à face et la réception directe des plaintes¹⁰⁰. En outre, les plaintes reçues doivent faire l'objet d'un suivi immédiat, être traitées si nécessaire et leurs résultats doivent être communiqués de manière transparente aux parties prenantes concernées. Les mécanismes actuels de traitement des plaintes et de retour d'information devraient être évalués, idéalement au sein des organisations et en particulier (mais pas uniquement) les lignes vertes et les centres d'appel. Cette évaluation devrait comprendre une analyse coûts-avantages en vue d'un éventuel transfert de ressources des lignes vertes et des centres d'appels vers d'autres efforts de surveillance et de détection. Dans les domaines où plusieurs organisations opèrent, des approches communes doivent être examinées.

Les approches actuelles ne parviennent pas à identifier et répondre aux cas d'exploitation et d'abus sexuels. Lier les initiatives de financement aux organisations locales de protection contre les VSBG (en particulier pour

¹⁰⁰ Voir Ruppert et al 2016 qui décrit également que la corruption, la fraude et la PEAS sont rarement signalées par le biais des mécanismes de plainte et de retour d'information établis.

renforcer la réponse aux survivants des pratiques d'EAS), à l'identification et au signalement au niveau communautaire et dans le secteur humanitaire.

2.3 Élargir et améliorer les moyens de détection des cas de corruption. Les outils existants comme le PDM doivent être utilisés de manière extensive et surtout dans les zones où l'acteur de l'aide n'est pas présent en permanence. Une liste commune de signaux d'alerte devrait être établie à partir des résultats d'enquêtes, d'audits et d'évaluations antérieurs. Il faudrait accroître la capacité et la rapidité des enquêtes et élargir les critères de lancement d'une pré-enquête, et s'efforcer de mener à bien les enquêtes même si le membre du personnel concerné a quitté l'organisation, tout en gardant à l'esprit que le personnel mis en cause n'agit souvent pas seul. Dans les évaluations de programmes, inclure systématiquement des questions explicites et des indicateurs de performance sur la qualité des programmes qui pourraient être affectés par des pratiques de corruption.

3. SANCTIONNER

3.1 Revoir et améliorer l'utilisation des sanctions pour les individus, les organisations et les fournisseurs, y compris les auteurs d'exploitation et d'abus sexuels. Établir une meilleure compréhension du contexte juridique, améliorer l'utilisation du système judiciaire et faire appliquer les remboursements, sur la base des pratiques déjà établies par le Forum des ONGI et au sein des organisations individuelles.

3.2 Suspendre toute activité dans les zones où l'acheminement de l'aide est bloqué en raison de pratiques de corruption, jusqu'à ce que les négociations aboutissent ou soient conclues. Si l'acheminement de l'aide humanitaire reste l'objectif principal, les organisations ne doivent pas hésiter à veiller à ce que les politiques de non-paiement pour l'accès ou l'information soient mises en œuvre et respectées, et à ce que les infractions soient signalées de manière confidentielle. Veiller à ce que la possibilité de suspendre ou de retirer des activités lorsqu'elles sont contraintes à des paiements soit connue et mise en œuvre, et informer les membres de la communauté et leurs dirigeants des raisons de cette décision. Suspendre immédiatement, en attendant les résultats de l'enquête, et licencier les membres du personnel s'il existe des preuves suffisantes de non-respect des règles et politiques de lutte contre la corruption, y compris et surtout dans les cas impliquant des EAS.

3.3 Concevoir et préconiser un ensemble stratégique d'améliorations du cadre juridique par l'élaboration d'une directive ou d'un instrument réglementaire associé qui puisse clarifier et renforcer la base juridique à partir de laquelle les affaires de corruption peuvent être poursuivies et résolues. S'engager avec des experts locaux à ce sujet et utiliser les possibilités offertes par les acteurs gouvernementaux pour faire progresser ces aspects¹⁰¹.

4. AGIR, PARTAGER ET APPRENDRE

4.1 Améliorer l'action humanitaire en combinant la présence de cadres seniors et expérimentés sur le terrain et la participation active de la communauté tout au long du cycle du projet. La présence de cadres seniors et expérimentés nationaux et internationaux peut accroître la surveillance et offre aux membres de la communauté la possibilité d'interagir directement avec un membre du personnel, en soutenant divers canaux de retours et signalements. La participation active de la communauté (membres de la communauté et leurs dirigeants) soutiendra la qualité globale du programme, offrira l'occasion de s'engager activement dans une discussion avec la communauté sur les activités mais aussi sur les risques de corruption, les sanctions et la dénonciation, et contribuera en fin de compte à l'amélioration des relations entre cette communauté et les organisations d'aide.

4.2 Créer et/ou renforcer une culture de confiance et d'encouragement dans laquelle la dénonciation (également des erreurs) est encouragée et bénéficie d'une protection et d'un soutien. Pour les survivants de la PEAS, cela devrait inclure la prise en charge (protection, accompagnement). Encourager le signalement de tels cas (demandes de pots-de-vin réussies ou non) permettra d'accroître la transparence et

¹⁰¹ Ceci est étroitement lié à la deuxième recommandation stratégique

de réduire les possibilités pour les membres du personnel de prendre part au pot-de-vin. Ces rapports devraient être enregistrés. Assurer la formation du personnel susceptible de subir des pressions lors des négociations sur les politiques de l'organisation dans de telles situations. Établir clairement ce que signifie concrètement la protection des dénonciateurs et montrer le système mis en place.

4.3 Continuer à faire tomber le tabou sur la corruption au sein d'une organisation et dans la coordination inter-agences. Renforcer le dialogue et tirer les leçons des expériences de corruption. Les risques et les expériences de corruption doivent figurer régulièrement à l'ordre du jour des réunions (réunions du personnel, de coordination, réunions des clusters et des groupes de travail). Partager et cartographier les informations sur les incidents de tentative ou de réussite de corruption par les autorités ou les dirigeants communautaires. Envisager la création d'un *DRC Investigation Working Group* comme forum pour partager les informations et tirer des enseignements des audits et enquêtes internes. Les gestionnaires de risques des organisations, les responsables de la fraude et de la conformité et le personnel de surveillance devraient y participer. Ce groupe ne devrait pas mener d'enquêtes mais pourrait conseiller sur la manière de surmonter les problèmes communs aux enquêtes en RDC. L'examen des tendances en matière de pratiques de corruption aidera à définir des mesures de prévention et d'atténuation appropriées. Les bailleurs et les organisations pourraient envisager de publier un tableau de bord des enquêtes afin de partager les informations.

4.4 Explorer les possibilités de piloter une liste "A ne pas contacter" comme moyen de partager les informations sur les personnes et les fournisseurs corrompus de manière systématique au sein des organisations et entre elles. Puisqu'il n'existe aucun système comparable dans d'autres contextes d'aide humanitaire, un projet de cette nature nécessitera un examen plus approfondi de la nature, de la portée et du statut (public/non public) d'une telle liste, y compris (mais sans s'y limiter), les critères d'inclusion et le type de preuves acceptées, les moyens de vérification des preuves, la durée de validité d'une inscription et la composition et la rotation d'un comité de surveillance. Enfin, tout obstacle juridique et toute compatibilité avec les exigences des organisations participantes doivent être soigneusement examinés.

4.5 Explorer et/ou utiliser les possibilités de mutualiser des ressources (personnel de suivi, enquêteurs) entre les groupes d'organisations d'aide. Cela peut être à l'échelle d'un pays ou regroupé par un type de programme spécifique ou une zone géographique d'intervention commune. Les ressources partagées pourraient être utilisées pour les conseillers juridiques, le personnel de suivi indépendants (éventuellement des organisations TPM) et les enquêteurs (généraux, PEAS). Il peut également s'agir d'une liste de ressources vérifiées que les organisations individuelles peuvent utiliser.

5.2 RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES

Les niveaux de risques pour l'intégrité de l'aide sont intrinsèquement liés au système global d'aide humanitaire, à ses politiques et à ses exigences. La mise en œuvre des recommandations opérationnelles est essentielle, mais elle sera moins efficace et connaîtra des limites si les changements systémiques et stratégiques ne se produisent pas simultanément.

5. Communauté humanitaire : Diversifier l'approche visant à répondre aux pics de besoins humanitaires causés par les conflits ou autres chocs :

5.1 Améliorer la capacité des organisations d'aide humanitaire à fournir une réponse rapide dans leurs zones de présence.

Augmenter l'utilisation de modificateurs de crise, ou de lignes budgétaires de réponse d'urgence avec des mécanismes de déblocage rapide, pour permettre aux organisations d'aide de répondre aux chocs qui se produisent fréquemment là où ils travaillent.

5.2 Maintenir un mécanisme de réponse rapide qui est capable de répondre à des chocs inhabituels et inattendus ou dans les zones géographiques sans présence régulier de l'aide humanitaire.

5.3 Envisager de créer, ou élargir, un portefeuille spécifique de programmes de transitions permettant d'étendre le soutien aux communautés après un pic des besoins et une réponse rapide.

Permettre aux réponses d'être agiles pour mieux réagir aux changements qui prendraient place en cours de réponse (comme la détérioration ou l'amélioration de la situation sécuritaire ; des changements dans les mouvements de population avec une augmentation des arrivées ou des retours). Privilégier la pertinence et à la qualité de toute réponse par rapport à la rapidité en prévoyant des cycles appropriés de financement et de mise en œuvre. Les réponses doivent être développées avec une approche sensible au conflit et à l'économie politique. Veiller à la mise en place d'un ensemble de mécanismes de contrôle spécifiques, y compris des évaluations obligatoires des besoins et des PDM, en particulier dans les zones sans présence permanente, ainsi qu'un examen des mécanismes de plainte.

6. Communauté humanitaire : Améliorer l'intégrité, la crédibilité et la confiance de l'aide

Ouvrir des canaux avec les ministères concernés afin de concevoir des mesures qui peuvent clarifier les domaines du cadre juridique dont l'opacité permet les risques et les pratiques de corruption actuels. Un groupe de travail juridique conjoint peut identifier les domaines prioritaires à partir desquels élaborer une réglementation appropriée qui peut promouvoir la sécurité juridique et uniformiser les règles du jeu pour les organisations d'aide opérant en RDC.

Partager et combiner l'analyse de l'économie politique et mutualiser la collecte et l'analyse des renseignements au sein des organisations et des plateformes de coordination afin de renforcer la diligence raisonnable et de minimiser les possibilités de corruption. Ceci doit en particulier s'appuyer sur les réseaux entre les organisations d'aide, les acteurs du secteur privé et les liens avec les acteurs politiques. Envisager la création d'un bureau du médiateur (*Ombud's Office*) en tenant compte de la faisabilité et des risques de sécurité d'un tel exercice.¹⁰²

7. Les bailleurs : Lever la pression sur les organisations d'aide afin d'améliorer la gestion de la qualité et la promotion de l'intégrité de l'aide

Les bailleurs devraient faciliter et promouvoir la prise de décision basée sur la gestion de risques, y compris l'examen minutieux des risques de corruption. Les programmes doivent permettre une certaine souplesse en ce qui concerne le type de réponse nécessaire. Cette flexibilité doit s'étendre à l'autorisation de dépenses lorsque cela est nécessaire et non imposer par des délais administratifs ou financiers.

Le financement des programmes d'urgence et humanitaires devrait permettre d'inclure a) une présence continue de cadres seniors et expérimentés sur le terrain, b) un suivi indépendant de la mise en œuvre du programme, fait soit par une unité dédiée mais attachées au plus haut responsable de la structure dans le pays et non aux opérations ou programmes, soit par une unité extérieure contractée pour se faire, c) une analyse du contexte et d) des unités de gestion des risques. Revoir aussi l'obligation d'utiliser les lignes verts.

Les bailleurs doivent envisager de réduire la pression créée par les politiques de tolérance zéro. La notification de tous les cas suspects de corruption de l'organisation d'aide aux bailleurs doit se poursuivre, mais les options de création de seuils et de calendriers de notification convenus doivent être envisagées dès le début d'un projet. Un tel seuil pourrait permettre de déterminer la fréquence à laquelle un rapport sommatif est requis et les cas qui devront être signalés immédiatement aux bailleurs.

¹⁰² Consulter Hilhorst et al 2018

6. RÉFÉRENCES

ALNAP 2016 *Evaluation of Humanitarian Action* <https://www.alnap.org/help-library/evaluation-of-humanitarian-action-guide>

Barbalet J. et al 2019 *Local Humanitarian action in the Democratic Republic of Congo. Capacity and complementarity HPG Working Paper* <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12626.pdf>

Brabant J. & Vogel C. 2014 *In Their Eyes. The perception of humanitarian aid workers by irregular combatants in the Democratic Republic of Congo*, INSO
https://www.ngosafety.org/assets/uploads/pdf/03032014_In_Their_Eyes_EN1.pdf

Bujakera S. 2020 *Former DR Congo Health Minister convicted of embezzling Ebola Funds* Reuters World News
<https://www.reuters.com/article/us-health-ebola-congo-corruption/former-dr-congo-health-minister-convicted-of-embezzling-ebola-funds-idUSKBN21A2PH>

Cammack D. 2007 *The Logic of African Neopatrimonialism: What Role for Donors?* Development Policy Review 25 (5):599-614

Coalition Humanitaire *Qu'est-ce qu'une urgence humanitaire ?* <https://www.coalitionhumanitaire.ca/quest-ce-quune-urgence-humanitaire>, accessed 8 July 2020

Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability
<https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>

DARA 2010 *Evaluation of DG ECHO's Actions in the Democratic Republic of Congo*, https://daraint.org/wp-content/uploads/2010/11/REPORT_ECHO_evaluation_DRC.pdf

DARA 2013 *External Evaluation of the Rapid Response to Population Movements (RRMP) Program in the DRC* <https://daraint.org/wp-content/uploads/2013/11/UNICEF-RRMP-Final-Report.pdf>

DARA 2018 *Evaluation of the Rapid Response to Population Movement (RRMP) Mechanism based on Performance*; https://www.unicef.org/evaldatabase/files/DARA_Final_Evaluation_Report_DRC_2018-003.pdf

DFID 2015 *Cross Cutting Evaluation of DFID's Approach to Remote Management in Somalia and North Eastern Kenya*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/405263/remote-management-somalia1.pdf

ECHO 2013 *Instruction note for ECHO staff on remote management*
https://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/Remote_Management_instructions.pdf,

European Commission 2018 *Evaluation of the EU humanitarian aid intervention in the African Great Lakes Region, 2013 -2017* https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/agl_annex.pdf

Franceinfo Afrique 2019 *Trois médecins Congolais soupçonnés d'avoir commandité le meurtre d'un épidémiologiste de l'OMS* https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/societe-africaine/ebola-en-rdc-trois-medecins-congolais-soupconnes-d-avoir-commandite-le-meurtre-d-un-epidemiologiste-de-l-oms_3569475.html

Global Fund Office of Investigation 2019 *Global Fund Grants in the DRC. Tender manipulation and overpricing in Malaria Grant* from https://www.theglobalfund.org/media/8376/oig_gf-oig-19-006_report_en.pdf?u=637066540260000000

Ground Truth Solutions May (2019), *Time to act on what affected people tell us about humanitarian hotlines.* <https://groundtruthsolutions.org/2019/05/06/time-to-act-on-what-affected-people-tell-us-about-humanitarian-hotlines/>

Haver, K. and W.Carter (2016) *What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments* "Secure Access in Volatile Environments research programme: SAVEResearch.net, Humanitarian Outcomes, November.

Hilhorst D., Naik A., Cunningham A. 2018 *International Ombuds for Humanitarian and Development Aid Scoping Study* https://www.partos.nl/fileadmin/files/Images/Integriteit/Bijlage_9_2018_International_Ombudsreport_final.pdf

La Libération (2020) *En RDC, le riposte de l'OMS rattrapée par l'Ebola Business* from https://www.liberation.fr/planete/2020/02/04/en-rdc-la-riposte-de-l-oms-rattrapee-par-l-ebola-business_1776970

LeFigaro 2019 *Ebola en RDC: 3 médecins placés en détention après le meurtre d'un épidémiologiste.* <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/ebola-en-rdc-trois-medecins-soupconnes-du-meurtre-d-un-epidemiologiste-places-en-detention-20190807>

Le Monde Afrique (2020) *La lutte anticorruption en Afrique, « arme à double tranchant »* https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/02/18/la-lutte-anticorruption-en-afrique-arme-a-double-tranchant_6030005_3212.html

Lemarchand R. 2009. *The Dynamics of Violence in Central Africa* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press), at 271.

Groupe URD 2003, *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action. A Handbook for Practitioners* https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/0094715B400BCA63C1256DEA004796FE-alnap_civilians_2003.pdf

Groupe URD 2009, *Participation Handbook for Humanitarian Practitioners*,
<https://www.urd.org/en/publication/participation-handbook-for-humanitarian-field-workers/>

Grünewald F. Burlat A 2017 *Collective Resolution to enhance accountability and transparency in emergencies. Guinea Report* Transparency International

Harmer, A. & Grünewald, F. 2017 *Collective resolution to enhance accountability and transparency in emergencies: synthesis report*. Transparency International August 2017

Kapur N. 2020 *Gender Analysis: Prevention and Response to Ebola Virus Disease in the Democratic Republic of Congo* CARE https://www.care-international.org/files/files/Ebola_Gender_Analysis_English_v2.pdf

Larché J. 1999 *Corruption in the NGO World: what it is and how to tackle it* HPN Humanitarian Exchange N52 Oct 2011, p.36 – 39

OHCHR 2010 Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo

OECD 2019 *Better Criteria for better evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use* <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>

Olivier de Sardan J.P. 1990 *A moral economy of corruption in Africa? The Journal of Modern African Studies*, 37, 1 (1990) 25 – 32.

Quattrochi J.; Bisimwa G., Thompson T., Van der Windt P., Voors M, 2020 *The effects of vouchers for essential household items on child health, mental health, resilience and social cohesion among internally displaced person in the Democratic Republic of Congo* 3ie Impact Evaluation Report 107 <https://doi.org/10.23846/TW6IE107>

Radio France 2019 Ebola en RDC : Qui a tue le docteur de l'OMS Richard Mouzoko
<http://www.rfi.fr/fr/afrique/20190809-ebola-rdc-tue-docteur-oms-richard-mouzoko-butembo> Price R. 2018 *Approaches to remote monitoring in fragile states (GSDRC Helpdesk Report)*
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1420-Remote-monitoring-in-fragile-states.pdf>

Ruankaew T 2016 *Beyond the Fraud Diamond* International Journal of Business Management and Economic Research (IJBMER), Vol 7(1), 2016, 474-476; p. 476

Ruppert L., Sagmeister E., Steets J. 2016 *Listening to Communities in Insecure Environments. Lessons from community feedback mechanisms in Afghanistan, Somalia and Syria* (SAVE)
https://www.gppi.net/media/SAVE_2016_Listening_to_communities_in_insecure_environments.pdf

Shipley T. 2019 *Managing Corruption Challenges in humanitarian settings*

<https://www.u4.no/publications/managing-corruption-challenges-in-humanitarian-settings.pdf>

Sida L., Gray B., Benda B., Natelmwa J. 2018 *A Multi-Year Thematic Evaluation of DFID's Multi-Year Humanitarian Funding Approach in the Democratic Republic of Congo*

<https://www.gov.uk/dfid-research-outputs/a-multi-year-thematic-evaluation-of-dfid-s-multi-year-humanitarian-funding-approach-in-the-democratic-republic-of-congo-summative-evaluation-report>

Steets J, Sagmeister E. and Ruppert L. 2016 *Eyes and Ears on the Ground: Monitoring aid in insecure environments, Secure Access in Volatile Environments (SAVE)*

https://www.gppi.net/media/SAVE_2016_Monitoring_aid_in_insecure_environments.pdf

Stenberg Johnson J. 2015 *The basics of corruption risk Management. A framework for decision making and integration into the project cycles* U4 Issue December 2015 No 18

Stoddard A., Harmer A, and Renouf J.S. 2010 *Once Removed: Lessons and Challenges in Remote Management of Humanitarian Operations for Insecure Areas* Report by Humanitarian Outcomes, London,

Transparency International 2011 *Corruption Risk Assessment. A Topic Guide*

https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf

Transparency International 2014 *Preventing Corruption in Humanitarian Operations. Handbook of Good Practices*

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/preventing_corruption_in_humanitarian_operations

Transparency International 2014b *Blacklisting the Corrupt: Why the EU debarment system does not work*

<https://www.transparency.org/en/news/blacklisting-the-corrupt-why-the-eu-debarment-system-does-not-work>

USAID OIR 2019 *Investigations Dashboard. Iraq-Syria Complex Crisis*

https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2019-02/oir_dashboard_Dec_2018.pdf

WFP 2018 *WFP Oversight Framework. Executive Summary: Vision and Framework for oversight at WFP*

Executive Board, Annual Session 18 – 22 June 2018 <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070382/download/>

Wolfe D., Hermanson D. 2004 *The fraud diamond: Considering four elements of fraud*. The CPA Journal, 74(12), 38-42

World Bank 2018, *Worldwide Governance Indicators. Country Data for Congo, Dem. Rep., 2018*,

<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>

7. ANNEXES

ANNEXE 1 : MATRICE DES RISQUES DE CORRUPTION

Ce tableau contient les risques, les facteurs de risque, les indicateurs de risque, les acteurs potentiels et les contrôles clés. Les exemples présentés ici sont les résultats de la Revue Opérationnelle (janvier - avril 2020) et cette matrice doit être utilisée comme un outil complémentaire au rapport de la revue.

Clause de non-responsabilité : les exemples donnés ici sont un soutien à la prévention, à l'atténuation et à la sanction des risques de corruption pendant le cycle du projet. Ce tableau contiendra des éléments qui font déjà partie de la politique et des procédures de votre organisation et des orientations disponibles au niveau mondial sur la gestion des risques de corruption dans l'aide humanitaire (comme le manuel de Transparency International).

Cycle de projet	Risque	Facteur de risque (facteur propice au risque)	Indicateur de risque (ce à quoi il faut faire attention)	Acteurs potentiels (impliqués dans le risque / ayant des pratiques corrompues)	Principaux contrôles requis	Contrôles clés ou mesures actuellement non mises en œuvre (ou mises en œuvre de manière peu généralisée)
Évaluation et analyse des besoins	Déclenchement d'une alerte précoce fautive ou exagérée	Connaissance détaillée des besoins de réponse (rapide) par les communautés	Les alertes sont une surprise, ne correspondent pas au contexte ou sont en conflit avec la base de données de sécurité et la cartographie des incidents (INSO)	Membres de la communauté	Vérification des alertes (triangulation avec d'autres acteurs - ONGI, ONGN, Ministère de la Santé - et analyse du contexte)	
	<u>Le plus commun pour</u> : - Distribution rapide - Distribution	Manque de présence dans la région ; sous-bureaux insuffisants	Alertes similaires/répétées dans des zones géographiquement proches	Autorités administratives et traditionnelles	Cartographie géographique des alertes (y compris leurs suivi)	Analyse suffisante du contexte, en particulier au niveau microéconomique, y compris la dynamique des pouvoirs locaux et les facteurs socio-économiques
		Manque de compréhension des facteurs socio-économiques locaux	Informations incohérentes	Personnel (ONU, ONGI, ONGN)	Mettre en place un système de classification des alertes (source, contenu) après vérification. Établir un score de crédibilité (type et nombre de sources ; cohérence avec l'analyse contextuelle et de sécurité) <i>Ce système a déjà été développé par l'AFTF à Goma</i>	
		Contexte (pauvreté, conflit, confrontations militaires et incidents de sécurité, éloignement)		Groupes armés	Consulter les informations provenant d'éventuels dénonciateurs, tels que les réseaux de la société civile, les associations de jeunes, etc.	Mise en place de réseaux avec des groupes de la société civile, des associations de jeunes ou d'autres réseaux pouvant jouer le rôle de dénonciateurs

Présentation de besoins faux ou exagérés

Connaissance détaillée des besoins de réponse (rapide) par les communautés

Informations et/ou données incohérentes (ne correspondant pas aux modèles de données habituels, diversité insuffisante, "histoires trop cohérentes")

Membres de la communauté

Analyse Multisectorielle obligatoire avant la décision d'intervention, réalisée par une combinaison de personnel expérimenté, personnel local et non local, la participation de plusieurs agences. Inclure des discussion en *focus group* (FGD), et la participation active de la communauté.
Voir les propositions d'"intercept surveys" de l'AFTF à Goma

Le plus commun pour :
- Distribution rapide
- Distribution

Pression pour réagir rapidement ; temps insuffisant pour vérifier et trianguler l'information

Réticence du personnel ou de la communauté ou des autorités à permettre la vérification

Autorités administratives et traditionnelles

Analyse contextuelle continue de la zone d'intervention potentielle (sécurité/conflit ; schémas de déplacement antérieurs ; situation socio-économique)

Personnel inexpérimenté ; personnel ayant des difficultés à résister aux pressions

Les guides poussent les moniteurs vers "certaines portes" ou personnes choisies ; certaines zones géographiques évitées

Personnel (ONU, ONGI, ONGN)

Vérification indépendante des besoins ; y compris le contrôle de la qualité de l'évaluation des besoins

Documentation détaillée des processus de prise de décision

Manque de présence dans la région ; sous-bureaux insuffisants

Les bénéficiaires ne présentent pas de pièce d'identité

Rotation du personnel chargé de l'évaluation des besoins

Contrôle de la qualité des processus décisionnels

Manque de compréhension des facteurs socio-économiques locaux

Les mêmes personnes sont utilisées pour la triangulation et la médiation à chaque étape

Documentation du processus de prise de décision (alerte précoce - alerte - Analyse Multisectorielle - décision Go/No-Go

Taux de réponse élevé après l'évaluation des besoins
Contexte (pauvreté, conflit, éloignement)

Consultation des informations provenant d'éventuels informateurs, tels que les réseaux de la Société Civile, les associations de jeunes, etc.

Paiement pour l'information, paiement pour l'accès
Commun au stade de l'évaluation des besoins, mais peut également se produire au stade de la mise en œuvre

Mauvaises pratiques existantes et connues

Manque de volonté de partager les informations

Autorités

Politique claire de retrait de l'intervention en cas de paiement forcé avec informations pour la communauté sur les raisons de la suspension/du retrait

Le personnel junior et/ou local confronté à des autorités menaçantes

Des divergences inexplicables ou curieusement expliquées

Personnel des organisations d'aide

Politique claire de non-paiement pour l'accès ou l'information

		Présence et pression des forces armées/militaires	Niveaux élevés de peur ou de malaise parmi les populations	Groupes armés	Formation du personnel de mise en œuvre (négociations, politiques de l'organisation) Partage d'informations sur ces incidents	
Planification stratégique	Comportement intentionnel visant à créer des conditions favorables à la corruption (évaluation des besoins ignorée/ pas suffisamment prise en compte)	Pression pour dépenser	Analyse multi-sectorielle de mauvaise qualité	Personnel (ONU, ONGI, ONGN)	Analyse neutre des besoins nécessitant des données de l'analyse multisectorielle	Un délai raisonnable pour la prise de décision et la conception du programme lorsque cela est possible Préparation aux situations d'urgence, y compris l'établissement des principaux besoins résultant de chocs communs Mise en place de <i>Risk & Compliance Officers</i> avec une partie corruption dans leur description de poste
		Pression pour une réponse rapide	Données/recommandations de l'analyse multi-sectorielle ignorées		Décision fondée sur les besoins en fonction des priorités communautaires, évaluation de la sécurité, du marché et de la protection L'évaluation de la corruption (interne et tout au long du cycle du projet) comme élément standard des évaluations des risques et de la faisabilité Priorisation des besoins (coordination) Documentation du processus de prise de décision (alerte précoce - alerte - analyse multisectorielle - décision Go/No-Go)	
Mobilisation des ressources - Identification des organisations partenaires	Allocation non transparente des fonds aux organisations de mise en œuvre	Paysage des ONGN peu clair avec une 3W incorrecte et dépassée	Organisations ayant une capacité insuffisante ou une mauvaise proposition reçoivent des fonds	Personnel des Organisations des Nations Unies	Processus d'attribution transparent et basé sur des comités. Inclure des experts externes et des membres de la communauté dans le comité	Critères permettant aux ONGN de se qualifier pour l'évaluation de la capacité et de la diligence ; établir un nombre fixe d'ONGN évaluées/an
	Le plus commun pour : - Allocation de fonds de l'ONU aux ONGN	Absence de hiérarchisation des besoins	Les organisations qui ne sont pas présents dans la région ou qui ne sont pas connus des principaux partenaires reçoivent des fonds	Personnel des ONGI	La propriété effective doit être incluse dans la diligence raisonnable et l'identification des conflits d'intérêts potentiels	Des canaux de dénonciation indépendants et confidentiels pour les ONGN partenaires
	Pratiques : - Ententes sur les opérations retour - Le truquage du processus de sous-traitance au profit de l'ONGN favorisée (parce qu'une opération retour a été organisée ou qu'un intérêt indirect a été rencontré)	Évaluation incomplète ou inexistante de la diligence raisonnable des organisations d'exécution	Diversité insuffisante des membres des comités chargés d'allouer les fonds		Base de données actualisée des partenaires ;	Mécanismes de retour d'information de la communauté sur la sélection des ONGN partenaires qui sont connues et auxquelles la communauté fait confiance

	<p>Contrôle de qualité des processus insuffisant</p> <p>Absence ou contrôle insuffisant de la politique en matière de conflits d'intérêts ; non divulgation par le personnel des conflits d'intérêts et/ou de la propriété effective</p> <p>Absence de sanctions, en particulier lorsqu'une fraude est suspectée et qu'un membre du personnel corrompu démissionne simplement sans conséquence</p>	<p>Le budget (personnel/biens/services) est supérieur aux prix du marché</p> <p>Membres du personnel qui démissionnent soudainement</p>		<p>Contrôles ponctuels du processus d'attribution avec les organisations bénéficiaires et non bénéficiaires (spot-checks);</p> <p>Contrôle de qualité aléatoire et indépendant des processus d'allocation de fonds, au-delà des contrôles d'audit (Third Party Monitoring - ou contrôles indépendants)</p> <p>Séparation des tâches : Le personnel participant à l'attribution des tâches ne doit pas superviser la mise en œuvre ou le suivi, il convient aussi de prêter attention aux réseaux internes entre les services</p> <p>Divulgation des données du projet (activités, durée, coût) au sein de la hiérarchie de l'organisation contractante et contracté suite au processus d'attribution. Cela permet à l'organisation contractuelle d'identifier les cas de détournement de fonds</p>	<p>Liste "A ne pas contacter" des partenaires et de leur personnel dont les pratiques de corruption ont été confirmées dans le passé</p>
<p>Retenue des fonds alloués aux ONGN (détournement)</p> <p>Pratiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Paiement par un tiers qui partage le frais d'intermédiaire collecté avec l'organisation finançant l'activité/contractant - Attribution de fonds à une ONG, mais l'ONG s'est fait dire que le projet n'a pas été mené à bien (fonds empochés par l'individu responsable de l'attribution du contrat) - Transfert de fonds partiels, retard de transfert de fonds 	<p>Absence ou insuffisance de contrôle des processus de transfert de fonds ; manque de transparence</p>	<p>Recours à des tiers pour le transfert de fonds ; documents de transfert qui ne sont pas au nom de l'organisation contractuelle</p>	<p>Personnel des Organisations des Nations Unies</p>	<p>Mise en place et vérification de politiques claires de transfert de fonds</p> <p>Divulgation des données du projet (activités, durée, coût) au sein de la hiérarchie de l'organisation contractante et contracté suite au processus d'attribution de marché pour permettre à l'organisation de mise œuvre (contractée) d'identifier les détournements qui se produisent au sein de l'organisation contractante</p>	

<p>Opérations retour (% du contrat attribué au remboursement d'une personne de l'organisation contractante)</p>	<p>Conflit d'intérêts" : - ONGN dirigée par le personnel de l'organisation humanitaire ou par sa famille proche - Acteurs politiques impliqués dans le conseil d'administration ou la direction de l'ONGN</p>	<p>Insistance de certains agents suivant certains contrats</p>	<p>Personnel des Organisations des Nations Unies</p>	<p>Mise en œuvre et vérification de la politique en matière de conflits d'intérêts ; augmentation des contrôles ponctuels des déclarations d'actifs et de la divulgation financière du personnel participant à l'attribution des fonds</p>
<p><u>Pratiques visant à obtenir les sommes requises pour les opérations retour :</u> - Falsification des fiches de paie avec le personnel détaché externe signant pour un montant supérieur à celui qu'il reçoit (sous la supervision du partenaire ONGN) - Ajout ou inflation de lignes budgétaires - Coûts cachés dans des taxes, des barrages routiers et des paiements administratifs ("les tracasseries")</p>	<p>Manque de transparence dans les processus d'allocation et de transfert des fonds</p>	<p>Aucune déclaration de conflit d'intérêts</p>	<p>Personnel des bailleurs, ONGI</p>	<p>Une surveillance adéquate par le personnel d'encadrement</p>
		<p>Plaintes des organisations de mise en œuvre</p>		<p>Paiements directs via les banques avec contrôle financier</p> <p>Un mécanisme de plainte adéquat pour les organisations de mise en œuvre</p>

<p>Détournement dans la gestion des stocks</p> <p><u>Pratiques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Complicité ou fermeture des yeux sur la qualité et la quantité des stocks entrants, avec des gains pour le fournisseur et le membre du personnel - Retenue d'une partie des biens par un membre de l'organisation humanitaire pour les revendre ensuite (individuellement ou au sein de leurs entreprises) 	<p>Manque de transparence sur les transactions</p> <p>Absence de diversification des rôles de contrôle dans l'entrepôt, la gestion des stocks</p>	<p>Procédures internes non suivies ou dérogées trop souvent</p> <p>Boîtes/emballages non fermés</p> <p>Manipulation des registres des stocks</p>	<p>Personnel des organisations d'aide</p> <p>Fournisseurs</p>	<p>Contrôle des procédures établies et des mécanismes de surveillance</p> <p>Contrôles ponctuels aléatoires, imprévisibles et indépendants (spot-checks)</p> <p>Séparation des tâches de réception, de stockage et d'expédition des marchandises</p> <p>Systèmes informatisés d'entrepôt et d'inventaire</p> <p>Les fournisseurs signent un code de conduite</p>	
<p>Détournement par la fixation des prix ou l'inflation</p> <p><u>Le plus commun pour</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Foires - Marchés publics nationaux en cours pour toutes les activités/services <p>Pratiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falsification de factures et de reçus - Contraindre les jeunes membres du personnel à falsifier pour obtenir des pots-de-vin ou d'éventuels avantages à 	<p>Politique de conflit d'intérêts insuffisante ou inexistante ; ou politique de conflit d'intérêts mal appliquée</p> <p>La propriété effective de sociétés est n'est pas incluse dans les procédures de diligence raisonnable</p> <p>La corruption est largement répandue dans le secteur privé à l'échelle nationale</p>	<p>Des prix supérieurs à ceux du marché</p> <p>Divergence de prix/coûts entre les achats dans des activités/domaines similaires</p>	<p>Personnel des organisations d'aide</p> <p>Fournisseurs</p>	<p>Bonne compréhension de la dynamique du marché et des prix</p> <p>Des procédures internes solides en matière de passation de marchés et de finances, avec des vérifications ponctuelles indépendantes sur le fonctionnement des contrôles en dehors des cycles d'audit</p> <p>La propriété effective doit être incluse dans la diligence raisonnable et l'identification des conflits d'intérêts potentiels ; ainsi que les déclarations de patrimoine</p>	<p>Liste "A ne pas contacter" des fournisseurs dont les pratiques de corruption ont été confirmées dans le passé</p>

<p>l'avenir - L'inflation des prix est également une pratique qui permet de collecter les montants requis pour les paiements de pots-de-vin - Comportement d'entente et fixation des prix</p>	<p>Incertitude par rapport au cadre juridique applicable (par exemple, résiliation de contrat, y compris en cas de "force majeure") Listes de prix dépassées, inexactes et/ou manipulées</p>			<p>Les fournisseurs signent un code de conduite</p>	
<p>Opérations retour (marchés publics, prestations de services) ou pots-de-vin</p>	<p>Politique de conflit d'intérêts insuffisante ou inexistante ; ou politique de conflit d'intérêts mal appliquée</p>	<p>Procédures d'appel d'offres accélérées</p>	<p>Personnel des organisations d'aide</p>	<p>Engager un acteur tiers indépendant qui travaille avec le secteur privé et le comprend, en particulier les contraintes de l'environnement commercial et les réalités politiques, pour soutenir les processus de passation de marchés (améliorer la compréhension réaliste de la situation)</p>	<p>Travailler avec des experts en matière de fraude commerciale afin de concevoir des lignes directrices pour aider à la diligence raisonnable en ce qui concerne la propriété effective et le traçage des intérêts commerciaux, notamment en comparant les fournisseurs à une analyse d'économie politique dans le cadre de la diligence raisonnable Liste des fournisseurs « A ne pas contacter » qui sont connus pour leurs pratiques de corruption</p>
<p><u>Pratiques :</u> - Partage des détails de la procédure d'appel d'offres avec les fournisseurs - Coaching de fournisseurs spécifiques pour gagner des appels d'offres - Les fournisseurs ou prestataires de services versent des pots-de-vin au personnel des organisations d'aide afin de gagner du temps et de la souplesse dans la livraison</p>	<p>La propriété effective de sociétés est n'est pas incluse dans les procédures de diligence raisonnable</p>	<p>Dérogation fréquente aux procédures établies</p>	<p>Fournisseurs</p>	<p>Étude de marché comprenant des lignes directrices actualisées en matière de prix (envisager des mécanismes potentiels qui garantissent des mises à jour régulières de ces lignes directrices) Inclure la facilité de mobilisation des biens, les blocages à l'importation, etc. dans les évaluations de marché</p>	
<p>- Complicité ou aveuglement lorsque des biens ou des services ne sont pas fournis comme convenu contractuellement - Paiement de pots-de-</p>	<p>Pression du temps sur les procédures de passation de marché (procurement)</p>	<p>Des offres pertinentes sont exclues ; des offres reçues sont trop précises par rapport aux informations non accessibles au public</p>	<p>Prestataire de services</p>	<p>Coordonner avec les organisations d'aide la mise en place d'un mécanisme de plainte indépendant pour les fournisseurs qui respecte la confidentialité</p>	<p>Régimes volontaires où les fournisseurs peuvent se présenter spontanément et fournir les informations requises dans le cadre de la diligence raisonnable, et démontrer qu'ils répondent aux exigences</p>

	<p>vin au personnel des organisations d'aide par les fournisseurs pour ne pas partager les informations sur les comportements corrompus</p>	<p>Système d'opération retour attendues et acceptés dans les pratiques commerciales</p> <p>Manque de compréhension des exonérations douanières</p> <p>Conditions générales du marché (les termes de référence ne reflètent pas les réalités du marché, difficiles à respecter dans la pratique sans une flexibilité accrue)</p>			<p>Notes d'orientation pour la rédaction des termes de référence par rapport aux conditions d'achat et de livraison, en particulier dans les secteurs prioritaires (transport, secteur des AME, etc.)</p> <p>Les fournisseurs signent un code de conduite</p>	<p>Des canaux de signalement / dénonciation indépendants et confidentiels pour les ONGN partenaires</p> <p>Coordonner avec d'autres organisations d'aide sur la manière de réaliser collectivement des contrôles des passations de marché en cas d'intervention d'urgence</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Mobilisation des ressources - Recrutement</p>	<p>Fraude lors des processus de recrutement (personnel de l'organisation, consultants et travailleurs journaliers)</p> <p><u>Pratiques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - paiement pour l'acceptation du dossier (paiement de facilitation) - "opération retour" une fois employé/contracté/payé - échanges de faveurs sexuelles pour le travail - coercion ou pot-de-vin au personnel engagé pour complicité/silence - encadrement de certains candidats et blocage d'autres (information tardive sur 	<p>Recrutement accéléré</p> <p>Décideurs individuels</p>	<p>Manque de diversité dans le département RH</p> <p>Des étapes du processus de recrutement sont contournées</p>	<p>Personnel (bailleur de fonds, ONU, ONGI, ONGN)</p>	<p>Communication publique sur la gratuité des procédure et les sanctions en cas d'acceptation ou d'offre de pots-de-vin</p> <p>Entretiens avec le personnel nouvellement embauché, par les équipes de risque et conformité, sur le processus de recrutement ; vérifications ponctuelles auprès des candidats qui ont postulé mais n'ont pas été retenus après la phase 1, 2</p>	<p>Liste "A ne pas contacter" des personnel humanitaires dont les pratiques de corruption ont été confirmées dans le passé</p> <p>Contrôle de la qualité des processus d'embauche</p>

les dates/heures des tests par exemple)

Opération retour (recrutement ; % du contrat attribué à rembourser une personne de l'organisation contractante)
 - acompte pour l'acceptation du dossier (paiement de facilitation)
 - paiement de pots-de-vin une fois employé/contracté/payé

La fraude au recrutement est une pratique attendue et acceptée
 Les réseaux illicites internes qui collaborent pour s'assurer que ces pratiques soient camouflées par les équipes de suivi, finance, etc.

Les exigences du poste sont très détaillées, irréalistes ou contiennent des détails sans rapport avec le poste

-Personnel des organisations d'aide
 -Candidats

Mécanismes clés de contrôle interne
 - L'accent est mis sur un recrutement strictement fondé sur des normes et des exigences professionnelles détaillées ; recours accru à des postes de spécialistes qui exigent des domaines de compétence particuliers
 - L'utilisation de panels de recrutement mixtes ; la numérisation (dépôt en ligne) ; et, l'exigence d'une documentation complète et la justification du pourquoi et du comment des sélections

Mise en œuvre

Ajout des bénéficiaires non éligibles à la liste de distribution

Pratiques:
 - organisation de mise en œuvre/moniteurs ajoutant leurs propres personnes/ contacts/ relations
 - les autorités ; les acteurs armés ; les militants exercent des pressions ou de la force pour faire ajouter leurs propres bénéficiaires
 - création de blocs de sites inexistantes et vente d'espaces/de maisons pour l'enregistrement
 - le trafic de cartes d'électeur

Peu de différence de vulnérabilité entre les déplacés et les non déplacés ou entre les rapatriés et les non rapatriés
 La densité de population (plus elle est élevée, plus le risque est grand ; les déplacements dans les centres urbains ou à proximité de ceux-ci sont plus risqués ; les déplacements dans les zones où les ONGI sont très présentes sont plus risqués)

Procédure d'enregistrement rapide

Nombre/type inhabituel de plaintes reçues

Autorités

Membres de la communauté ; chef de quartier ou de village / président des PDI ; comités

Systèmes fermés de collecte électronique de données

Analyse des données collectées (horodatage, GPS, durée de l'enregistrement)

Recours à un spécialiste en sciences sociales pour appuyer le suivi, la distribution et l'évaluation

Utilisation de Scope (élimination de la double inscription)

- les résidents (non déplacés) se déplaçant dans des sites de ciblage
- paiement pour l'enregistrement

Insécurité

Durée/localisation inhabituelle des processus d'enregistrement (horodatage, durée, GPS)

Personnel (ONU, ONGI, ONGN)

Publication et vérification des listes au sein des communautés (si possible, envisager une analyse de protection)

Manque de compréhension des facteurs socio-économiques locaux

L'équipe d'évaluation des besoins et les moniteurs sont orientées seulement vers "certaines portes" ou personnes par les guides ou la communauté ; orientation loin de certaines zones géographiques

Supervision par un personnel expérimenté (non local) et indépendant pendant le ciblage et la distribution

Manque de compréhension de l'histoire des déplacements locaux et des conflits, et de la démographie
Distribution d'argent

Insécurité (les équipes sont plus susceptibles de céder si elles sont isolées, si les milices font pression)
Personnel (trop étroitement) impliqué dans les élections des représentants dans les camps ou les sites de déplacés (met quelqu'un en place qui par la suite rembourse ou peut être manipulé à des fins lucratives)

Contrôles et vérifications ponctuels si des listes déjà établies sont utilisées

Établir des moyennes standards pour les données d'enregistrement (ex. éventail de scores de vulnérabilité) et agir en cas de diversion
Enregistrement avec carte d'électeur avec un système spécifique pour contrôler les personnes sans carte
Sensibilisation des communautés et communication claire des lignes rouges (si double enregistrement : exclusion ; si des personnes individuelles se font passer pour bénéficiaires : exclusion ; si inclusion systématique de bénéficiaires inéligibles : suspension)

Inclure la communauté dans les mesures de responsabilité, y compris une communication claire de ce qui est distribué (montants, type et quantité des articles)

Vérification indépendante de l'enregistrement et de l'identification lors des évaluations post distribution (PDM) et des évaluations programmatiques

Détournement de fonds pendant la mise en œuvre du projet <u>Pratiques :</u> - vente d'articles stockés pour la distribution ou l'utilisation dans le cadre d'un projet - mise en œuvre partielle ou inexistante des activités prévues - moins de salaires versés ; moins d'articles achetés ; moins de formations dispensées ; moins de perdiems versés - Détournement via "tracasseries" fictives	Éloignement	Rapports de projets non réalistes	Personnel de l'organisation chargée de la mise en œuvre (ONGI, ONGN)	Suivi indépendant et systématique pendant la mise en œuvre
	Insécurité	Rapports de suivi non réalistes	Fournisseurs	Evaluation systématique post distribution (PDM)
	La petite corruption est répandue, acceptée et attendue	Des divergences inexplicables	Personnel des organisations de financement (ONU)	Mécanisme de plainte approprié, y compris le traitement et le suivi des plaintes
	Nécessité de payer des "opérations retour" pour avoir reçu des fonds Contrats à court terme du personnel de mise en œuvre	Plaintes reçues	Autorités	Surveillance des projets par des comités mixtes
Détournement lors de la distribution	Éloignement	100% des bénéficiaires se présentent	Personnel de l'organisation chargée de la mise en œuvre (ONGI, ONGN)	Les rapports de distribution doivent être approuvés par le comité communautaire + les autorités + l'organisation (attention : retards !)

<p><u>Pratiques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - tous les bénéficiaires enregistrés ne sont pas servis - des rations plus petites sont servies - qualité moindre des articles 	<p>Insécurité</p>	<p>Nombreuses plaintes similaires</p>	<p>Vendeurs/ Commerçants</p>	<p>Participation active de la communauté à la mise en œuvre</p>
	<p>La petite corruption est répandue, acceptée et attendue</p> <p>Contrats à court terme du personnel de mise en œuvre</p>	<p>Rapports de suivi non réalistes</p> <p>Les bénéficiaires signent pour des USD mais reçoivent des CDF; signatures suspicieuses</p> <p>Nombre d'articles non distribués ne correspond pas au nombre d'absents</p>	<p>Autorités</p>	<p>Mécanisme de plainte approprié, y compris le traitement et le suivi des plaintes</p>
	<p>Détournement de l'aide après sa distribution</p>	<p>Insécurité</p>	<p>Signalement d'insécurité/incursions après la distribution</p>	<p>Autorités</p>
<p><u>Pratiques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - imposition de "taxes" par les anciens ou les personnes contrôlant l'accès, avec ou sans force - vol à main armée de l'aide reçue par les forces armées ou milices - rachat d'articles par les commerçants à un prix inférieur 	<p>Pression des leaders communautaires et les personnes contrôlant l'accès</p> <p>Pratique largement répandue et acceptée</p> <p>Analyse de protection insuffisante avant la distribution, les principes "do-no-harm" ne sont pas pris en compte</p>	<p>Signalement de paiement aux personnes contrôlant l'accès et/ou autorités post distribution (dans une certaine mesure, c'est une pratique acceptée et respectée, et il est important d'évaluer le niveau de "taxation")</p>	<p>Acteurs armés</p>	<p>Évaluation des besoins en protection</p>
<p>Reproduction et vente de jetons / coupons</p>	<p>Activités criminelles</p>	<p>Des jetons falsifiés apparaissent lors de la distribution</p>	<p>Membres de la communauté</p>	<p>Utilisation de jetons infalsifiables</p>

	Risque survenant fréquemment sans l'implication du personnel de l'organisation d'aide		Présence de personnel signalé dans des zones où il ne devrait pas y avoir de présence (personnes se faisant passer pour le personnel de l'organisation d'aide) Vol de documents d'identité		
	Pots-de-vin pour l'accès et autorisation de mise en œuvre	Éloignement	Retards dans la mise en œuvre	Personnel de l'organisation chargée de la mise en œuvre (ONGI, ONGN)	Formation du personnel sur les négociations avec les autorités et les forces armées, et identification des signaux d'alerte pour déclencher des négociations plus élevées (au sein de l'organisation, par l'OCHA ou la DivAH); et surtout sur la signification du conflit d'intérêts et les définitions des types de corruption
	<u>Pratiques</u> : - tracasseries ; paiement aux autorités pour l'accès	Insécurité La petite corruption est répandue, acceptée et attendue	Coûts imprévus élevés et inhabituels lors de la mise en œuvre	Autorités	Politique de suspension en cas de demande d'exécution ou de soutien à des paiements irréguliers Cartographie et documentation de ces événements et de leurs solutions, partage avec d'autres acteurs de la région
Suivi	Rapports d'évaluation manipulés ou falsifiés	D'importants réseaux de personnels des organisations d'aide impliqués dans les stratégies de détournement	Les rapports de suivi post distribution (PDM) ne correspondent pas aux plaintes, aux rapports précédents ou aux rapports financiers	Personnel des équipes de suivi et évaluation	Réception et examen des rapports de suivi par un comité ou un groupe de contrôle
	Manipulation ou falsification des rapports de suivi de la distribution (PDM reports)	Contrats à court terme du personnel de suivi	Les rapports de suivi post distribution (PDM) ne sont reçus que par une seule personne, ne sont pas partagés ou le sont avec retard et après plusieurs demandes	Membres de la communauté	Utiliser des équipes variées (équipe indépendante de suivi et d'évaluation ; également du personnel d'autres départements) qui n'ont pas été impliquées dans les aspects précédents de la mise en œuvre du programme ou de l'évaluation des besoins. Utilisation d'une équipe (locale / non locale) Créer des équipes mixtes de suivi (ONGI/ONGN/bailleur)

Pratiques :

- Au niveau du terrain :
Soudoyer ou
contraindre le personnel
de suivit, les partenaires
des ONGNs, les acteurs
communautaires à
fermer les yeux et/ou à
ne pas signaler les
observations et les
constatations ; fournir
de fausses informations
- Au niveau des bureaux
: Rédaction ou
suppression de rapports

Raisons :

- Cacher les pratiques de
corruption
- Cacher la mauvaise
gestion, le gaspillage, la
mauvaise mise en
œuvre et les retards
- Stimuler sa carrière,
peur des répercussions
si le rapport n'est pas
fait
- Peur des
répercussions, volonté
de garantir un
financement futur
- Distance par rapport
aux lieux de terrain (et
insécurité perçue)

Manque de soutien interne au
personnel et perception d'une
capacité limitée de la
hiérarchie à écouter et à agir
lorsque la mise en œuvre a
été difficile

Couverture géographique et
diversité des visites de suivi
insuffisantes

Autorités

Triangulation avec les plaintes reçues en ce qui
concerne le domaine de mise en œuvre et le suivi
immédiat

Evaluation ou évaluation post-distribution (PDM) par
un tiers

Les rapports sur les zones
difficiles d'accès et
dangereuses semblent trop
précis et bien faits, manque
de signalement des
difficultés, objectifs atteints
avec trop de précision

Personnel des organisations
d'aide

Disposer d'une équipe de suivi équilibrée et
indépendante qui rend compte directement à la
direction générale ou au directeur du pays (et non
à l'équipe chargée de la mise en œuvre du
programme)

Divulgarion des rapports de suivi au sein de la
hiérarchie de l'organisation contractante et contracté
afin de permettre à l'organisation de mise en œuvre
(contractée) d'identifier les manipulations

Participation de la communauté au suivi

Créer un rapport de méta-suivi (par exemple
comparaison de plusieurs PDM), établir un contrôle
indépendant de la qualité du suivi et du rapport PDM

Vérifier la présence du personnel de suivi via les systèmes d'information géographique (SIG), vérifier les rapports de mission

Création et utilisation d'une liste de signes avant coureurs qui déclenchent une investigation après le PDM. (Liste de déclencheurs à établir en fonction de l'expérience des organisations actuelles, "forensic audit", de la méta-analyse du PDM et des rapports d'investigation)

Organiser des entretiens de débriefing avec le personnel de suivi et un membre de la direction

Les soupçons ou les pratiques de corruption ne sont pas suffisamment signalées par les systèmes établis

Réticence à signaler le fait d'avoir (volontairement ou involontairement) participé et/ou profité

Absence ou faible nombre de soupçons signalés

Personnel des organisations d'aide

Approche pluridimensionnelle (ligne directe ; boîtes à suggestions ; présence sur le terrain de personnel expérimenté ayant aussi la tâche d'être point focal pour le retour d'information ; comité de réclamations/tableau des plaintes pendant les activités (si elles ne sont pas permanentes) ou sessions régulières avec les comités établis tout au long de la mise en œuvre

Évaluation externe du mécanisme de plainte (inter-agence)

Absence de suivi des plaintes (internes et du plaignant)

Une fois les investigations terminées, il est souvent révélé que "tout le monde savait, mais personne ne l'a signalé"

Communautés

Analyse des informations recueillies (qui utilise le système - vérifié répartition des femmes, de certaines ethnies, par géographie)

Identifier les personnes de confiance (communauté et personnel) qui servent d'interface directe pour recevoir les plaintes (en plus des systèmes existants, et non en remplacement de ceux-ci). Ils doivent pouvoir être approchés en personne et par téléphone

Peur pour sa sécurité ; manque d'anonymat lors du signalement

Maintenir plusieurs points focaux sur le terrain pour aider au suivi ; engager des acteurs de confiance comme points focaux locaux, qui sont facilement accessibles aux bénéficiaires de l'aide
Participation active de la communauté au suivi, ceci comprends aussi les organisations de base et de la société civile

Augmenter la fréquence des visites des bailleurs de fonds sur le terrain avec l'objectif clair de recevoir les réactions des communautés

Les pratiques sont largement tolérées et ne sont pas considérées comme problématiques

Collaborer avec les ONGN partenaires, qui maintiennent des réseaux locaux solides par des moyens adaptés au contexte. Par exemple : comités de plaintes ou relais communautaires déjà existants

Les systèmes de signalement et dénonciation ne sont pas disponibles et/ou sont limités pour les non-employés
Pression, tension (locale ; parmi le personnel)

Présence de cadres seniors et expérimentés sur le terrain disponibles et accessibles pour recevoir les plaintes

Veiller à ce que les femmes soient représentées dans les comités de plaintes ou envisager la création de deux comités (femmes/hommes)

		Absence de suivi des plaintes (internes et au plaignant)				
	Des revendications fabriquées pour désavantager quelqu'un/une autre organisation	Niveau élevé de concurrence pour les financements et les postes	Demandes anonymes (lors des processus d'attribution et de recrutement)	Personnel des organisations d'aide	Vérification des plaintes (triangulation des plaintes et analyse de la situation)	
		Difficulté à trouver des déclarations ou des preuves appuyant les plaintes		Membres de la communauté	Investigations (augmentation de la capacité et de la rapidité des Investigations)	
				Autorités		
Revue Évaluation	Les audits internes et les évaluations ne tiennent pas compte des cas de fraude (en particulier les cas externes)	Les risques de corruption ne sont pas inclus dans l'évaluation des risques des projets	Faible taux de suspicion de corruption dans les audits internes	(Il s'agit d'un problème systémique et non d'un comportement intentionnel)	Inclure des questions et/ou des indicateurs de performance relatifs aux pratiques de corruption dans les évaluations des programmes	Discuter de la création d'un registre des investigations pour la RDC
	<u>Les raisons sont ici plutôt systémiques qu'intentionnelles</u> : - Absence de questions tenant compte du risque de corruption - Manque de temps pour un travail de terrain suffisant - Absence d'approche socio-anthropologique	Les procédures d'audit interne sont bien connues	Temps passé sur le terrain ou au bureau ne correspond pas aux normes habituelles ou besoins du projet		Encourager les questions d'audit interne qui vont au-delà de la "trace écrite"	Créer un Investigation Working Group en RDC, afin d'encourager et de faciliter les investigations sur les cas de fraude et d'améliorer les pratiques d'investigation en RDC
		Financement insuffisant des missions sur le terrain pour les équipes d'audit et d'évaluation			Mettre en place une capacité d'investigation sur les fraudes dans le pays	Produire et partager les enseignements généraux tirés des investigations, y compris la mise au jour des réseaux interinstitutionnels illicites d'acteurs qui collaborent avec des fournisseurs ou extorquent des ONGN
		L'audit interne ou les investigations commencent avec beaucoup de retard				Vérifier le ratio "temps passé au bureau/temps passé sur le terrain"
Coordination de l'information	Comportement intentionnel visant à créer des conditions favorables à la corruption - la rétention d'informations (comme	Système de coordination compliqué	Double financement d'activités similaires dans le même domaine	Personnel des organisations d'aide	Contrôle de la qualité et évaluation des mécanismes de coordination	

	<p>source de pouvoir, pour obtenir un avantage) - l'orientation de l'aide vers des domaines spécifiques - le double financement d'activités similaires dans le même domaine</p>	<p>Compétition inter-agences pour les fonds et la visibilité</p>	<p>Les organisations ayant une présence forte et étendue sur le terrain sont silencieuses dans les réunions de coordination</p> <p>(Attention : une coordination inefficace n'a pas nécessairement des intentions corrompues au fond)</p>		<p>Développer, maintenir et mettre à jour les produits (3W, cartes de présence des acteurs, cartographie des sous-bureaux, etc.)</p>	
<p>PEAS</p>	<p>Exploitation et abus sexuels survenus mais non signalés</p> <p><u>Pratiques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abus/exploitation de nature sexuelle exigés en échange de : l'inscription sur les listes de distribution, la réception d'une aide (kits, vêtements, transferts d'argent, distribution de nourriture) 	<p>Inégalité des sexes</p> <p>La pauvreté, le sentiment d'absence de choix, l'incapacité de refuser</p> <p>Face à la pauvreté, le "sexe de survie" est malheureusement attendu dans le cadre de l'accès à l'assistance humanitaire</p>	<p>Faible ou absence de signalement des cas dans le cadre du mécanisme de plainte standard</p> <p>Données médicales, signes de troubles psychosociaux</p>	<p>Les victimes/survivants qui ne signalent pas</p>	<p>Mise en place de systèmes de signalement appropriés</p> <p>Entretien avec le personnel médical, entretien avec les personnes âgées, visite régulière d'un spécialiste psychosocial</p>	<p>Système de protection et services appropriés pour les plaignants afin de les encourager à présenter leurs plaintes</p> <p>Systèmes de signalement appropriés en liaison avec la protection et les services offerts aux plaignants</p>

	<p><u>Souvent ciblés</u> : les filles entre 14 et 22 ans</p>	<p>La peur, en particulier dans les zones où se trouvent des acteurs armés ou des milices</p> <p>Les auteurs ne sont pas sanctionnés, notamment lorsqu'ils peuvent "acheter" les membres de leur famille pour qu'ils abandonnent leur plainte</p> <p>Les survivants n'ont pas accès à des voies de recours, y compris le téléphone ou la possibilité d'utiliser le téléphone en privé pour signaler</p>	<p>Versements/compensations arrangés localement</p>	<p>L'exploitation se produisant par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le personnel des organisations d'aide - Personnes contrôlant l'accès (membres puissants de la communauté liés à l'aide) - Souvent par des acteurs dans des situations d'urgence qui ont accès aux populations bénéficiaires les plus vulnérables (orphelins, personnes déplacées) et les ciblent 	<p>Soutien et financement des groupes et organisations communautaires de protection et de lutte contre les violences sexuelles basée sur le genre - SGBV - (identification des pratiques, soutien et protection des victimes/survivantes)</p>	<p>Par le biais d'un soutien et d'un financement, renforcer la sensibilisation et le signalement sur le terrain via des groupes et des organisations communautaires de protection contre les SGBV (identification des pratiques), ainsi que le soutien et la protection des victimes/survivantes, y compris et surtout en matière d'intervention (kits PEP, soutien psychosocial, etc.)</p>
<p>Utilisation du système judiciaire</p>	<p>Corruption dans le système judiciaire</p> <p><u>Pratiques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la conclusion d'accords entre le plaideur et les acteurs judiciaires - une mauvaise application de la loi pour exercer une influence - frais de service - des pots-de-vin pour 	<p>Faiblesses institutionnelles, opacité des textes juridiques</p> <p>Incertitude des positions juridiques sur les questions relatives aux ressources humaines ; résiliation des contrats (en particulier avec les fournisseurs)</p>	<p>Aucun indicateur de risque unique n'est fourni en raison de la nature cachée des pratiques, qui dans de nombreux cas ne peuvent être identifiées qu'une fois qu'une pratique de corruption a eu lieu (solicitation de pots-de-vin, etc.)</p>	<p>Plaideur</p> <p>Acteur judiciaire</p>	<p>Établir une liste de conseillers juridiques de bonne réputation pour chaque province</p> <p>Inclure dans les budgets un financement suffisant pour les renvois éventuels au système judiciaire</p>	

des résultats recherchés
- les interférences
politiques

L'accès à un conseil juridique
compétent est difficile et
coûteux

Personnel des organisations
d'aide

Vérifier soigneusement les conflits d'intérêts
potentiels entre le conseiller juridique et le
plaideur
Mieux comprendre le contexte juridique, améliorer
l'utilisation du système judiciaire et faire appliquer
les remboursements
Concevoir et préconiser un ensemble stratégique
d'améliorations du cadre juridique par la rédaction
de directives ou d'instruments réglementaires
connexes qui peuvent clarifier et renforcer la base
juridique à partir de laquelle les questions
juridiques à l'origine des risques de corruption,
et/ou les affaires elles-mêmes, peuvent être
résolues. (Travailler avec des experts juridiques
locaux)

ANNEXE 2 : ACTIONS PROPOSEES APPUYANT LES RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES ET OPERATIONELLE

Les suggestions détaillées et leurs recommandations ont été élaborées sur la base des conclusions de cette étude et sont considérées comme des pratiques adaptées et nécessaires à la fourniture de l'aide humanitaire en RDC. Chaque organisation est invitée à examiner ses pratiques et contrôles actuels par rapport à cette liste et à identifier les recommandations et les activités qu'elle juge utiles et qui ne sont pas actuellement des pratiques mises en œuvre. Les bailleurs sont invités à utiliser cette liste comme check-list pour évaluer la pertinence des mesures d'atténuation et de prévention de la corruption.

Recommandations opérationnelles		
1. Prévenir		
Recommandation	Actions suggérées	Qui
1.1 Évaluation systématique des risques de corruption au niveau des projets, y compris l'acceptation de ces risques par les cadres expérimentés au niveau du pays et du siège.	<ul style="list-style-type: none"> Revoir l'approche de la gestion des risques afin d'inclure les risques de corruption (internes et sur l'ensemble du cycle de projet) comme composante standard des évaluations de risques et de faisabilité 	ONU ONGI
	<ul style="list-style-type: none"> Veiller à ce que les responsables de la gestion des risques et de la conformité soient suffisamment formés pour évaluer les risques de corruption (financiers et non financiers, internes et externes) ; employer un responsable de la gestion des risques et de la conformité 	ONU ONGI
	<ul style="list-style-type: none"> Veiller à ce que les ONGN reçoivent un soutien adéquat pour cette approche 	Organisations Contractantes
1.2 Améliorer les systèmes et les pratiques utilisés lors de l'évaluation des besoins et de la mise en œuvre en tenant compte des risques de corruption	<p>Alertes et évaluation des besoins :</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyse continue du contexte en cours des zones d'intervention potentielles y compris leur sécurité/conflit ; tendances de déplacement antérieurs ; situation socio-économique (Comme CHAT, Mercy Corps qui soutient SAFER) Vérification : Triangulation des signalements et alertes avec les analyses et acteurs dans la zone (membres de la communauté – pas uniquement les leaders communautaires, organisations humanitaires, organisations gouvernementales, autres parties prenantes comme le Ministère de la Santé, consulter les 	ONU ONGI

	<p>potentiels lanceurs d'alerte, comme les réseaux de la Société Civile, les Associations de Jeunes, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Après vérification : Mettre en place un système de notation et classification des alertes (source, contenu). Établir un score de crédibilité (type et nombre de sources ; cohérence avec analyse contextuelle et de sécurité) ○ Les alertes crédibles doivent être suivies d'une analyse multi-sectorielle (MSA) avant de prendre la décision d'y répondre. MSA multi-agences avec personnel senior expérimenté, personnel local et non-local, comprenant discussions en <i>focus group</i> (FGD) et participation active de la communauté ; rotation du personnel effectuant les MSA 	
	<p>Mise en œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Revoir les systèmes de collecte de données électroniques et éviter les systèmes permettant des manipulations (extraction et réinsertion des données avant le téléchargement) ○ Harmoniser les pratiques relatives à l'enregistrement des bénéficiaires, notamment en ce qui concerne les processus d'enregistrement sans carte d'électeur, et entre organisations ○ Vérifier les listes de bénéficiaires auprès des communautés ○ Augmenter le nombre et assurer la présence d'un personnel national et/ou international expérimenté pendant toutes les phases de l'évaluation des besoins et de la mise en œuvre ○ Divulguer de manière complète et transparente tous les détails des activités du programme aux communautés 	ONGI ONGN
1.3 Améliorer la transparence et le contrôle des processus d'attribution des fonds, de passation des marchés et de recrutement	<ul style="list-style-type: none"> ○ Inclure systématiquement les questions de propriété effective des ONGN et des entreprises dans les processus de diligence raisonnable ○ Mettre en œuvre et traiter les déclarations d'actifs pour tout le personnel impliqué dans l'allocation des fonds et la passation des marchés, ainsi que pour les ONGN ○ Maintenir les processus décisionnels au sein de comités ; inclure des experts externes et des membres de la communauté dans les comités 	ONU ONGI
	<p>Spécifique à l'allocation des fonds :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Assurer une séparation adéquate des tâches (le personnel participant à l'attribution ne doit pas superviser la mise en œuvre ou le suivi) ○ Divulguer complètement des données du projet (activités, durée, coût) après les processus d'attribution à l'ensemble de la 	ONU (ONGI)

	hiérarchie des organisations contractantes et contractées. Cela permet à toutes les parties concernées d'identifier les cas de détournement de fonds		
	Spécifique aux passations de marché : <ul style="list-style-type: none"> o Réaliser des études de marché et mettre à jour listes de prix ou autres directives sur prix du marché (envisager des mécanismes potentiels qui garantissent une mise à jour régulière de ces liste) o Envisager de collaborer avec des organisations tierces indépendantes qui s'efforcent d'améliorer l'environnement des affaires dans le cadre de projets de développement économique ou du secteur privé soutenus par des bailleurs (concernant les études de marché, la mise à jour des directives de tarification, etc.) 	ONU ONGI	
	Spécifique au recrutement : <ul style="list-style-type: none"> o Envisager la numérisation (répertoire en ligne) des processus de recrutement ; exiger une documentation complète ainsi que la justification du comment et du pourquoi les sélections sont effectuées 	ONU ONGI ONGN	
1.4	Reconsidérer les messages de sensibilisation et les formations pour s'assurer que les définitions des pratiques de corruption soient contextualisées et que les conséquences de ces comportements soient clairement communiquées	<ul style="list-style-type: none"> o Communication publique sur la gratuité de la procédure et la non-acceptation de l'offre de pots-de-vin au personnel o Réviser la sensibilisation des communautés et des autorités avec des informations claires sur les lignes rouges, les sanctions d'exclusion des individus ou la suspension des activités o Sensibiliser le personnel, les organisations partenaires, les fournisseurs par des messages clairs sur le type de sanctions qui seront appliquées en cas de comportement corrompu o Formation du personnel aux négociations et à l'identification des signaux d'alerte o Révision des formations en personne et en ligne sur toutes les politiques liées à la lutte contre la corruption et à la protection contre les exploitations et abus sexuels (PEAS) pour s'assurer qu'elles sont suffisamment contextualisées et comprises, en particulier la signification du conflit d'intérêts et les définitions des types de corruption et d'exploitation 	ONU ONGI ONGN

2. Détecter		
Recommandation	Actions suggérées	Qui
<p>2.1 Augmenter les spot checks sur les contrôles standard et les processus décisionnels. Aligner les politiques et les procédures sur les risques de corruption pour tous les domaines du cycle de projet.</p> <p>(Voir : Manuel de Transparency International)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Contrôles (spot-checks) ponctuels indépendants, aléatoires et inopinés des processus en dehors des cycles d'audit et incluant les bénéficiaires ainsi que les partis non bénéficiaires/refusés, pour : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Attribution des fonds ▪ Prise de décisions (classification d'alerte ; décisions "Go/No-Go") ▪ Passation de marchés ▪ Recrutement ○ Mettre en place un contrôle de qualité aléatoire et indépendant des processus d'attribution des fonds, au-delà des contrôles d'audit ○ Inclure la communauté dans les mesures du suivi 	<p>ONU ONGI ONGN</p>
<p>2.2 Veiller à ce que les mécanismes de plainte soient appropriés et inclusifs (communautés et personnel) et accessibles et disponibles pour les organisations partenaires, les fournisseurs et autres prestataires de services.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Veiller à ce que les plaintes soient reçues ; accroître le recours à des membres de la communauté et au personnel de confiance pour une interaction directe ; assurer un suivi systématique des plaintes, y compris un retour d'information au plaignant ○ Analyser les données obtenues à partir des mécanismes de plaintes actuel (par critères géographiques, profils d'utilisateurs* et entre les programmes). Utiliser ces données pour identifier les signaux d'alerte en vue d'une investigation plus approfondie, pour établir des moyennes de référence et pour adapter les systèmes si nécessaire ○ Évaluer les mécanismes de plainte existants, idéalement au sein des organismes d'aide et en lien avec une analyse coûts-avantages, en particulier (mais pas uniquement) les lignes vertes et les centres d'appel, et évaluer si les lignes vertes doivent continuer et sous quelle forme ○ Revoir comment mettre en place un mécanisme de plainte approprié pour les fournisseurs, les prestataires de services et les ONGN ○ Pour garantir le signalement des cas d'exploitation et d'abus sexuels : envisager de soutenir et de financer les groupes et organisations communautaires de femmes <p>* en particulier des femmes, de certaines ethnies et minorités</p>	<p>ONU ONGI</p>
<p>2.3 Élargir et améliorer les moyens de détection des cas de corruption</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Systématiquement effectuer une évaluation post-distribution (PDM), en particulier pour les interventions à haut risque 	<p>ONU ONGI</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Établir une liste commune des signaux d'alerte (à partir d'investigations, audits et enquêtes) qui déclencheront une (pré-)investigation ○ Encourager les questions d'audit interne contenant des éléments inattendus et aller au-delà de la "trace écrite". ○ Accroître la capacité et la rapidité des investigations, élargir les critères pour lancer une pré-investigation ; finaliser les investigations même si le personnel quitte l'organisation avant sa fin ○ Inclure dans les évaluations des programmes des questions explicites et des indicateurs de performances relatifs à la qualité des programmes et qui pourraient être affectés par des pratiques de corruption 	ONGN
3. Sanctionner		
Recommandation	Actions suggérées	Qui
3.1 Revoir et améliorer l'utilisation des sanctions pour les individus, les organisations et les fournisseurs, y compris les auteurs d'exploitation et d'abus sexuels	<ul style="list-style-type: none"> ○ Développer une meilleure compréhension du contexte juridique sur la base des travaux déjà établis par le Forum des ONGI, améliorer l'utilisation du système judiciaire et faire appliquer les remboursements 	ONU ONGI ONGN
3.2 Suspendre toute activité dans les zones où l'acheminement de l'aide est bloqué en raison de pratiques de corruption, jusqu'à ce que les négociations aboutissent ou soient conclues	<ul style="list-style-type: none"> ○ Veiller à ce que la politique de non-paiement pour l'accès ou l'information soit respectée ○ Veiller à ce que la politique de suspension/retrait des activités en cas de paiement forcé soit mise en œuvre ; informer la communauté des raisons de la suspension/retrait ○ Informer les membres de la communauté et leurs leaders de ces situations et des raisons des suspensions. Profitez de cette occasion pour débattre activement de la corruption avec les membres de la communauté 	ONU ONGI ONGN
3.3 Concevoir et préconiser un ensemble stratégique d'améliorations du cadre juridique par l'élaboration d'une directive ou d'un instrument réglementaire associé qui puisse clarifier et renforcer la base juridique à partir de laquelle les affaires de corruption peuvent être poursuivies et résolues	<ul style="list-style-type: none"> ○ Collaborer avec des experts locaux 	AFTF (Forum des ONGI)
4. Agir, partager et apprendre		

Recommandation	Actions suggérées	Qui
4.1 Améliorer l'action humanitaire en combinant la présence de cadres seniors et expérimentés sur le terrain et la participation active de la communauté tout au long du cycle du projet	<ul style="list-style-type: none"> ○ Renforcer la présence et la surveillance du personnel expérimenté (non local et/ou international) ○ Assurer une participation active de la communauté dans l'évaluation des besoins, la mise en œuvre et le suivi 	ONU ONGI ONGN
4.2 Créer et/ou renforcer une culture de confiance et d'encouragement dans laquelle la dénonciation (également des erreurs) est encouragée et bénéficie d'une protection et d'un soutien. Pour les survivants de la PEAS, cela devrait inclure la prise en charge (protection, accompagnement)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Formation du personnel susceptible de faire face à des pressions, sur les négociations et les politiques de l'organisation ○ Établir clairement ce que signifie réellement la protection des dénonciateurs et mettre en place un soutien et des services clairs pour les dénonciateurs. Communiquer ce à quoi il faut s'attendre. ○ S'assurer qu'il y a des services et l'accompagnement disponibles pour ceux concernés de la EAS (au delà de la protection). 	ONU ONGI ONGN
4.3 Continuer à faire tomber le tabou sur la corruption au sein d'une organisation et dans la coordination inter-agences. Renforcer le dialogue et tirer les leçons des expériences de corruption	<ul style="list-style-type: none"> ○ Créer et partager un bulletin d'information sur les signaux d'alerte ou similaire (au niveau national) ○ Faire régulièrement de la corruption un sujet de discussion lors des réunions du personnel (organisation) et des réunions inter-agences (coordination, cluster, groupes de travail) ○ Partager des informations sur les incidents de tentative ou de réussite de corruption par les autorités/communautés ○ Envisager la création d'un <i>Investigation Working Group</i> pour la RDC afin de partager les informations et les enseignements tirés des audits et des investigations de manière anonyme ; créer et partager un tableau de bord des investigations pour la RDC (par les bailleurs) ○ Cartographier et documenter les événements (corruption, vente d'informations) et leurs solutions 	ONU ONGI ONGN
4.4 Explorer les possibilités de piloter une liste "A ne pas contacter" comme moyen de partager les informations sur les personnes et les fournisseurs corrompus de manière systématique au sein des organisations et entre elles.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Examiner les points suivants pour déterminer la faisabilité d'une telle liste en RDC : <ul style="list-style-type: none"> ● Nature et portée ● Statut (public/non public) ● Vérification des preuves (qui et comment) ● Gouvernance : Comité de gestion et de supervision (qui, rotation des membres) ● Protection des données ● Base juridique (dans le pays) ● Relation avec les procédures propres à l'organisation ○ Explorer l'option d'une utilisation plus large du portail de l'ONU « United Nations Partner Platform » (UNPP) 	ONU ONGI ONGN

4.5 Explorer et/ou utiliser les possibilités de mutualiser des ressources (personnel de suivi, enquêteurs) entre les groupes d'organisations d'aide.	<p>Les ressources partagées et validées pourraient être utilisées pourraient inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Conseillers juridiques ○ Personnel de suivi indépendants / Consultant ou organisation spécialisée dans le TPM ○ Investigateurs (général, PEAS) ○ Étudier la meilleure façon de mettre en œuvre ce programme (géographique ou par type de programme spécifique ou par un groupe spécifique d'organisations intéressées) ○ Établir des critères d'inclusion et des stratégies à vérifier et à revoir lors de l'établissement d'une liste de ressources contrôlées et approuvée 	ONU ONGI
--	---	-------------

Recommandations stratégiques

5. Diversifier l'approche visant à répondre aux pics de besoins humanitaires causés par les conflits ou autres chocs	
Actions suggérées	Qui
5.1 Améliorer la capacité des organisations d'aide humanitaire à fournir une réponse rapide dans leurs zones de présence en augmentant l'utilisation de modificateurs de crise, ou de lignes budgétaires de réponse d'urgence avec des mécanismes de déblocage rapide	Communauté humanitaire : - Bailleurs - ONU - ONGI - ONGN
5.2 Maintenir un mécanisme de réponse rapide qui est capable de répondre à des chocs inhabituels et inattendus ou dans les zones géographiques sans présence régulier de l'aide humanitaire	
5.3 Envisager de créer, ou élargir, un portefeuille spécifique de programmes de transitions permettant d'étendre le soutien aux communautés après un pic des besoins et une réponse rapide	
6. Améliorer l'intégrité, la crédibilité et la confiance de l'aide	
Actions suggérées	Qui
6.1 Ouvrir des voies de collaboration avec les ministères pertinents pour concevoir des mesures permettant de clarifier certaines questions relevant du cadre juridique	Communauté humanitaire : - Bailleurs - ONU - ONGI - ONGN
6.2 Envisager un groupe de travail juridique commun	
6.3 Partager et combiner l'analyse de l'économie politique et mutualiser la collecte et l'analyse des renseignements au sein des organisations et des plateformes de coordination afin de renforcer la diligence raisonnable et de minimiser les possibilités de corruption	
6.4 Envisager la création d'un bureau du médiateur (Ombud's Office)	

6.5 Réduire l'inefficacité et améliorer la participation de tous les acteurs aux mécanismes de coordination	
7. Lever la pression sur les organisations d'aide afin d'améliorer la gestion de la qualité et la promotion de l'intégrité de l'aide	
Actions suggérées	Qui
7.1 Faciliter et promouvoir la prise de décision basée sur la gestion de risques, y compris l'examen minutieux des risques de corruption	Bailleurs
7.2 Permettre une certaine souplesse en ce qui concerne le type de réponse nécessaire et les cycles de dépenses	
7.3 Le financement des programmes d'urgence et humanitaires devrait permettre d'inclure une présence continue du personnel expérimenté sur le terrain, un suivi indépendant et une analyse du contexte ainsi que des équipes de gestion des risques	
7.4 Permettre l'établissement de rapports de synthèse sur la corruption, par l'organisation de mise en œuvre pour le bailleur, avec identification des types de cas nécessitant un signalement immédiat	
7.5 Revoir l'obligation d'utiliser les lignes vertes (en relation avec l'action 2.2 sur les mécanismes de plainte et de retour d'information)	

ANNEXE 3 : QUESTIONS DE RECHERCHE

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des questions qui pourraient être posées par thème. Des guides de questions supplémentaires, adaptés aux différentes parties prenantes, seront élaborés et utilisés au cours de tous les entretiens et des discussions de groupe.

Tableau 1 Sous-questions

Sujet	Questions
1. Contexte	1.1. Quelle est la perception de l'aide humanitaire ? 1.2. Quels instruments communs de lutte contre la corruption et de protection de la sécurité existes et sont opérationnels en RDC (y compris les mécanismes de responsabilité associés) ? 1.3. Comment le cadre juridique et institutionnel en vigueur et son fonctionnement en pratique affectent-ils votre travail ? 1.4. Le droit du travail et les pratiques congolaises ont-ils une incidence sur vos procédures (et pratiques) globales/organisationnelles ?
2. Organisation	2.1 Comment la corruption, la fraude et les pots-de-vin sont-ils définis et compris au sein de votre organisation/communauté ? Quelles sont ces définitions ? 2.2 Quelles sont les politiques de conformité existantes ? Sont-elles mondiales ou nationales ? Dans quelle mesure sont-elles disponibles et accessibles ? 2.3 Avez-vous votre propre équipe d'investigation ? Disposez-vous d'une unité chargée des risques et de la conformité ? En quoi cela vous aide-t-il ? 2.4 Dans quelle mesure les politiques sont-elles mises en œuvre ? Quels types de lacunes en matière de capacités peuvent affecter la mise en œuvre ? Qu'est-ce qui fonctionne, qu'est-ce qui ne fonctionne pas ? 2.5 Comment signaler la corruption ou les comportements suspects ? Comment la corruption est-elle le plus souvent identifiée lorsque des cas se présentent ? 2.6 Utilisez-vous des directives générales mondiales (comme le manuel de Transparency International sur la prévention de la corruption dans l'aide humanitaire) ?
3. Évaluation et analyse des besoins	3.1 Comment évaluez-vous le contexte et les besoins ? 3.2 Comment communiquez-vous les besoins dont vous avez été informé au sein de votre organisation/cluster ? 3.3 Comment faites-vous des investigations sur les alertes qui vous parviennent ? Qui investigate ? 3.4 Comment négociez-vous l'accès en général ? Quelles sont vos pratiques pour les zones peu sûres ? Qu'avez-vous entendu en termes de pratiques d'autres organisations ? 3.5 Dans quelle mesure évaluez-vous la faisabilité d'une réponse ou d'une intervention à ce stade ? Comment et qui fait cela ? Quels sont les risques que vous évaluez et comment ?
4. Planification stratégique	4.1 Comment décidez-vous d'une méthodologie d'intervention ? (Espèces, bons, en nature) 4.2 Quels sont les facteurs qui influencent votre mode de fonctionnement ?

	<p>4.3 Dans quelle mesure évaluez-vous la faisabilité d'une intervention à ce stade ? Comment et qui fait cela ? Quels sont les risques que vous évaluez et comment ?</p> <p>4.4 Dans quelle mesure envisagez-vous des mesures de lutte contre la corruption ou le risque de corruption à ce stade ?</p>
5. Mobilisation des ressources	<p>5.1 Les risques de corruption sont-ils pris en compte dans vos procédures de passation de marchés ? Y a-t-il des différences entre l'acquisition de services et de biens ? Quels sont les domaines que vous identifiez comme les plus vulnérables ?</p> <p>5.2 Partagez-vous des informations sur les fournisseurs de services, les vendeurs et les partenaires avec d'autres personnes ?</p> <p>5.3 Comment les contrats sont-ils établis ?</p> <p>5.4 Quelles sont vos politiques de recrutement ?</p> <p>5.5 Quels types de signaux d'alerte (<i>Red Flag</i>) avez-vous identifiés au cours de vos opérations pour des cas potentiels de corruption ?</p>
6. Mise en œuvre et suivi	<p>6.1 Identification du bénéficiaire : Quels sont les processus de votre agence ? (Qui fait quoi, score de vulnérabilité, vérification)</p> <p>6.2 Quels sont vos processus de négociation de l'accès ?</p> <p>6.3 Comment la communauté est-elle impliquée dans la mise en œuvre ?</p> <p>6.4 Quels sont vos systèmes de gestion des contrats et des livraisons ?</p> <p>6.5 Quels sont vos systèmes pour gérer le personnel de mise en œuvre ?</p> <p>6.6 Quels sont vos systèmes de soutien et de suivi des partenaires de mise en œuvre ?</p> <p>6.7 Comment contrôlez-vous la mise en œuvre ? Comment détectez-vous les écarts ? Quelles mesures correctrices utilisez-vous si des écarts sont constatés durant la mise en œuvre ? Avez-vous recours au contrôle par un tiers (<i>Third Party Monitoring – TPM</i>) ? Aux examens par les pairs ?</p> <p>6.8 Quels mécanismes de plainte avez-vous mis en place ? Comment les plaintes sont-elles traitées ?</p> <p>6.9 Donnez-vous un retour d'information formel aux partenaires et aux communautés ?</p> <p>6.10 Comment mettez-vous en œuvre le suivi des opérations dans les lieux éloignés ou inaccessibles ? Quels sont les contrôles et contreponds normalement utilisés ? Utilisez-vous différents systèmes dans différents endroits ?</p>
7. Suivi et évaluation	<p>7.1 Comment évaluez-vous une intervention rapide ? Une intervention à long terme ?</p> <p>7.2 Quels mécanismes de plainte avez-vous mis en place ? Comment les plaintes sont-elles traitées ? Combien de temps après une intervention cette mesure reste-t-elle en vigueur ?</p> <p>7.3 Donnez-vous un retour d'information formel aux partenaires et aux communautés ? Quand et comment ?</p>
8. Gestion et coordination de l'information	<p>8.1 L'analyse du contexte et les informations sur les alertes sont-elles partagées entre les agences ?</p> <p>8.2 Existe-t-il des systèmes de partage d'informations sur les fournisseurs et prestataires de services ; les organisations partenaires ?</p> <p>8.3 Comment les risques de corruption sont-ils discutés au sein des mécanismes de coordination aux différents niveaux ?</p>



Bailleurs AI ONGI ONGN OSC Community Aid Bénéficiaires

* Acquisition de biens et de services (transport, entreposage, dédouanement, services financiers, construction, distribution, etc.)

ANNEXE 4 : APERÇU DU TRAVAIL DE TERRAIN ET DES ORGANISATIONS PARTICIPANTES

Aperçu des entretiens et des discussions avec groupes témoins (FGD) par lieu et nombre total de jours passés (tous les consultants confondus)

Province	Lieu	Entretiens	FGD	Jours totaux sur le terrain
Kinshasa	Kinshasa	36	2 (ateliers)	22
North Kivu	Goma	30	-	28
	Kitchanga/Mweso	10	3	3
	Kiwanja/Ruthsuru	8	1	3
South Kivu	Bukavu	21	2	9
	Kalehe	2	2	(une journée)
	Uvira	12	3	4
	Baraka	10	-	3
Tanganyika	Kalemie	27	-	18
	Mwaka	-	3	(une journée)
	Kikumbe	-	1	(une journée)
	Axe Cinquantenaire	-	2	(une journée)
	Axe Taba Congo	1	-	(une journée)
Remote	Remote	18	-	-
Kwilu	Kikwit	10	-	-
TOTAL		188	17 (2)	90

Listes des organisations ou des fonctions des participants¹⁰³

AAA	Comités des Jeunes	NCA
AAP	Coopération Suisse	NRC
ACF	Croix Rouge Congolaise	OCHA
ACTED	CRS	OIM
ACTIONAID	DCA	OMS
ADICO	DFID	OMS
ADIPET	DIVAH	ONGN
Administration Locale (village)	DRC	OXFAM
Administration Provinciale	DYFEM	PAM
Administration (Aire de Santé)	EBENEZER	PDI (<i>Personnes Déplacées Internes</i>)
ADPF	ECHO	PIN
ADRA	Elan	PRODES
ADS	EU	RFDP
AFD	FAP	SAD
AFEJUCO	FEC	SCI
AIDES	FENAPEC	SECA
ALIMA	Forum des ONGI	SFCG
ALPHA BUSINESS	Fournisseurs	SI
Ambassade de France	German MFA (Ministère Allemand des Affaires Etrangères)	SIDA
Ambassade de Suède	HCR	Société Civile
APEF	IES	SOFAD
Avocats	IMC	SOFAMAC
AVSI	IRC	The Carter Center
BM (Banque Mondiale)	La Bénévolencya	TPO
CARE	LIPEDEM	Autorités Traditionnelles
CARITAS	LIZADEEL	UCOFEM
CCIC	MDM	UN DSRSG
CDJP	Membre de la communauté	UNHCR
CICR	Mercy Corps	UNICEF
CNR	Ministère des Affaires Etrangère de Norvège (MOFA)	WWI
CODEVAH	MSF	
Communauté hôte	Retournés	YPD

¹⁰³ Les noms des organisations qui ne voulaient pas être nommées ont été omis afin de protéger leur confidentialité.