



Diagnostic de corruption dans le secteur extractif : un outil de recherche et d'action

Alexandra Gillies,
Matthieu Salomon,
Sebastian Sahla
et Tom Shipley

AOÛT 2021

Table des matières

RÉSUMÉ.....	3
INTRODUCTION.....	6
APPROCHE	15
Étape 1. Choisir un secteur et définir des objectifs.....	17
Étape 2. Examiner les données existantes	19
Étape 3. Choisir les domaines d'intervention.....	24
Étape 4. Diagnostiquer la corruption.....	27
Étape 5. Prioriser les formes de corruption à des fins d'intervention.....	34
Étape 6. Élaborer un plan d'intervention.....	40
Sources et consultations.....	46
ANNEXES.....	49
Étape 1. Modèle de termes de références pour les experts indépendants.....	50
Étape 2. Cahier de travail pour l'examen des données existantes	53
Étape 2. Modèle de rapport de synthèse	54
Étape 3. Modèle de tableau de sélection	56
Étape 4. Guides de recherche.....	57
Décision d'extraction, d'octroi de licences et de contrats	57
Opérations.....	57
Collecte des revenus.....	57
Gestion des revenus.....	57
Entreprises publiques	57
Transition énergétique	57
Étape 4 et Étape 5. Modèle de tableau de diagnostic.....	58
Étape 6. Modèle de plan d'intervention.....	59

Résumé

La corruption dans le secteur extractif peut nuire aux efforts des pays riches en ressources naturelles visant à réduire la pauvreté, à diversifier leurs économies, à instaurer une gouvernance démocratique, ainsi qu'à lutter contre la crise climatique. Les effets déstabilisateurs qui en résultent ont également des répercussions dans le monde entier. Le fonctionnement des systèmes de corruption implique souvent l'aide de facilitateurs étrangers, de sorte que les fonds illicites sont libres de circuler dans d'autres pays. Natural Resource Governance Institute (NRGI) a élaboré cet outil de diagnostic de la corruption pour soutenir une intervention multipartite fondée sur des preuves afin de remédier à ces pratiques.

L'outil établit un processus structuré et participatif, ses utilisateurs peuvent ainsi :

- Utiliser des preuves et les processus de consultation afin d'identifier les formes de corruption les plus susceptibles de se produire et d'entraîner des répercussions négatives pour les industries extractives d'un pays.
- Diagnostiquer les causes à l'origine de ces formes de corruption.
- Élaborer un plan d'intervention de lutte contre la corruption fondé sur des preuves et axé sur la prévention des pratiques de corruption futures.

Trois acteurs clés prennent part à chaque évaluation : l'organisation qui commande le diagnostic (l'« utilisateur »), un expert indépendant responsable de la recherche (l'« expert indépendant ») et un groupe plus vaste de parties prenantes rattachées au gouvernement, à l'industrie et à la société civile, qui sont consultées à différentes étapes du processus. Nous recommandons de faire appel à un expert indépendant pour soutenir le processus, bien que les utilisateurs puissent effectuer eux-mêmes les recherches (étapes 2 et 4).

Figure 1. Six étapes en vue du diagnostic de la corruption du secteur extractif



Le processus d'évaluation comporte six étapes :

- **Étape 1 : Choisir un secteur et définir des objectifs.** L'utilisateur identifie le secteur ou la matière première qui sera évalué et formule un ensemble d'objectifs généraux qui décrivent les motivations de la réalisation du diagnostic. Les priorités de l'utilisateur sont censées guider cette étape, qui n'implique pas de recherche.
- **Étape 2 : Examiner les données existantes.** Au moyen d'une étude documentaire, l'expert indépendant examine un ensemble de données et d'analyses existantes portant sur la corruption et la gouvernance du secteur extractif du pays (p.ex. les données de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), l'indice de gouvernance des ressources de NRGI, les anciennes affaires de corruption), à l'aide des questions directrices du cahier

de travail de l'étape 2 (voir annexe). L'expert indépendant produit un rapport de synthèse servant de base de données probantes afin de réduire le périmètre de l'évaluation menée à l'étape 3.

- **Étape 3 : Choisir les domaines d'intervention.** En fonction de l'étape 2 et des contributions des parties prenantes formulées au cours de l'atelier 1 (le premier des deux ateliers de consultation des parties prenantes), l'utilisateur remplit un tableau de sélection afin d'identifier les domaines d'intervention les plus pertinents en vue d'une analyse approfondie et de l'élaboration finale d'un plan d'intervention.
- **Étape 4 : Diagnostiquer la corruption.** L'expert indépendant réalise des recherches et des analyses approfondies sur les domaines d'intervention choisis afin de déterminer les formes communes de corruption, les raisons pour lesquelles elles se produisent et les contributions potentielles des différents acteurs pour y remédier. Les annexes contiennent un guide de recherche pour chaque domaine d'intervention. Les méthodes de recherche comprennent des entretiens, les réflexions des groupes de discussion, des recherches documentaires, ainsi que possiblement des enquêtes. L'expert indépendant rédige ensuite un rapport et complète un tableau résumant ses conclusions.
- **Étape 5 : Prioriser les formes de corruption à des fins d'action.** À l'aide du tableau de diagnostic et des contributions des parties prenantes formulées au cours de l'atelier 2, l'utilisateur priorise les formes de corruption identifiées à l'étape 4, en fonction de leur probabilité et de leurs répercussions, ainsi que de la faisabilité en matière de réforme.
- **Étape 6 : Élaborer un plan d'intervention.** Avec le soutien de l'expert indépendant, l'utilisateur fait appel à un groupe élargi de parties prenantes pertinentes pour élaborer un plan d'intervention (activité se déroulant lors de la seconde partie de l'atelier 2). Le plan d'intervention cible les formes de corruption classées par ordre de priorité au cours de l'étape 5. Il définit les objectifs, ainsi que les actions stratégiques nécessaires à leur réalisation. Le rapport de diagnostic et le plan d'intervention sont ensuite publiés, puis font l'objet d'un suivi régulier pour veiller à la progression de la mise en œuvre des actions convenues.

Nous avons conçu l'outil de diagnostic pour qu'il soit flexible, c'est-à-dire que les utilisateurs sont libres d'adapter le contenu et le processus en fonction de leurs besoins. Par conséquent, les calendriers peuvent varier, bien que la durée estimée du processus moyen nécessite environ quatre mois.

Figure 2. Calendrier et responsabilités



Introduction

La corruption du secteur extractif peut nuire aux efforts des pays riches en ressources naturelles visant à réduire la pauvreté, à diversifier leurs économies, à instaurer une gouvernance démocratique, ainsi qu'à lutter contre la crise climatique. Les effets déstabilisateurs qui en résultent ont également des répercussions dans le monde entier. Le fonctionnement des systèmes de corruption dépend souvent d'acteurs étrangers, de sorte que les fonds illicites sont libres de circuler dans d'autres pays.

Grâce à cet outil de diagnostic, les utilisateurs peuvent identifier et comprendre les formes de corruption les plus préoccupantes dans différents domaines liés à la gouvernance du secteur extractif, tout en élaborant un plan d'intervention pour y remédier.

QUELS SONT LES OBJECTIFS DE L'OUTIL ?

L'objectif principal de l'outil de diagnostic de corruption consiste à soutenir une intervention multipartite ciblée et fondée sur des preuves afin de lutter contre la corruption dans le secteur extractif.

Il établit un processus structuré et participatif, les utilisateurs peuvent ainsi :

- Utiliser des preuves et les processus de consultation afin d'identifier les formes de corruption les plus susceptibles de se produire et d'entraîner des répercussions négatives pour les industries extractives d'un pays.
- Diagnostiquer les causes à l'origine de ces formes de corruption.
- Élaborer un plan d'intervention de lutte contre la corruption fondé sur des preuves et axé sur la prévention des pratiques de corruption futures.

L'outil s'appuie sur l'expérience de NRGI, qui a entrepris l'analyse de quelques centaines d'affaires de corruption touchant le secteur extractif et la promotion de mesures de protection contre la corruption dans les pays riches en ressources naturelles dans le monde entier. Pour orienter sa conception, NRGI a procédé à un examen approfondi d'autres méthodologies d'évaluation des risques de corruption et a consulté de nombreux experts (voir la section « Sources et consultations »).

À QUI S'ADRESSE L'OUTIL, ET QUAND L'UTILISER ?

Des acteurs divers souhaitent contribuer à la prévention de la corruption au sein du secteur extractif. Ils doivent déterminer la façon de cibler et de concevoir leurs interventions tout en impliquant des alliés dans ce processus stratégique. Cet outil vise à répondre à leurs besoins pratiques.

Les utilisateurs de l'outil peuvent être des agences gouvernementales, des organisations internationales, des groupes de la société civile, des entreprises privées, ainsi que des investisseurs. Les premiers utilisateurs de l'outil sont les groupes multipartites des pays mettant en œuvre l'ITIE, dans le cadre des efforts renouvelés de l'ITIE pour répondre aux défis posés par la corruption dans le secteur pétrolier, gazier et minier.¹

Plusieurs contextes peuvent nécessiter la réalisation d'un exercice de diagnostic de corruption. Par exemple, dans les situations suivantes :

1 ITIE, 45e réunion du Conseil d'administration : procès-verbal (octobre 2019). 8.

- Les dirigeants politiques d'un pays demandent à la commission de lutte contre la corruption de mener des réformes, à la suite d'un scandale important touchant le secteur extractif.
- Le ministère des Mines ou du Pétrole d'un pays souhaite créer une base de données probantes et rallier le soutien des parties prenantes à ses efforts visant à renforcer l'intégrité.
- Un pays décide d'adhérer à l'ITIE dans le cadre de ses réformes de lutte contre la corruption et le groupe multipartite de l'ITIE veut s'assurer que ses efforts ciblent les principaux risques de corruption.
- Un groupe multipartite reçoit une recommandation dans son rapport de validation indiquant que le processus ITIE n'est pas suffisamment pertinent pour résoudre les problèmes de corruption du pays.
- Les institutions financières internationales souhaitent évaluer les risques de corruption du secteur, avant de réaliser un investissement ou d'allouer un prêt important, et identifier les mesures supplémentaires susceptibles d'être adoptées par les parties prenantes pour éviter que des problèmes passés ne se reproduisent.
- Un groupe ou une coalition de la société civile décide de s'impliquer davantage dans la lutte contre la corruption touchant le secteur extractif et doit élaborer un plan stratégique.
- Un donateur international intègre la conduite d'un diagnostic de corruption dans le cadre de la planification d'une nouvelle phase d'engagement portant sur la gouvernance du secteur extractif d'un pays donné.

COMMENT L'OUTIL FONCTIONNE-T-IL ?

L'outil a été conçu pour être flexible, car les utilisateurs présentent des besoins différents et disposent de temps et de ressources variables. Il adopte une approche modulaire, de sorte que les utilisateurs se concentrent sur l'aspect prioritaire du secteur extractif de leur pays.

Trois acteurs clés prennent part à chaque évaluation : l'organisation qui commande le diagnostic (l'« utilisateur »), un expert indépendant responsable de la recherche (l'« expert indépendant ») et un groupe plus vaste de parties prenantes rattachées au gouvernement, à l'industrie et à la société civile, qui sont consultés de façon proactive à plusieurs stades du processus. Nous recommandons à l'utilisateur d'engager un expert indépendant pour soutenir le processus. Toutefois, si les utilisateurs disposent de ressources et de l'expertise adéquates, ils peuvent éventuellement entreprendre eux-mêmes la recherche diagnostique (étapes 2 et 4).

Le processus comprend six étapes, représentées dans les figures 2 (ci-dessus) et 3 (ci-dessous).

- **Étape 1 : Choisir un secteur et définir des objectifs.** L'utilisateur décide du secteur (pétrolier, gazier ou minier) sur lequel il souhaite se concentrer, et choisit éventuellement une matière première spécifique à évaluer (or, charbon, cuivre, etc.). L'utilisateur formule également les objectifs généraux qui motivent sa décision de procéder à l'évaluation.

- **Étape 2 : Examiner les données existantes.** L'expert indépendant collecte les informations et les données existantes sur la corruption et les problèmes de gouvernance touchant le secteur, guidé par les questions directrices du cahier de travail de l'étape 2 pour examiner les données existantes (voir annexe). Il rédige ensuite un rapport de synthèse à l'aide de l'orientation ci-dessous et des modèles de rapport de synthèse de l'étape 2 (voir annexe).
- **Étape 3 : Choisir les domaines d'intervention.** L'utilisateur s'appuie sur le rapport de synthèse et les contributions reçus au cours du premier des deux ateliers de consultation multipartite pour sélectionner le(s) domaine(s) sur le(s) quel(s) axer le diagnostic. Les domaines d'intervention peuvent intégrer une étape de la chaîne de décision du secteur extractif, ou l'un des sujets transversaux.
- **Étape 4 : Diagnostiquer la corruption.** L'expert indépendant effectue des recherches et des analyses approfondies sur les domaines d'intervention choisis afin d'identifier les principales formes de corruption, les raisons pour lesquelles elles se produisent et les contributions potentielles des différents acteurs pour y remédier. Les méthodes de recherche comprennent des entretiens, les réflexions des groupes de discussion, des recherches documentaires, ainsi que des enquêtes. Pour chaque domaine d'intervention, nous fournissons un guide de recherche détaillé à l'étape 4 (voir annexe) afin d'orienter cet effort.
- **Étape 5 : Prioriser les formes de corruption à des fins d'action.** Dans le cadre d'un deuxième atelier rassemblant de nombreuses parties prenantes, l'utilisateur priorise les formes de corruption identifiées à l'étape 4, sur la base d'une évaluation de leur probabilité et de leur impact, ainsi que de la faisabilité en matière de réforme.
- **Étape 6 : Élaborer un plan d'intervention.** Au cours du même atelier multipartite, un plan d'intervention fait l'objet de discussions. Le plan final ciblera les formes de corruption les plus préoccupantes, et formulera des objectifs et des actions claires pour y remédier.

Les utilisateurs peuvent également opter pour un processus plus léger ou bien plus approfondi. Ce guide décrit ce que nous considérons être un « cas d'utilisation standard ». Toutefois, les utilisateurs sont libres d'envisager d'autres options, comme la réalisation d'une analyse plus générale, mais moins détaillée, couvrant un plus grand nombre de domaines d'intervention, et se concentrant sur chacun d'eux de manière moins approfondie.

Figure 3. Six étapes en vue du diagnostic de la corruption du secteur extractif



QU'ENTENDONS-NOUS PAR « CORRUPTION » ?

Les définitions de la corruption sont diverses, notamment au regard des interventions, des acteurs et des formes d'avantages qu'implique cette pratique.² À des fins d'évaluation de la corruption dans le secteur extractif, nous avons adopté une approche globale. Nous utilisons la définition de Transparency International pour caractériser la corruption, à savoir « le détournement à des fins privés d'un pouvoir confié en délégation ». Cette définition présente un avantage important : elle est largement reconnue et utilisée dans le monde entier. Elle est également générale, et peut donc couvrir un grand nombre d'abus de pouvoir et d'autres formes d'actes répréhensibles observés dans le secteur extractif.

Pour approfondir notre compréhension de la définition de Transparency International, nous considérons que :

- La corruption englobe différents types de pratiques, notamment les pots-de-vin, les détournements de fonds, le népotisme, le copinage, le trafic d'influence et les transactions intéressées.
- La corruption peut impliquer des actions légales et illégales. Certaines formes de corruption ne sont pas nécessairement interdites par les lois d'un pays, d'autant plus que les bénéficiaires de ces pratiques peuvent jouer un rôle dans la définition de ces lois. Le concept de « captation de l'État » est essentiel pour comprendre la corruption touchant le secteur extractif dans de nombreux pays. Il décrit « les efforts entrepris par des personnes ou des entreprises visant à façonner l'établissement des lois, des politiques et des réglementations de l'État à leur propre avantage en assurant des profits privés illicites aux fonctionnaires ».³ Par exemple, dans certains pays, lorsqu'un fonctionnaire poursuit des intérêts commerciaux qui entrent en conflit avec ses fonctions publiques, cette

2 Pour des discussions sur le débat en matière de définition, consultez les ouvrages D. Hough *Analysing Corruption*, Newcastle: Agenda Publishing (2017) ; M. Philip, « The definition of political corruption » dans Heywood, P. (ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption*. Oxford : Routledge (2015) ; Heidenheimer, A.J. « The context of analysis » dans Heidenheimer A.J. (éd.) *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick, NJ : Transaction Books (1970).

3 J. Hellman, et D. Kaufmann, « State capture in transition » (2018), disponible avec d'autres ressources sur la captation de l'État ici.

pratique n'est pas considérée comme illégale. Dans d'autres, des entreprises puissantes influencent les fonctionnaires pour que ces derniers affaiblissent les réglementations qui s'appliquent à leurs activités.

- Les profits et les préjudices de la corruption ne sont pas uniquement pécuniaires, mais bien souvent politiques. Les pots-de-vin consistent souvent en un échange d'argent contre un service. Néanmoins, les personnes pratiquent également la corruption pour leurs intérêts politiques à long terme ou au profit d'un groupe plus vaste. Dans de nombreux cas, la corruption est de nature systémique plutôt que transactionnelle.
- Divers acteurs privés et publics peuvent se voir « confier un pouvoir ». Les fonctionnaires, les entreprises, les organisations non gouvernementales, les dirigeants communautaires et les particuliers peuvent abuser de cette confiance et se livrer à des actes de corruption.
- La corruption se manifeste au niveau local, national et international. Alors que cet outil se concentre sur des évaluations sectorielles propres à certains pays, notre approche tient compte des rôles essentiels que les acteurs internationaux jouent souvent dans les mécanismes et la perpétuation de la corruption.

La corruption du secteur extractif, sous ses diverses formes, entraîne des répercussions très néfastes pour la société. Les revenus qui pourraient servir à financer les services sociaux, les infrastructures et d'autres biens publics finissent par profiter à un petit nombre d'individus bien connectés. La corruption mène à une réglementation lacunaire, réduisant les recettes fiscales et permettant aux opérations du secteur d'infliger des dommages sur le plan social et environnemental. Elle a des répercussions sexospécifiques, car elle touche généralement les femmes et les minorités de genre de manière disproportionnée par rapport aux hommes, et accentue les inégalités entre eux. Les peuples autochtones et d'autres groupes minoritaires et vulnérables subissent également des dommages démesurés. La corruption nuit à l'environnement des affaires, provoquant l'augmentation des coûts d'exploitation du secteur et désavantagant les entreprises qui s'engagent à agir de façon intègre. Elle porte également atteinte aux systèmes politiques, en entraînant des scandales déstabilisateurs, ainsi qu'en privant les citoyens de leurs droits.

COMMENT ANALYSONS-NOUS LA CORRUPTION ?

Une pluralité d'approches peut être adoptée pour évaluer la corruption touchant un secteur.⁴ Nous employons le terme « outil de diagnostic », car nous suivons une approche « axée sur les problèmes ». Lors de la recherche approfondie menée à l'étape 4, la priorité absolue consiste à identifier les formes de corruption les plus préoccupantes, puis à procéder à l'examen des facteurs de risque et des causes sous-jacentes à l'origine de ces pratiques, ainsi qu'à déterminer leur potentielle prévention à l'avenir. L'outil donne également la priorité à l'implication de plusieurs parties prenantes dans le cadre du processus. Malgré un chevauchement considérable, cette approche diffère des évaluations du risque de corruption, qui sont généralement réalisées par une organisation individuelle pour établir sa propre exposition au risque. Ces évaluations se terminent souvent par la présentation des risques et des mesures d'atténuation que l'organisation peut adopter, plutôt que par la formation d'options multipartites visant à empêcher la perpétuation de la corruption en premier lieu.

⁴ Pour élaborer cet outil, nous avons examiné 17 outils d'évaluation de lutte contre la corruption, dont la liste figure dans la section « Sources et consultations ».

Les formes de corruption qui se trouvent au cœur de l'analyse sont les pratiques permettant aux personnes détenant un certain pouvoir d'en abuser à des fins privées. Lorsque nous analysons les raisons à l'origine de certaines formes de corruption ou de pratiques susceptibles de se produire à l'avenir, nous examinons à la fois les facteurs de risque et les causes sous-jacentes. Les facteurs de risque augmentent la probabilité de perpétuation d'actes de corruption, comme l'absence d'appels d'offres concurrentiels ou l'absence de surveillance efficace. Les causes sous-jacentes sont les facteurs plus systémiques et structurels qui expliquent la corruption, comme le contexte politique ambiant. Dans le cadre du diagnostic, l'analyse des formes de corruption, des facteurs de risque et des causes sous-jacentes s'avère essentielle.

La figure 4 ci-dessous illustre ces distinctions au moyen de quelques exemples couramment observés dans le secteur extractif. En pratique, les personnes évoquent souvent ces trois composantes de manière interchangeable, et les utilisateurs ne doivent pas s'inquiéter des recoupements, tant que les points clés sont tous saisis.

Figure 4. Exemples de formes de corruption, de facteurs de risque et de causes sous-jacentes

Formes de corruption	Facteurs de risque	Causes sous-jacentes
Les intérêts commerciaux exercent une influence induite sur les dispositions des réglementations qui régissent le secteur.	Aucune consultation publique sur les réglementations n'est entreprise. Les entreprises internationales peuvent se rapprocher facilement des fonctionnaires qui élaborent les réglementations.	Les dirigeants politiques actuels dépendent du financement et du soutien de certaines grandes entreprises.
Une entreprise publique attribue régulièrement des marchés publics à des sociétés bénéficiant de liens politiques, mais qui s'avèrent non qualifiées pour effectuer le travail.	Les entreprises publiques ne sont pas tenues de respecter la législation nationale sur la passation de marchés publics. L'entreprise publique attribue souvent des marchés publics à une même entité.	Les dirigeants politiques se servent des entreprises publiques à des fins d'enrichissement personnel et de mécénat.
Les entreprises versent des pots-de-vin aux fonctionnaires pour accélérer le processus de délivrance des permis d'exploitation.	La procédure d'obtention des permis comporte de nombreuses étapes inutiles et chronophages.	En raison de changements fréquents de direction au sein de l'organisme de réglementation, les inefficacités subsistent.

Grâce aux guides de recherche de l'étape 4, l'expert indépendant peut identifier les formes courantes de corruption et les associer aux facteurs de risque et aux causes sous-jacentes. Lorsque l'analyse est établie à l'étape 5, l'outil demande à l'utilisateur de porter un jugement sur la probabilité et l'impact de formes spécifiques de corruption, ainsi que sur la faisabilité des réformes, afin de faciliter leur priorisation en vue de la planification des actions.

QUELLES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION PEUVENT S'AVÉRER EFFICACES ?

L'identification des interventions de lutte contre la corruption efficaces fait l'objet d'un large débat. L'absence importante de preuves de l'efficacité des différents types d'interventions en matière de lutte contre la corruption est à l'origine de cette

diversité d'opinions.⁵ De nombreux experts s'inquiètent du fait que les approches conventionnelles visant à lutter contre la corruption, dont beaucoup sont fortement axées sur l'application de la loi, n'ont pas donné les résultats escomptés.⁶

Dans un document récent, U4 Anticorruption Resource Centre a présenté six perspectives politiques différentes sur la manière de lutter contre la corruption.⁷ Notre outil s'inspire de plusieurs d'entre elles. Nous soulignons l'importance de réaliser une analyse contextuelle rigoureuse en guise de point de départ à l'identification des réformes appropriées ; nous encourageons l'action collective au sein des différents groupes de parties prenantes, ainsi qu'entre eux, et nous privilégions l'analyse de la nature transnationale de la corruption. Surtout, nous sommes conscients qu'il n'existe pas d'approche « universelle », de sorte que les utilisateurs de l'outil disposent d'une grande marge de manœuvre dans la conception de leurs plans d'intervention.

Pour tenter d'identifier les mesures de lutte contre la corruption qui s'avèrent efficaces, nous les avons classées dans les catégories ci-dessous. Comme suggéré par ces catégories, « lutter contre la corruption » explicitement n'est pas toujours l'objectif le plus viable : « on ne lutte pas contre la corruption en la combattant frontalement ».⁸ D'autres objectifs, liés plus directement aux formes de corruption observées et aux facteurs de risque et causes sous-jacentes associés, peuvent se révéler plus prometteurs. Ces objectifs peuvent relever des catégories suivantes :

- **Améliorer la transparence** pour faciliter la surveillance et dissuader les actes répréhensibles ;
- **Renforcer la surveillance et la participation**, notamment la surveillance par les organes gouvernementaux, parlementaires et de la société civile, ainsi que les possibilités de participation du public ;
- **Promouvoir l'intégrité** au moyen de mesures de lutte contre la corruption rigoureuses et bien appliquées ;
- **Réformer les processus institutionnels et réglementaires**, par exemple en supprimant les goulets d'étranglement procéduraux, en consolidant les comptes, en évitant le dédoublement des rôles qui engendrent des conflits d'intérêts, ou en renforçant les capacités réglementaires ;
- **Accroître la concurrence loyale** pour lutter contre le favoritisme et les inégalités de traitement qui servent des intérêts étroits ;
- **Renforcer l'application des règles**, en rendant la mise en œuvre des règlements plus impartiale et plus efficace ;
- **Lutter contre les facilitateurs étrangers**, en raison de la nature transnationale de la corruption dans le secteur extractif et du rôle commun joué par ces acteurs.

Une discussion plus approfondie sur la planification des actions est présentée à l'étape 6.

5 J. Johnson, N. Taxell, et D. Zaum, « Mapping evidence gaps in anticorruption. Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption, » U4 Issue 2012:7 (2012) ; Department for International Development. « Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption, » (2015). M.

6 Consulter, par exemple, M. Khan, A. Andreoni, et P. Roy, « Anticorruption in adverse contexts: a strategic approach, » SOAS (2016).

7 D. Jackson, « How change happens in anticorruption. A map of policy perspectives, » U4 Issue 2020:14 (2020). Les six perspectives politiques sont : la modernisation de l'État, la lutte indirecte contre la corruption, la localisation, le renforcement des normes, le « big bang » et le transnational.

8 Daniel Kaufmann, « You don't fight corruption by fighting corruption, » Raw Talks (2017).

QU'EST-CE QUI EST NOUVEAU ET UNIQUE DANS NOTRE APPROCHE ?

Nous sommes loin d'être la première organisation à élaborer un cadre visant à évaluer les formes et les risques de corruption. Comme indiqué ci-dessus, nous avons examiné 17 outils existants destinés à évaluer la corruption et les risques de gouvernance au sens large. Parmi eux se trouvent des approches développées par des institutions financières internationales, des agences de développement, des ONG et des acteurs du secteur privé. Nous avons également demandé conseil à des experts témoignant d'une vaste expérience en matière de conception et de mise en œuvre de tels outils. Les listes complètes des ressources que nous avons examinées et des consultations que nous avons menées figurent dans la section « Sources et consultations ».

Nous espérons que notre contribution se distinguera en s'appuyant sur les points forts des méthodologies existantes, ainsi qu'en les adaptant pour faciliter les évaluations multipartites et fondées sur des preuves en matière de corruption dans les industries extractives. L'outil illustre donc les principes suivants :

- 1 **Mettre l'accent sur les industries extractives.** L'outil s'inspire fortement de l'analyse d'affaires de corruption passées en lien avec le secteur extractif et présente les dynamiques propres à ce secteur. Il s'étend à l'ensemble de la chaîne de décision du secteur : de la décision d'extraction à la gestion des revenus, ainsi qu'à plusieurs sujets transversaux qui traduisent les principaux défis en matière d'intégrité.
- 2 **Parvenir à des conclusions « méritant une intervention ».** La planification de l'intervention doit guider l'ensemble du processus. L'outil aspire à garder cet élément en tête tout au long du processus d'évaluation, et pas seulement à sa conclusion. Inspiré par d'autres outils, notamment l'outil MACRA (Outil d'évaluation des risques de corruption associés aux octrois de droits miniers, Mining Awards Corruption Risk Assessment en anglais) développé dans le cadre du programme Accountable Mining Programme de Transparency International, notre outil encourage les utilisateurs à identifier et à prioriser les formes de corruption qui, en plus de pouvoir être combattues, méritent une intervention : il ne s'agit pas seulement des formes les plus évidentes, mais des formes décisives de corruption qui ont un impact sur la vie des individus.
- 3 **Assurer une participation inclusive et multipartite.** Une adhésion générale est essentielle pour créer un élan autour des réformes. L'outil intègre la participation de plusieurs parties prenantes à différentes étapes. Il souligne l'importance d'inclure les groupes marginalisés dans la recherche et de veiller à leur participation dans le cadre de l'élaboration du plan d'intervention. Dans le secteur extractif, les groupes marginalisés comprennent généralement les femmes et les minorités de genre, les groupes ethniques, raciaux et religieux minoritaires, les jeunes et les personnes handicapées.⁹

9 Notre approche de l'analyse de l'impact de genre lié à la corruption s'appuie sur le programme Accountable Mining Programme de Transparency International, qui intègre la dimension de genre dans la version révisée de l'outil « Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool (MACRA) », (novembre 2020). D'autres ressources sont disponibles : International Association for Impact Assessment. Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing the Social Impacts of Projects (2015), et IFC. Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets (2007). Bien qu'elles s'adressent principalement à un public du secteur privé réalisant des évaluations d'impact, ces ressources fournissent des informations pertinentes sur l'identification et l'implication des parties prenantes, notamment les groupes vulnérables ou marginalisés.

- 4 **Veiller à l'équilibre entre adaptabilité et rigueur.** L'outil adopte une approche modulaire afin que les utilisateurs adaptent son utilisation à leurs besoins et se concentrent sur les domaines les plus exposés à la corruption et où les interventions semblent les plus prometteuses.
- 5 **Tirer parti des sources de données fiables et diverses.** Pour entraîner l'acceptation générale des conclusions et des interventions proposées, des preuves crédibles et une triangulation entre les sources de données sont nécessaires. Notre outil s'appuie sur des ressources existantes précieuses, notamment les divulgations ITIE, les indices de gouvernance et les informations sur les anciennes affaires de corruption, ainsi que sur de nouvelles informations, notamment issues d'entretiens, de groupes de discussion et d'enquêtes.
- 6 **Combattre la corruption systémique.** Dans certains pays, des groupes puissants manipulent le secteur extractif pour satisfaire leurs intérêts étroits, au détriment du grand public. Ce type de corruption ou de capture systémique s'avère bien plus difficile à combattre que les cas ponctuels de corruption, par exemple. Pourtant, cette forme fait partie de l'évaluation, étant donné sa prévalence et les dommages qu'elle peut infliger.
- 7 **Évaluer la loi, la pratique et les écarts.** Pour comprendre la vulnérabilité d'un secteur en proie à la corruption, il n'est pas suffisant d'examiner les lois et les institutions qui existent sur le papier. En effet, leur fonctionnement dans la pratique est bien plus important. Ces dernières années, de nombreux pays ont mené des réformes juridiques visant à prévenir la corruption, mais la faiblesse de la mise en œuvre reste un problème répandu.¹⁰ Dans la lignée de l'accent mis sur l'évaluation de ce déficit de mise en œuvre dans l'outil Mining Sector Diagnostics de la Banque mondiale, notre approche insiste sur la compréhension des problèmes qui découlent de la mise en œuvre des processus, de l'application des règles et de la prise de décisions dans la pratique.

10 Consulter l'ouvrage de Michael Findley, Daniel Nielson et Jason Sharman, *Anticorruption Measures*, FACTI Panel (2020) ; NRGi, *Resource Governance Index: From Legal Reform to Implementation in Sub-Saharan Africa* (2019).

Approche

L'évaluation comporte six étapes (voir les figures 2 et 3). La suite du présent document présente des informations sur la réalisation de chaque étape. Les annexes contiennent des conseils supplémentaires formulés pour des étapes spécifiques.

Trois acteurs clés sont impliqués dans chaque évaluation :

Figure 5. Acteurs clés impliqués dans le processus d'évaluation



Encadré 1. Recruter des experts indépendants compétents

Si vous faites appel à des experts indépendants, ces derniers joueront un rôle essentiel dans l'évaluation, il est donc primordial de recruter le bon spécialiste ou l'équipe qui convient. Dans la plupart des cas, il est préférable que l'équipe comprenne un ressortissant du pays en question. Les compétences linguistiques doivent également être prises en compte, étant donné la nécessité de mener des entretiens délicats. En cas de budget suffisant, la constitution d'une équipe d'experts aux perspectives différentes peut s'avérer fructueuse. Une excellente connaissance du secteur extractif du pays est essentielle. Les experts doivent être des chercheurs expérimentés suffisamment crédibles pour dialoguer avec les parties prenantes du secteur sur des questions sensibles. L'annexe de l'étape 1 présente un modèle de termes de référence destiné aux experts, que les utilisateurs sont libres d'adapter.

Le temps et les ressources nécessaires à la réalisation d'une évaluation varient en fonction du champ d'application, notamment du nombre de domaines d'intervention sélectionnés à l'étape 3. Nous estimons qu'une évaluation complète, intégrant une analyse approfondie d'un ou deux domaines d'intervention, nécessite environ quatre mois. Cette durée couvre le temps nécessaire à la préparation de l'évaluation, y compris l'identification et le recrutement de l'expert indépendant, mais ne tient pas compte du temps nécessaire à la diffusion et au suivi, une fois l'évaluation terminée. Les délais exacts varient inévitablement et dépendent de facteurs tels que le temps nécessaire pour organiser les entretiens avec les principales parties prenantes, ainsi que pour programmer les différents ateliers de consultation et de planification.

Pour mettre en œuvre un processus fructueux et efficace, l'utilisateur et l'expert indépendant doivent veiller à :

- Tout au long du processus, mettez l'accent sur la nécessité d'élaborer un plan d'intervention percutant.
- Réalisez efficacement les étapes 1 à 3, car la plupart des efforts et de l'énergie doivent être consacrés à l'examen des domaines d'intervention choisis et aux potentielles réalisations (étapes 4 à 6).

- Favorisez la participation d'un groupe élargi de parties prenantes aux étapes appropriées, en particulier aux étapes 3, 5 et 6, afin de recueillir des idées et de bénéficier d'un soutien en vue du plan d'intervention.
- Documentez rigoureusement les preuves qui sous-tendent le diagnostic et les décisions prises aux étapes 3, 5 et 6.



Étape 1 : Choisir un secteur et définir des objectifs

Objectif : choisir un secteur ou une matière première, puis définir des objectifs pour la réalisation du diagnostic de la corruption.

Processus : discussion et prise de décision par l'utilisateur. Cette étape préliminaire doit être brève.

Résultat : décision sur le secteur ou la matière première faisant l'objet du diagnostic de la corruption, ainsi que sur les objectifs de ce diagnostic.

PRÉSENTATION

L'utilisateur commence le processus en choisissant un secteur ou une matière première spécifique à évaluer, ainsi qu'en définissant un ensemble d'objectifs qui décrivent la motivation à l'origine du diagnostic de la corruption. Cette étape doit être brève et ne nécessite pas de recherche approfondie. Dans la plupart des cas, la décision peut être prise lors d'une seule réunion organisée par l'utilisateur.

1.1 CHOISIR UN SECTEUR OU UNE MATIÈRE PREMIÈRE

L'utilisateur décide du secteur d'intérêt dans un pays donné (pétrole et gaz, ou mines), il peut également choisir une matière première spécifique (comme l'or, le charbon ou les pierres précieuses, ou un « groupe » défini de matières premières comme les « minéraux critiques »). Lorsque les autorités infranationales d'un pays assument des responsabilités importantes en matière de gouvernance, l'utilisateur peut également décider de mener l'évaluation pour une zone infranationale spécifique uniquement. Cette étape n'est pas censée nécessiter de recherches approfondies. La sélection doit être en grande partie fondée sur les préférences et les besoins de l'utilisateur, ainsi que sur sa vision des domaines pour lesquels un diagnostic peut entraîner des changements positifs.

Les facteurs suivants peuvent influencer la sélection :

- les preuves (telles que les affaires passées) et la perception des secteurs où la corruption semble la plus répandue et la plus nuisible ;
- l'importance économique actuelle ou future du secteur ou de la matière première en question ;
- les impacts environnementaux et sociaux du secteur ou de la matière première ;
- l'existence d'une dynamique en faveur de réformes.

Dans la plupart des pays, des systèmes relativement distincts régissent les secteurs des hydrocarbures et des minéraux. Il est donc difficile de mener une seule évaluation portant sur les deux secteurs. Si l'utilisateur souhaite évaluer la corruption dans les deux secteurs, nous suggérons de procéder à deux exercices distincts, bien que dans certains pays, certains problèmes de corruption puissent se chevaucher.

1.2 DÉFINIR DES OBJECTIFS EN VUE DU DIAGNOSTIC DE CORRUPTION

L'utilisateur identifie jusqu'à trois objectifs généraux afin de guider le diagnostic de la corruption. Les objectifs doivent être liés aux priorités de l'utilisateur et à son point de vue sur les problèmes les plus urgents du secteur choisi. Ces objectifs peuvent s'intéresser à l'atténuation d'une forme de corruption particulière ou à des problèmes plus vastes pour lesquels la corruption peut empêcher tout progrès.

Voici quelques exemples :

- renforcer la gouvernance du secteur à travers une surveillance accrue ;
- réduire l'impact social et environnemental du secteur ;
- augmenter les revenus générés pour le gouvernement ;
- renforcer la confiance du public ou des investisseurs dans le secteur.

Grâce à ces objectifs, le cap du diagnostic de la corruption est maintenu sur les priorités du « monde réel ». L'utilisateur se penchera à nouveau sur ces objectifs à l'étape 6.



Étape 2 : Examiner les données existantes

Objectif : résumer les données et analyses pertinentes existantes sur les défis qu'imposent la corruption et la gouvernance du secteur afin d'orienter la sélection des domaines d'intervention à l'étape 3.

Processus : une étude documentaire est réalisée par un expert indépendant à l'aide du cahier de travail de l'étape 2.

Résultat : le cahier de travail de l'étape 2 est complété et un bref rapport résumant l'étude documentaire est rédigé.

PRÉSENTATION

À l'étape 2, l'expert indépendant collecte et examine un nombre restreint de sources de données et d'analyses existantes à l'aide du cahier de travail de l'étape 2 (voir en annexe) et résume les conclusions dans un court rapport. Le modèle de rapport de synthèse de l'étape 2 (voir annexe) décrit la structure du rapport à rédiger.

Cet examen permet de :

- Créer un corpus commun de connaissances générales pour l'utilisateur, l'expert indépendant et le groupe élargi de parties prenantes impliquées dans le processus.
- Guider la sélection du ou des domaines d'intervention en vue d'une analyse approfondie. La gouvernance du secteur extractif implique un large éventail d'activités et de nombreux acteurs différents, d'où une forte exposition à la corruption. Plutôt que de tenter de lutter contre toutes les formes de corruption en même temps, combattre la corruption dans des domaines spécifiques s'avère plus stratégique. L'utilisateur choisira un ou plusieurs domaines d'intervention lors d'une consultation multipartite à l'étape 3, en s'appuyant sur les conclusions de l'étape 2.
- Veiller à ce que les données et analyses existantes soient prises en compte lors de la recherche diagnostique approfondie de l'étape 4.

Pour structurer l'examen, l'expert indépendant répond à un ensemble de questions portant sur six domaines d'intervention (voir figure 6) :

- 1 Le domaine est-il important, à l'heure actuelle ou dans un futur proche ?
L'importance peut être de nature économique, politique, sociale ou environnementale.
- 2 S'agit-il d'un domaine où la corruption entraîne des répercussions particulièrement néfastes ou est susceptible d'en engendrer ?

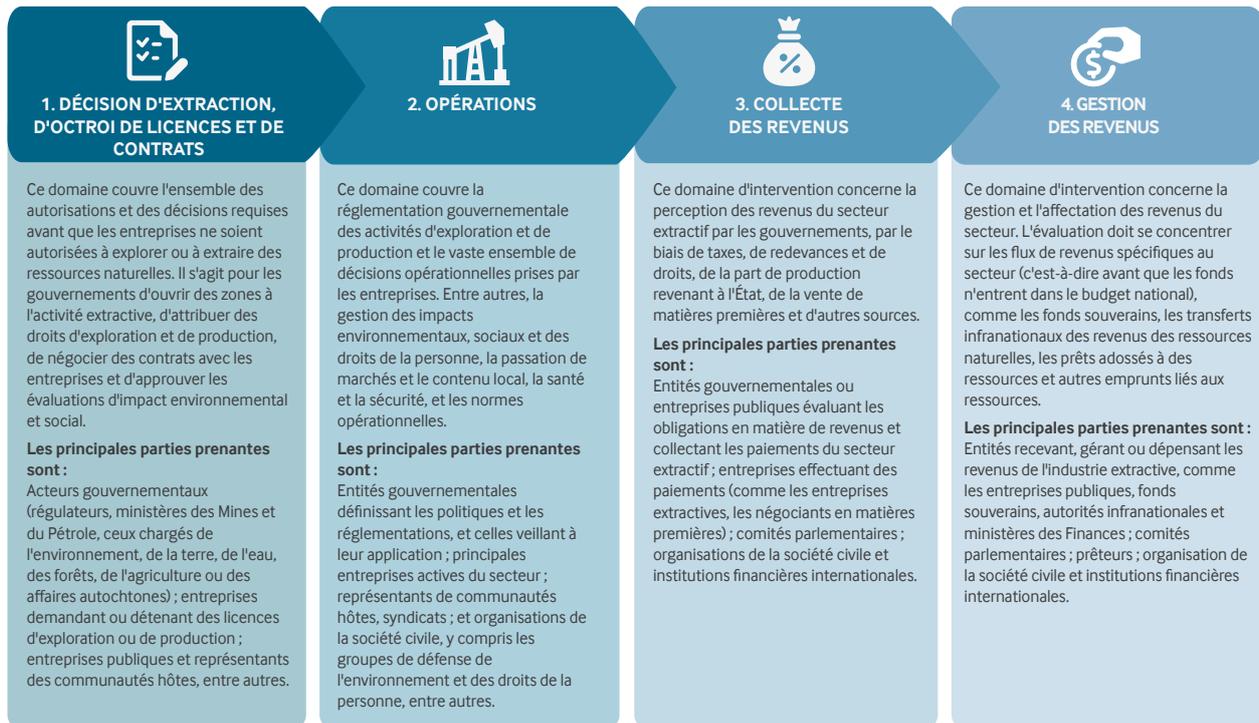
3 Ce domaine présente-t-il des possibilités réalistes en termes d'intervention et de changement positif?

L'étape 2 doit être conduite de façon efficace, non exhaustive, et s'appuyer sur un nombre restreint de ressources facilement accessibles. L'expert indépendant ne doit pas effectuer de recherche primaire à ce stade. Selon nous, la complétion du cahier de travail et la rédaction du rapport sont censées nécessiter environ 10 jours de travail de la part de l'expert indépendant.

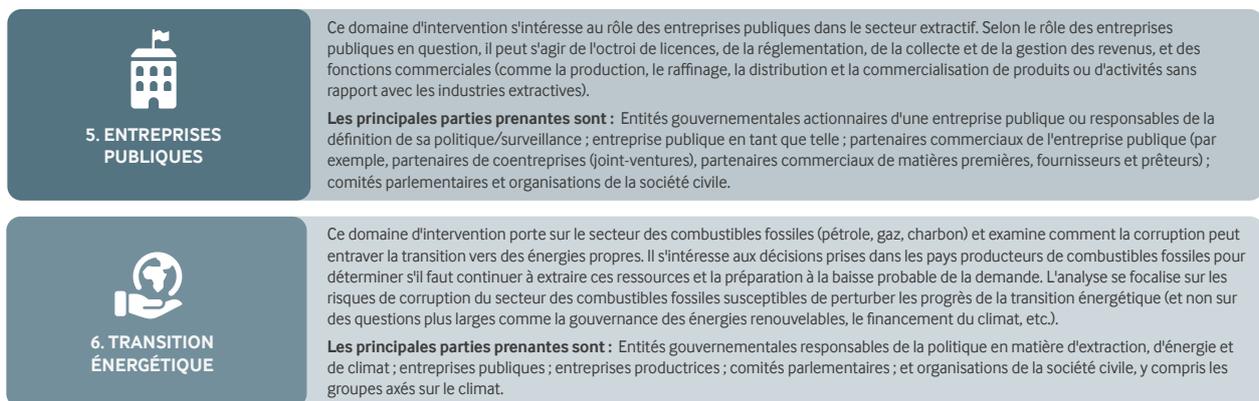
FIGURE 6. EXPLICATION DES DOMAINES D'INTERVENTION

Grâce à l'étude documentaire de l'étape 2, l'utilisateur peut décider des domaines d'intervention en vue d'une analyse approfondie plus tard dans le processus d'évaluation. Les domaines d'intervention comprennent quatre étapes de la chaîne de décision des industries extractives et deux sujets transversaux. Nous décrivons brièvement chacun d'entre eux ci-dessous et citons certaines des principales parties prenantes concernées. Bien que les parties prenantes pertinentes varient d'un pays à l'autre, ces suggestions peuvent orienter le choix des personnes à inclure dans les ateliers de consultation et la recherche de l'étape 4.

Stades de la chaîne de décision



Sujets transversaux



2.1 COMPILER LES DOCUMENTS EXISTANTS

L'expert indépendant identifie et compile un ensemble restreint d'informations (les plus pertinentes) sur la gouvernance et la lutte contre la corruption dans le secteur extractif du pays. Le cahier de travail de l'étape 2 présente des suggestions de sources de données. Les sources comprennent :

- **Les connaissances existantes.** L'utilisateur et l'expert indépendant peuvent être en mesure de répondre à certaines des questions du cahier de travail de l'étape 2 en mobilisant leurs connaissances.
- **Les données du secteur.** Les données sur les licences, les opérations, les revenus et d'autres aspects du secteur extractif permettent de mettre en lumière l'ampleur des différentes transactions et processus. Parmi les sources potentielles figurent les rapports annuels et les rapports de validation de l'ITIE, ainsi que les données des agences gouvernementales, des entreprises publiques, des sociétés, des analystes du secteur, ainsi que des institutions financières internationales.
- **Les indices de gouvernance.** L'Indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI) de NRGi est la principale source de données pour répondre à plusieurs des questions en matière de transparence, de redevabilité et de gouvernance, ainsi que pour identifier les lacunes entre la loi et son application. D'autres questions s'appuient sur des indices transnationaux supplémentaires.
- **Les informations sur les affaires de corruption passées.** Parmi elles, des documents juridiques, des reportages dans les médias nationaux ou étrangers, et des enquêtes menées par les médias et les ONG, qui informent sur les domaines sujets à la corruption de ces dernières années.
- **Des rapports sur la corruption et la gouvernance spécifiques à chaque pays.** Il s'agit de rapports récents élaborés par les gouvernements, l'industrie, les ONG, les institutions internationales, les universitaires et d'autres acteurs en matière de corruption et de gouvernance du secteur extractif. Les sources peuvent inclure les rapports de validation de l'ITIE, les évaluations nationales MACRA du programme Accountable Mining Programme de Transparency International, l'outil Mining Sector Diagnostics de la Banque mondiale ou les rapports élaborés par les commissions de lutte contre la corruption.

Pour les utilisateurs collaborant avec NRGi, nous pouvons compiler à l'avance certaines des données nécessaires pour le pays en question.

2.2 RÉPONDRE AUX QUESTIONS DU CAHIER DE TRAVAIL DE L'ÉTAPE 2

En s'appuyant sur les sources principales sélectionnées, l'expert indépendant répond à chaque question du cahier de travail par « oui », « non » ou « en quelque sorte » et rédige un paragraphe expliquant sa réponse, en indiquant les références qui appuient cette conclusion.

Il n'est pas nécessaire de répondre à toutes les questions en détail (voire pas du tout), surtout si elles s'avèrent peu pertinentes pour le secteur en question ou si toute réponse est impossible en raison du manque de données. Pour l'expert indépendant, la priorité consiste à présenter une vue d'ensemble des tendances des six domaines d'intervention, plutôt que procéder à un examen exhaustif.

2.3 RÉDIGER UN RAPPORT DE SYNTHÈSE

L'expert indépendant rédige un court rapport (10 à 15 pages) résumant les conclusions de l'étude documentaire. L'objectif est de faire ressortir de manière claire et concise les conclusions les plus pertinentes afin que l'utilisateur choisisse les domaines d'intervention à l'étape 3. Le rapport de synthèse n'a pas pour but d'être exhaustif ou de comporter de nombreux détails, mais plutôt d'exposer les informations les plus importantes à l'issue de l'étude documentaire. L'expert indépendant est tenu de consacrer suffisamment de temps à l'analyse et à la présentation des conclusions. Le modèle de rapport de synthèse de l'étape 2 (voir annexe) décrit la structure de ce rapport. En résumé, il peut inclure :

- un résumé analytique (une page) ;
- une présentation des conclusions propres à chaque domaine d'intervention (six pages) :
 - Domaine 1 : décision d'extraction, d'octroi de licences et de contrats
 - Domaine 2 : opérations
 - Domaine 3 : collecte des revenus
 - Domaine 4 : gestion des revenus
 - Domaine 5 : entreprises publiques
 - Domaine 6 : transition énergétique
- présentation des facteurs contextuels (deux pages) ;
- première version du projet de tableau de sélection de l'étape 3 (deux pages). Reportez-vous à l'orientation de l'étape 3 ci-dessous.



Étape 3 : Choisir les domaines d'intervention

Objectif : identifier un ou plusieurs domaines d'intervention en vue d'une analyse approfondie et d'une intervention.

Processus : l'utilisateur examine le rapport de l'étape 2 et choisit un ou plusieurs domaines d'intervention, en se fondant sur les commentaires des parties prenantes reçus lors de l'atelier 1.

Résultat : le tableau de sélection est complété.

PRÉSENTATION

Au cours de cette étape, l'utilisateur organise l'atelier 1 et s'appuie sur les discussions de l'atelier, ainsi que les recherches de l'étape 2 pour sélectionner un ou plusieurs domaines d'intervention décrits par la figure 6.

Nous recommandons aux utilisateurs de sélectionner uniquement un ou deux domaines d'intervention s'ils souhaitent réaliser l'exercice en quatre mois. Les utilisateurs qui souhaitent diagnostiquer la corruption dans un plus grand nombre de domaines d'intervention peuvent également mener des recherches moins approfondies, et NRCI a l'intention de préparer des orientations à ce sujet à l'avenir.

L'étape 3 est cruciale pour recueillir les idées et rallier le soutien d'un groupe élargi de parties prenantes. Nous suggérons à l'utilisateur d'organiser un atelier (atelier 1) réunissant des représentants pertinents du gouvernement, du secteur privé et de la société civile. L'utilisateur peut aussi, selon sa préférence, rassembler les contributions des parties prenantes à l'occasion de réunions individuelles. En plus de la sélection des domaines d'intervention prioritaires, l'objectif de l'atelier 1 consiste à forger une compréhension commune des problèmes de corruption touchant le secteur, à susciter le soutien et à veiller à la compréhension du processus de diagnostic et de ses objectifs, ainsi qu'à entreprendre la mobilisation de la coalition d'acteurs qui devront agir ultérieurement.

3.1 REMPLIR UN PROJET DE TABLEAU DE SÉLECTION

Dans le cadre du rapport de l'étape 2, l'expert indépendant rédige une première version du tableau de sélection (voir figure 7). Dans ce tableau, nous recommandons d'utiliser un système de notation simple, à trois niveaux : « oui », « non » et « en quelque sorte ».

Figure 7. Tableau de sélection illustratif

TABLEAU DE SÉLECTION (étape 3)			
Domaines d'intervention	1. Le domaine d'intervention est-il important ?	2. La corruption dans ce domaine constitue-t-elle un problème particulièrement grave et préjudiciable ?	3. Ce domaine présente-t-il des possibilités en termes d'intervention et de changement positif ?
Décision d'extraction, d'octroi de licences et de contrats	Non	Non	Non
Opérations	En quelque sorte	En quelque sorte	Non
Collecte des revenus	Oui	En quelque sorte	Oui
Gestion des revenus	Oui	Non	Non
Entreprises publiques	Oui	Oui	Oui
Transition énergétique	Oui	En quelque sorte	Non

3.2 MENER UNE CONSULTATION MULTIPARTITE ET CHOISIR LES DOMAINES D'INTERVENTION

L'utilisateur organise l'atelier 1, au cours duquel un ensemble de parties prenantes se réunit afin de guider la sélection du ou des domaines d'intervention en vue d'une analyse approfondie à l'étape 4.

Les participants sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre, mais peuvent impliquer les :

- ministères du gouvernement qui supervisent les aspects clés du secteur (par exemple, les ministères des Mines, du Pétrole, de l'Environnement ou des Finances) et les entreprises publiques concernées ;
- institutions publiques jouant un rôle de surveillance et de lutte contre la corruption (par exemple, les agences de lutte contre la corruption, les auditeurs généraux, les procureurs généraux, les commissions parlementaires) ;
- représentants du secteur privé (par exemple, les entreprises extractives, y compris les entreprises de production, de services et de commerce, les associations industrielles, les consultants ou les analystes spécialisés dans le secteur ou dans les questions liées au risque de corruption) ;
- organisations de la société civile ;
- représentants des communautés touchées par le secteur extractif ;
- acteurs internationaux tels que les organismes donateurs, les ambassades, les institutions financières et les ONG.

Lors de l'identification des participants, l'utilisateur doit tenir compte de l'éventail des parties prenantes nécessaires à des fins de conception et de mise en œuvre de réformes de lutte contre la corruption fructueuses. L'utilisateur doit s'assurer que les groupes marginalisés, y compris les femmes et les minorités de genre, ainsi que les populations autochtones et les minorités ethniques, sont représentés et peuvent participer activement aux discussions.

Bien que les détails précis de la réalisation de l'atelier 1 diffèrent selon les utilisateurs, nous recommandons ce qui suit :

- Les participants examinent le rapport de l'étape 2 de l'expert indépendant et le projet de tableau de sélection avant l'atelier.
- L'expert indépendant présente les résultats de l'étude documentaire de l'étape 2 et le projet de tableau de sélection aux participants de l'atelier.
- Les participants discutent des conclusions et modifient éventuellement les réponses du projet de tableau de sélection. En fonction du nombre de participants à l'atelier, il peut être nécessaire de répartir les participants en petits groupes.
- Sur la base des discussions et du tableau de sélection révisé, les participants se mettent d'accord sur le domaine d'intervention qui doit faire l'objet du diagnostic approfondi et du plan d'intervention (étapes 4 à 6).
- Ce processus doit également obtenir l'accord des participants à soutenir et à participer aux étapes suivantes, telles que les entretiens de l'étape 4, la priorisation et la planification des interventions des étapes 5 et 6 (atelier 2).

L'utilisateur peut également souhaiter s'adresser à certains groupes pour recueillir leur contribution dans le cadre de rencontres individuelles, si celles-ci sont jugées plus pertinentes et efficaces. Ces consultations bilatérales doivent avoir lieu avant l'atelier 1, afin que l'utilisateur puisse tenir compte de leurs résultats lors de la sélection finale des domaines d'intervention.

Dans de nombreux cas, l'utilisateur a dès le départ une idée concrète des domaines d'intervention les plus pertinents. Comme indiqué ci-dessus, les étapes 1 à 3 sont censées être relativement rapides. Si le tableau de sélection permet d'organiser et d'orienter la discussion sur la sélection, le choix des réponses ne prétend pas à être une attribution de score scientifique. Si l'évaluation de l'expert indépendant et les discussions lors de l'atelier identifient plusieurs domaines d'intervention pertinents possibles, les membres du groupe doivent utiliser leur jugement pour sélectionner les problèmes qui correspondent à leurs priorités et à leur compréhension du secteur.



Étape 4 : Diagnostiquer la corruption

Objectif : dans les domaines d'intervention sélectionnés, acquérir une compréhension plus approfondie des principales formes de corruption, de leurs causes et des réponses possibles.

Processus : l'expert indépendant mène des recherches primaires, notamment des groupes de discussion et des entretiens, et résume les résultats dans un rapport.

Résultat : rapport de diagnostic sur la corruption, comprenant un projet de tableau de diagnostic.

PRÉSENTATION

À cette étape, l'expert indépendant approfondit le(s) domaine(s) d'intervention choisi(s). Cette étape est fondamentale dans le cadre de l'évaluation et doit entraîner la découverte de nouvelles idées.

L'objectif consiste à répondre à trois questions primordiales :

- Quelles sont les formes de corruption les plus préoccupantes ?
- Quelles causes sont à l'origine de ces formes de corruption ?
- Quelles mesures de lutte contre la corruption sont susceptibles de les prévenir ?

En fonction de ces recherches, l'expert indépendant identifie les principales formes de corruption possibles. Ce dernier rédige ensuite un rapport de diagnostic et réalise un premier projet de tableau de diagnostic qui sera finalisé à l'étape 5. Selon nos estimations, l'étape 4 implique environ 20 à 30 jours de travail de la part de l'expert indépendant.

4.1 ÉLABORER UN PLAN DE RECHERCHE

L'expert indépendant élabore un plan de recherche en consultation avec l'utilisateur, en tenant compte du temps et des ressources disponibles, ainsi que des avis sur les méthodes les plus efficaces dans ce contexte. L'encadré 2 contient quelques conseils sur le processus de recherche.

Les sources des informations possibles peuvent être les suivantes :

- Des **entretiens**, notamment avec d'anciens fonctionnaires et des fonctionnaires en place, des représentants de l'industrie, des représentants de la société civile issus de groupes locaux, nationaux et internationaux, des diplomates et des représentants d'organisations internationales, des journalistes, des universitaires et des analystes, ainsi que des représentants de la communauté. Pour établir la liste des personnes à interroger, l'expert indépendant peut utiliser les questions préliminaires décrites dans les guides de recherche de l'étape 4 propres à chaque domaine d'intervention.

- Des **discussions de groupe** avec différentes parties prenantes, notamment des représentants de la société civile, de l'industrie et du gouvernement, et les personnes témoignant d'une expérience directe avec des institutions et des processus qui peuvent être vulnérables à la corruption. Les enseignements tirés d'autres exercices d'évaluation de la corruption suggèrent que l'organisation de groupes de discussion regroupant une seule catégorie de parties prenantes (par exemple, uniquement des représentants de l'industrie) encourage une discussion plus ouverte et plus franche.
- Une **étude documentaire**, notamment la révision des documents utilisés à l'étape 2.
- Une **enquête en ligne** pour recevoir un retour d'information structuré de la part d'un plus grand nombre de parties prenantes. Une telle enquête n'est pas indispensable et doit uniquement être entreprise lorsque le temps et les ressources disponibles le permettent.

Encadré 2. Réalisation de la recherche de l'étape 4

En raison du caractère sensible de la corruption, il est important d'entreprendre la recherche de manière prudente et stratégique. Les considérations suivantes peuvent s'avérer utiles :

- **Faites preuve de flexibilité.** Le processus de recherche sera fluide, les résultats et l'analyse évoluant à l'issue de chaque entretien ou discussion. Des révélations inattendues peuvent survenir. Par conséquent, l'expert indépendant ne doit pas s'attendre à pouvoir couvrir le même ensemble prédéterminé de questions de recherche avec chaque personne interrogée. Au contraire, il doit adapter son approche à chaque entretien, actualiser en permanence les questions et suivre de nouvelles pistes prometteuses.
- **Gardez l'objectif final en vue.** L'objectif de ce processus de diagnostic est d'élaborer un plan d'intervention pratique. L'expert indépendant doit régulièrement réfléchir à la pertinence des informations glanées dans le cadre de l'intervention. Il doit soulever régulièrement la question de « ce qui peut être effectué » avec toutes les parties prenantes afin de découvrir des idées pertinentes et de créer une base de soutien en vue des actions futures.
- **Triangulez les résultats.** Les parties prenantes auront inévitablement des préjugés et fourniront des informations contradictoires. Pour parvenir à des conclusions crédibles, l'expert indépendant doit trianguler tous les propos entendus en cherchant à obtenir la confirmation de plusieurs parties prenantes aux points de vue différents. Il peut être nécessaire, dans certains cas, de présenter plusieurs points de vue différents.
- **Trouvez des informateurs qui peuvent aborder des questions spécifiques.** Les discussions générales ou abstraites ne serviront ni au diagnostic ni au plan d'intervention. Les experts indépendants doivent s'entretenir avec des personnes qui témoignent d'une expérience directe avec les acteurs et les processus clés. Les anciens représentants du gouvernement ou du secteur peuvent constituer une ressource particulièrement précieuse, car ils peuvent souvent parler plus librement que les représentants en place.
- **Recueillez les points de vue des femmes et des groupes marginalisés.** L'expert indépendant doit rechercher de manière proactive les points de vue des groupes marginalisés et prendre des précautions pour s'assurer qu'aucun participant ne soit lésé dans le processus de recherche. Par exemple, les opinions des femmes et des minorités de genre sont généralement sous-représentées dans la recherche. Pour recueillir des points de vue divers, les experts indépendants doivent se pencher sur l'instauration d'espaces sûrs où les participants se sentent à l'aise pour s'exprimer, par exemple en organisant des groupes de discussion destinés aux groupes communautaires composés de femmes. Il convient d'accorder une attention particulière à l'anonymisation des commentaires des personnes issues de groupes marginalisés, si elles le demandent, car elles peuvent être identifiées plus facilement. L'outil **MACRA** du programme *Accountable Mining Programme* de Transparency International délivre des conseils supplémentaires sur l'intégration de la dimension de genre au processus de recherche.
- **Garantisiez et respectez la confidentialité.** Au début de la conversation, l'expert indépendant doit être très clair sur l'utilisation et l'attribution des informations, s'assurer que les personnes interrogées sont d'accord, et veiller à respecter ce qui a été convenu. Les personnes interrogées doivent avoir le choix de fournir des informations en conservant l'anonymat. Il peut s'avérer pratique de mentionner le type de partie prenante à l'origine des informations (par exemple, « un représentant d'une société pétrolière a déclaré... »). Lorsque l'anonymat est demandé, l'expert indépendant doit non seulement veiller à ce qu'il soit respecté dans les documents qu'il produit, mais aussi faire attention au stockage et à la gestion des informations collectées.
- **Choisissez vos mots.** Le terme « corruption » peut effrayer les personnes interrogées. Il est crucial d'expliquer que l'exercice vise à prévenir les actes de corruption futurs, et non à identifier ou à punir les faits de corruption antérieurs. L'utilisation de termes positifs comme intégrité, gouvernance, transparence et responsabilité peut également s'avérer pertinente. Les questions de l'étape 4 sont formulées de façon directe, ce qui peut nécessiter une adaptation lors des entretiens avec certaines parties prenantes.
- **Évitez de porter des accusations.** Les accusations publiques de corruption peuvent susciter des réactions négatives de la part des personnes impliquées, notamment d'éventuels recours en justice. Pour éviter ces problèmes, le rapport doit absolument décrire toute allégation ou accusation de corruption, et anonymiser les entités si nécessaire. Outre le contexte du pays, la source de l'allégation détermine sa rédaction. Le rapport peut identifier une entité reconnue coupable d'acte de corruption par un tribunal compétent, mais peut souhaiter anonymiser une entité dont le comportement potentiellement corrompu n'est connu que par des rumeurs ou des suppositions.
- **Garantisiez un soutien.** Certaines parties prenantes peuvent se montrer réticentes à l'idée de s'exprimer, en particulier si elles ne sont pas sûres que le processus de diagnostic bénéficie du soutien des autorités compétentes. Dans certains contextes, l'utilisateur peut choisir d'obtenir un soutien de haut niveau (comme une lettre de mission officielle) pour renforcer la crédibilité de l'expert indépendant. Pour les pays mettant en œuvre l'ITIE, par exemple, ce soutien peut émaner du haut fonctionnaire qui supervise l'ITIE.

4.2 MENER UNE RECHERCHE APPROFONDIE SUR LES TROIS QUESTIONS PRIMORDIALES

À l'aide des sources de données susmentionnées, l'expert indépendant rassemble des idées et des informations sur les trois grandes questions guidant la recherche. En pratique, les formes de corruption, les facteurs de risques et les causes sous-jacentes se chevauchent. Les utilisateurs ne doivent pas trop s'inquiéter de cette catégorisation. Dans le cadre de la recherche, la priorité consiste à saisir les principaux enjeux dans différents domaines.

Pour chaque domaine d'intervention, nous fournissons un guide de recherche à l'étape 4, que vous trouverez dans les annexes. Ce guide comprend des sous-questions détaillées, des définitions des termes et des listes de formes courantes de corruption, de facteurs de risque, de causes et de mesures d'atténuation spécifiques à chaque domaine d'intervention.

Figure 8. Présentation des trois questions de recherche de l'étape 4



A. Quelles sont les formes de corruption les plus préoccupantes ?

- **Objectif :** l'expert indépendant doit identifier et s'informer sur les formes de corruption et choisir celles qui s'avèrent les plus préoccupantes pour le domaine concerné. Nous recommandons de ne pas identifier plus de 10 formes principales de corruption, en général 2 à 4 formes constituent la norme. La sélection doit être guidée par la comparaison et la triangulation des idées qui émergent de différentes sources, et par la priorisation des formes de corruption susceptibles de se reproduire à l'avenir et qui auraient des répercussions néfastes significatives (de toute forme, comme la perte de revenus, la perte de confiance du public ou des investisseurs, l'instabilité politique ou les dommages environnementaux).
- **Définition :** les formes de corruption, qui sont au cœur de l'analyse, désignent les pratiques où le pouvoir confié est abusé à des fins privées (voir la discussion sur la définition de la corruption en introduction).
- **Exemples :** l'attribution de licences d'exploration à des entreprises bénéficiant de liens politiques, mais non qualifiées ; la dépense discrétionnaire de fonds provenant des comptes des entreprises publiques pour financer le favoritisme lié aux élections ; ou les entreprises proposant aux fonctionnaires des pots-de-vin ou d'autres avantages aux politiciens en cas de révision du code fiscal en leur faveur. Les guides de recherche de l'étape 4 présentent d'autres exemples.

- **Sources d'information :**

- Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion peuvent présenter les formes de corruption qui les concernent le plus, et justifier ce choix.
- Les affaires de corruption antérieures peuvent illustrer des formes de corruption susceptibles de se produire à nouveau.
- Les recherches existantes peuvent mettre en évidence des défis spécifiques en matière de corruption, tandis que des données économiques, environnementales et sociales globales peuvent favoriser l'identification du type de préjudice qu'une forme de corruption est susceptible d'entraîner. L'expert indépendant doit également de nouveau passer en revue les documents de l'étape 2.
- En procédant à une enquête, un plus grand nombre de parties prenantes pourrait indiquer, parmi une liste de formes de corruption possibles, celles qui les préoccupent le plus.

B. Quelles causes sont à l'origine de ces différentes formes de corruption ?

- **Objectif :** pour chaque forme de corruption, l'expert indépendant doit identifier les facteurs de risque et causes sous-jacentes.
- **Définition :**
 - Les facteurs de risque augmentent la probabilité que la corruption se produise. Il peut s'agir de la faiblesse des lois et des règles, de lacunes dans les capacités institutionnelles, de schémas de comportement bien ancrés, des antécédents des principales entreprises ou agences impliquées, ou de l'absence d'acteurs soutenant la réforme de lutte contre la corruption.
 - Les causes sous-jacentes sont les facteurs qui motivent la corruption ou la perpétuent. Dans certains cas, les motifs sont simples : une entreprise qui cherche à obtenir un contrat important ou un fonctionnaire qui veut s'enrichir. Bien souvent, la corruption reflète un mélange plus complexe d'intérêts personnels, politiques et économiques.
- **Exemples :**
 - Facteur de risque : en ce qui concerne l'octroi de licences d'exploration à des entreprises bénéficiant de liens politiques, mais non qualifiées, les facteurs de risque peuvent inclure l'absence d'appels d'offres concurrentiels, des objectifs de contenu local trop ambitieux et des systèmes de lutte contre la corruption faibles au sein des entreprises concernées. Les guides de recherche de l'étape 4 comportent des exemples communs de facteurs de risque correspondant à chaque domaine d'intervention.

- Causes : celles-ci peuvent être liées au contexte politique, comme les politiciens qui ont besoin de renforcer leur soutien en vue des prochaines élections, ou aux tendances du secteur extractif, comme une augmentation des revenus ou une concurrence accrue entre les entreprises. Les intérêts d'acteurs influents peuvent également être à l'origine de la corruption, par exemple un président qui fait pression sur la compagnie pétrolière nationale pour qu'elle attribue des contrats à ses alliés politiques. Les guides de recherche de l'étape 4 comportent des exemples communs de causes correspondant à chaque domaine d'intervention.
- **Principales sources d'information :**
 - Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion peuvent identifier les facteurs qui rendent la corruption plus ou moins probable et proposer leur interprétation des motifs des actes de corruption.
 - Les affaires de corruption antérieures peuvent illustrer tous les systèmes qui n'ont pas fonctionné et qui ont donc permis la perpétuation de la corruption.
 - Les données de gouvernance et les recherches existantes peuvent mettre en évidence les facteurs de risque, en particulier en termes de lacunes et de forces dans les lois, les règlements, la transparence et les mécanismes de surveillance. L'expert indépendant doit également de nouveau se référer aux sources de l'étape 2.

C. Quelles mesures peuvent contribuer à la prévention de la corruption ?

- **Objectif :** l'expert indépendant doit recueillir des idées sur les mesures susceptibles de favoriser la prévention des formes de corruption identifiées. Ces mesures doivent s'appuyer sur les points forts connus qui rendent la corruption moins probable, des points forts qui seront identifiés au cours du processus de recherche. L'expert indépendant peut également identifier les solutions qui ne fonctionneront pas. Ces idées seront approfondies et développées au cours de l'étape 6, une fois le plan d'intervention mis en place, mais la recherche de l'étape 4 permet le recueil des premières idées.
- **Définition :** les mesures sont des interventions qui peuvent aider à prévenir la corruption. Elles peuvent cibler les formes de corruption, les facteurs de risque ou les causes sous-jacentes.
- **Exemples :** en fonction de la forme de corruption, les mesures d'atténuation peuvent concerner l'amélioration de la transparence, le renforcement de la surveillance et de la participation, la promotion de l'intégrité, la mise en œuvre de réformes institutionnelles et de processus, l'augmentation de la concurrence loyale, le renforcement de l'application des règles et la prise en compte du rôle des facilitateurs étrangers. Les guides de recherche de l'étape 4 proposent des mesures de lutte contre la corruption pour chaque domaine.

- **Principales sources d'information :**

- Les personnes interrogées et les participants aux groupes de discussion peuvent suggérer des idées sur les mesures susceptibles de fonctionner, ou celles qui présentent le moins de chances de succès. Voici quelques exemples de questions : Si vous pouviez changer un aspect de ce domaine, quel serait-il ? Quelles mesures ont permis de prévenir la corruption ailleurs dans le secteur, et quels efforts n'ont pas donné de résultats ?
- Les affaires antérieures peuvent révéler les mesures fructueuses, en termes de découverte ou de sanction de la corruption, mais aussi celles qui n'ont pas réussi à freiner la corruption.
- Les données relatives à la gouvernance peuvent suggérer des idées sur les améliorations à apporter, comme des scores faibles en matière de transparence ou de mesures de surveillance. Les efforts passés de lutte contre la corruption peuvent également permettre de tirer des leçons sur les mesures qui ont porté leurs fruits et celles qui ont échoué. Les experts indépendants doivent s'appuyer sur les données recueillies dans le cahier de travail de l'étape 2.
- Une enquête peut s'avérer pratique pour recueillir un ensemble plus large d'opinions sur les mesures les plus susceptibles de prévenir la corruption.

4.3 ANALYSER ET SYNTHÉTISER LES RÉSULTATS

L'expert indépendant rédige un rapport narratif et complète la première moitié du tableau de diagnostic. Le rapport doit répondre aux trois questions principales, en spécifiant clairement les principales formes de corruption identifiées dans la recherche pour chaque domaine d'intervention. Il doit être concis, idéalement d'une vingtaine de pages. Nous recommandons d'inclure les sections suivantes, le plan précis étant convenu entre l'utilisateur et l'expert indépendant :

- Résumé exécutif, comprenant une description claire des principales formes de corruption identifiées (trois pages).
- Résumé du processus et des méthodes de recherche, y compris les surprises positives et les défis négatifs rencontrés (une page).
- Description de chacune des principales formes de corruption identifiées (deux pages par forme), notamment :
 - des preuves expliquant pourquoi elles constituent des préoccupations importantes (question A) ;
 - les facteurs de risque et les causes sous-jacentes qui rendent la corruption plus probable (question B). Souvent, les mêmes causes peuvent être liées à plusieurs formes de corruption ;
 - des idées sur la prévention de la corruption à l'avenir, soit en s'attaquant aux risques, soit aux causes sous-jacentes (question C).
- La première moitié du projet de tableau de diagnostic (voir la figure 9 ci-dessous et le modèle de tableau de diagnostic des étapes 4 et 5 en annexe) qui sera développé et finalisé au cours des étapes 5 et 6.



Étape 5 : Prioriser les formes de corruption à des fins d'intervention

Objectif : prioriser les formes de corruption identifiées à l'étape 4, en choisissant celles qui seront traitées dans le plan d'intervention de l'étape 6.

Processus : l'utilisateur mène un processus de consultation multipartite (atelier 2) et complète les colonnes dédiées à la priorisation du tableau de diagnostic.

Résultat : le tableau de diagnostic est complété.

PRÉSENTATION

Après la recherche de l'étape 4, l'utilisateur souhaite impliquer un ensemble de parties prenantes pour recueillir à nouveau leurs points de vue et rallier leur soutien. Il est recommandé d'organiser l'atelier 2, dans le cadre duquel différents groupes sont en mesure de contribuer à la fois à la priorisation (étape 5) et à la planification de l'intervention (étape 6). Deux jours ou plus sont nécessaires pour mener à bien cet atelier. L'utilisateur s'appuie sur les résultats de l'étape 4 et sur les commentaires reçus au cours de l'atelier pour prioriser les formes de corruption nécessitant une intervention.

De même, l'utilisateur peut organiser des consultations avec des personnes individuellement ou réunies en petits groupes sur la priorisation et concentrer l'atelier sur la planification de l'intervention de l'étape 6. L'utilisateur opte pour la meilleure approche en fonction du contexte, tout en tenant compte des contributions de l'expert indépendant et des autres acteurs concernés.

D'autres questions stratégiques sont décrites à l'étape 6.1 et doivent être abordées avant d'organiser l'atelier.

5.1 ORGANISER L'ATELIER 2 OU UNE AUTRE FORME DE CONSULTATION MULTIPARTITE

Avant l'atelier, l'utilisateur et les autres participants passent en revue le rapport élaboré par l'expert indépendant, en particulier le tableau de diagnostic identifiant les principales formes de corruption correspondant aux domaines d'intervention sélectionnés. Lors de l'atelier, l'expert indépendant présente un résumé des conclusions et répond aux questions.

Les participants à l'atelier doivent inclure les acteurs susceptibles d'aider à la prévention de la corruption dans le domaine d'intervention sélectionné, ainsi que les bénéficiaires de cette prévention. Les femmes, les minorités de genre, les communautés autochtones et les groupes marginalisés doivent être pris en compte dans le processus. L'étape 3 présente des suggestions de parties prenantes susceptibles de s'impliquer.

Les participants discutent ensuite des conclusions du rapport, en s'attachant particulièrement à s'accorder sur la liste des principales formes de corruption, à partir du projet de liste préparé par l'expert indépendant à l'étape 4. Dans le cadre de cet examen, les participants peuvent choisir de fusionner des formes de corruption similaires pour éviter tout doublon/chevauchement. Si le groupe identifie des lacunes importantes, il peut également ajouter d'autres formes de corruption au tableau de diagnostic. Nous recommandons de viser une liste de 10 formes de corruption au maximum.

Le consensus du groupe sur toutes les conclusions du rapport n'est pas indispensable, car il peut être impossible d'y parvenir, la corruption étant un sujet très sensible. Le rapport de l'expert indépendant doit être considéré comme une contribution à la priorisation et à la planification des interventions, et non comme la conclusion finale à ce sujet.

5.2 PRIORISER LES FORMES DE CORRUPTION À DES FINS D'ACTION

Une fois mis d'accord sur les formes de corruption les plus courantes, les participants les priorisent à l'aide des colonnes D-G du tableau de diagnostic. Seules les formes de corruption les plus préoccupantes seront prises en compte lors de la planification des interventions de l'étape 6.

Pour ce faire, l'expert indépendant organise un exercice de priorisation : les participants évaluent chaque forme de corruption du tableau de diagnostic en termes de :

- probabilité ;
- répercussions ;
- faisabilité en vue d'un changement positif.

Les participants doivent examiner chaque forme de corruption figurant dans le tableau de diagnostic et attribuer des scores numériques (de 1 = faible à 5 = élevé) pour chacun de ces trois facteurs. L'expert indépendant peut rédiger un premier projet de tableau de diagnostic avant l'atelier, qui servira de pierre angulaire à la discussion.

L'attribution des scores doit s'appuyer sur les résultats de l'étape 4 et inclure un bref exposé expliquant le résultat. Pour calculer le score global lié à chaque forme de corruption, nous suggérons que le score d'impact (colonne E) compte double, puisque le diagnostic vise à s'attaquer aux défis de corruption les plus sérieux. Ce type de priorisation ne constitue absolument pas une science exacte. Cependant, l'attribution de scores numériques peut faciliter l'organisation de la discussion sur les questions qui nécessitent une attention particulière.

Les conseils suivants s'appliquent à l'attribution des scores :

- **Probabilité (colonne D)** : les éléments permettant d'évaluer la probabilité s'appuient sur les informations recueillies concernant les formes de corruption (colonne A) et les causes (colonne B) identifiées à l'étape 4, telles que détaillées dans le rapport de l'expert indépendant.
 - Attribution des scores :
 - 1 = la forme de corruption n'a pas été observée dans le passé et il est extrêmement improbable qu'elle se concrétise à l'avenir.
 - 5 = la forme de corruption a été fréquemment observée dans le passé et il est très probable qu'elle se concrétise de nouveau à l'avenir.

- Questions directrices :
 - Cette forme de corruption a-t-elle été fréquente dans le passé ?
 - Quelle est la probabilité que cette forme de corruption se produise à l'avenir ?
 - L'évolution du secteur indique-t-elle que cette forme de corruption est importante à l'heure actuelle ou qu'elle le sera bientôt (par exemple, en raison des plans concernant les prochaines séries d'octrois des licences, les ventes d'actifs ou les modifications des conditions fiscales) ?
- **Impact (colonne E)** : les éléments permettant d'évaluer l'impact s'appuient sur les informations recueillies concernant les formes de corruption (colonne A), telles que détaillées dans le rapport de l'expert indépendant.
 - Attribution des scores :
 - 1 = la forme de corruption a porté peu voire aucun préjudice dans le passé et il est probable que cela soit le cas à l'avenir.
 - 5 = la forme de corruption a causé un préjudice important dans le passé et il est probable que cela soit de nouveau le cas à l'avenir.
 - Questions directrices :
 - L'atténuation de la corruption dans ce domaine entraînera-t-elle des répercussions positives importantes pour les citoyens ? Par exemple, la réduction de la corruption dans ce domaine permettrait-elle de :
 - Réduire l'ampleur des pertes économiques dues à la corruption ?
 - Perturber les pratiques politiques néfastes, telles que l'appropriation des revenus provenant des ressources au profit d'un groupe restreint d'élites ?
 - Réduire les impacts environnementaux ou sociaux négatifs du secteur ?
 - Réduire les inégalités et l'exclusion dont souffrent les groupes marginalisés en raison de la corruption ?
 - Améliorer la performance et l'efficacité opérationnelle du secteur ?
 - Éliminer les obstacles à la transition énergétique ou d'autres préoccupations prioritaires d'intérêt public ?
- **Faisabilité (colonne F)** : les éléments permettant d'évaluer la faisabilité s'appuient sur les informations recueillies concernant les causes sous-jacentes à l'origine de la corruption (colonne B) et les mesures possibles pour y remédier (colonne C) identifiées à l'étape 4, telles que détaillées dans le rapport de l'expert indépendant.
 - Attribution des scores :
 - 1 = il est impossible de lutter efficacement contre cette forme de corruption dans un avenir proche.
 - 5 = il est fortement possible de réaliser des progrès significatifs dans la lutte contre cette forme de corruption dans un avenir proche.
 - Questions directrices :
 - Existe-t-il une dynamique en matière de réforme dans ce domaine ?

- Des réformes spécifiques sur lesquelles s'appuyer sont-elles déjà en cours ?
 - Y a-t-il un risque de dédoublement des efforts existants ?
 - Existe-t-il des possibilités concrètes de prévenir cette forme de corruption à l'avenir ?
 - Dans quelle mesure les principales parties prenantes, notamment les acteurs internationaux, soutiennent-elles ou s'opposent-elles aux réformes dans ce domaine ?
 - Les bénéficiaires de cette forme de corruption entraveraient-ils tout effort en matière de réforme ?
- **Score global (colonne G)** : le score global permet de prioriser la liste des formes de corruption.
 - Attribution des scores : additionnez le score des colonnes D + E + E + F.
 - Ainsi, l'importance donnée à l'impact compte double. Le résultat se présente sous la forme d'un score noté sur 20.
 - Plus le score est élevé, plus il est essentiel de prioriser cette question lors de la planification des interventions à l'étape 6.

Figure 9. Tableau de diagnostic illustratif

Une version vierge du tableau de diagnostic se trouve en annexe.

TABLEAU DE DIAGNOSTIC						
Étape 4 : Diagnostiquer la corruption			Étape 5 : Prioriser à des fins d'intervention			
A. Quelles sont les formes de corruption les plus préoccupantes ?	B. Quelles causes sont à l'origine de ces différentes formes de corruption ?	C. Quelles mesures peuvent contribuer à la prévention de la corruption ?	D. Probabilité	E. Impact	F. Faisabilité	G. Score global (D+E+F)
Les entreprises publiques conservent des contrats d'approvisionnement avec un groupe restreint et inchangé d'entreprises bénéficiant de liens politiques, malgré les dépassements de coûts et les problèmes au regard des performances.	<p>Risques : renouvellements fréquents de contrats sans appel d'offres ; niveaux élevés de dons de campagne de ces entreprises aux principales personnalités politiques ; les entreprises publiques ne publient pas les données relatives aux fournisseurs ou aux appels d'offres.</p> <p>Causes : alliance étroite entre les dirigeants politiques et les chefs de certaines entreprises, les deux parties soutenant les ambitions l'une de l'autre.</p>	<p>Plus de transparence sur les marchés publics des entreprises publiques.</p> <p>Limites concernant les renouvellements de contrats sans appel d'offres.</p> <p>Transparence et contrôle des dons servant aux campagnes électorales.</p>	<p>Score : 4</p> <p>Les contrats d'approvisionnement sont attribués aux mêmes entreprises depuis plus de 10 ans, et cette tendance est amenée à se poursuivre dans les prochaines années.</p>	<p>Score : 4</p> <p>Les contrats d'approvisionnement constituent une part importante des dépenses des entreprises publiques lorsque les revenus se font rares.</p> <p>Les parties prenantes suggèrent que les relations étroites entre les décideurs politiques et ces entreprises peuvent nuire à l'intérêt public.</p>	<p>Score : 2</p> <p>Ce modèle de passation de marchés est bien établi et ses bénéficiaires sont puissants. Les problèmes ont été dévoilés par la presse, mais le gouvernement et l'entreprise publique n'ont pas indiqué qu'ils prévoyaient de réformer la passation des marchés. Cependant, la faiblesse des revenus incite à adopter des mesures de réduction des coûts.</p>	Score : 14
Les partenaires des entreprises publiques dans le commerce du pétrole comprennent des sociétés intermédiaires qui ne disposent pas des moyens financiers d'acheter des cargaisons de pétrole et semblent être des sociétés-écrans. Elles ont obtenu les contrats sous de faux prétextes.	<p>Risques : les procédures de sélection des partenaires commerciaux par les entreprises publiques manquent de normes de préqualification.</p> <p>Les grands négociants étrangers sont prêts à acheter du pétrole à ces intermédiaires anonymes que sont les sociétés-écrans.</p> <p>Les divulgations ITIE sur les partenaires commerciaux des entreprises publiques ne sont pas réalisées en temps voulu.</p> <p>Causes : pendant des décennies, les contrats de négoce de pétrole ont servi d'instruments de favoritisme. Il s'agit d'un modèle très ancré.</p>	Les parties prenantes ont souligné le potentiel de la nouvelle loi sur les entreprises publiques. Les divulgations ITIE peuvent s'avérer utiles lorsqu'elles sont réalisées en temps opportun.	<p>Score : 3</p> <p>Si de nombreux contrats commerciaux sont attribués à des entreprises crédibles, certains sont conclus avec des sociétés intermédiaires sans expérience appropriée. Le nombre d'attributions doit augmenter prochainement, en fonction de la production des entreprises publiques.</p>	<p>Score : 2</p> <p>La présence d'intermédiaires peut réduire les revenus perçus par l'entreprise publique sur les ventes de pétrole. Le système actuel nuit également à la réputation du secteur du commerce.</p>	<p>Score : 4</p> <p>La loi exige que l'entreprise publique sélectionne les soumissionnaires les plus qualifiés, mais les normes n'ont pas été élaborées. L'entreprise publique a indiqué son intention de le faire. Il est peu probable que les nouvelles réglementations suscitent beaucoup d'opposition, bien que l'annulation des attributions passées serait controversée.</p>	Score : 11

5.3 PRÉSENTER LES CONCLUSIONS

Une fois l'attribution des scores terminée, l'expert indépendant peaufine le tableau de diagnostic et le joint au rapport de diagnostic de l'étape 4.

Une fois la liste des formes de corruption prioritaires dressée, il est temps de planifier la stratégie et les interventions (étape 6).



Étape 6 : Élaborer un plan d'intervention

Objectif : définir des objectifs et convenir d'un ensemble clair d'interventions pour lutter contre les formes de corruption prioritaires à l'étape 5.

Processus : l'utilisateur élabore un plan d'intervention par le biais d'une consultation multipartite (atelier 2).

Résultat : le plan d'intervention est établi.

PRÉSENTATION

L'étape 6 est l'étape la plus importante du processus, car l'analyse est établie pour orienter un plan d'intervention. L'atelier 2 est au cœur du processus de planification de l'intervention. Comme indiqué ci-dessus, ce même atelier peut commencer par l'étape 5, avant de passer à l'étape 6.

Le plan d'intervention intègre quatre composantes :

- 6.1. Établir une stratégie
- 6.2. Définir des objectifs
- 6.3. Identifier des interventions spécifiques
- 6.4. Assurer documentation, diffusion, contrôle et suivi

Nous recommandons à l'utilisateur de réaliser le point 6.1 avant l'atelier 2, et de prévoir des sessions sur les points 6.2 et 6.3 lors de l'atelier.

6.1. ÉTABLIR UNE STRATÉGIE

Avant de commencer le processus de planification de l'intervention, l'utilisateur doit envisager certains choix stratégiques.¹¹ En cas de combinaison des étapes 5 et 6, cette réflexion stratégique doit se dérouler au préalable.

L'étape 5 a permis de dresser une liste de formes de corruption classées par ordre de priorité. Cependant, la réforme de lutte contre la corruption est un processus politisé. Il est difficile de faire correspondre les risques les plus graves avec les solutions techniques les plus efficaces. Les problèmes les plus importants sont parfois les plus complexes à résoudre, en particulier lorsqu'une intervention menace les intérêts de groupes puissants. Les opportunités politiques visant à s'attaquer à la corruption vont

¹¹ L'approche adoptée s'inspire des recherches récentes en matière de lutte contre la corruption, en particulier, les conseils de Heywood et Pyman sur l'élaboration de stratégies anticorruption, ainsi que le cadre de fonctionnalité de la corruption établi par Marquette et Peiffer, qui encourage les praticiens à aller au-delà de la lutte contre la corruption pour se concentrer sur les objectifs sociétaux ultimes que la corruption peut entraver. Voir P. Heywood et M. Pyman, *Rethinking Corruption Reform: Strategy, Scale and Substance* (Global Integrity, 2020) et H. Marquette and C. Peiffer, *Corruption Functionality Framework* (Global Integrity, 2020).

et viennent, et les ressources sont généralement limitées.

Avec le soutien de l'expert indépendant, l'utilisateur doit donc réfléchir de manière stratégique à la façon de promouvoir un programme ambitieux qui tienne également compte du contexte politique. Il convient de se demander si le moment est bien choisi pour adopter des mesures qui bouleversent le statu quo, si les réformes s'aligneront sur les intérêts des différentes parties prenantes, et comment le plan d'intervention peut être élaboré de manière à bénéficier d'un large soutien dans le secteur, même s'il suscite l'opposition de certains groupes.

L'utilisateur, avec l'aide de l'expert indépendant, doit se pencher sur certaines questions stratégiques avant l'atelier de planification de l'intervention, bien que les discussions lors de l'atelier puissent l'amener à revoir ces questions. Ces questions peuvent être les suivantes :

- **Combien de formes de corruption doivent être abordées ?** Quel est le nombre ambitieux, mais raisonnable, de formes à aborder, compte tenu des ressources disponibles ?
- **Comment s'attaquer aux problèmes à fort impact tout en préservant la dynamique ?** Il est préférable de s'attaquer aux problèmes à fort impact, mais il est également crucial d'obtenir des résultats tangibles. Le choix d'un programme réalisable peut contribuer à susciter un élan, mais l'utilisateur doit se méfier d'un programme de réforme qui évite les questions difficiles et se résume à de la « poudre aux yeux ». Il est essentiel de trouver le bon équilibre.
- **Personnes et organismes clés à impliquer et à encourager.** Les personnes nécessaires à la mise en œuvre des mesures sont-elles réellement présentes à l'atelier, notamment les acteurs compétents extérieurs au secteur, tels que les experts en matière de lutte contre la corruption ?
- **Alignement avec les réformes existantes.** La recherche doit avoir identifié les processus de réforme pertinents existants dans le secteur. Comment le plan peut-il s'aligner sur les efforts existants et éviter tout dédoublement ou conflit avec les interventions en cours ? Comment le plan peut-il s'appuyer sur les succès des efforts précédents et combler leurs lacunes ?
- **Visibilité et image de marque des réformes.** L'utilisateur peut souhaiter parler ouvertement de la lutte contre la corruption ou présenter les problèmes d'une autre manière (comme la promotion de l'intégrité, la réduction des coûts ou l'amélioration des performances). L'utilisateur souhaite-t-il être identifié comme le principal défenseur des réformes ou veut-il que des institutions ou des acteurs spécifiques se les approprient ? La réponse peut dépendre du fait que la lutte contre la corruption constitue actuellement une priorité ou non pour les dirigeants politiques. Le plan d'intervention doit-il être communiqué au public ou est-il préférable de travailler dans l'ombre ?
- **Planification axée sur les objectifs.** L'utilisateur doit revoir les objectifs identifiés à l'étape 1 et réfléchir au type de plan d'intervention qui favorisera la progression de ceux-ci. Pour que l'utilisateur puisse mener à bien son plan, celui-ci doit s'aligner sur ses ambitions et objectifs plus généraux.

Il n'existe pas d'itinéraire unique dans la promotion de réformes contre la corruption, et les réponses à ces questions dépendent de chaque contexte.

Avec cette réflexion stratégique et la recherche de l'étape 4 en tête, l'utilisateur peut passer à l'organisation de l'atelier 2.

6.2. DÉFINIR DES OBJECTIFS

Après avoir passé en revue les objectifs de l'étape 1, l'utilisateur doit guider les participants à l'atelier dans une discussion visant à identifier les objectifs pour lutter contre les formes de corruption prioritaires. En règle générale, la détermination de 1 à 3 objectifs s'avère suffisante. Dans certains cas, la forme de corruption est ciblée (colonne A). Dans d'autres, les facteurs de risque et les causes sous-jacentes peuvent être visés (colonne B).

Un objectif pertinent :

- Fournit une orientation claire dans le cadre d'un programme de réforme, tout en favorisant une certaine flexibilité quant aux méthodes employées pour y parvenir.
- Évite les formulations vagues. Doit être précis quant aux résultats visés. Par exemple, « réduire la corruption dans le domaine sélectionné » n'est pas un bon objectif. Cet objectif n'est pas spécifique et, dans la pratique, il est difficile de suivre les progrès réalisés dans la lutte contre la corruption.
- Reflète les conclusions de l'étape 4, notamment au regard des causes sous-jacentes à l'origine de la corruption. Bien souvent, l'analyse minutieuse menée lors des exercices de diagnostic ne débouche pas clairement sur un plan d'intervention. Les objectifs doivent tenir compte des enseignements tirés à l'étape 4.

Quelques exemples d'objectifs sont indiqués dans la figure 10. Les objectifs convenus lors de l'atelier doivent être intégrés directement au modèle de plan d'intervention (se reporter à la figure 11 ci-dessous et au modèle de plan d'intervention de l'étape 6 en annexe).

Figure 10. Exemples d'objectifs

Types d'objectifs	Exemples d'objectifs
Transparence	Assurer une transparence exhaustive dans le domaine de passation des marchés des entreprises publiques.
Surveillance et participation	Dynamiser l'engagement des acteurs de la surveillance dans les futurs processus d'octroi de licences, notamment les médias, la société civile, la commission de lutte contre la corruption et le parlement.
Intégrité	Renforcer les politiques et pratiques internes en matière de lutte contre la corruption des entreprises privées.
Réformes des institutions et des processus	Présenter et publier des exigences de préqualification pour les partenaires commerciaux du secteur pétrolier, afin de réduire le nombre de sociétés-écrans et d'intermédiaires.
Intensification de la concurrence	Exiger des entreprises publiques et de ses partenaires de coentreprise qu'ils attribuent les contrats dépassant une certaine valeur par le biais d'un appel d'offres.
Renforcement de l'application des règles	Procéder à un examen multipartite des exemptions réglementaires accordées à certaines entreprises.
Lutte contre les facilitateurs étrangers	Exiger la déclaration des bénéficiaires réels dans les processus d'octroi de licences afin de réduire le recours aux sociétés-écrans offshore.

6.3. IDENTIFIER DES INTERVENTIONS SPÉCIFIQUES

Pendant l'atelier, à l'aide du modèle fourni (voir la figure 11 ci-dessous et le modèle de plan d'intervention de l'étape 6 en annexe), les participants identifient les interventions en vue de la réalisation des objectifs. Les interventions doivent être définies dans le temps, attribuées à un acteur spécifique et suivies à l'aide d'indicateurs spécifiques.

Lors de la sélection des interventions, le groupe doit se demander si elles ne risquent pas d'entraîner des répercussions néfastes. Par exemple, si les dirigeants actuels du pays utilisent la lutte contre la corruption afin d'écarter des adversaires politiques, le plan d'intervention ne doit pas exacerber ce problème. Les réformes qui augmentent les revenus générés par le secteur ne sont pas utiles si ces fonds sont détournés à des fins illégitimes.

De même, le groupe doit examiner la contribution des interventions proposées afin de résoudre les inégalités existantes, plutôt que de les exacerber. Par exemple, de nombreuses mesures de lutte contre la corruption visent à accroître la participation aux processus sectoriels ou à garantir la divulgation d'un plus grand volume de données et d'informations à des fins d'examen. Ces mesures n'atteindront pas leurs objectifs si l'accès à ces processus reste limité, par exemple lorsque les chefs traditionnels masculins font office de gardiens dans les processus de consultation communautaire, ou si les groupes marginalisés ne disposent pas des compétences nécessaires pour comprendre et utiliser les nouvelles données. Dans de tels scénarios et en général, les participants à l'atelier doivent toujours réfléchir à la manière de renforcer la participation des groupes marginalisés et d'éviter de reproduire les disparités de pouvoir, ainsi que les schémas d'exclusion préjudiciables.

Fondés sur l'expérience de NREGI dans ce secteur, les guides de recherche de l'étape 4 présentent quelques exemples de mesures de réforme propres à chaque domaine d'intervention.

Figure 11. Plan d'intervention illustratif

Une version vierge du tableau de planification de l'intervention se trouve dans les annexes.

TABLEAU DE PLANIFICATION DE L'INTERVENTION (étape 6)					
Formes de corruption prioritaires (ajout à partir du tableau de diagnostic)					
<p>Les entreprises publiques conservent des contrats d'approvisionnement avec un groupe restreint et inchangé d'entreprises bénéficiant de liens politiques, malgré les dépassements de coûts et les problèmes au regard des performances.</p> <p>Les partenaires des entreprises publiques dans le commerce du pétrole comprennent des sociétés intermédiaires qui ne disposent pas des moyens financiers d'acheter des cargaisons de pétrole et semblent être des sociétés-écrans. Elles ont obtenu les contrats sous de faux prétextes.</p>					
Objectif 1					
Accroître la transparence, la surveillance et l'engagement des parties prenantes en ce qui concerne les marchés publics et les licences des entreprises publiques, afin d'entraîner des réformes et de décourager les actes de corruption.					
	Intervention proposée	Acteur(s) responsable(s) proposé(s)	Calendrier	Prochaines étapes	Indicateurs de progrès
1	L'ITIE élabore un rapport semestriel sur les marchés publics et les licences des entreprises publiques (notamment la sélection des négociants) et présente le rapport aux audiences clés.	Groupe multipartite de l'ITIE	2021-2022	Le groupe multipartite doit intégrer les rapports dans le plan de travail annuel et choisir un consultant pour entreprendre la mission.	Nombre de rapports ; nombre de discussions avec le parlement, la société civile, les entreprises publiques et le secteur privé ; couverture médiatique de la question.
2	L'ITIE organise des réunions entre les dirigeants des entreprises publiques et les professionnels d'Open Contracting.	Groupe multipartite de l'ITIE	T4 2021	Le groupe multipartite contacte Open Contracting pour profiter de conseils.	Organisation des réunions.
3	Une coalition de la société civile accepte de publier une analyse comparative des systèmes de passation de marchés publics et d'octroi de licences des entreprises publiques par rapport à d'autres entreprises publiques, en identifiant les domaines à réformer.	Coalition de la société civile	T4 2021	La coalition de la société civile élabore les termes de référence de la recherche.	Publication du rapport ; attention qu'il reçoit.
4	L'ITIE et une association industrielle collaborent à une enquête sur les questions de marchés publics auprès des entrepreneurs des entreprises publiques.	Groupe multipartite de l'ITIE et association industrielle	T2 2021	L'association industrielle rédige l'enquête et la liste des destinataires.	L'enquête est administrée et les résultats sont communiqués aux entreprises publiques et au gouvernement.
5	Le comité parlementaire organise une audition sur la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les entreprises publiques.	Président du comité	T4 2021	Le président du comité présente l'idée à l'occasion de la prochaine réunion du comité.	Organisation de l'audition, permettant d'établir des repères clairs en vue des progrès futurs.
Objectif 2					
Dynamiser la concurrence dans les appels d'offres et les attributions de licence des entreprises publiques.					
	Intervention proposée	Acteur(s) responsable(s) proposé(s)	Calendrier	Prochaines étapes	Indicateurs de progrès
1	Le ministère du Pétrole soulève la nécessité d'une réforme des marchés publics lors de la prochaine réunion du Conseil d'administration des entreprises publiques.	Ministre	T2 2021	Réunion du Conseil d'administration	Procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration.
2	L'entreprise publique adopte et publie de nouveaux règlements concernant la préqualification des partenaires commerciaux.	Entreprise publique	T4 2021	Le comité compétent se réunit pour discuter et rendre compte des résultats.	Rédaction, adoption et application des normes.

3	L'entreprise publique exige des appels d'offres concurrentiels concernant le renouvellement des contrats dépassant un certain montant.	Entreprise publique	T2 2022	Le comité compétent se réunit pour discuter et rendre compte des résultats.	Rédaction, adoption et application des normes.
4	L'entreprise publique publie les informations relatives aux appels d'offres sur son site Internet, y compris les candidats, les gagnants et les offres gagnantes.	Entreprise publique	T2 2022	L'entreprise publique crée une nouvelle page sur le site Internet de son portail d'approvisionnement.	Disponibilité des rapports sur le site Internet.

6.4. ASSURER DOCUMENTATION, DIFFUSION, CONTRÔLE ET SUIVI

Après l'atelier 2, l'expert indépendant rédige le plan d'intervention final convenu.

Il peut également être amené à réviser le rapport de l'étape 4 pour y intégrer les contributions et les commentaires des participants. Une fois finalisé, le plan d'intervention doit être mis à la disposition du public avec ce rapport final, notamment le tableau de priorisation produit aux étapes 4 et 5. En cas de cohérence avec la stratégie globale, l'utilisateur peut diffuser les documents par le biais de différents canaux de communication : par exemple, en les rendant accessibles sur le site Internet de l'ITIE, en organisant un événement de lancement et en fournissant des documents directement aux médias.

L'utilisateur doit suivre la mise en œuvre du plan d'intervention à l'aide des indicateurs de progrès. Cependant, il est rare que les plans d'intervention soient mis en œuvre entièrement comme prévu, en particulier pour un enjeu aussi complexe que la lutte contre la corruption. Le contexte du pays change en fonction de l'évolution politique, économique et commerciale. La réforme perturbe le statu quo et différents acteurs peuvent chercher à entraver ou à marginaliser les interventions prévues.

Un suivi régulier est nécessaire, et l'utilisateur doit être prêt à adapter le plan en fonction de l'évolution des circonstances. L'utilisateur peut, par exemple, organiser des réunions périodiques entre les principaux collaborateurs pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux indicateurs identifiés dans le plan d'intervention. Lors de ces réunions, l'utilisateur doit se demander en tout temps si certains choix stratégiques ou éléments d'intervention doivent être adaptés. Le suivi et la surveillance peuvent également aider à maintenir l'élan et l'enthousiasme à l'égard du processus. La réalisation d'une autre évaluation, peut-être d'une ampleur limitée, peut permettre de découvrir les changements et les nouvelles mesures qui s'imposent.¹² L'utilisateur doit déterminer à quel moment la réalisation d'une nouvelle évaluation peut s'avérer la plus pertinente. Cela peut se dérouler à une période convenue après des événements spécifiques, tels que les changements de gouvernement ou des étapes importantes dans le statut ITIE du pays.

12 En 2011, Transparency International a estimé que 50 % des évaluations des risques sont réalisées de manière ponctuelle. Transparency International, Raison d'être et ébauche d'une méthodologie d'évaluation des risques de corruption (2011).

Sources et consultations

OUTILS EXISTANTS

Dans le cadre de la recherche de fond qui a servi de pierre angulaire à cet outil, nous avons passé en revue un ensemble de méthodologies et de cadres existants pour évaluer les risques liés à la corruption et à la gouvernance. Notre examen a été structuré de manière à refléter la diversité des méthodes et des approches développées par quatre groupes principaux d'acteurs : les institutions financières internationales, les agences de développement et les organisations internationales, les ONG et le secteur privé.

L'échantillon s'est principalement concentré sur les outils de diagnostic et d'évaluation du risque de corruption, mais a également intégré des méthodologies d'évaluation plus générales. Selon la définition de U4, les analyses dynamiques, telles que les évaluations du risque de corruption et les outils de diagnostic, « identifient les moteurs de la corruption, ainsi que les opportunités et les contraintes pour y remédier », tandis que « les analyses statiques, telles que les études des systèmes d'intégrité et les « mesures » de la corruption, peuvent identifier les problèmes et les zones de risque ». ¹³

Figure 12. Présentation des outils de lutte contre la corruption existants

	Organisation	Outil	Année
1	Transparency International (TI)	Outil d'évaluation des risques de corruption associés aux octrois de droits miniers (MACRA), 2e et 3e éditions	2017 et 2020
2	Banque mondiale	Mining Sector Diagnostic (MSD)	2018
3	UNDP	Practitioner's Guide for Corruption Risk Mitigation in the Extractive Industries	2016
4	Banque mondiale	Governance and Anticorruption Diagnostic Surveys	Début des années 2000
5	FMI	Approach to Governance Diagnostics	2018
6	USAID	Anticorruption Assessment Handbook	2009
7	OCDE	Public Sector Integrity – A Framework for Assessment	2005
8	TI	Anticorruption Diagnostic Framework	2020
9	TI	National Integrity System (NIS) Assessments	2001
10	Banque africaine de développement	Addressing Sector Governance and Corruption Risks in Infrastructure Projects	2009
11	ONU-REDD+	Guidance on Conducting Corruption Risk Assessments	2014
12	Groupe d'action financière/Banque mondiale	Risk Assessment Support for Money Laundering/Terrorist Financing	2007
13	TI	Government Defence Integrity Index	2020
14	Pacte mondial des Nations Unies	A Guide for Anticorruption Risk Assessment	2013
15	Critical Resource	« LicenseSecure » Assessment Methodology	2010
16	TRACE	Bribery Risk Matrix	2019
17	TI	Diagnosing Bribery Risk	2013

13 U4, Guide to using corruption measurements and analysis tools for development programming (2019).

ANALYSE DOCUMENTAIRE

Nous avons également examiné les analyses existantes des évaluations du risque de corruption réalisées par des universitaires et des experts dans ce domaine. L'objectif consistait à identifier les commentaires d'experts sur les approches existantes, en soulignant les forces, les faiblesses et les lacunes potentielles, ainsi qu'à identifier les défis et les écueils communs.

Les ressources consultées sont les suivantes :

- 1 Department for International Development. « Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption » (2015)
- 2 EU Regional Cooperation Council, *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe – Comparative Research and Methodology* (2015)
- 3 Findley, M., D. Nielson et J. Sharman, *Anticorruption Measures* (FACTI, 2020)
- 4 Hart, E., *Guide to using corruption measurements and analysis tools for development programming* (U4, 2019)
- 5 Heidenheimer, A.J., « The context of analysis » dans Heidenheimer A.J. (éd.) *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1970)
- 6 Heywood, P. et M. Pyman, « Rethinking Corruption Reform: Strategy, Scale and Substance » (Global Integrity, 2020)
- 7 Hough, D., *Analysing Corruption* (Newcastle: Agenda Publishing, 2017)
- 8 IM4DC, *Action Research Report: Constructing a Diagnostic Framework on Corruption Risks in Mining Sector Licensing* (2015)
- 9 Jackson, D. « How change happens in anticorruption. A map of policy perspectives, » *U4 Issue 2020:14* (2020)
- 10 Johnsen, J., N. Taxell, N. et D. Zaum, « Mapping evidence gaps in anticorruption. Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption, » *U4 Issue 2012:7* (2012)
- 11 Johnsen, Jesper, *The basics of corruption risk management: A framework for decision making and integration into the project cycles* (U4, 2015)
- 12 Khan, M., A. Andreoni, A. et P. Roy, « Anticorruption in adverse contexts: a strategic approach, » (SOAS, 2016).
- 13 Marquette H. et C. Peiffer, *Corruption Functionality Framework* (Global Integrity, 2020)
- 14 McDevitt, A., « Mapping the Corruption Assessment Landscape » (Transparency International, 2012)
- 15 McDevitt, A., *Corruption Self-Assessment Tools for the Public Sector* (U4, 2016)
- 16 Messick, R., *Corruption Risk Assessments: Some Observations on Private-Sector Analyses* (The Global Anticorruption Blog, 2014)
- 17 Messick, R., *Corruption Risk Assessments: Am I Missing Something?* (The Global Anticorruption Blog, 2018)
- 18 OCDE, *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives* (2016).

- 19 OCDE, *Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments* (2019)
- 20 Petkov, A., *Looking for consistency in corruption risk assessment: How key guidance materials stack up* (2018)
- 21 Philip, M., « The definition of political corruption » dans P. Heywood (éd.), *Routledge Handbook of Political Corruption* (Oxford: Routledge, 2015)
- 22 Sharma, S., et al., *Corruption Risk Assessment Methods: A Review and Future Direction for Organisations* (2016)
- 23 Taylor, A., *Control Risks: Risk—An Organizational Perspective* (Control Risks, 2014)
- 24 Transparency International, *Corruption Risk Assessment Topic Guide* (2011)
- 25 Transparency International, *Corruption Risk Assessment and Management Approaches in the Public Sector* (2015)
- 26 UNDP, *Conceptual Framework—Corruption Risk Assessment at Sectoral Level* (2018)
- 27 Williams, A., *Using Corruption Risk Assessments for REDD+: An Introduction for Practitioners* (U4, 2014)

CONSULTATIONS

Nous avons mené des consultations avec plus de 50 experts de NRGi et d'organisations externes, dans le cadre d'entretiens en tête-à-tête et d'ateliers, afin de contribuer à l'élaboration de l'outil. Plusieurs personnes et organisations, mentionnées dans les remerciements, ont également partagé des idées et des commentaires précieux sur les versions préliminaires.

Les organisations suivantes ont pris part à nos consultations :

- 1 GIZ
- 2 Secrétariat international de l'ITIE
- 3 Secrétariat international de Transparency International
- 4 Accountable Mining Programme de Transparency International
- 5 Columbia Center for Sustainable Investment
- 6 Control Risks
- 7 Global Financial Integrity
- 8 Global Integrity
- 9 Global Witness
- 10 International Council on Mining and Metals
- 11 Independent Research Institute of Mongolia
- 12 Norwegian Agency for Development Cooperation
- 13 NYU Stern School of Business
- 14 Swiss Agency for Development Cooperation
- 15 U4 Anticorruption Centre
- 16 Banque mondiale

ANNEXES

Étape 1. Modèle de termes de références pour les experts indépendants

Étape 2. Cahier de travail pour l'examen des données existantes

Étape 2. Modèle de rapport de synthèse

Étape 3. Modèle de tableau de sélection

Étape 4. Guides de recherche

Étape 4 et Étape 5. Modèle de tableau de diagnostic

Étape 6. Modèle de plan d'intervention

Étape 1. Modèle de termes de références pour les experts indépendants

[À titre d'exemple uniquement. Rédigé pour les contextes dans lesquels l'ITIE commande l'évaluation. À adapter selon les besoins.]

CONTEXTE

Présentation de l'organisation

L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) est la norme mondiale visant la gouvernance appropriée des ressources pétrolières, gazières et minérales. Elle vise à garantir la transparence et la redevabilité concernant la gestion des ressources naturelles d'un pays. Le [pays] est membre de l'ITIE depuis [année].

Le groupe multipartite national est l'organe principal responsable de la mise en œuvre de l'ITIE. Ce groupe se compose de représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile. Il incombe au groupe de définir les objectifs de la mise en œuvre de l'ITIE, d'assurer et de superviser la divulgation des données ITIE, d'approuver les plans de travail annuels et les rapports d'activité, ainsi que de diriger les activités de sensibilisation.

Présentation du projet

Conformément à son mandat visant à soutenir la redevabilité du secteur, le groupe multipartite entreprend une évaluation diagnostique de la corruption axée sur [le secteur/la matière première X]. [Le groupe multipartite a constitué un sous-groupe/comité de lutte contre la corruption pour diriger ces travaux.] L'objectif général de l'évaluation consiste à soutenir une action multipartite fondée sur des preuves pour lutter contre la corruption du secteur. Le processus d'évaluation permet au groupe multipartite de :

- S'appuyer sur des preuves et des consultations pour identifier les formes de corruption les plus susceptibles de se produire et d'entraîner des répercussions défavorables pour les industries extractives du pays.
- Diagnostiquer les causes de la corruption.
- Élaborer un plan d'intervention de lutte contre la corruption fondé sur des preuves et axé sur la prévention des pratiques de corruption futures.

L'évaluation débouchera sur un plan d'intervention et une stratégie qui guideront les efforts de lutte contre la corruption dans le secteur.

RESPONSABILITÉS

Le groupe multipartite recherche un expert/une équipe d'experts indépendants, travaillant en tant que consultant(s), qui collaboreront étroitement avec le groupe pour mener l'évaluation. Les experts indépendants dirigent les recherches pour l'évaluation et la rédaction des rapports, et contribuent à faciliter les discussions sur les formes de

corruption identifiées et les réponses potentielles. Leurs responsabilités spécifiques sont les suivantes :

- Réaliser des examens documentaires des sources de données existantes sur les tendances de la corruption dans le secteur.
- Identifier et mener une analyse approfondie des principales formes de corruption dans le secteur, en examinant comment elles se produisent et comment les différents acteurs peuvent aider à les combattre.
- Mener des entretiens et organiser des groupes de discussion avec les parties prenantes du secteur.
- Préparer un projet d'attribution de score et de priorisation des formes de corruption.
- Entretenir des contacts réguliers avec le groupe multipartite [ou un sous-groupe] pour discuter des risques de corruption et élaborer conjointement un plan d'intervention.
- Animer deux ateliers avec les membres du groupe multipartite et des parties prenantes externes potentielles pour discuter des risques de corruption et élaborer conjointement un plan d'intervention.

Les réalisations impliquent :

- La complétion d'un cahier de travail examinant les données existantes sur la corruption et la gouvernance dans le secteur, accompagné d'un résumé des conclusions d'une longueur de 10 à 15 pages.
- La rédaction d'un rapport concis, d'une longueur de 20 à 30 pages, portant sur l'analyse des formes de corruption.
- La complétion des projets de tableaux de priorisation.
- L'élaboration d'un projet de plan d'intervention, à finaliser avec les membres du groupe multipartite.

Le(s) expert(s) indépendant(s) relèveront du groupe multipartite [ou d'un sous-groupe]. Le groupe multipartite fournira un document de référence comportant des conseils sur la réalisation du diagnostic.

COMPÉTENCES REQUISES

Le groupe multipartite est à la recherche d'experts témoignant de compétences exceptionnelles en matière de recherche, d'une expérience en tant qu'animateur et de capacité à mobiliser des parties prenantes du secteur sur ce sujet. Les compétences spécifiques requises sont les suivantes :

- solides connaissances du secteur extractif du pays, notamment des aspects techniques et politiques ;
- expérience de l'analyse des questions de corruption et d'intégrité ;
- familiarisation avec les processus et les ressources de l'ITIE ;

- expérience dans la conduite d'entretiens avec les parties prenantes sur des sujets sensibles ;
- solides compétences en études documentaires et en rédaction de rapports ;
- expérience en matière d'animation d'ateliers avec des parties prenantes importantes ;
- bonnes compétences en gestion de projet et de temps ;
- maîtrise de la [langue locale] et bonne connaissance de l'anglais ou du français.

[Ces compétences peuvent être divisées en compétences obligatoires et privilégiées.]

LOCALISATION

Le(s) experts doivent être disponibles pour mener des recherches et animer des ateliers en [pays].

CALENDRIER INDICATIF

Le projet est censé se dérouler pendant [nombre] mois, de [mois-mois], impliquant au total environ [nombre] jours de travail. La date de début est fixée au [date].

SOUSSION DES CANDIDATURES

Si vous souhaitez postuler pour ce poste, veuillez soumettre les documents suivants à xxx@eiti.org :

- votre CV, de deux pages maximum ;
- votre tarif journalier moyen, comprenant les taxes et frais applicables ;
- deux exemples récents de travaux que vous avez réalisés ;
- deux références.

Date de clôture des candidatures : [date]

Étape 2. Cahier de travail pour l'examen des données existantes

Se référer au fichier Excel distinct.

Étape 2. Modèle de rapport de synthèse

Complétez le tableau suivant pour chaque domaine d'intervention :

ÉTAPE 2 RAPPORT DE SYNTHÈSE	
[INSÉREZ LE NOM DU DOMAINE D'INTERVENTION, par exemple « Domaine 2 : Opérations »]	
Ce domaine est-il important ?	[Oui/Non/En quelque sorte]
[Rédigez un résumé de 1 à 2 paragraphes en vous appuyant sur les réponses de la fiche 1 du cahier de travail de l'étape 2]	
La corruption dans ce domaine constitue-t-elle un problème grave et préjudiciable ?	[Oui/Non/En quelque sorte]
[Rédigez un résumé de 1 à 2 paragraphes en vous appuyant sur les réponses de la fiche 2 du cahier de travail de l'étape 2]	
Ce domaine présente-t-il des possibilités en termes d'intervention et de changement positif ?	[Oui/Non/En quelque sorte]
[Rédigez un résumé de 1 à 2 paragraphes en vous appuyant sur les réponses de la fiche 3 du cahier de travail de l'étape 2]	

Complétez le tableau suivant pour les facteurs contextuels :

Facteurs contextuels	
La corruption est-elle un problème sérieux dans le pays au-delà des industries extractives ?	[Oui/Non/En quelque sorte]
[Rédigez un résumé d'un paragraphe en vous appuyant sur les réponses de la fiche « données contextuelles » du cahier de travail de l'étape 2]	
La société civile, les journalistes et les citoyens peuvent-ils s'exprimer librement et en toute sécurité ?	[Oui/Non/En quelque sorte]
[Rédigez un résumé d'un paragraphe en vous appuyant sur les réponses de la fiche « données contextuelles » du cahier de travail de l'étape 2]	
Le système politique est-il libre et compétitif, et protège-t-il la primauté du droit ?	[Oui/Non/En quelque sorte]
[Rédigez un résumé d'un paragraphe en vous appuyant sur les réponses de la fiche « données contextuelles » du cahier de travail de l'étape 2]	
Le secteur extractif souffre-t-il d'un écart de mise en œuvre entre les lois et les pratiques ?	[Oui/Non/En quelque sorte]
[Rédigez un résumé d'un paragraphe en vous appuyant sur les réponses de la fiche « données contextuelles » du cahier de travail de l'étape 2]	
Les plus grandes entreprises du secteur sont-elles soumises à des normes strictes en matière de lutte contre la corruption ?	[Oui/Non/En quelque sorte]
[Rédigez un résumé d'un paragraphe en vous appuyant sur les réponses de la fiche « données contextuelles » du cahier de travail de l'étape 2]	

Étape 3. Modèle de tableau de sélection

Complétez le tableau suivant (en spécifiant Oui/Non/En quelque sorte) :

TABLEAU DE SÉLECTION (étape 3)			
Domaines d'intervention	1. Ce domaine est-il important ?	2. La corruption dans ce domaine constitue-t-elle un problème grave et préjudiciable ?	3. Ce domaine présente-t-il des possibilités en termes d'intervention et de changement positif ?
Décision d'extraction, d'octroi de licences et de contrats			
Opérations			
Collecte des revenus			
Gestion des revenus			
Entreprises publiques			
Transition énergétique			

Étape 4. Guides de recherche

Pour chaque domaine d'intervention, nous fournissons des conseils sur les principales formes de corruption, les facteurs de risque, les causes et les mesures d'atténuation potentielles dans des documents séparés.

DÉCISION D'EXTRACTION, D'OCTROI DE LICENCES ET DE CONTRATS

Voir le fichier séparé.

OPÉRATIONS

Voir le fichier séparé.

COLLECTE DES REVENUS

Voir le fichier séparé.

GESTION DES REVENUS

Voir le fichier séparé.

ENTREPRISES PUBLIQUES

Voir le fichier séparé.

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Voir le fichier séparé.

Étape 4 et Étape 5. Modèle de tableau de diagnostic

TABLEAU DE DIAGNOSTIC						
Étape 4 : Diagnostiquer la corruption			Étape 5 : Prioriser les actions			
A. Quelles sont les formes de corruption les plus préoccupantes ?	B. Quelles causes sont à l'origine de ces différentes formes de corruption ?	C. Quelles mesures peuvent contribuer à la prévention de la corruption ?	D. Probabilité	E. Impact	F. Faisabilité	G. Score global (D+E+F)
	Risques : Causes :		Score :	Score :	Score :	Score :
	Risques : Causes :		Score :	Score :	Score :	Score :
	Risques : Causes :		Score :	Score :	Score :	Score :

Étape 6. Modèle de plan d'intervention

TABLEAU DE PLANIFICATION DE L'INTERVENTION (étape 6)				
Formes de corruption prioritaires (à ajouter à partir du tableau de diagnostic)				
Objectif 1				
Intervention proposée	Acteur(s) responsable(s) proposé(s)	Calendrier	Prochaines étapes	Indicateurs de progrès
1				
2				
3				
Objectif 2				
Intervention proposée	Acteur(s) responsable(s) proposé(s)	Calendrier	Prochaines étapes	Indicateurs de progrès
1				
2				
3				

À PROPOS DES AUTEURS

Alexandra Gillies travaille comme Advisor à NRGI. Matthieu Salomon travaille comme Senior Governance Officer à NRGI. Sebastian Sahla travaille comme Consultant pour NRGI et était auparavant Associate au bureau de NRGI au Myanmar. Tom Shipley travaille comme Consultant pour NRGI.

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier Andrew Bauer, William Davis, Anna Fleming, Patrick Heller, Daniel Kaufmann, Liz McGrath, Aubrey Menard, Dorjdari Namkhajantsan, Robert Pitman, Aaron Sayne, Amir Shafaie, Aye Kyithar Swe, Erica Westenberg et Nicola Woodroffe de NRGI pour leur soutien dans la révision des versions préliminaires de l'outil et pour leurs commentaires et suggestions approfondis. Nous remercions tout particulièrement Aaron Sayne pour sa contribution à la conception de l'outil.

Au cours de notre travail préparatoire, nous avons bénéficié d'idées et de commentaires partagés par un certain nombre d'experts et d'organisations énumérés dans la section Sources et consultations. En outre, les auteurs tiennent à remercier Nicole Bieske, Lisa Caripis et Michael Erdiaw du programme Accountable Mining Programme de Transparency International ; Stephanie Trapnell de Transparency International Defence and Security ; Sophie Lemaitre, Guillaume Nicaise et Aled Williams du U4 Anti-Corruption Resource Centre ; Thomas Lassourd et Jaqueline Taquiri d'IISD/IGF ; Lakshmi Kumar de Global Financial Integrity ; Luke Balleny et Edward Bickham pour leurs révisions des versions préliminaires de l'outil, ainsi que leurs précieuses suggestions. Nous sommes responsables de toute éventuelle erreur et lacune.

La préparation de cet outil a été financée par le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par le biais de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).



L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui aide les populations à tirer le meilleur parti des richesses pétrolières, gazières et minières de leur pays, grâce à la recherche appliquée ainsi qu'à des approches innovantes de renforcement des capacités, de conseil technique et de plaidoyer. Pour en savoir plus, consultez www.resourcegovernance.org

