

: Audit coordonné de : l'AFROSAI 2017/18 sur : les flux financiers illicites : axé sur la corruption



Mis en œuvre par:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Impression

Publiée par Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Sièges sociaux de Bonn et Eschborn,
Allemagne

Au nom de Ministère fédéral allemande de la
coopération économique et du
développement (BMZ)

Présentation graphique Twaai Design

Au Juin 2018

GIZ assume la responsabilité du contenu de cette
publication.

Que sont les flux financiers illicites et comment sont-ils liés à la corruption?

Les flux financiers illicites (FFI) sont définis comme de l'argent gagné, transféré ou utilisé illégalement.

Environ 50 milliards d'USD de FFI quittent le continent chaque année, ce qui représente un manque à gagner important pour les gouvernements africains. Ces fonds pourraient être utilisés pour des initiatives de développement et financer des services publics. Le montant des flux financiers illicites dépasse l'aide publique au développement. L'Afrique serait en mesure de financer son développement de manière plus autonome si les pays pouvaient mettre fin aux FFI de manière efficace. Les FFI proviennent de trois types d'activités : 1) les activités commerciales : des revenus d'entreprises générés en Afrique mais non déclarés sur le continent à des fins d'évasion fiscale ou de fraude, 2) les activités illégales qui génèrent des revenus importants tel que la traite humaine ou le trafic de stupéfiants, qui sont ensuite blanchis et 3) la corruption.

Quel est le but de l'audit coordonné les flux financiers illicites axé sur la corruption?

Compte tenu de l'effet négatif des FFI sur les finances publiques du continent, l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI) a examiné le rôle des Institutions supérieures de contrôle (ISC) dans la lutte contre les FFI. L'AFROSAI a conclu que les ISC pouvaient avoir un impact considérable en auditant les mécanismes mis en place pour lutter contre la corruption. La corruption ne représente certes qu'autour de 5 % des FFI mais elle reste l'un des principaux facilitateurs de toutes les formes de FFI, car les activités criminelles comme le trafic de stupéfiants ou l'évasion fiscale sont souvent facilitées par des pots-de-vin. Par conséquent, l'AFROSAI a pris la décision d'évaluer l'efficacité de certains mécanismes existants pour lutter contre la corruption.

Quel est le rôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la lutte contre la corruption?

Les ISC sont des acteurs essentiels des systèmes nationaux de contrôle. Leurs audits incitent les gouvernements à rendre compte de l'utilisation de l'argent public. Les ISC émettent des recommandations concrètes quant à l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques et à la prestation de services aux citoyens. Elles jouent ainsi un rôle important dans la prévention de la corruption. Selon le système en place dans leur pays, certaines ISC ont le mandat d'enquêter sur la corruption, ce qui leur permet de détecter les risques présents. Dans l'exercice de ce rôle de suivi, elles doivent maintenir de bonnes relations avec d'autres institutions, telles que le parlement et le système judiciaire. A travers leur audit portant sur les efforts des gouvernements africains dans la lutte contre la corruption en 2018 les ISC africaines contribuent de manière significative à l'Année de l'Union africaine contre la corruption.

Comment s'est déroulé l'audit coordonné les flux financiers illicites axé sur la corruption?

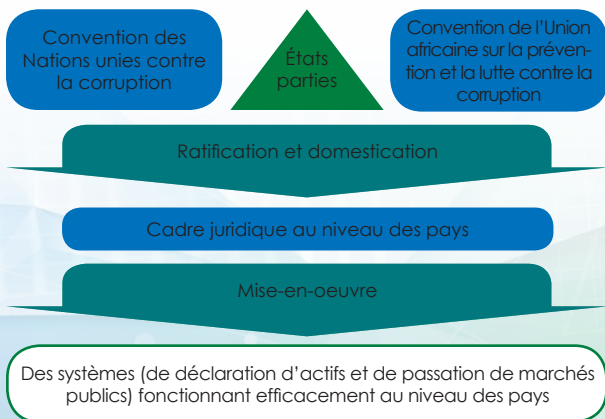
La question des FFI doit être traitée aux niveaux national et international, c'est pourquoi l'AFROSAI a entrepris un audit de conformité et de performance sur la corruption en tant que force motrice des FFI. L'audit coordonné est composé d'audits parallèles individuels au niveau des pays, d'une méthodologie commune et d'un rapport de synthèse régional. Douze ISC francophones et anglophones du continent africain ont participé à la planification conjointe et ont entrepris des travaux sur le terrain. Le contrôle a été achevé en 2018.

La question principale était de savoir comment les gouvernements africains avaient mis en œuvre les principaux instruments de lutte contre la corruption qu'ils ont ratifiés, dont la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPCC) et la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). De par leur importance et leur impact sur les dépenses publiques et les FFI, les ISC ont choisi de se concentrer sur deux points cruciaux réglementés par les Conventions :



- ▶ Les systèmes de déclaration des actifs, essentiels pour la détection et la prévention de l'enrichissement illicite par les fonctionnaires,
- ▶ Les systèmes de passation des marchés publics, qui sont particulièrement vulnérables à la corruption, entraînant d'énormes pertes financières pour le public.

L'audit a permis d'évaluer si la législation nationale était conforme aux recommandations des conventions relatives à la déclaration des actifs et aux marchés publics, et si les systèmes nationaux fonctionnaient de manière efficace.



Les ISC ont sélectionné un ou deux thèmes après avoir évalué leur importance dans le contexte de leur pays. Les ISC de l'Afrique du Sud, de la Côte d'Ivoire, du Niger, de l'Ouganda, du Sénégal, de la Tanzanie, du Tchad et du Zimbabwe se sont concentrées sur la passation des marchés publics, tandis que les ISC du Kenya, du Liberia, du Sénégal, de la Sierra Leone et du Togo ont opté pour la déclaration des actifs.

2015

Comité Directeur de l'AFROSAI et de l'AFROSAI-E discutent le rôle des ISC dans le combat des FFI

2016

Le Comité Directeur de l'AFROSAI l'AFROSAI décide d'entreprendre un audit coopératif sur les FFI, coordonné par la CPC de l'AFROSAI

Fev./Mars 2017

Les ISC intéressées participent à un atelier de planification à Nairobi, au Kenya
Les chefs des ISC signent un protocole d'accord et les équipes d'audit planifient un audit sur les déclarations d'actifs et la passation des marchés publics

Dec. 2016

Un appel à manifestation d'intérêt est envoyé à tous les membres de l'AFROSAI

Mars-Mai 2017

Les matrices de planification sont finalisées et un panel de mentors est mis en place

Mai 2017

Réunion parallèle des ISC participantes à la Conférence internationale sur les FFI organisée par AFROPAC, AFROSAI, ATAF, et CABRI à Yaoundé, Cameroun

Oct. 2017

Assemblée générale de l'AFROSAI:
Réunion parallèle des ISC participantes
L'audit sur les FFI est présenté à l'AG

Mai-Nov 2017

Collecte des données sur le terrain et contrôle de qualité interne

Nov. 2017

Atelier de révision des rapports et de communication avec les ISC participantes à Kampala, Ouganda

Avril 2018

Atelier de rédaction d'un rapport régional de synthèse à Yaoundé, Cameroun

Août 2018

Présentation du rapport régional au Comité Directeur de l'AFROSAI

Quelles sont les principaux constats de l'audit coordonné?

Systemes de déclaration des actifs

- **Des systèmes ont été mis en place** dans tous les pays à une exception près, mais ils diffèrent considérablement en termes de catégories de fonctionnaires qui doivent déclarer, de contenu à déclarer et de l'efficacité de la mise en œuvre de la déclaration des actifs.
- **Les cadres réglementaires doivent être révisés.** Les critères les plus importants semblent être incorporés dans les cadres réglementaires mais il y a néanmoins des omissions dans certains cas. Il faudrait spécifier quelles sont les personnes tenues de déclarer leurs actifs. Le système de déclaration devrait être basé sur des analyses régulières des risques, tout en assurant que la définition des actifs reste suffisamment large pour inclure les actifs importants (y compris les membres de la famille proche et ceux aux pays étrangers), tout en prenant en compte les coutumes du pays. Les individus devraient être tenus de faire une mise à jour régulière de leurs déclarations.

- **Le système de sanctions doit être renforcé et pleinement appliqué.** Il faut développer des sanctions adaptées pour les différents cas de non-conformité, par exemple la non-soumission des formulaires de déclaration et la déclaration de fausses informations. Les sanctions, même si elles sont légères, doivent être appliquées sans exception afin d'avoir un effet dissuasif réel.
- **L'amélioration du système de vérification des déclarations devrait être une priorité dans la majorité des pays.** La détection d'un enrichissement illicite susceptible d'entraîner un cas de FFI n'est possible que si les déclarations sont vérifiées régulièrement et que si les irrégularités dans les actifs déclarés font l'objet d'une enquête. Il faut mettre à jour les registres, assurer une bonne gestion des données et la coopération des diverses institutions impliquées dans le processus de vérification, telles que les agences fiscales et les banques. L'audit a démontré que le processus de vérification dans tous les pays est confié à des institutions spécifiques mais que celles-ci ne bénéficiaient pas des moyens requis en termes de ressources financières et humaines pour remplir leurs obligations. En outre, la majorité des déclarations sont des copies papier, l'analyse de ces déclarations est fastidieuse car elle doit être ef-

fectuée manuellement sans l'aide d'outils informatiques. Les vérifications ne sont généralement pas basées sur une analyse des risques. Le manque de ressources et l'absence d'une approche basée sur le risque affectent le processus de vérification des déclarations, surtout pour les fonctionnaires à haut risque, dans les pays où la déclaration est obligatoire pour tous les fonctionnaires.

- **L'accès aux déclarations doit être reformulé.** Par souci du droit à la vie privée et de la sécurité des personnes faisant des déclarations, la plupart des pays ont décidé de ne pas publier les déclarations ou de n'en publier qu'une partie. Bien que cet argument soit justifié, la non-publication d'informations sur la non-conformité de certains fonctionnaires n'est pas dans l'intérêt public. Dans les pays adoptant une déclaration publique partielle, les informations ne figurent pas dans les registres publics.

Dans certains pays, les ISC se sont vu refuser l'accès aux déclarations qui n'étaient accessibles que sur décision de la justice. Outre les processus restreints de vérification des institutions décrites ci-dessus, il n'y a pas de suivi efficace du système, ce qui est essentiel pour lutter contre les FFI.

Recommandations aux gouvernements :

- ✓ Revoir les catégories de déclarants et des actifs déclarés afin d'assurer que les systèmes de déclaration des actifs incluent les fonctionnaires appropriés et leurs actifs,
- ✓ Encourager une culture de déclaration régulière des actifs,
- ✓ Introduire des approches basées sur les risques dans les processus de vérification et dans l'identification des déclarants,
- ✓ Introduire des systèmes de déclaration électronique (semblables aux systèmes de déclaration fiscale) qui protègent les données privées, mais qui permettent une gestion, une analyse et une vérification efficaces des données,
- ✓ Définir clairement le mandat des ISC et renforcer la responsabilité de contrôle de l'ISC en ce qui concerne les déclarations des actifs. Définir le mandat des ISC afin qu'elles aient accès à tous les renseignements nécessaires pour effectuer leurs vérifications, ainsi que les processus de protection des données et les mesures d'anonymisation pour protéger le droit à la vie privée,
- ✓ Renforcer la coopération entre institutions pour un processus de vérification des déclarations plus efficace.

Systèmes de passation des marchés publics

- **Des systèmes ont été mis en place dans tous les pays avec des cadres réglementaires assurant la transparence.** Les systèmes de marchés publics sont soit centralisés, un système avec une autorité centrale, ou décentralisés, un système dans lequel plusieurs institutions gouvernementales disposent d'un département responsable des marchés publics. Les règles et les structures diffèrent d'un pays à l'autre, mais il existe des facteurs communs qui peuvent guider les gouvernements dans la conception et la mise en œuvre de leurs réformes systémiques en cours. Dans la majorité de cas, Il y a une séparation suffisante entre la passation des marchés publics et la réglementation et la surveillance de ceux-ci. Les cadres réglementaires exigent la transparence des processus En général, la mise en œuvre des cadres existants doit être renforcée.
- **Les systèmes de passation des marchés publics doivent être compétitifs et efficaces.** Tous les pays ont instauré des systèmes de passation des marchés publics concurrentiels. Toutefois, dans certains pays, les seuils ont été fixés à un niveau trop élevé, ce qui nuit à la concurrence. Dans d'autres pays, même si les seuils semblent adaptés, la concurrence est

réduite en raison de dérogations aux règles de passation des marchés publics ou l'utilisation abusive de « services d'urgence ». L'introduction et l'utilisation des systèmes de passation des marchés publics électroniques peuvent améliorer la transparence, la compétitivité et l'efficacité des processus.

- **Les conflits d'intérêts lors de la passation des marchés publics doivent être mieux gérés.** Les conflits d'intérêts doivent être évités ou gérés afin d'éliminer le gaspillage. La prise de conscience de la pertinence de la déclaration de conflits d'intérêts doit être renforcée. Dans de nombreux pays, seul un nombre réduit de fonctionnaires est tenu de déclarer les conflits d'intérêts, alors que d'autres fonctionnaires, ayant pourtant une influence sur le processus, ne sont pas tenus de le faire. Dans certains pays, les fonctionnaires signent une fiche d'adhésion à un code d'éthique qui comprend une déclaration générale sur le conflit d'intérêts. Cela permet aux fonctionnaires de ne pas déclarer leur intérêt spécifique dans chaque processus de passation de marché dans lequel ils sont impliqués. Dans les pays où le cadre législatif semble adapté, l'audit a permis de constater des lacunes dans la mise en œuvre du système (absence de déclarations de conflits d'intérêts dans certains processus de passation de

marchés ou fausses déclarations). Certains contrats ont été attribués à des entreprises dans lesquelles des fonctionnaires ou des membres de leur famille proche ont des intérêts. De surcroît, seul un nombre limité de pays, certains seulement récemment, ont interdit à leurs fonctionnaires d'entreprendre des activités commerciales avec l'État. Le suivi des conflits d'intérêts devient ainsi encore plus pertinent.

- **L'inclusion des fonctionnaires chargés des marchés publics dans les régimes de déclaration des actifs est cruciale.** Les fonctionnaires chargés des marchés publics ne sont pas toujours inclus dans les régimes de déclaration des actifs, même s'ils gèrent une part importante des dépenses publiques. Ces fonctionnaires doivent remplir des déclarations d'actifs.
- **Les mécanismes de signalement de la corruption doivent être pleinement opérationnels.** Les mécanismes de signalement de la corruption ne sont pas pleinement opérationnels dans la plupart des pays, car la protection des lanceurs d'alerte ou leur anonymat ne sont pas garantis ou peu fiables, entravant ainsi la détection de la corruption.
- **Le contrôle des marchés publics, le suivi et les sanctions doivent être renforcés.** Même si les organismes

de réglementation/surveillance entreprennent des contrôles (ou demandent à des sociétés privées d'effectuer ces contrôles), le suivi des recommandations de ces processus doit être amélioré dans certains pays. Les Institutions supérieures de contrôle ont également un rôle important à jouer, puisqu'elles procèdent à des audits ou contrôles des finances publiques et formulent des recommandations spécifiques. Ces aspects doivent être mieux pris en compte par les organes de réglementation/surveillance afin de renforcer le système de passation des marchés et les contrôles internes qui s'y rapportent. Les sanctions n'ont pas d'effet dissuasif sur le non-respect des lois et règlements en matière de passation des marchés publics. Dans certains pays, l'effet des sanctions est minime par rapport aux fautes commises car elles sont déterminées par divers textes de loi obsolètes ou peu clairs. Cela conduit à un manque de cohérence dans l'application des sanctions et rend le système vulnérable à la manipulation et à l'interprétation tendancieuse de la loi.

- **Manque de capacité de mise en œuvre des lois et règlements en matière de passation de marchés publics.** Les règles de passation des marchés publics changent souvent. L'introduction de la nu-

mérisation des marchés publics nécessitera de personnes compétentes qui connaissent bien les lois et les règlements pour pouvoir passer des marchés publics dans le respect des normes. Seuls quelques pays ont des cadres de compétences ou des profils d'emploi pour les fonctionnaires chargés des marchés publics (alors qu'ils en ont pour les comptables, profile qui est souvent le profil utilisé pour la plupart des postes dans le secteur public). Les fonctionnaires chargés des marchés publics ont besoin d'une formation continue (en particulier dans les systèmes décentralisés) et devraient également être sensibilisés par rapport à la lutte contre la corruption. Les recommandations des ISC et des institutions de réglementation/surveillance devraient être systématiquement utilisées comme une évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités dans tous les pays.

Recommandations aux gouvernements :

- ✓ Assurer que les lois et règlements permettent la compétitivité, l'efficacité et la transparence du processus de passation des marchés publics,
- ✓ Renforcer la transparence et le contrôle en introduisant et en assurant la mise en œuvre efficace de la numérisation du système des marchés publics,

- ✓ Veiller à ce que les conflits d'intérêts soient gérés de manière efficace grâce à des déclarations d'intérêts adaptées,
- ✓ Veiller à ce que les systèmes de déclaration des actifs incluent les fonctionnaires chargés des marchés publics,
- ✓ Promouvoir les cadres existants de signalement de la corruption et introduire/renforcer la protection des lanceurs d'alerte,
- ✓ Renforcer les organismes de réglementation et de surveillance et leur fournir un cadre de coopération avec les ISC et d'autres organismes,
- ✓ Revoir les sanctions applicables pour garantir leur effet dissuasif,
- ✓ Assurer une formation et une sensibilisation adéquates sur les marchés publics et les risques émergents,
- ✓ Renforcer les fonctions de contrôle et d'enquête liées aux marchés publics, par exemple le contrôle par les organes de réglementation/surveillance des marchés publics et les ISC, la vérification des déclarations de conflits d'intérêts, etc.

Conclusion

- ▶ Les gouvernements audités ont fait des progrès importants dans la mise en place des systèmes de déclaration des actifs et de passation des marchés publics requis par l'CUAPLCC et la CNUCC. Il est maintenant impératif d'améliorer leur mise-en-œuvre effective.
- ▶ Il faut renforcer les contrôles de ces systèmes, qu'il s'agisse de la vérification des déclarations d'actifs, des contrôles des marchés publics par les organes de surveillance ou du contrôle des déclarations de conflits d'intérêts dans la passation des marchés publics. Des contrôles et des systèmes de sanctions adaptés doivent être mis en place pour prévenir les cas d'impunité.
- ▶ Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont des acteurs essentiels dans la formulation de recommandations visant à améliorer ces systèmes et d'autres systèmes de finances publiques. Leur rôle dans les systèmes nationaux de gouvernance devrait donc être renforcé. L'Union africaine devrait officiellement reconnaître l'importance de l'indépendance des ISC dans l'exercice de leurs fonctions.

Autres initiatives de l'AFROSAI sur les FFI

L'AFROSAI s'est également associée à d'autres acteurs clés de la bonne gouvernance financière en Afrique pour lutter contre les FFI. En collaboration avec l'Organisation africaine des comités des comptes publics (AFROPAC), le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) et l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), l'AFROSAI a organisé une conférence internationale en 2017 pour discuter des moyens pour lutter contre les FFI à travers la gestion des finances publiques et la bonne gouvernance financière. Veuillez consulter le site ci-dessous pour des informations sur la Déclaration de Yaoundé contre les flux financiers illicites signée par toutes les organisations :

http://www.afrosai.org/sites/default/files/ContentNonpaginer/yaounde_iff_declaration_finalfr.pdf.

La lutte contre les FFI exige une approche pangouvernementale. Afin d'améliorer les systèmes existants, les ISC doivent également continuer à développer leurs outils de communication pour fournir des informations

pertinentes aux entités contrôlées, au parlement et au gouvernement. Le sous-groupe linguistique anglophone de l'AFROSAI a élaboré un nouveau cadre de rapport sur la gestion financière publique qui fait actuellement l'objet d'un projet pilote. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site ci-dessous :

<https://www.intosaicbc.org/a-framework-for-reporting-on-public-finance-management/>

Coordonnées GIZ

Dr Barbara Dutzler
Chef de programme
barbara.dutzler@giz.de
+27 (0)12 423 6371

Bonne Gouvernance Financière en Afrique
Bureau GIZ à Pretoria
P. O. Box 13732, Hatfield, 0028
Hatfield Gardens, Block C, Ground Floor,
333 Grosvenor Street, Pretoria
Afrique du Sud
<https://www.giz.de/en/worldwide/35262.html>

GFG | Good Financial
Governance in
Africa

<https://gfg-in-africa.org>



@GFGinAfrica



@GFGinAfrica