



Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr.: générale
7 novembre 2007

Français
Original: anglais

Deuxième session

Nusa Dua (Indonésie), 28 janvier-1^{er} février 2008

Point 4 de l'ordre du jour provisoire *

Assistance technique

Atelier sur la coopération et l'assistance technique internationales pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Montevideo, 30 mai – 1er juin 2007

Table des matières

| <i>Chapitre</i> | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|---|--------------------|-------------|
| I. Introduction | 1-10 | 3 |
| II. Contexte | 4-10 | 3 |
| III. La contribution des initiatives de lutte contre la corruption aux efforts de développement | 11-22 | 5 |
| IV. La Convention des Nations Unies contre la corruption dans le contexte de l'aide au développement | 23-26 | 9 |
| V. Les défis de l'assistance technique | 27-34 | 11 |
| A. La trame complexe des objectifs poursuivis par les pays donateurs | 27-29 | 11 |
| B. Les réalités sur le plan de l'application | 30-34 | 12 |
| VI. Considérations liées à la prestation de l'assistance technique | 35-74 | 13 |
| A. Alignement des initiatives anticorruption sur les réformes de la gouvernance en général | 37-41 | 14 |
| B. Amélioration d'une approche d'application progressive sur une vision stratégique | 42-44 | 15 |
| C. Appui aux mécanismes nationaux de coordination | 45-47 | 15 |

* CAC/COSP/2008/1.



| | | | |
|---------|--|-------|----|
| D. | Établissement d'un profil des projets existants et analyse des lacunes | 48 | 16 |
| E. | Renforcement des capacités institutionnelles et humaines à long terme | 49-51 | 17 |
| F. | Utiliser la recherche et l'analyse pour améliorer la formation des politiques | 52-53 | 18 |
| G. | Renforcement des capacités nationales de suivi et d'évaluation. | 54-55 | 18 |
| H. | Mobilisation de l'engagement et de l'action d'une large gamme d'intervenants | 56-57 | 19 |
| I. | Intégration de la Convention contre la corruption aux programmes d'éducation et de formation | 58-60 | 19 |
| J. | Promotion de l'approche sectorielle: la convergence des programmes et des exigences de réforme | 61 | 20 |
| K. | Coopération et coordination des partenaires de développement. | 62-64 | 20 |
| L. | Élaboration d'une approche anticorruption commune au niveau des pays. | 65 | 21 |
| M. | Responsabilisation accrue des donateurs grâce à une amélioration de la transparence de leur coopération. | 66-68 | 21 |
| N. | Étude des possibilités de financement conjoint. | 69-70 | 22 |
| O. | Mobilisation d'engagements à long terme afin de remédier aux effets des changements de gouvernement | 71-72 | 23 |
| P. | Favoriser la mise en œuvre "chez soi" de la Convention contre la corruption | 73-74 | 23 |
| VII. | Garantir la cohérence: le rôle de la Conférence des États parties. | 75-79 | 24 |
| VIII. | Recommandations. | 80-90 | 25 |
| Annexes | | | |
| I. | Résumé du Président | | 29 |
| II. | Note des donateurs à l'Atelier de l'ONUSUDC sur l'assistance technique, Montevideo, 30 mai – 1 ^{er} juin 2007: liens entre la Convention des Nations Unies contre la corruption et les programmes d'aide au développement | | 33 |

I. Introduction

1. La Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté à sa première session, tenue à Amman du 10 au 14 décembre 2006, sa résolution 1/6, dans laquelle elle a recommandé qu'il soit organisé dans les six mois suivant sa première session un atelier de praticiens et d'experts, notamment d'organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux et de bénéficiaires, spécialisés, entre autres, dans les questions liées au développement et aux aspects juridiques et politiques de la lutte contre la corruption, le principal objectif de cet atelier étant d'aider les experts à parvenir à un accord au sujet des questions concernant les pratiques optimales et la coordination.

2. Dans la même résolution, la Conférence a prié le Secrétariat, agissant en étroite collaboration avec les parties intéressées et sous réserve que des ressources extrabudgétaires soient disponibles, de faciliter l'organisation de l'atelier. Conformément à cette résolution et grâce aux contributions de l'Allemagne, de la Finlande, de la France, de la Norvège et du Royaume-Uni et à l'offre du Gouvernement uruguayen d'accueillir cette réunion, l'Atelier international sur la coopération et l'assistance technique s'est tenu à Montevideo du 30 mai au 1^{er} juin 2007 avec la participation de 75 experts de 37 pays et de 14 experts d'organisations internationales et intergouvernementales. L'atelier a été présidé par S.E.M. Eugenio Curia, en sa qualité de Vice-Président de la Conférence.

3. L'on trouvera dans le présent rapport un compte rendu des discussions qui ont eu lieu lors de l'atelier ainsi qu'un résumé des traits saillants de deux documents de travail soumis à l'atelier, qui analysaient la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale, annexe) comme cadre de l'aide au développement, l'accent étant mis sur la mise en œuvre de la Convention en tant qu'élément essentiel du développement durable, ainsi que la cohérence à assurer dans la prestation de l'assistance technique. Le rapport expose les enseignements retirés et les pratiques optimales appliquées dans les domaines à l'examen, ainsi que les stratégies à mettre en œuvre pour promouvoir une entente parmi les experts du développement et les juristes et pour améliorer la coordination et maximiser l'impact de l'assistance technique. Le résumé que le Président a fait des débats qui ont eu lieu lors de l'atelier figure à l'annexe I, et une note des donateurs est jointe au présent rapport en tant qu'annexe II.

II. Contexte

4. L'issue heureuse de la négociation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, en 2003, a été saluée comme étant le plus marquant des résultats obtenus, ces dernières années, par la communauté internationale dans sa lutte contre la corruption. Non seulement la communauté internationale serait-elle désormais dotée d'un instrument de droit international véritablement mondial, complet, novateur et de vaste portée, mais l'accord à la Convention marquait l'aboutissement d'un processus inclusif et transparent qui avait débouché sur un solide consensus.

5. Dans son préambule, la Convention reconnaît sans aucune équivoque que la corruption compromet le développement durable et l'état de droit et met en relief les

principes de bonne gestion des affaires et des biens publics, d'équité, de responsabilité et d'égalité au regard de la loi ainsi que la nécessité de sauvegarder l'intégrité et de promouvoir une culture de rejet des pratiques de corruption. Ces constats liminaires, qui reflètent les principes fondamentaux de la démocratie et d'une bonne gouvernance, constituent le fil conducteur de l'ensemble de la Convention.

6. L'un des trois objectifs de la Convention, tels qu'ils sont énoncés à son article premier, est de "promouvoir l'intégrité, la responsabilité et une gestion appropriée des affaires et des biens publics". Pour faciliter la réalisation de ces objectifs, la Convention comprend tout un chapitre consacré à la prévention, qui énonce une large gamme de mesures qui ont été généralement considérées comme étant à la pointe du progrès et dont les dispositions ont été élevées au rang de principes fondamentaux. La Convention contient également des dispositions détaillées concernant l'assistance technique et met en relief la contribution significative que la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement et aux pays en transition peut apporter aux efforts qu'ils déploient pour mettre en œuvre la Convention.

7. Les articles figurant dans le chapitre consacré à l'assistance technique et aux échanges d'informations ont trait à chacune des composantes du partenariat entre pays développés et pays en développement que l'on retrouve dans le débat qui se poursuit actuellement au sujet de l'aide au développement: renforcement des capacités, et en particulier perfectionnement des compétences; information en tant que base des analyses de situation, de l'élaboration des politiques et de l'évaluation des progrès accomplis; partage et transfert des connaissances; et fourniture d'une assistance matérielle pour faciliter la réalisation des buts de la Convention.

8. L'article 62 revêt une importance spéciale à cet égard dans la mesure où il affirme toute l'importance qu'il y a, si l'on veut assurer un développement durable, à prévenir et à maîtriser la corruption et à mettre en œuvre la Convention et préconise l'établissement de larges partenariats entre pays développés et organisations internationales et régionales d'une part, et pays en développement, de l'autre.¹ La mise en œuvre de la Convention devient par conséquent un élément clé de l'aide au développement.

9. La rapidité sans précédent avec laquelle la Convention est entrée en vigueur a accentué son succès, fait mieux connaître ses aspects novateurs et mis clairement en lumière la place qu'elle occupe en tant que principal instrument dans le domaine de la lutte contre la corruption, ce qui, à son tour, a accéléré l'étude des moyens de nature à l'appliquer d'une manière aussi efficace et efficiente que possible. Le solide appui que les pays en développement ont apporté à la Convention – en la ratifiant ou en y adhérant rapidement – a bien fait comprendre qu'il importe de fournir toute l'assistance technique nécessaire pour en faciliter la mise en œuvre.

10. Ces facteurs ont été parmi ceux qui ont le plus influé sur l'orientation des débats qui ont eu lieu à la Conférence des États parties. Comme l'on pouvait s'y attendre, l'assistance technique a été l'une des questions qui a occupé la première

¹ Il importe de noter que la ratification de la Convention par de nombreux pays en développement a beaucoup contribué à son entrée en vigueur rapide, ce qui illustre comment la Convention permet de conjuguer les aspirations et les buts des donateurs et de leurs partenaires.

place à l'ordre du jour de la Conférence et est devenue l'un des trois domaines prioritaires dans lesquels la Conférence a décidé de créer des groupes de travail, les deux autres étant le recouvrement des avoirs et l'examen de l'application de la Convention. Ce n'est sans doute pas par coïncidence que ces trois thèmes partagent des caractéristiques communes et apparaissent clairement comme étant des domaines dans lesquels l'action doit être soigneusement coordonnée et modulée pour obtenir simultanément des résultats tangibles.

III. La contribution des initiatives de lutte contre la corruption aux efforts de développement

11. Aucun pays, quel que soit le niveau de développement qu'il a atteint, n'a le monopole de la corruption, active ou passive. Néanmoins, les effets de la corruption sont plus dévastateurs dans les États fragiles et les pays en développement, les dommages et les coûts qu'elle entraîne y étant souvent proportionnellement bien plus sérieux. La corruption en est peu à peu venue à être considérée comme l'un des facteurs qui contribuent le plus à la pauvreté et au manque de développement. Les institutions multilatérales et les donateurs s'accordent à reconnaître que la corruption est l'un des plus graves obstacles à la croissance et au développement. En fait, nombre des stratégies élaborées par les donateurs pour combattre la pauvreté contiennent des projets de lutte contre la corruption. Il ressort en particulier des recherches menées par la Banque mondiale que lorsque les pays s'emploient plus activement à maîtriser la corruption et à faire respecter l'état de droit, ils peuvent s'attendre à long terme à voir leur revenu par habitant multiplié par quatre².

12. Ces dernières années, une série de grandes conférences et de déclarations, ainsi que l'expérience acquise, ont débouché sur une vision commune qui relie les questions liées à la corruption, à la bonne gouvernance et au développement.

13. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) par exemple, a publié en 1998 sous le titre "La lutte contre la corruption pour l'amélioration de la gouvernance" un document reflétant la politique du Programme à cet égard et dans lequel était notamment relevée l'importance pour le développement de s'attaquer à la corruption. Dès 1997, le PNUD a élaboré des programmes tendant à améliorer la transparence, l'obligation redditionnelle et l'intégrité afin de consolider la gouvernance démocratique³. La corrélation entre la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption a été l'un des traits marquants du discours consacré au "cancer de la corruption" qu'a prononcé le président d'alors de la Banque mondiale, James Wolfensohn, lors des réunions annuelles de 1996 de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international et a été mise en relief également dans le rapport de 1997 intitulé "Aider les pays à combattre la corruption: le rôle de la Banque mondiale". Dans son rapport de 1998 sur l'évaluation de l'aide au développement, la Banque mondiale a également souligné qu'il n'est guère possible de s'attaquer efficacement à la pauvreté si les gouvernements ne s'engagent pas à combattre la corruption et à améliorer la gouvernance⁴.

² Voir la déclaration à l'adresse: <http://www.un.org/webcast/merida/statements/world03209fr.htm>.

³ Voir la note du PNUD sur la lutte contre la corruption de février 2004.

⁴ Disponible à l'adresse: <http://worldbank.org/research/aid/aidtoc.htm>.

14. Le jalon le plus significatif, cependant, a été la Déclaration du Millénaire, la résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 8 septembre 2000. Bien que ni la Déclaration, ni les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ne se réfèrent expressément au problème de la corruption, ces objectifs ont constitué la base d'un grand nombre de programmes de lutte contre la corruption. La Déclaration du Millénaire relève que le défi fondamental consiste à faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour tous les peuples, ses avantages et ses coûts devant être répartis plus équitablement. Elle reconnaît les difficultés particulières auxquelles se heurtent les pays en développement et les pays en transition à cet égard et préconise l'application d'une approche globale et consensuelle afin de formuler des politiques et des mesures tenant compte des besoins des pays en développement.

15. En réponse à l'appel lancé par nombre de pays en développement en faveur d'une réforme des relations financières internationales, une Conférence sur le financement du développement, tenue à Monterrey (Mexique) en 2002 sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, est parvenue à la conclusion qu'une coopération plus étroite entre les acteurs des secteurs public et privé était nécessaire pour surmonter les défaillances des mécanismes de financement du développement et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. Le Consensus de Monterrey représente un cadre précieux pour les réflexions concernant la démarche qui permettrait à la communauté internationale de mobiliser les ressources nécessaires à cette fin. Il reflète un certain nombre de principes, de lignes directrices, de politiques et des mesures touchant six domaines de caractère général: mobilisation des ressources nationales, mobilisation des ressources internationales privées pour le développement, commerce international, coopération financière et technique internationale pour le développement, dette extérieure et questions systémiques. Le consensus souligne que: "la lutte contre la corruption à tous les niveaux est une priorité. La corruption est un obstacle qui entrave sérieusement la mobilisation et l'allocation des ressources et détourne des ressources des activités qui revêtent une importance capitale pour l'éradication de la pauvreté et un développement économique durable". Dans le Consensus de Monterrey, les participants ont également déclaré ce qui suit: "Nous prenons l'engagement de négocier et de finaliser dès que possible une Convention des Nations Unies contre la corruption sous tous ses aspects, y compris la question du rapatriement des fonds illégalement acquis vers les pays d'origine ainsi que la promotion d'une coopération plus étroite en vue d'éliminer le blanchiment d'argent."

16. Le 4 septembre 2002, la Déclaration de Johannesburg pour le développement durable a mis en relief la responsabilité collective qui incombait aux États de promouvoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, ainsi que la nécessité d'élaborer un plan concret en vue d'encourager l'élimination de la pauvreté et le développement humain. Reconnaisant l'interdépendance entre les questions liées au développement et à la justice pénale, la Déclaration de Johannesburg a souligné que "le grave clivage qui divise la société humaine entre riches et pauvres et le fossé qui ne cesse de se creuser entre le monde développé et le monde en développement constituent une menace majeure pour la prospérité, la stabilité et la sécurité du monde entier". La Déclaration reconnaît que la corruption est un grave obstacle au développement durable et invite le secteur privé à contribuer aux efforts déployés et à promouvoir

la responsabilisation des entreprises "dans un environnement réglementaire transparent et stable".

17. Dans une note de 2004 consacrée à la lutte contre la corruption, le PNUD a fait observer que "nul ne conteste aujourd'hui l'impact négatif qu'a la corruption sur le développement. L'expérience acquise partout dans le monde confirme que la corruption a un impact disproportionné sur les pauvres. La corruption entrave le développement économique, réduit les services sociaux et détourne les investissements qui devraient être orientés vers l'infrastructure, les institutions et les services sociaux ... De plus, elle compromet les efforts entrepris pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. La corruption reflète par conséquent en matière de démocratie, de droits de l'homme et de gouvernance des défaillances qui aggravent la pauvreté et affectent la sécurité humaine".

18. Le 2 mars 2005, dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, les ministres de pays développés et de pays en développement ont, dans le prolongement du Consensus de Monterrey, réaffirmé l'engagement pris par les donateurs et par leurs partenaires d'accroître, en améliorant l'efficacité, l'assistance fournie pour aider les pays partenaires dans les efforts qu'ils déploient pour renforcer la gouvernance et encourager le développement. La Déclaration de Paris définit les cinq principes devant présider à la réalisation de cet engagement (appropriation, alignement, harmonisation, gestion orientée vers des résultats et responsabilité mutuelle) et prévoit des indicateurs de résultat, des dates butoirs et des dispositions relatives au suivi.⁵ En particulier, les ministres se sont engagés à "adopter des mesures concrètes et efficaces pour s'attaquer aux problèmes non résolus, et notamment ... à la corruption et au manque de transparence, qui érodent la confiance du public, empêchent une mobilisation et une allocation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités qui revêtent une importance capitale pour la réduction de la pauvreté et un développement économique durable. La corruption, lorsqu'elle existe, dissuade les donateurs de faire fond sur les systèmes des pays associés".⁶

19. En 2005 également, il a été publié une Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, connue sous le nom de "Consensus européen sur le développement", qui définit la vision devant guider la coopération

⁵ L'importance de cette Déclaration et des déclarations ultérieures, concernant l'efficacité de l'aide au développement est illustrée par les conclusions d'une étude d'ActionAid: "Le fait que l'aide n'est pas ciblée sur les pays les plus pauvres, l'augmentation effrénée du coût d'une assistance technique excessivement onéreuse fournie par le biais de consultants internationaux, la pratique consistant à lier l'aide à des achats auprès d'entreprises du pays donateur, la lourdeur et le manque de coordination des mécanismes de planification, d'exécution, de suivi et de rapports, le montant excessif des coûts administratifs, des décaissements tardifs et partiels, le fait que l'allégement de la dette est comptabilisé deux fois comme faisant partie de l'assistance et l'utilisation qui est faite de l'aide pour financer les services d'immigration sont autant d'éléments qui diminuent beaucoup la valeur de l'assistance" ((ActionAid International, 2005 "Real Aid: an Agenda for Making Aid Work", (disponible à l'adresse: www.actionaid.org/assets/pdf%5Creal_aid_192005_153541.pdf)).

⁶ Voir également comment les partenaires s'engagent à "progresser vers la mise en place d'institutions et l'établissement de structure de gouvernance de nature à assurer une gouvernance efficace, la sécurité et la sûreté du public et un accès équitable aux services sociaux de base pour leurs citoyens."

pour le développement au niveau de l'Union européenne et de ses États membres. Comme la Déclaration du Millénaire, ce document énonce les objectifs et les principes devant présider à la coopération pour le développement tout en réaffirmant la ferme volonté de l'UE de promouvoir l'éradication de la pauvreté, l'appropriation nationale, le partenariat, l'augmentation et l'amélioration de la qualité de l'aide au développement et la cohérence des politiques de développement. Ce document énonce l'engagement de l'Union européenne de "promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, la bonne gouvernance et le respect du droit international, une attention spéciale devant être accordée à la transparence et à la lutte contre la corruption."

20. À la suite de la publication de ce document, l'Union européenne a, dans le communiqué de Petersbourg de 2007, réaffirmé que le développement est un but en soi et que le développement durable repose notamment sur une bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme, une amélioration de la situation politique, économique et sociale et la protection de l'environnement. Dans un rapport ultérieur, le Parlement européen⁷ a ajouté la nécessité de concentrer davantage l'attention sur la transparence et l'obligation redditionnelle dans les programmes de développement. Reflétant nombre de dispositions de la Convention, ce rapport soulignait également le rôle que pouvaient jouer à cet égard la société civile, des médias libres, de solides systèmes juridiques et des mécanismes indépendants de surveillance. Un rapport plus récent, émanant du Parlement européen⁸, a en outre invité le secteur privé à adopter des codes de conduite des sociétés et à évaluer "l'efficacité du Code de conduite des entreprises européennes opérant dans les pays en développement, principalement en ce qui concerne les exigences d'un développement durable". Le Parlement européen soulignait en outre la nécessité de tenir compte des incidences de la corruption dans l'évaluation des risques fiduciaires dans le contexte de l'aide fournie directement aux budgets nationaux et, enfin, engageait instamment les pays où pouvaient se trouver des avoirs provenant d'actes de corruption à adopter les mesures nécessaires pour faciliter leur récupération.

21. En 2003, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a entrepris d'élaborer des principes directeurs concernant les mesures que pourraient adopter les États membres pour prévenir la corruption dans le contexte de leur coopération pour le développement. C'est depuis le début des années 90 au moins que le CAD a commencé à encourager les donateurs à coordonner leur action et à améliorer l'efficacité de leur aide, notamment en promulguant des Principes d'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement (1992). Un autre mécanisme lié au CAD est le Réseau pour la gouvernance (GOVNET), instance au sein de laquelle les praticiens des organisations bilatérales et multilatérales peuvent échanger des idées, des données d'expérience et des vues dans le but d'améliorer la coopération pour le développement. Le CAD s'est intéressé de très près aux activités de lutte contre la corruption et a publié une série de documents détaillés à ce sujet, faisant valoir dans le dernier d'entre eux, intitulé "Document directif sur la lutte contre la corruption: élaboration d'un programme d'action collective"⁹, que, dans le contexte changeant dans lequel s'inscrivent les efforts de lutte contre la corruption, les risques

⁷ Voir document A6-0048/2006.

⁸ Voir document A6-0474/2006.

⁹ DCD/DAC/GOVNET(2006)3/REV2.

qu'entraîneraient des approches fragmentaires et non coordonnées ne manqueraient pas de s'aggraver. Il est relevé en particulier dans ce document que: "pour être conforme à l'esprit de la Déclaration de Paris et au Projet de principes du Réseau pour la gouvernance concernant l'action des donateurs contre la corruption, les interventions dans ce domaine doivent être axées sur des initiatives plus complètes au plan national, ce qui présuppose toutefois une approche replaçant la corruption dans le contexte plus large de l'économie politique de la gouvernance du secteur public dans chaque pays"¹⁰.

22. L'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan, a fort bien résumé nombre des considérations qui précèdent dans la déclaration qu'il a faite à l'occasion de l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption par l'Assemblée générale: "La corruption affecte les pauvres de manière disproportionnée en détournant les fonds destinés au développement, en compromettant la capacité de l'État de fournir les services essentiels, en alimentant l'inégalité et la justice et en décourageant l'aide extérieure et les investissements étrangers. La corruption est l'une des principales causes du sous-développement économique et un obstacle majeur à l'atténuation de la pauvreté et au développement".¹¹

IV. La Convention des Nations Unies contre la corruption dans le contexte de l'aide au développement

23. L'entrée en vigueur de la Convention et l'augmentation rapide du nombre d'États du monde en développement qui y sont parties ont créé une nouvelle demande d'assistance technique concernant son application. Cette demande, à son tour, a renforcé la nécessité déjà inéluctable pour les pays et les organismes donateurs d'être cohérents et de coordonner leurs efforts de manière efficace et efficiente.

24. Il suffit de considérer toute la diversité de mesures prévues par la Convention pour se rendre compte que l'assistance technique fournie pour améliorer la gouvernance et renforcer la lutte contre la corruption n'a peut-être pas été suffisamment individualisée, cohérente ou durable à longue échéance et qu'il importe d'appliquer une approche beaucoup plus cohérente et globale. Il faut également intégrer les mesures prévues par la Convention à une stratégie de réforme et de renforcement des mécanismes de gouvernance de caractère plus général et simultanément identifier clairement les ressources qui seront nécessaires à cette fin.

25. L'ampleur du champ d'application de la Convention a remis en question les conceptions traditionnelles des efforts et des approches du développement en général, surtout pour ce qui est des institutions considérées comme ayant compétence en la matière. Par le passé, les expressions "gouvernance" ou "état de droit" ont été utilisées comme concepts "fourre-tout" pour mettre à l'aise les prestataires d'aide au développement qui répugnaient à admettre la réalité, à savoir

¹⁰ Pour un résumé des mesures proposées par le Comité d'aide au développement, voir le document DCD/DAC/GOVNET(2006)3/REV2: 5.

¹¹ Déclaration faite par le Secrétaire général à New York le 31 octobre 2003 à l'occasion de l'adoption par l'Assemblée générale de la Convention des Nations Unies contre la corruption; disponible à l'adresse: <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=602>.

l'importance capitale que revêt le système de justice pénale comme pilier du développement. Cette répugnance s'explique par des raisons historiques. Le système de justice pénale était considéré comme une série d'institutions qui étaient importantes mais qui n'avaient pas de rapport direct avec le développement au sens plus classique du terme. En outre, l'assistance visant à renforcer les institutions qui jouent un rôle clé dans le système de justice pénale, comme les services chargés de l'application des lois, soulevait inévitablement la question de la protection et la promotion des droits de l'homme. Pendant de nombreuses années, donc, un certain nombre de prestataires d'aide au développement se sont trouvés confrontés au dilemme consistant à apaiser ces préoccupations tout en accordant au système de justice pénale l'attention qu'il méritait en intégrant leur aide à des programmes de caractère plus général rangés dans la catégorie de l'amélioration de la gouvernance ou de la consolidation de l'état de droit. Ces programmes ont indubitablement donné des résultats notables, mais la maxime selon laquelle il faut, pour résoudre un problème, commencer à y faire face est vraie ici aussi. La Convention a fait apparaître clairement la nécessité incontournable d'appliquer une approche globale fondée sur un engagement soutenu de renforcer le système de justice pénale et d'investir sérieusement dans son développement.

26. La Convention a mis en relief la communauté d'objectifs du monde développé et des pays en développement. Elle représente l'aboutissement d'un processus ouvert, transparent et inclusif qui a rendu possible un consensus en conciliant les intérêts des divers groupes ayant participé à son élaboration. Ce consensus doit être reflété dans la façon dont l'instrument est utilisé et appliqué. Il importe de réaliser et d'exploiter pleinement son potentiel, qui est de constituer un point de ralliement pour tous ceux dont les objectifs sont communs. Cela suppose que la Convention soit utilisée comme norme commune convenue pour la détermination des priorités et des buts communs ainsi que pour la formulation de programmes visant à en réaliser les objectifs. Sans affecter les mécanismes établis de prise de décision, utiliser la Convention comme base commune pour déterminer de manière pragmatique les résultats à atteindre et identifier les mesures à adopter pour y parvenir ne peut qu'encourager une meilleure compréhension, éliminer les idées préconçues et centrer l'attention sur l'obtention de résultats mesurables. L'objectif global, qui est de vaincre peu à peu la corruption et d'obtenir un impact clairement visible, est partagé par les pays développés comme pour les pays en développement. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que cet impact est une condition préalable indispensable au développement et à la croissance. Il est également admis que les priorités en matière de développement doivent être déterminées par les pays en développement eux-mêmes. La Convention est apparue comme le moyen de progresser dans la lutte contre la corruption ainsi que de fixer des objectifs pour l'avenir, de suivre les progrès réalisés et de mesurer l'impact de son application.

V. Les défis de l'assistance technique¹²

A. La trame complexe des objectifs poursuivis par les pays donateurs

27. Il est apparu au cours des dix dernières années parmi les organismes donateurs un certain consensus international quant aux principaux problèmes à résoudre pour combattre la corruption. Simultanément, toutefois, les divers organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux sont investis de mandats et poursuivent des objectifs qui leur sont propres et qui sont déterminés par leur pays d'origine ou par leurs conseils d'administration respectifs conformément aux intérêts politiques nationaux et à leur vision quant à ce que doivent être les priorités dans le contexte d'un ordre mondial interdépendant et dictés par le souci d'utiliser au mieux l'argent du contribuable national et par des théories diverses quant aux stratégies les plus propres à promouvoir le développement dans les pays pauvres.¹³

28. Il y a donc parfois d'importantes différences entre les organismes donateurs pour ce qui des motivations, de l'orientation, des objectifs ultimes et des modalités concrètes de leur coopération en matière de lutte contre la corruption (Hamm et Ludermann, 2006). Quelques organismes donateurs, par exemple, font porter leur coopération dans ce domaine surtout sur les questions liées à la lutte contre d'autres formes de criminalité transnationale qui sont considérées comme menaçant la sécurité nationale et internationale. D'autres mettent un accent très marqué sur l'appropriation nationale des politiques de lutte contre la corruption. Quelques-uns, en particulier les plus grands d'entre eux, essaient d'exercer de fortes pressions politiques sur les gouvernements qui hésitent à entreprendre des réformes et peuvent les compléter par des incitations financières attrayantes, tandis que d'autres encore préfèrent dialoguer avec les gouvernements ou appuyer des acteurs locaux pour les aider à faire pression sur ces derniers (Anger, 2004; Ham et Ludermann, 2006).

29. Les efforts d'harmonisation et d'alignement de la coopération internationale entrepris dans le cadre du projet de principes du Comité d'aide au développement de l'OCDE relatifs à la coopération en matière de lutte contre la corruption sont des initiatives importantes visant à promouvoir le dialogue au sujet des divers intérêts et objectifs en présence et à trouver un terrain d'entente. Les difficultés tiennent non pas tant à la nécessité de concilier différentes approches mais plutôt à celle d'admettre leur existence, de les expliciter et de renforcer la transparence et des mécanismes de coordination afin de tirer le meilleur parti possible des intérêts et des capacités de chaque organisme donateur.

¹² Dans le présent document, l'expression "assistance technique" est utilisée au sens large pour désigner l'appui que les pays donateurs apportent aux pays en développement sur les plans technique, matériel, financier et politique pour aider ces derniers à prévenir et à réprimer la corruption, comme prévu par la Convention.

¹³ Comme le résume le rapport sur les stratégies de lutte contre la corruption dans le contexte de la coopération pour le développement publié en 2004 par l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA): "Les organismes donateurs sont en partie des organisations politiques chargées de réaliser les objectifs politiques nationaux, en partie des organismes de supervision ayant pour mission de veiller à la bonne administration de l'argent du contribuable et en partie aussi des organismes de gestion des savoirs ayant pour vocation de transférer des connaissances aux pays bénéficiaires et simultanément d'apprendre de ces derniers".

B. Les réalités sur le plan de l'application

30. L'application de la Convention au plan national supposera inévitablement l'intervention de toute une série d'acteurs nationaux dont chacun pourra être le bénéficiaire d'une assistance technique. Pour que des poursuites pénales puissent aboutir, par exemple, toute une série d'organismes publics doivent mener à bien toute une série de procédures administratives et pénales. De ce fait, l'aide fournie dans le cadre des programmes de lutte contre la corruption pour renforcer les capacités du Ministère de la justice ne donnera guère de résultats si les autres institutions en cause, comme les organes de contrôle internes et externes, la police et les tribunaux ne sont pas renforcés eux aussi. Fondamentalement, les cibles de l'assistance technique sont les divers acteurs étatiques. Cependant, le secteur privé, la société civile et les médias ont également un rôle critique à jouer. Ainsi, la plupart des mesures anticorruption devront, sur une période s'étendant sur plusieurs années, faire converger de multiples intérêts dans une direction commune.¹⁴

31. Il importe de souligner que les acteurs du secteur public peuvent se montrer disposés à coopérer dans les efforts entrepris pour atteindre les objectifs nationaux en matière de lutte contre la corruption. Il se peut néanmoins aussi que, simultanément, ils fassent concurrence à d'autres pour obtenir une partie des ressources économiques disponibles. Dans ce contexte, la coopération internationale et l'appui politique des donateurs peuvent faciliter la réalisation d'initiatives spécifiques mais il faut veiller à ne pas produire par inadvertance des conséquences qui pourraient fausser ou déséquilibrer le cadre des politiques nationales. Par exemple, en fournissant un appui à des organes temporaires de lutte contre la corruption relevant de l'exécutif, les donateurs peuvent encourager la formulation de politiques anticorruption dans un pays mais, dans d'autres, cela peut n'avoir que des effets éphémères si ces organes disparaissent en même temps que le gouvernement qui les a créés. Des diagnostics communs, des échanges d'informations et des évaluations conjointes entre donateurs peuvent leur permettre, eu égard aux facteurs susmentionnés, de prendre des décisions en meilleure connaissance de cause. Il importe de coordonner les efforts pour profiter de la dynamique de la concurrence naturelle et de la collaboration entre les acteurs nationaux qui pourraient recevoir une assistance en matière de lutte contre la corruption.

32. L'article 5 de la Convention stipule que les États parties doivent mettre en place un cadre de politiques anticorruption qui soient efficaces et coordonnées. Cet article revêt une importance capitale dans la mesure où il met en relief que les initiatives anticorruption touchent les différents secteurs du système national de gouvernance et ses multiples institutions et peuvent être facilitées par toute une série d'acteurs publics et privés ayant des objectifs politiques multiples, souvent contradictoires et parfois changeants. Comme indiqué ci-dessus, ces politiques et ces mesures peuvent se compléter ou se renforcer mutuellement mais aussi se faire concurrence, et leur dynamique et leur points forts dépendent du contexte de

¹⁴ C'est ainsi par exemple que l'association entre les organismes publics et les entreprises privées a contribué au succès des programmes de réforme des systèmes de passation des marchés et que l'association entre la société civile, les médias et les milieux universitaires a beaucoup amélioré l'accès à l'information dans plusieurs pays en développement.

gouvernance en général ainsi que des intentions politiques et des capacités, de la volonté et du pouvoir souvent changeants des acteurs en cause.¹⁵

33. De gros efforts ont été faits jusqu'à présent pour mettre au point les avis pratiques et les indications méthodologiques à donner quant à ce que devraient être les stratégies, programmes ou politiques anticorruption. Cependant, ces orientations ont été essentiellement prescriptives et certaines des hypothèses sur lesquelles elles reposent ont été dernièrement remises en question.¹⁶ En outre, l'étape de la conception des politiques et des mécanismes anticorruption a beaucoup retenu l'attention. Étant donné l'importance que revêt l'application, il semble que cet aspect n'ait pas été suffisamment pris en compte. Fréquemment, la coordination interinstitutions est difficile, les incitations politiques offertes aux partenaires d'exécution changent et le renforcement des capacités institutionnelles exige des ressources financières et techniques considérables.¹⁷ Il importe de ne pas perdre de vue la dynamique de la multiplicité d'acteurs, l'influence exercée par l'environnement politique et la nécessité de recenser les domaines dans lesquels doivent être entrepris de nouveaux efforts de renforcement des capacités.

34. Seuls des acteurs institutionnels dont l'action est coordonnée et qui ont accès à des sources d'information communes peuvent prévenir, détecter et sanctionner les actes de corruption. Cependant, les efforts anticorruption sont fréquemment caractérisés par une approche de clocher qui met l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles aux dépens de la coopération et de la coordination interinstitutions. Cette situation se reflète dans le fait, par exemple, que l'une des recommandations les plus communes formulées dans le cadre du mécanisme de suivi de la Convention interaméricaine contre la corruption a été que les pays d'Amérique latine devaient renforcer leurs institutions suprêmes de contrôle en mettant en place des mécanismes de coordination interinstitutions.¹⁸

VI. Considérations liées à la prestation de l'assistance technique

35. La Convention des Nations Unies contre la corruption renforce les initiatives déjà prises par les donateurs dans ce domaine. Les principes relatifs à la lutte contre la corruption élaborés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, par exemple, reprennent l'approche globale qui sous-tend la Convention et appellent l'attention sur les aspects aussi bien actifs que passifs de la corruption. Le

¹⁵ "Rares sont les dirigeants politiques qui ont pu poursuivre les réformes anticorruption sur une longue période." Citation de Heilbrunn (2002).

¹⁶ Shah et Schachter (2004) font observer que l'appui à des organismes anticorruption et à des campagnes de sensibilisation n'aura qu'un effet limité lorsque la corruption est généralisée et que les efforts devraient porter plutôt sur les caractéristiques générales sous-jacentes des mécanismes de gouvernance. L'accent mis sur la sensibilisation a été critique dans la mesure où cela peut contribuer à créer un sentiment de cynisme parmi le public et l'utilité de larges coalitions a été contestée en raison de leur faible durabilité. (Tisné et Smilov, (2004)).

¹⁷ Par exemple, les pressions politiques se dissipent fréquemment lorsqu'est adoptée une nouvelle loi ou lorsqu'un amendement est apporté à la législation. Cependant, l'application de telles mesures dans la pratique exige des règles et réglementations administratives, des procédures ainsi qu'un effort de renforcement des capacités de la fonction publique en général et parfois des citoyens ou des acteurs économiques.

¹⁸ Comité d'experts de l'OEA chargé du mécanisme de suivi de la Convention (2006), "Hemispheric Report of the First round of Analysis". Voir www.oas.org.

Programme de Paris va dans le sens de la Convention, celle-ci constituant un cadre convenu, fondé sur des normes internationales communes, concernant l'appui à fournir pour faciliter la lutte contre la corruption. Les mesures de prévention reflétées dans la Convention indiquent les principes généralement acceptés d'une bonne gouvernance. D'un autre côté, les mesures punitives et l'assistance juridique internationale renforcent les accords internationaux existants dans des domaines comme le blanchiment d'argent, la corruption transnationale et la fraude et criminalisent des pratiques aussi sérieuses que la corruption d'agents d'organisations internationales de droit public, la corruption dans le secteur privé et la responsabilité des personnes morales.

36. La Convention fait aux États parties l'obligation de resserrer leur coopération à différents niveaux avec les pays en développement en vue de mettre ceux-ci mieux à même de prévenir et de combattre la corruption. La Convention elle-même offre un cadre internationalement convenu pour organiser de tels efforts. Comme souligné ci-dessus, toutefois, un cadre n'est pas synonyme de plan. Il n'y a pas de modèle de réforme qui soit universellement applicable; au contraire, les dirigeants de chaque pays doivent déterminer les priorités et échelonner comme il convient les mesures à adopter pour les mettre en œuvre (U4, 2007).

A. Alignement des initiatives anticorruption sur les réformes de la gouvernance en général

37. Les initiatives visant à combattre la corruption contribuent directement à la réalisation des objectifs prééminents de développement comme des systèmes politiques fonctionnels, le développement économique, l'accès à la justice, l'état de droit, la santé et l'éducation. Il importe donc au plus haut point de faire en sorte que les efforts de lutte contre la corruption aillent dans le sens de la réforme de la gouvernance en général, ne serait-ce que pour les raisons ci-après.

38. Premièrement, les possibilités de corruption sont fréquemment l'un des principaux risques à éliminer lorsque l'on s'attache à réformer les structures de gouvernance. Il est donc indispensable de déterminer quels sont les types et les formes de pratiques de corruption qui peuvent compromettre les principaux efforts de réforme entrepris dans le pays et adopter les mesures appropriées pour atténuer ce risque.

39. Deuxièmement, les initiatives anticorruption ne sont qu'une priorité – souvent secondaire – parmi d'autres dans les programmes politiques des gouvernements et viennent ainsi s'ajouter aux nombreuses autres réformes ou politiques qui doivent également retenir l'attention et auxquelles doivent également être affectées des ressources financières et humaines adéquates. Ainsi, lier étroitement les efforts anticorruption aux réformes des mécanismes de gouvernance de caractère plus général peut non seulement améliorer l'efficacité de ces dernières mais aussi accroître les chances de succès des premiers.

40. Troisièmement, les responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption incombent nécessairement à l'institution ou aux institutions compétentes qui assument la direction politique et administrative des réformes, et nombre des mesures visant à prévenir la corruption intéressent tous les secteurs de l'administration étatique. Cela signifie par exemple que l'application

de codes de déontologie doit être un élément de la réforme non seulement de la fonction publique en général mais de chaque institution publique en particulier.

41. Quatrièmement, les ressources financières et humaines qui peuvent être affectées à la lutte contre la corruption sont limitées, de sorte que l'élaboration de stratégies anticorruption doit tendre à maximiser les effets de synergie, à exploiter les priorités politiques existantes et à éviter que les efforts anticorruption, soudainement en vogue, détournent l'attention et les ressources des objectifs primordiaux de l'action de l'État.

B. Amélioration d'une approche d'application progressive sur une vision stratégique

42. Comme la Convention contient des dispositions de caractère préventif et punitif extrêmement diverses, leur pleine application ne manquera pas de susciter des difficultés pour la très grande majorité des pays. La nature et la portée de ces difficultés varieront beaucoup d'un pays à l'autre, selon la mesure dans laquelle leurs systèmes normatifs seront déjà conformes aux dispositions de la Convention et selon la mesure dans laquelle ces normes sont réellement appliquées dans la pratique.

43. Une assistance technique devrait être fournie aux États parties pour les aider à élaborer une vision stratégique de l'action à mener pour éliminer, à terme, les problèmes de corruption qui les touchent plus directement. Comme il n'existe pratiquement aucune solution permettant d'éliminer rapidement la corruption au niveau des systèmes et des comportements, l'horizon temporel d'une telle vision stratégique pourra s'étendre sur une dizaine ou une vingtaine d'années, ce qui ne signifie cependant pas que d'importants changements et de sérieuses réformes ne soient pas possibles à court terme, mais seulement qu'il faut faire preuve de réalisme lorsque l'on s'attaque à des problèmes profondément enracinés.

44. Les donateurs, pour leur part, devront encourager le dialogue entre les gouvernements, la société civile et eux-mêmes au sujet des mesures à adopter pour appliquer les normes visées dans la Convention et aider à élaborer des plans indiquant clairement quelles devront être les institutions chargées de la mise en œuvre et du suivi des programmes anticorruption. Des plans ou stratégies nationaux de lutte contre la corruption peuvent à la fois indiquer la marche à suivre aux organes gouvernementaux et constituer pour les donateurs un cadre commun leur permettant d'aligner et de coordonner leurs activités (Green et al., 2005). Il faudra par ailleurs incorporer à ces stratégies un mécanisme de révision permettant de suivre les priorités et de programmer les mesures à appliquer à la lumière de l'évolution des politiques publiques pour qu'il soit ainsi possible d'adopter les mesures correctives qui s'imposent et de détecter les nouvelles possibilités qui peuvent se présenter.

C. Appui aux mécanismes nationaux de coordination

45. Habituellement, les initiatives anticorruption affectent d'innombrables domaines d'activité de l'État comme la gouvernance en général, la gestion financière, la réforme du secteur public, la réforme du secteur de la justice et les

interventions de caractère général concernant d'autres secteurs, comme ceux de la santé et de l'éducation. Une coordination interinstitutions est donc indispensable si l'on veut que des efforts aussi divers et intéressants des institutions aussi différentes puissent être couronnés de succès. Dans beaucoup de pays ayant clairement désigné l'institution gouvernementale chargée de la lutte contre la corruption, c'est à celle-ci que sont assignées ces tâches. Dans d'autres, il peut avoir été constitué des comités ministériels ou d'autres mécanismes de coordination interinstitutions. Quel que soit le modèle retenu, les moyens de coordination sont sérieusement déficients dans la très grande majorité des pays; certaines de ces faiblesses sont dues à la conception de l'approche de coordination mais d'autres sont imputables à l'insuffisance des ressources humaines et financières.

46. Les partenaires internationaux de développement doivent s'attacher sérieusement à remédier à ces défaillances et trouver des moyens novateurs d'appuyer les mécanismes nationaux de coordination qui existent déjà. La forme que revêtira l'action à entreprendre à cette fin variera d'un pays à l'autre, mais les donateurs doivent commencer à réfléchir à cette question et mettre de côté un minimum de ressources.

47. Enfin dans différents pays, surtout ceux où la coopération pour le développement représente des budgets importants, il a été constitué des groupes consultatifs composés de représentants des donateurs et du gouvernement pour faciliter la concertation et la coordination et les initiatives conjointes de financement. Il ne semble pas y avoir encore de modèles bien établis quant à la façon dont la coordination des mesures de lutte contre la corruption doit s'intégrer aux cadres existants, mais il se pose un certain nombre de questions majeures auxquelles il faut trouver des réponses au plan national, compte tenu de la culture politique locale ainsi que des institutions existantes. Il faudra notamment s'interroger sur le point de savoir s'il conviendra de constituer un groupe distinct spécialement chargé de la lutte contre la corruption ou plutôt d'intégrer celle-ci à d'autres groupes consultatifs sectoriels comme ceux qui s'occupent de la gouvernance, comment les groupes devront travailler, qui devra les diriger et si les tâches peuvent être réparties entre leurs membres (Green et al., 2005). Étant donné la diversité extrême des activités et des questions dont devra s'occuper un groupe consultatif anticorruption, les donateurs devront veiller à ce que des ressources humaines suffisantes et compétentes soient disponibles.

D. Établissement d'un profil des projets existants et analyse des lacunes

48. Des initiatives anticorruption peuvent être intégrées, même implicitement, à nombre de programmes de développement. Pour commencer, les donateurs pourraient envisager d'analyser comment les programmes déjà financés au moyen d'une assistance peuvent contribuer à l'application de la Convention. En établissant un profil de l'interface entre les activités en cours et la Convention, les donateurs pourront consolider la position de tous les réformateurs – et pas seulement la leur – dans leurs discussions avec l'État (GTZ, 2006). Une telle analyse contribuerait en

outre de manière inappréciable à coordonner les efforts et à éviter les doubles emplois.¹⁹

E. Renforcement des capacités institutionnelles et humaines à long terme

49. Les principaux obstacles auxquels se heurtent les efforts anticorruption tiennent habituellement non pas à la modification de la législation existante ou à l'adoption de nouvelles lois mais plutôt à la capacité de l'État de les appliquer et de les faire respecter efficacement. Plusieurs pays ont adopté une législation très bien conçue pour combattre la corruption, souvent grâce à l'assistance technique reçue de l'étranger et parfois à une solide culture juridique, mais leurs institutions n'ont pas évolué en conséquence, de multiples normes remontant à des époques différentes peuvent se trouver en conflit et, surtout, la culture organisationnelle et les comportements individuels, au sein des institutions publiques, n'ont pas changé. De plus, l'assistance technique a jusqu'à présent privilégié la formation, le conseil et une contribution technique à la formulation de mesures spécifiques de lutte contre la corruption, mais l'appui apporté au stade de l'exécution, notamment pour renforcer comme cela est indispensable les capacités des institutions publiques, a été relativement mineur.

50. Si l'on peut efficacement prévenir et maîtriser la corruption, la communauté internationale doit bien comprendre que le développement à long terme des capacités institutionnelles est l'une des bases les plus essentielles au succès. Une telle approche peut ne pas être aussi attrayante que la fourniture d'un appui pour la formulation de mesures anticorruption ou la formation du personnel des institutions compétentes, dont les résultats apparaissent clairement. Cependant, l'accent doit désormais être mis sur l'obtention de résultats et d'impacts et sur la création d'institutions fonctionnant bien et d'une culture de probité et d'intégrité au sein de la fonction publique. Pour y parvenir, il est indispensable de renforcer la fonction publique de carrière et d'améliorer la continuité aux postes qui exigent des connaissances spécialisées.

51. Cet effort de renforcement des capacités doit aller au-delà de la fourniture d'un appui financier et technique aux institutions chargées de combattre la corruption. Il faut accorder plus d'importance à l'amélioration de l'intégrité et de la capacité des autres institutions clés de prévenir, de maîtriser et de combattre la corruption, conformément aux politiques nationales de réforme. Par exemple, si la réforme de la gestion des finances publiques et du secteur de la justice constitue l'un des piliers de la politique d'un pays, l'approche élaborée pour renforcer les capacités du Ministère des finances, de l'organisation suprême d'audit, du Ministère de la justice, des services du Procureur général et du système judiciaire devront tendre nettement à améliorer l'intégrité, la transparence et la responsabilisation et mettre

¹⁹ L'on pourrait utiliser à cette fin les bases de données existantes afin d'organiser un partage systématique des informations essentielles concernant les projets et les programmes de coopération technique passés, en cours et futurs qui sont axés sur la prévention et la maîtrise de la corruption ou, plus généralement, l'amélioration de la gouvernance. Un exemple pourrait être les efforts entrepris dans ce domaine par l'ONUSD pour le compte des membres du Groupe intergouvernemental contre la corruption (GICA) et 'U4.

spécifiquement l'accent sur l'élimination des possibilités de corruption. Les programmes d'appui pourront comporter la fourniture de services de conseillers ou d'un accompagnement à long terme pour apporter un appui technique direct aux institutions gouvernementales et lier plus directement les efforts de renforcement des institutions aux initiatives internes tendant à améliorer l'intégrité et à renforcer l'obligation redditionnelle²⁰ et à consacrer plus de ressources à l'application du respect du suivi des codes de déontologie et normes d'intégrité applicables. Enfin, il y aura lieu d'envisager de créer des institutions nationales de formation ou de renforcer celles qui existent déjà, en particulier pour former et préparer des fonctionnaires appelés à faire carrière dans l'administration publique.

F. Utiliser la recherche et l'analyse pour améliorer la formation des politiques

52. Les recherches et les analyses concernant la corruption permettent de formuler des politiques en meilleure connaissance de cause et constituent simultanément un point de référence pour la mise en œuvre des réformes. Cela est généralement reconnu par tous les partenaires de développement et a été reflété dans les avis pratiques qu'ils ont publiés pour guider l'élaboration des stratégies de lutte contre la corruption. Néanmoins, les réalités sur le terrain demeurent fréquemment caractérisées par l'absence d'une base de connaissances suffisante.

53. Il se peut fort bien que les recherches à mener aillent au-delà des moyens qui sont disponibles ou qui peuvent raisonnablement l'être ou deviennent une fin en soi. Pour éviter de tels risques, les partenaires de développement pourront avoir intérêt à aider le gouvernement, les organisations de la société civile, les médias, les organisations professionnelles et le secteur privé à dégager un large consensus sur la nature des recherches à entreprendre dans le pays.

G. Renforcement des capacités nationales de suivi et d'évaluation

54. L'absence de solides capacités de suivi et d'évaluation est un problème fréquent. Les systèmes de collecte de données tendent à être erratiques et peu fiables, les services nationaux de statistique sont faibles et les organismes publics n'accordent guère d'importance au traitement, à la synthèse, à la conservation et à la diffusion des informations qu'ils génèrent. Ce manque de capacités institutionnelles affecte la qualité et l'efficacité des politiques, et surtout des politiques anticorruption.

55. D'un autre côté, les partenaires de développement ne manquent généralement pas d'appliquer des mécanismes de suivi et d'évaluation des projets anticorruption qu'ils appuient, mais ces mécanismes sont fréquemment fondés sur des indicateurs et des critères mieux appropriés pour le siège que pour les acteurs qui, sur le terrain, sont appelés à mettre en œuvre les politiques générales que sont censés faciliter ces projets. En outre, en dépit des efforts entrepris par les donateurs pour améliorer la

²⁰ Ces initiatives sont notamment celles qui concernent la mise en place de mécanismes internes de responsabilisation et de supervision, les codes de déontologie, la formation à l'éthique, les chartes des usagers, les mécanismes de plaintes, les mesures disciplinaires et l'analyse des griefs des usagers.

transparence de leurs mécanismes de suivi et d'évaluation, il subsiste des problèmes d'accès à l'information. Dans ce contexte, l'assistance technique fournie pour promouvoir la mise en œuvre de la Convention devra tendre expressément à appuyer le renforcement des capacités nationales de suivi et d'évaluation.

H. Mobilisation de l'engagement et de l'action d'une large gamme d'intervenants

56. Dans tous les pays, les possibilités de corruption sont multiples et se retrouvent dans tous les rouages du système politique ainsi que dans le processus de prise de décisions et la prestation des services de l'administration, et elles peuvent par conséquent être exploitées par une large gamme d'intervenants très divers. Lors de la première vague de programmes anticorruption, les efforts ont été pour l'essentiel concentrés sur des approches passablement technocratiques de la réforme de l'administration publique et sur le renforcement du rôle de supervision et de plaidoyer de la société civile. Ce n'est que plus tard que le secteur privé est apparu comme un partenaire clé et, récemment, la nature politique de la corruption a été reconnue et a donné lieu à un développement du travail mené avec les parlements et les autres acteurs politiques. Il ne fait aucun doute que, dans divers pays et régions, d'autres acteurs ont participé ou ont été encouragés à participer aux efforts de la lutte contre la corruption, mais il semble nécessaire d'encourager une gamme plus large d'intervenants à agir plus énergiquement contre la corruption.

57. Jusqu'à présent, la coopération en matière de lutte contre la corruption a été axée surtout sur la création de coalitions afin de rassembler des groupes d'intérêt et des intervenants autrement dispersés de façon à accroître leur "poids politique". L'on pourrait simultanément élargir les coalitions contre la corruption en rassemblant les intérêts et les énergies autour d'objectifs plus concrets, éventuellement au niveau sectoriel.

I. Intégration de la Convention contre la corruption aux programmes d'éducation et de formation

58. Dans une large mesure, la Convention ne pourra être mise en œuvre de façon efficace et cohérente dans un pays que si les multiples acteurs s'emploient à faire de cette obligation juridique une réalité concrète. Il importe par conséquent de faire beaucoup plus largement connaître les dispositions de la Convention.

59. Ainsi, il serait bon que la communauté internationale appuie l'élaboration de modules de formation conviviaux, concrets et ciblés concernant l'application de la Convention. Ces modules doivent être adaptés aux divers publics auxquels ils s'adressent, comme le personnel des organismes non gouvernementaux, des institutions judiciaires et des organisations suprême d'audit, le parlement, la société civile, les médias et le secteur privé, et aussi en particulier le personnel des partenaires internationaux de développement. Cette formation devrait tendre non seulement à sensibiliser mais aussi à lancer un mouvement de réforme.

60. La sensibilisation et l'éducation sont particulièrement importantes pour pouvoir intégrer les dispositions de la Convention aux projets de coopération pour le développement en général. Pour y parvenir, il importe au plus haut point de

dispenser une éducation et une formation concernant la Convention au personnel des organismes donateurs eux-mêmes.

J. Promotion de l'approche sectorielle: la convergence des programmes et des exigences de réforme

61. Plus récemment, la coopération anticorruption a commencé à tenir compte des risques particuliers qui existent dans des secteurs spécifiques comme ceux de la santé, des travaux publics et de la justice. Éliminer les risques de corruption dans des secteurs spécifiques peut élargir l'impact des efforts de lutte contre la corruption. Les initiatives visant à renforcer la responsabilisation et l'obligation redditionnelle au niveau sectoriel devront être le fait surtout des organismes publics chargés des secteurs dont il s'agit. La coopération et l'assistance technique devront être orientées à la fois vers des organismes publics du secteur en question ainsi que vers les groupes d'intérêts, les clients et les organisations de la société civile qui s'intéressent particulièrement à ce secteur. Cette assistance pourra notamment revêtir les formes suivantes:

- i. Évaluation des risques de vulnérabilité du secteur considéré à la corruption et élaboration de plans de gestion des risques, dont l'application sera confiée aux organismes publics compétents;
- ii. Initiatives visant à renforcer l'intégrité interne au niveau des organismes publics, notamment en appliquant des codes de déontologie, des stratégies de communication interne et externe, des mécanismes de contrôle internes et un système hiérarchique de responsabilisation des échelons les plus élevés aux niveaux subalternes, entre autres;
- iii. Encouragement de la participation du secteur privé aux efforts de réforme entrepris dans le secteur; et
- iv. Appui aux organisations professionnelles du secteur et aux organisations de la société civile et groupes d'utilisateurs afin de les aider à mener une action de plaidoyer et d'éducation et à renforcer les capacités de surveillance.

K. Coopération et coordination des partenaires de développement

62. Comme indiqué ci-dessus, la Convention constitue un cadre global à l'intérieur duquel peuvent être organisées plus efficacement la coopération et l'assistance technique internationales aux initiatives anticorruption, en particulier si les différents objectifs politiques sous-jacents sont explicités et sont pleinement pris en considération. Les principes d'alignement et d'harmonisation du CAD constituent le cadre de l'action commune que doivent mener les gouvernements et leurs partenaires de développement. Ils tendent principalement à mettre les gouvernements mieux à même d'utiliser les systèmes administratifs et de réduire la congestion des donateurs autour des gouvernements en améliorant la coordination de leur action.

63. Bien que les principes du CAD soient le symbole d'une volonté politique conjointe, la dynamique peut être fort complexe et dicter pour une large part si ou

dans quelle mesure les donateurs collaboreront vraiment à la lutte contre la corruption. Même lorsqu'elles sont coordonnées, les activités des donateurs sont entravées lorsqu'il n'existe pas d'initiatives gouvernementales majeures qu'ils puissent appuyer collectivement. Par ailleurs, lorsque la collaboration n'est pas une priorité élevée au niveau du siège, les donateurs sont moins poussés à collaborer au niveau des pays (Green et al., 2005).

64. Pour resserrer la coopération, il faudrait commencer par identifier un petit groupe de donateurs ayant des priorités communes et entretenant de bonnes relations, lequel pourrait constituer un tremplin pour une programmation conjointe, le partage de l'information, des ressources et de la formation, l'élaboration de stratégies conjointes et de procédures communes et l'adoption de mesures concertées.

L. Élaboration d'une approche anticorruption commune au niveau des pays

65. Il est généralement admis qu'en matière de lutte contre la corruption, des activités isolées ou fragmentaires ne porteront pas de fruits. Il faut plutôt élaborer des stratégies anticorruption adaptées à la situation de chaque pays et aux problèmes en jeu ainsi qu'à la culture politique du pays, ces stratégies devant être intégrées aux plans nationaux de développement de caractère plus général. Il ne fait aucun doute que l'assistance technique doit être alignée sur ces stratégies aux plans nationaux. Conformément au projet de principes du CAD, les partenaires de développement doivent s'attacher à élaborer une approche commune de la lutte contre la corruption, en accord avec le gouvernement et sur la base d'un engagement de mettre en œuvre la Convention. Une approche anticorruption recueillant l'appui général de la communauté internationale améliorerait à la fois l'efficacité et l'efficacé de sa coopération. Il convient d'éviter les doubles emplois, de répartir les tâches, de cibler les interventions et de présenter une position commune aux organismes de contrepartie. Cela permettrait également d'atténuer la concurrence en matière d'allocation des ressources, ce qui éviterait de les gaspiller. Pour commencer à mettre en œuvre sur le terrain de telles stratégies concertées, les partenaires de développement devraient mettre au point des mécanismes conjoints de diagnostic ou entreprendre ensemble un travail d'analyse consacré spécifiquement à la lutte contre la corruption.

M. Responsabilisation accrue des donateurs grâce à une amélioration de la transparence de leur coopération

66. Il est essentiel, pour plusieurs raisons, que la coopération et l'assistance technique des donateurs aux initiatives anticorruption soient transparentes. Une connaissance des projets anticorruption financés par les donateurs, de leurs objectifs et des fonds disponibles facilite: i) la coordination entre les donateurs et leurs partenaires; ii) la création de conditions propices à une allocation efficace de ressources limitées; iii) le suivi de l'exécution; et iv) les évaluations d'impact. Les donateurs devraient donner l'exemple des normes qu'ils essaient d'inculquer dans les pays partenaires.

67. Les donateurs doivent par conséquent veiller à ce que les pratiques suivies par leurs institutions soient conformes aux normes de la Convention, en particulier pour ce qui est de la transparence de l'information. En outre, ils devraient publier des informations au sujet des processus décisionnels et des décisions qui intéressent le public (art. 10). Les autres dispositions pertinentes de la Convention visant à améliorer l'intégrité et la responsabilisation des organismes donateurs concernent notamment la nécessité d'un code de déontologie, un processus de recrutement et de promotion transparent et fondé sur le mérite, la transparence de l'administration et de l'audit des fonds, la protection contre des représailles éventuelles des personnes qui signalent des cas de corruption et l'encouragement de la participation de la société civile à la formulation des politiques.

68. Ces dernières années, plusieurs organisations ont entrepris d'intégrer la lutte contre la corruption aux programmes et aux projets qu'elles appuient dans tous les secteurs de la coopération pour le développement. L'expérience acquise par l'Agence norvégienne de développement international (NORAD), le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAfD) montre que toute organisation doit, pour intégrer ces questions dans la pratique, investir des ressources considérables. Elle doit par conséquent, par exemple, créer un groupe autonome spécifiquement chargé, avec le soutien politique nécessaire, de les suivre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisme donateur. Le groupe doit élaborer une stratégie portant sur plusieurs années et comportant un programme de travail assorti d'objectifs spécifiques et mesurables, et aussi disposer de son propre budget (Anger, 2004).

N. Étude des possibilités de financement conjoint

69. En dépit des efforts déployés par les donateurs pour améliorer l'harmonisation de leur aide, la coopération internationale et l'assistance technique fournies dans le domaine de la lutte contre la corruption demeurent fréquemment mal coordonnées, fragmentées et dispersées et beaucoup d'organisations opèrent encore au plan bilatéral et de façon relativement isolée. Les raisons en sont multiples et comprennent certainement les différentes orientations suivies au niveau du siège de ces organisations et la diversité des mécanismes de financement allant d'un soutien budgétaire et d'un soutien sectoriel à un appui extrabudgétaire, mais aussi le manque de capacité de coordination.

70. Pour aider à surmonter ces difficultés, l'on pourrait par exemple créer des "fonds pour la transparence" financés conjointement qui pourraient être utilisés pour la réalisation de programmes nationaux de lutte contre la corruption. Ces fonds pourraient être dirigés par une structure indépendante composée de représentants du gouvernement et des donateurs et, lorsqu'il y a lieu, de la société civile. Les engagements de financement de ces fonds d'affectation spéciale devraient s'étendre au moins sur le moyen terme afin d'aider à garantir la durabilité des activités anticorruption. Cependant, il faut veiller à mettre en place un système de cofinancement de sorte que le gouvernement national prenne à sa charge une part croissante du financement afin de manifester ainsi sa volonté politique de mener à bien des réformes de nature à réduire la corruption. Le Fonds commun pour la transparence du Nicaragua et le Partenariat pour la réforme de la gouvernance en Indonésie, par exemple, constituent à cet égard des mécanismes dont on pourrait s'inspirer.

O. Mobilisation d'engagements à long terme afin de remédier aux effets des changements de gouvernement

71. Un nouveau gouvernement est tout à fait en droit de mettre en œuvre de nouveaux programmes et d'établir un ordre de priorité différent, lequel pourra ou non faire une large place à la lutte contre la corruption. De ce fait, le cycle politique affecte naturellement la continuité et l'orientation des politiques nationales anticorruption. Comme la lutte contre la corruption exige une approche à long terme si l'on veut obtenir des changements durables, les progrès accomplis précédemment risquent de se trouver laissés de côté lorsqu'un nouveau gouvernement arrive au pouvoir, ce qui non seulement suppose un gaspillage d'argent et de ressources humaines mais aussi provoque un sentiment de déception croissant parmi les intéressés lorsqu'ils doivent s'adapter à des priorités changeantes.

72. La coopération doit tendre à trouver des moyens novateurs de remédier aux effets de ce cycle politique et de concilier la reconnaissance de la légitimité des nouveaux programmes pouvant être mis en œuvre par le gouvernement et la nécessité d'apporter un appui soutenu aux efforts déjà entrepris. Les "fonds pour la transparence" dont il est question plus haut peuvent être un moyen d'y parvenir s'ils sont conçus comme il convient.

P. Favoriser la mise en œuvre "chez soi" de la Convention contre la corruption

73. Les organismes donateurs doivent également œuvrer en faveur de la ratification et de l'application de la Convention contre la corruption "chez eux" étant donné qu'il leur est impossible de mener un dialogue crédible avec leurs partenaires lorsque leurs propres gouvernements sont eux-mêmes complices. La Convention doit par conséquent être utilisée pour promouvoir l'adoption de politiques anticorruption plus cohérentes parmi les organismes chargés de gérer l'aide au développement, les services de répression et les services chargés des affaires étrangères. Les acteurs du développement doivent se tenir en contact avec leurs collègues des ministères compétents de leurs propres pays pour veiller à ce que le respect de la Convention soit assuré dans tous les domaines de l'administration. Il importe tout particulièrement que les pays donateurs s'attaquent aux éléments qui encouragent la corruption de l'extérieur, ce qui suppose la réalisation d'efforts énergiques auprès du secteur privé national et du secteur privé des pays qui reçoivent une assistance.

74. Des initiatives internationales comme l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, le Water Integrity Network ou le Pacte global des Nations Unies méritent par conséquent tout particulièrement d'être appuyées les organismes donateurs à la fois pour resserrer la coordination au plan international et pour faciliter l'exécution au plan national.

VII. Garantir la cohérence: le rôle de la Conférence des États parties

75. Au cours des quelques dernières années, la prise de conscience accrue des difficultés auxquelles sont confrontés les prestataires d'aide de développement dans les domaines de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, de même que l'entrée en vigueur de la Convention, ont débouché sur d'importantes initiatives tendant à assurer une cohérence accrue dans la conception et la fourniture de cette assistance. Les efforts les plus notables à cet égard ont été ceux qui ont été entrepris sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et surtout du Réseau pour la gouvernance du Comité (GOVNET), et ils ont été décrits ci-dessus. L'œuvre remarquable menée par GOVNET doit être encouragée et soutenue afin de lui permettre de mener à bien l'ambitieux programme qu'il s'est assigné. Il faudra également associer pleinement le CAD et son GOVNET aux travaux de la Conférence des États parties, et celle-ci devra s'attacher à jouer pleinement le rôle de coordination qui lui a été confié par la Convention pour garantir la cohérence des activités.

76. Par sa nature même et étant donné le très large mandat dont elle a été investie, la Conférence des États parties est éminemment placée pour devenir une instance de dialogue pour les partenaires de développement. Elle permet en effet aux partenaires de développement de se consulter et de se tenir informés non seulement des résultats obtenus mais aussi des problèmes rencontrés, de trouver un terrain d'entente pour arrêter les priorités et passer en revue les progrès accomplis et travailler ensemble pour garantir le succès des efforts communs. La Conférence offre un autre avantage: elle permet aux membres les plus traditionnels de la communauté des donateurs d'entamer un dialogue productif avec les donateurs non habituels qui peuvent ne pas être membres des mécanismes établis, comme le CAD. Ce dialogue est un point de départ essentiel si l'on veut fixer et réaliser en matière de coordination des objectifs clairs et pragmatiques qui soient généralement acceptés et qui soient déterminés par consensus à l'intérieur d'un cadre commun comme la Convention. Un tel dialogue peut être extrêmement bénéfique dans la mesure où il peut beaucoup contribuer à éviter le sentiment de frustration qu'entraîne inévitablement la nécessité pour les organismes de développement de s'attacher patiemment et inlassablement à améliorer la coordination dans le cadre des mécanismes existants pour voir les résultats obtenus réduits à néant par des donateurs non habituels qui arrêtent leurs priorités en dehors de ces mécanismes.

77. La coordination au plan interne représente un élément tout aussi important d'une approche cohérente. La Conférence peut faciliter la réalisation de cet objectif étant donné que, du fait de sa large portée, elle rassemble inévitablement des représentants de différentes branches des administrations nationales dont l'interaction et la coexistence, jointes à la nécessité inéluctable de formuler des positions unifiées au plan national, peuvent contribuer à éviter que, comme cela est fréquent, différents éléments du même gouvernement aient sur certaines questions des positions tout à fait différentes. La Conférence peut également encourager les parties prenantes nationales à parvenir à un consensus au sujet des priorités et des objectifs de l'aide au développement.

78. La Conférence des États parties peut également devenir un point de rencontre pour les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les aider à élaborer un programme

d'action commun. La nature de la Conférence et le fait que, selon toute vraisemblance, ses priorités consisteront pour un avenir prévisible à passer en revue l'application de la Convention et l'assistance technique fournie offrent une précieuse possibilité d'élaborer un tel programme commun dans un environnement caractérisé par des objectifs convenus et clairement identifiés et par l'absence de motivations autres que le souhait de faire en sorte que les ressources et les efforts nécessaires pour réaliser les objectifs communs soient orientés efficacement et comme il convient.

79. Enfin, l'interaction et un dialogue actif entre différentes séries d'experts dans le contexte de la Conférence encourageront sans doute des approches qui détournent les organes de développement des vues qui ont pu prévaloir par le passé. Ainsi, lorsque les programmes de développement de caractère plus général comportent des composantes anticorruption ou lorsque les mesures anticorruption peuvent avoir un impact sur ces programmes, il en sera dûment tenu compte sous tous leurs aspects de manière à pouvoir y affecter les ressources requises.

VII. Recommandations

80. Ce n'est qu'à longue échéance qu'il sera possible de mettre en œuvre efficacement la Convention et de l'intégrer à l'aide au développement. Il est par conséquent essentiel que les efforts entrepris soient soutenus et que les engagements pris ne faiblissent aucunement. Toutefois, pour garantir cette durabilité et soutenir cet engagement, il importe au plus haut point que l'action contre la corruption continue de recevoir une priorité politique élevée aux plans national et international. Pour les donateurs, il faudra veiller, par le biais de mécanismes et de soupapes de sûreté appropriés, à ce que les problèmes émergents ne dissipent pas leur engagement ni n'amenuisent les ressources à investir. Il importera par conséquent pour les partenaires de développement de mobiliser parmi la société et les milieux politiques un large appui en faveur des réformes institutionnelles et structurelles et de l'objectif d'ensemble qu'est une réduction de la corruption.

81. En bref, la pleine application de la Convention aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés est grosse de promesses pour l'amélioration de la gouvernance aux échelons national et mondial tout en favorisant une concurrence plus ouverte dans le secteur privé. Les effets de synergie et les encouragements à une mise en œuvre toujours plus large de la Convention ne manqueront pas de s'accroître à mesure que les pays ratifient ses dispositions et les appliquent dans la pratique.

82. Les problèmes à résoudre dans les domaines de l'application de la Convention et de la prestation de l'assistance sont résumés à l'article premier de la Convention, qui en définit l'objectif et expose les activités à entreprendre, qui sont: a) de promouvoir et de renforcer les mesures visant à prévenir et à combattre la corruption de manière plus efficiente et plus efficace; b) de promouvoir, faciliter et appuyer la coopération internationale et la fourniture d'assistance technique pour prévenir et combattre la corruption, notamment en ce qui concerne le recouvrement des avoirs; et c) de promouvoir l'intégrité, la responsabilisation et une bonne gestion des affaires et des biens publics.

83. La Convention reflète certaines des pratiques optimales et des enseignements retirés des initiatives prises ces dernières années pour combattre la corruption: cependant, ces objectifs ne pourront être atteints que s'il est mis en œuvre une approche globale bénéficiant du plein appui de la communauté internationale, des organismes donateurs, de toutes les branches des administrations nationales, du secteur privé et de la société. De nombreux pays devront entreprendre des réformes fondamentales et réorganiser les mécanismes de gouvernance dans les secteurs public et privé. En l'absence de bonne gouvernance, la corruption peut devenir un problème grave même si le pays a promulgué une législation adéquate pour prévenir le blanchiment d'argent ou a mis en place des mécanismes efficaces de confiscation du produit d'activités.

84. Les défis que soulève l'application de la Convention ont été largement reconnus dans les documents qui ont été publiés et les déclarations qui ont été faites, mais ils ne le sont pas toujours dans la pratique. Bien qu'une assistance technique et un appui apparaissent généralement comme nécessaires, comme l'exige d'ailleurs la Convention, les services d'assistance technique qui sont actuellement demandés et qui le seront vraisemblablement dépassent les capacités actuelles. Néanmoins, une assistance technique de haute qualité et une intime connaissance des spécificités nationales sont une condition préalable indispensable au succès de l'entreprise tout entière.

85. Les investissements à long terme dans la mise en œuvre de la Convention et dans l'intégration de celle-ci aux programmes de développement et de croissance en général exigeront de faire une large place au développement des capacités et des compétences. Il importe donc de s'employer délibérément à garantir la cohérence et l'exactitude dans l'élaboration des méthodes, outils et solutions et veiller à ce que ceux-ci soient conformes aux caractéristiques, exigences et traditions spécifiques des États. Il faut donc en toute priorité commencer à constituer un cadre de spécialistes qui seront chargés d'entreprendre et de poursuivre des réformes au plan national. Simultanément, des ressources adéquates devront être allouées à l'éducation afin de préparer progressivement l'apparition d'une nouvelle génération d'experts et de praticiens qui puissent faciliter la planification des mesures prévues par la Convention.

86. Fournir une assistance technique ne signifie pas simplement que des technocrates donneront des avis et transféreront des compétences: fréquemment, il faut promouvoir les transformations structurelles et les changements d'attitude. La planification stratégique et la programmation des réformes et l'établissement d'un ordre de priorité entre elles doivent être un travail méthodique et réfléchi tenant compte des spécificités locales. Les connaissances, l'expérience et les échanges d'informations revêtent plus d'importance que jamais, dans la mesure où une telle possibilité de concilier les aspirations et les objectifs du nord et du sud ne se présente pas souvent. Dans ce contexte, l'on ne saurait sous-estimer le rôle que doivent jouer les acteurs non étatiques, la société civile, les chercheurs et les groupes de réflexion pour encourager la pensée à se détourner des réalités nationales pour comprendre les questions qui se posent et les replacer dans leur contexte, y trouver des solutions durables sur la base de connaissances généralement reconnues, les appliquer et participer à la mise en œuvre des mesures convenues. Les universitaires ont pour vocation d'articuler les problèmes, d'inspirer et d'éduquer

leurs "étudiants", de former des praticiens et d'apprendre d'eux pour appuyer l'entreprise consistant à améliorer la gouvernance et à maîtriser la corruption.

87. Comme il se peut que les pays en développement sollicitent une assistance technique simultanément à de multiples organisations, la coordination et le contrôle de la qualité sont des éléments essentiels du succès. Sinon, les programmes anticorruption risquent de s'essouffler, les délinquants continueront de jouir de l'impunité, des ressources seront gaspillées, le sentiment de désenchantement s'aggravera parmi la population et dans le secteur privé, il apparaîtra des institutions dysfonctionnelles, la constitution se trouvera bafouée, la législation devra sans cesse être amendée et la coordination et la coopération au plan international se trouveront affectées. Les questions liées à la prévention, à la promulgation de mesures législatives, aux procédures, aux institutions et à la coopération internationale, de même que les dispositions concernant le rôle du secteur privé et de la société civile et le recouvrement du produit d'activités illégales, affectent tant d'aspects de la société que l'on se trouve en présence d'une excellente occasion d'aider les pays à entreprendre de larges réformes de nature à encourager une bonne gouvernance, le respect de l'état de droit et la justice, l'expansion économique et la démocratie. Le risque demeure néanmoins que toute défaillance à cet égard puisse se traduire par de sérieux revers. Limiter les investissements de ressources ou sous-estimer l'importance que revêt l'application de la Convention peut par conséquent aller à l'encontre du but recherché.

88. Si un gouvernement devient tributaire des donateurs, les politiques visant à réduire la pauvreté peuvent ne susciter aucun sentiment d'appropriation nationale, et de tels programmes risquent d'être dépourvus de fondement démocratique. La légitimité des réformes tendant à améliorer la gouvernance ne peut venir que d'efforts concertés reposant sur un appui local et des initiatives de la société.

89. Il importe certes d'examiner les travaux en cours mais il faut aller au-delà d'une simple vérification de listes de contrôle et de questionnaires pour passer à des processus fondés sur des principes convenus et créer un environnement de nature à encourager tous les intéressés à faire ce qu'il faut et à le faire bien.

90. La coopération internationale et l'assistance technique jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de la Convention au plan national et, simultanément, la coopération et la coordination entre les prestataires d'assistance technique doivent être resserrées. Pour aider les États parties à améliorer la coopération, à appuyer la communication et les échanges d'information et à faciliter la coordination avec les organisations internationales et régionales compétentes (conformément à l'article 64), le secrétariat devrait:

- Diffuser des informations en s'attachant particulièrement à faire converger l'offre et la demande de services d'assistance technique dans le domaine de lutte contre la corruption, par exemple en créant un "centre d'échange d'informations" comportant des données concernant, au minimum, les stratégies élaborées par les donateurs pour appuyer la lutte contre la corruption (stratégies élaborées au niveau du siège); les programmes et les projets anticorruption appuyés par les donateurs au plan national (y compris les projets d'amélioration de la gouvernance comportant des composantes anticorruption en rapport avec l'application de la Convention); les

stratégies, plans et programmes nationaux de lutte contre la corruption; ainsi que les politiques et mesures spécifiques adoptées à cette fin au plan national. Ces informations n'auront pas toutes à être rassemblées à partir de zéro dans la mesure où il sera fréquemment possible de retrouver aisément des données existantes. L'ONUSUDC a déjà commencé à rassembler des informations au sujet de projets concrets dans le cadre de la base de données du GICA (www.igac.net)

- Faciliter la coordination entre les divers acteurs internationaux et régionaux appelés à participer à la mise en œuvre de la Convention afin d'identifier les possibilités de synergie ou de partenariat et d'éviter les doubles emplois. Une condition préalable indispensable à cet égard, comme indiqué ci-dessus, sera la diffusion des informations pertinentes. Cependant, le secrétariat devrait également s'attacher à identifier les points faibles de la coopération et de l'assistance technique, établir des ponts entre les deux aspects de la coopération en matière de lutte contre la corruption, comme indiqué ci-dessus, et organiser des instances au sein desquelles les différents donateurs puissent discuter de leurs efforts respectifs, les aligner et les harmoniser, comme ils peuvent le faire dans le cadre du groupe de travail sur l'assistance technique.

Annexe I

Résumé du Président

Ce résumé des débats a été présenté par le Président de l'Atelier. Si son contenu a été discuté et si certaines suggestions concrètes ont été formulées quant aux éléments à inclure dans le texte ci-après, celui-ci ne doit pas être considéré comme un texte négocié entre les participants.

L'atelier a discuté d'un certain nombre de questions comme "la Convention des Nations Unies contre la corruption en tant que cadre de l'aide au développement", "l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, élément essentiel du développement durable" et "cohérence dans la prestation de l'assistance technique". Les débats concernant les questions susmentionnées et leurs divers aspects ont eu un caractère général et ce résumé ne suit pas la structure des travaux de la réunion.

Les participants ont procédé à un échange de vues concernant l'aide au développement, la coordination et la coopération. Ils ont souligné la nécessité de mettre en œuvre intégralement la Convention des Nations Unies, garante du développement et d'une amélioration de la gouvernance. Ils ont beaucoup insisté sur la façon dont l'assistance technique peut au mieux répondre aux besoins et aux priorités des pays qui en faisaient la demande et sur les mesures à adopter pour améliorer la coordination et maximiser ainsi l'impact de l'assistance technique. Il a été fait plusieurs déclarations et exposés au sujet des initiatives existantes et du parti qui pouvait en être tiré.

La discussion a fait apparaître une évolution considérable des idées depuis la négociation de la Convention. L'atelier a dégagé un certain nombre de dénominateurs communs mais le débat a également conduit à reconnaître que, dans certains domaines, les avis ne concordaient pas et la réflexion devait être poussée plus avant. La réunion a constitué une importante occasion de procéder à un échange de vues et de formuler les idées devant être présentées au Groupe intergouvernemental d'experts sur l'assistance technique et à la Conférence des États parties à sa deuxième session. Entre-temps, les participants poursuivraient la discussion concernant les différentes propositions faites lors de l'atelier avec leurs gouvernements et/ou organismes respectifs ainsi qu'au sein d'autres instances régionales, selon qu'il conviendrait.

La discussion a également porté sur la question de savoir comment la Convention s'intégrait au contexte plus large de la gouvernance et du développement. La Convention met en relief une série de questions qui revêtent une importance capitale pour le développement, y compris les principes de bonne gestion des affaires et des biens publics, d'équité, de responsabilité et d'égalité au regard de la loi ainsi que la nécessité de sauvegarder l'intégrité et d'encourager une culture de rejet des pratiques de corruption. L'amélioration de la gouvernance, le renforcement des institutions et la réduction de la vulnérabilité à la corruption sont au nombre des problèmes fondamentaux du développement. Étant donné qu'elle pouvait constituer un cadre de consensus pour s'attaquer à ces problèmes, la mise en œuvre de la Convention devrait faire partie intégrante de l'aide au développement.

Les participants ont également discuté de la possibilité pour la Convention des Nations Unies contre la corruption de devenir un cadre conceptuel ou un tremplin ainsi qu'un moyen d'améliorer la cohérence du processus de prise de décision concernant les programmes d'aide au développement et l'assistance technique concernant spécifiquement la mise en œuvre de la Convention, sans pour autant compromettre la souplesse inhérente des activités financées au moyen de contributions volontaires. La Convention était un instrument de consensus qui définissait des objectifs communs en ce qui concerne l'identification des besoins, la fixation des objectifs et l'évaluation des progrès accomplis et elle pouvait ainsi constituer un cadre pour la programmation et la fourniture de l'assistance, aussi bien pour les donateurs que pour les pays bénéficiaires.

L'atelier a insisté sur le fait qu'il fallait d'urgence faire mieux connaître la Convention aux praticiens du développement, particulièrement au niveau des pays, où la base institutionnelle de connaissances était fréquemment insuffisante et où les praticiens devaient "réinventer la roue". La Convention était souvent inconnue alors que beaucoup de projets pouvaient contribuer à son application.

Il fallait simultanément aligner les efforts d'assistance sur le terrain en améliorant la coordination et la coopération entre les donateurs et la cohérence de leur action. La réunion a confirmé que cela allait dans le sens de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. L'on pouvait notamment pour cela élaborer des approches anticorruption communes mais axées sur les caractéristiques spécifiques des pays et, pour commencer, les partenaires de développement pouvaient procéder à des évaluations conjointes au plan national. Il fallait également déterminer quelles étaient les modalités de coordination de l'action sur le terrain des divers organismes donateurs qui pouvaient être considérées comme les pratiques optimales en la matière. Il a été avancé plusieurs idées quant à l'utilité que pouvait présenter la Convention comme base de ce processus de coordination, par exemple en élargissant les mandats de groupes existants de manière à englober l'application de la Convention, par exemple dans le cadre des "mini-groupes de Dublin" et de l'Initiative de la Banque asiatique de développement (BAsD) pour l'Asie et le Pacifique. La possibilité de constituer un groupe spécial (qui pourrait être appelé le "Groupe de Montevideo") inspiré des mécanismes de coordination existants a également été envisagée. Les participants ont mentionné que l'"U4" pouvait être pour les organismes partenaires une instance qui leur permettrait d'échanger des données d'expérience et les enseignements retirés et de faciliter la coopération concernant l'élaboration de stratégies de lutte contre la corruption, ainsi que le rôle du Comité d'aide au développement de l'OCDE en matière d'évaluations conjointes de la corruption et les principes qui devaient présider à l'harmonisation de l'action des donateurs. Des liens solides avaient déjà été établis entre la Convention et le Comité d'aide au développement d'aide de l'OCDE. Les participants ont relevé en outre le rôle que pouvait jouer le GICA dans la coordination de l'aide internationale et bilatérale en matière de lutte contre la corruption. La plupart de ces efforts de coordination tenaient compte du fait que les ressources disponibles pour l'assistance technique n'étaient pas illimitées et qu'il fallait en optimiser l'utilisation.

Par ailleurs, les participants sont convenus qu'il n'existait pas en matière de réformes orientées vers la lutte contre la corruption de "pratiques optimales" qui puissent être uniformément appliquées à tous les pays. Autrement dit, l'assistance ne devait pas reposer sur "une approche uniforme à l'égard de tous". Les conditions

économiques locales, les contraintes institutionnelles, les capacités administratives, la culture et l'histoire étaient des éléments importants qu'il fallait prendre en considération pour formuler et mettre en œuvre des réformes visant à atténuer la corruption. Le contexte était important.

Les participants ont discuté des conditions qui devaient être réunies pour que l'assistance technique soit efficace. Nombre d'entre eux ont considéré que l'existence d'une volonté politique de combattre la corruption revêtait une grande importance. Beaucoup ont insisté sur le fait que c'était le pays bénéficiaire lui-même qui devait déterminer les besoins d'assistance technique. Pour faire en sorte que les priorités soient dûment intégrées aux programmes des donateurs, il fallait renforcer le processus de concertation entre ceux-ci et les bénéficiaires de manière à établir une feuille de route mutuellement convenue. Les programmes les plus efficaces étaient ceux qui répondaient aux besoins identifiés par les bénéficiaires. La nécessité de garantir l'appropriation des programmes d'assistance par les pays bénéficiaires était un principe fondamental de l'assistance technique. Il était légitime que les donateurs veuillent garantir l'efficacité et l'impact des projets de développement, mais la Convention ne permettait aucunement d'assortir de conditions la fourniture d'une assistance technique.

La réunion a également souligné qu'il importait de cataloguer les compétences disponibles et de les diffuser. L'on se trouvait parfois noyé par l'information, et il fallait améliorer le contrôle de la qualité. Le problème se trouvait encore aggravé par le fait que les compétences concernant les divers aspects couverts par la Convention, spécialement dans des domaines relativement nouveaux comme le recouvrement du produit d'activités criminelles, étaient très limitées et fort demandées et par conséquent très coûteuses. L'atelier est convenu qu'il s'agissait là d'une question prioritaire qu'il fallait résoudre pour garantir la fourniture d'une assistance de qualité et d'avis fiables et améliorer la cohérence au niveau de l'application. Les participants ont discuté du rôle d'intermédiaire que pourrait jouer l'ONUSC pour aider les pays disposant des compétences nécessaires à fournir assistance à ceux qui en avaient besoin. Les modalités concrètes d'un tel mécanisme de facilitation devaient être examinées plus avant, et les participants ont discuté de la possibilité de constituer un noyau d'experts qui suivraient un programme de formation intensive spécialement conçu et qui pourraient ensuite faire fonction de formateurs et d'experts et fournir des avis et une aide aux pays qui en feraient la demande dans le cadre des programmes d'assistance technique.

La Conférence des États parties pouvait aider à résoudre certains des problèmes qui se posaient dans le domaine de l'aide au développement en facilitant la coordination de l'action des donateurs et la coopération en matière de lutte contre la corruption des organismes de développement intéressés, notamment au moyen d'un échange de données d'expérience. Les principes qui devaient présider à la coordination pouvaient, en bref, être résumés comme concernant la cohérence, l'efficacité, la fiabilité, l'impact et la cohésion de l'assistance et les modalités selon lesquelles elle était fournie. La Conférence pouvait beaucoup contribuer à promouvoir l'application de ces principes en conjuguant l'action de tous les mécanismes existants ainsi que des donateurs non habituels. Il était essentiel de faciliter le dialogue entre ces deux groupes. Simultanément, la Conférence pouvait être une instance de dialogue entre les bénéficiaires et les fournisseurs de l'assistance, outre qu'elle pouvait faciliter la

diffusion parmi les donateurs d'informations concernant tous les besoins d'assistance.

En résumé, la Convention peut être un cadre important pour améliorer la qualité et la coordination de l'assistance technique. Les principes devant régir l'aide au développement et la Convention contre la corruption se renforçaient mutuellement. Les idées évoquées lors de l'atelier pouvaient aisément être intégrées aux travaux en cours en matière de coordination et d'aide au développement. Le principal problème demeurait à mobiliser l'engagement de tous les États membres et à faire de la Convention un outil commun.

Enfin, se faisant l'interprète de tous les participants, le Président a remercié le Gouvernement uruguayen de la générosité avec laquelle il avait accueilli l'atelier ainsi que les gouvernements de l'Allemagne, de la Finlande, de la France, de la Norvège et du Royaume-Uni pour avoir fourni les ressources qui avaient permis de l'organiser.

Annexe II

Note des donateurs à l'Atelier de l'ONUSD sur l'assistance technique, Montevideo, 30 mai – 1^{er} juin 2007: liens entre la Convention des Nations Unies contre la corruption et les programmes d'aide au développement

Les pays donateurs et les organismes d'aide au développement de l'Allemagne, des États-Unis, de la Finlande, de la France, de la Norvège et du Royaume-Uni ainsi que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement présentent à l'occasion de l'Atelier de Montevideo, pour qu'il soit reflété dans les actes de la réunion, le résumé ci-après de la contribution que leur assistance pourrait apporter à l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption ainsi que des liens entre la Convention et les programmes d'aide au développement en général. Les points qui suivent reflètent les avis des représentants des organismes donateurs susmentionnés et, à ce stade, font l'objet de discussions avec leurs sièges respectifs et sont sujets à leur accord.

- Tous les partenaires de développement se félicitent de l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption en tant que reflet de leur engagement commun de promouvoir la lutte contre la corruption qui constitue l'un des principaux éléments des programmes de promotion du développement durable. La Convention constitue un cadre qui peut utilement guider toutes les activités tendant à combattre efficacement la corruption.
- Le chapitre VI de la Convention comporte plusieurs dispositions relatives à l'assistance technique, et il est donc entendu qu'une large gamme d'activités d'aide au développement peut aider à promouvoir la réalisation des objectifs généraux de la Convention des Nations Unies contre la corruption.
- Conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, il est entendu que, pour être efficace, l'assistance fournie pour faciliter la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption et la réalisation de ses objectifs doit être fondée sur des approches élaborées compte tenu des circonstances propres à chaque pays et reflétant une appropriation locale. Il n'existe pas de modèle universellement applicable de programme efficace de lutte contre la corruption et il faudra, pour obtenir des résultats, que les partenaires de développement entretiennent un dialogue soutenu dans chaque pays. À ce propos, la Déclaration de Paris énonce les objectifs propres à promouvoir l'application de la Convention et la réalisation de ses objectifs.
- Étant donné la portée des activités en cours et des nouvelles activités concernant l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption et la lutte contre ce phénomène corruption, il importe d'en garantir la cohérence et la cohésion. Si la Convention pourra

devoir être intégrée plus efficacement aux mécanismes de coordination existants, il n'en demeure pas moins nécessaire d'utiliser au mieux ces mécanismes avant d'envisager de mettre en place de nouvelles structures de coordination. L'ONUSC, conjointement avec les États parties, devrait mener une action d'information auprès des réseaux existants afin de faire mieux comprendre la Convention des Nations Unies contre la corruption et faire en sorte qu'elle soit incorporée au processus de concertation sur l'aide au développement.
