



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

Distr.: Générale
17 décembre 2007

Français
Original: Anglais

Deuxième session

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

Note verbale datée du 14 décembre 2007 adressée à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime par la Mission permanente des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies (Vienne)

La Mission permanente du Royaume des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies à Vienne présente ses compliments à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et a l'honneur de l'informer que la note ci-jointe relative à la Convention des Nations Unies contre la corruption et à la question de l'assistance technique (voir annexe) a été examinée et approuvée par les membres de l'Équipe spéciale anticorruption du Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement relevant de l'Organisation de coopération et de développement économiques. La proposition de soumettre ladite note a été saluée par le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur l'assistance technique (créé par la Conférence des États Parties à la Convention contre la corruption). La Mission permanente du Royaume des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies à Vienne communique cette note par la présente à l'ONUDC et, par son intermédiaire, à la Conférence, et lui serait obligée de bien vouloir la faire distribuer comme document officiel de la Conférence.



**Annexe à la note verbale datée du 14 décembre 2007
adressée à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le
crime par la Mission permanente des Pays-Bas auprès de
l'Organisation des Nations Unies (Vienne)**

**Note relative à la Convention des Nations Unies contre la
corruption et à la question de l'assistance technique**

La présente note a pour objet de clarifier:

- a) Le consensus actuel sur la gestion et la distribution de l'aide publique au développement fournie par les donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); et
- b) La relation entre la coopération pour le développement et la mise en œuvre sur le terrain de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

I. Généralités

Au cours de la réunion du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur l'assistance technique créé par la Conférence des États Parties à la Convention contre la corruption, qui s'est tenue à Vienne les 1^{er} et 2 octobre 2007, les Pays-Bas ont proposé de soumettre à la Conférence une note sur la relation entre la Convention et la coopération pour le développement. Cette proposition a été saluée par le Groupe de travail.

Dans leur déclaration, les Pays-Bas ont indiqué que leur délégation établirait cette note en étroite coopération avec les membres de l'Équipe spéciale anticorruption du Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement (CAD) relevant de l'Organisation de coopération et de développement économiques¹. La présente note a donc été examinée et approuvée aussi bien par l'Équipe spéciale que par le Réseau.

¹ Le réseau sur la gouvernance est composé des membres ci-après du CAD de l'OCDE: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse et Commission des Communautés européennes. Il compte les observateurs suivants: Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale et Fonds monétaire international (FMI). L'Équipe spéciale anticorruption du Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement (CAD) est composée des membres suivants: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis d'Amérique, France, Japon, Norvège, Pays-Bas, République de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque mondiale, Commission des Communautés européennes, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ONUDC et PNUD.

II. Le rôle de la Convention des Nations Unies contre la corruption dans la coopération pour le développement

La Convention constitue un cadre juridique international unique pour les politiques anticorruption. Sa force réside notamment dans sa large portée car elle traite non seulement les mesures de prévention, de détection et de répression mais comporte aussi des chapitres spécifiques sur le recouvrement d'avoirs et l'assistance technique.

La Convention a toujours mis l'accent sur le lien étroit entre sa mise en œuvre et les activités d'assistance technique. L'article 60, paragraphe 2, en particulier, dispose ce qui suit:

“Les États Parties envisagent, dans leurs plans et programmes nationaux de lutte contre la corruption, de s'accorder, selon leurs capacités, l'assistance technique la plus étendue, en particulier au profit des pays en développement, y compris un appui matériel et une formation dans les domaines mentionnés au paragraphe 1 du présent article, ainsi qu'une formation et une assistance, et l'échange mutuel de données d'expérience pertinentes et de connaissances spécialisées, ce qui facilitera la coopération internationale entre États Parties dans les domaines de l'extradition et de l'entraide judiciaire.”

L'article 62 (par. 1 à 3) de la Convention est également pertinent. Il indique notamment que les États Parties “font des efforts concrets, dans la mesure du possible et en coordination les uns avec les autres ainsi qu'avec les organisations régionales et internationales ... b) Pour accroître l'assistance financière et matérielle apportée aux pays en développement afin d'appuyer les efforts qu'ils déploient pour prévenir et combattre efficacement la corruption et de les aider à appliquer la présente Convention avec succès”.

Par ailleurs, la Convention joue en soi un rôle important pour la mise en œuvre des stratégies pour le développement des donateurs, comme l'a souligné le CAD de l'OCDE dans un document intitulé *Note d'orientation et principes sur la lutte contre la corruption*²:

“Le CAD devrait appuyer les efforts menés par les Nations Unies pour promouvoir la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption par ses membres et par d'autres pays membres de l'ONU et encourager ses membres à allier et intégrer leurs initiatives conjointes en matière de lutte contre la corruption avec d'autres efforts en cours afin d'effectuer le suivi et la mise en œuvre de l'UNCAC sur le terrain. Il porte l'intérêt de la communauté des donateurs sur les propositions formulées lors de la Conférence des États parties en décembre 2006 pour la mise en commun des informations relatives aux besoins d'assistance technique.”

L'importance de la Convention pour la coopération pour le développement tient, premièrement, au fait que les pays partenaires l'ont ratifiée et que ses dispositions fournissent par conséquent un cadre transparent et accepté pour l'élaboration de politiques de prévention de la corruption. À ce propos, il convient

² Organisation de coopération et de développement économiques, *Note d'orientation et principes sur la lutte contre la corruption: Définir un programme d'action collective* (Paris, 2007), p. 37.

de noter que la Convention comporte à ce niveau tous les éléments d'une approche globale axée sur le gouvernement dans son ensemble, ce qui est essentiel pour que les efforts de lutte contre la corruption aboutissent. Ainsi elle facilite le dialogue sur les politiques et la coordination entre donateurs et partenaires, la collaboration et l'échange d'informations entre États et acteurs non étatiques, ainsi que la coopération Sud-Sud sur les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption.

Deuxièmement, la mise en œuvre de la Convention exige que les partenaires développent ou renforcent leur capacité nationale nécessaire à son application, ce qui les conduit à identifier leurs besoins d'assistance technique, créant ainsi leur propre demande de coopération avec les donateurs. Ces derniers peuvent aider les pays partenaires à renforcer leurs capacités nationales, tout en facilitant l'échange d'expériences relatives à l'application de la Convention. Troisièmement, la Convention sert de base au renforcement de la coopération sur des questions qui se posent du côté de l'offre, telles que la corruption d'agents publics étrangers et le recouvrement d'avoirs. Le rôle et la responsabilité des donateurs dans ces domaines ont été largement reconnus pour ce qui est, par exemple, de la promotion et du respect de codes d'intégrité **internes** et des mesures **internes** contre la corruption³.

III. Formes concrètes de la coopération

Si l'importance de la Convention pour les relations en matière de développement ne fait aucun doute, la définition de l'assistance technique est, quant à elle, source de malentendus.

Il convient tout d'abord de noter que la Convention fait référence à l'assistance technique au sens large du terme: elle vise non seulement la mise à disposition de connaissances spécialisées, mais aussi, comme il est indiqué à l'article 60, toute l'assistance financière et matérielle apportée aux pays pour l'application de la Convention. L'assistance technique, au sens de la Convention, peut donc s'entendre de nombreux types d'activité qui constituent aussi des formes d'aide publique au développement.

L'aide est fournie sous différentes formes⁴. Dans le contexte du soutien à la mise en œuvre de la Convention, elle vise principalement le développement des capacités nécessaires pour s'attaquer à la corruption dans les pays partenaires. Il n'existe pas de définitions communément admises des modalités d'aide, mais celles qui sont données ci-dessous proposent de grandes catégories recueillant généralement l'accord des donateurs.

- *Soutien au budget général*. Les donateurs apportent un soutien au budget national ou à une partie du budget (par exemple dans le cas du soutien à un budget sectoriel) après avoir examiné avec les pays bénéficiaires les

³ Cette question a également été examinée en détail au cours d'une conférence organisée à Bruxelles les 14 et 15 mars 2007 par l'OCDE, la Banque mondiale et la Belgique autour du thème suivant: "Améliorer la gouvernance et combattre la corruption: les nouvelles frontières des partenariats public-privé".

⁴ Voir glossaire de la Direction de la coopération pour le développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques à l'adresse suivante: http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965422.

stratégies nationales de développement sous-jacentes, qui relèvent souvent d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté ou d'un plan national similaire. Ce type de soutien n'est pas lié à des projets spécifiques et prend la forme d'un transfert forfaitaire de devises étrangères.

- *Approches fondées sur des programmes*⁵. Les donateurs fournissent un appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique⁶.
- *Aide à des programmes sectoriels*. Les contributions permettent de mettre en œuvre des plans de développement de grande envergure dans des secteurs tels que l'agriculture, l'éducation, les transports, etc. L'aide se fait alors sous forme de "paiements comptants" ou "en nature" avec ou sans restrictions quant à l'emploi précis des fonds, mais à la condition que le pays bénéficiaire établisse un plan de développement pour le secteur concerné⁷.
- *Appui à des projets*. Les fonds sont destinés à la mise en œuvre d'un ensemble précis et prédéfini d'activités pour le développement au cours d'une période spécifiée. Conformément aux dispositions de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement: Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle⁸, l'appui aux projets peut prendre la forme d'un appui intégré aux institutions partenaires. Dans d'autres cas, on fait appel à des systèmes parallèles où les donateurs se chargent de la conception et de l'évaluation du projet, décident des apports à y fournir et appliquent leurs propres procédures de décaissement et de comptabilité.
- *Coopération technique* (ou assistance technique)⁹. Cette modalité fait presque toujours partie intégrante de l'aide au financement du budget

⁵ Les approches fondées sur les programmes sont définies dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) (voir note 8 ci-dessous) qui s'inspire de la définition proposée dans le document intitulé *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, Volume 2: Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques* (Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 2005), Encadré 3.1.

⁶ Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes: a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donneurs et l'harmonisation des procédures des donneurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation.

⁷ Organisation de coopération et de développement économiques, Groupe de travail sur les statistiques, "Orientations pour le repérage des programmes sectoriels dans les notifications au SNPC" (DCD/DAC/STAT(2006)23).

⁸ Adoptée au Forum à haut niveau pour renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement, tenu à Paris du 28 février au 2 mars 2005. Accessible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>.

⁹ Organisation de coopération et de développement économiques, "Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD" (DCD/DAC(2007)34).

général, de l'appui aux programmes sectoriels et de l'appui aux projets. Le CAD de l'OCDE la définit comme l'apport de savoir-faire sous forme de personnel, de formation et d'activités de recherche, avec les coûts qui y sont associés. Quand elle n'est pas qualifiée, l'expression coopération technique (pour laquelle on utilise quelquefois assistance technique) est une appellation générique qui désigne les contributions au développement fournies principalement par le biais de l'enseignement et de la formation. La coopération technique peut viser tant la société civile que des institutions gouvernementales.

Au niveau des pays, des arrangements consultatifs locaux permettent aux donateurs et aux gouvernements de s'accorder sur les modalités du soutien afin d'éviter la fragmentation de l'aide. De même, les pays partenaires et les donateurs doivent examiner les instruments d'aide disponibles et faire les choix les plus appropriés, en tenant compte du contexte particulier du pays et des besoins identifiés par les partenaires eux-mêmes (voir CAC/COSP/2008/5, par. 21). En 2005, une étape importante a été franchie sur la manière de coordonner et de gérer l'aide, lorsque la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide⁸ a été signée par plus de 100 pays, dont près de la moitié étaient des pays en développement. Les principes fondamentaux sur lesquels cette Déclaration s'appuie sont ceux de l'alignement (les donateurs devraient faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires), de l'harmonisation (les donateurs devraient coordonner leur soutien), de l'appropriation (il faudrait, dans le cadre de l'assistance fournie, appuyer les efforts déployés par les pays partenaires pour identifier leurs propres besoins et en tenir compte) et de la responsabilité mutuelle partenaires-donateurs.

Les débats dans le contexte de la Conférence semblent partir du principe que l'"assistance technique" prend par définition la forme d'un appui aux projets, qu'il s'agisse de fournir les compétences techniques spécialisées requises ou des subventions pour soutenir des organismes et des institutions des pays bénéficiaires. Au sein du Groupe de travail sur l'assistance technique, en particulier, on semblait dire que la liste de contrôle pour l'auto-évaluation¹⁰ permet aux pays d'indiquer dans quels domaines ils ont besoin de compétences spécialisées, sur quoi on demande aux donateurs de déterminer comment ils peuvent satisfaire ces besoins. Cependant, comme il a été indiqué ci-dessus, l'assistance technique dans ce sens étroit n'est que l'un des instruments pouvant être utilisés pour promouvoir le développement des capacités dans le domaine de la gouvernance et pour appuyer la mise en œuvre de la Convention.

¹⁰ Dans sa résolution 1/2, intitulée "Mécanisme de collecte d'informations sur l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption", la Conférence des États Parties a décidé qu'une liste de contrôle pour l'auto-évaluation serait utilisée en tant qu'outil pour faciliter la communication d'informations sur l'application de la Convention avant sa deuxième session et a exhorté les États parties, et invité les signataires, à remplir la liste de contrôle et à la renvoyer au Secrétariat dans le délai identifié par ce dernier (document de l'ONU, CAC/COSP/2006/12, chap. I).

Pour respecter l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et des Principes pour l'action à mener par les donateurs dans le domaine de la lutte contre la corruption du CAD¹¹ ainsi que de la Convention elle-même, l'effort de lutte contre la corruption doit se concrétiser en priorité par des initiatives plus globales au niveau des pays. Il faut pour cela suivre une stratégie envisageant la corruption dans le contexte plus large de l'économie politique de la gouvernance dans le secteur public au niveau de chaque pays. Ce point de vue est tout à fait conforme à l'approche globale adoptée dans la Convention elle-même qui fait ressortir un large éventail de politiques et de mesures qui reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité (chap. II, art. 5). Si, à court terme, des mesures ponctuelles et fragmentaires peuvent produire des résultats et des effets instantanés, on peut sensiblement renforcer leur impact à long terme en les intégrant dans une approche globale.

Une solution pourrait être d'incorporer les plans nationaux de prévention de la corruption des pays dans leurs documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui sont souvent fondés sur des évaluations de la gouvernance menées par les partenaires eux-mêmes. En outre, l'identification des besoins liés à la mise en œuvre de la Convention, devrait faire partie intégrante des évaluations de la gouvernance menées par les donateurs et les partenaires du développement qui déterminent souvent, conformément au plan national pour le développement du pays bénéficiaire, comment l'aide pour la lutte contre la corruption devrait être répartie.

IV. L'évaluation des besoins au-delà des listes de contrôle: dialogue avec les donateurs et les partenaires et recours aux évaluations de la gouvernance

Les réponses à la liste de contrôle sur la Convention sont d'une grande utilité, y compris pour les donateurs, et le seraient encore plus si les pays demandant une assistance technique pouvaient indiquer le type et le niveau de soutien qu'ils reçoivent déjà. Cela permettrait de répartir de façon plus rationnelle les nouvelles ressources en évitant à la fois les insuffisances de financement de certaines activités et les doubles emplois. L'ONUSD pourrait communiquer les réponses à la liste de contrôle sur la Convention aux groupes de coordination des donateurs existants sur le terrain, en vue d'identifier les activités en cours des donateurs qui répondent déjà à certains de ces besoins.

Au cours de la réunion du Groupe de travail sur l'assistance technique, certaines délégations ont estimé que les réponses à la liste de contrôle constitueraient une base suffisante pour déterminer les priorités dans l'exécution des fonctions incombant au Groupe et le soutien qu'il recevrait de l'ONUSD. Il est toutefois probable que les donateurs cherchent à établir un lien entre l'impact d'un programme d'assistance technique de l'ONUSD et la situation sur le terrain dans les pays bénéficiaires: dans certains domaines où les compétences spécialisées de l'ONUSD sont essentielles, comme l'assistance juridique, le recouvrement d'avoirs

¹¹ Organisation de coopération et de développement économiques, "Principes pour l'action à mener par les donateurs dans le domaine de la lutte contre la corruption" (DCD/DAC(2006)40/REV1).

et la coopération internationale, y compris sous forme d'entraide judiciaire, le développement de programmes semble plus justifié que dans d'autres qui pourraient entrer dans le cadre de travaux effectués par une multitude de donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Dans la plupart des cas, les groupes de coordination des donateurs existants (dont beaucoup ont des homologues dans les pays partenaires) et l'élaboration de stratégies d'aide conjointes permettent d'améliorer l'harmonisation, l'échange d'informations et la division du travail entre les différents donateurs au niveau des pays. Ces groupes de coordination peuvent fournir un excellent cadre de discussion sur les besoins d'assistance pour appliquer la Convention et contribuer aux initiatives déjà lancées par les donateurs pour intégrer les principes directeurs de la Convention dans leurs programmes et leurs politiques. Parallèlement, les évaluations de la gouvernance et de la lutte contre la corruption menées par les donateurs et les partenaires peuvent être adaptées de manière à donner des indications sur les besoins, des points d'entrée et des moteurs du changement, en vue de l'application de la Convention.

Il semble donc souhaitable que l'ONUSC se prépare à assurer la liaison et à communiquer de façon plus systématique avec les donateurs qui envisagent des activités de lutte contre la corruption sur le terrain avec les pays partenaires, ainsi qu'à participer, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendrait, aux réunions des groupes de coordination des donateurs sur le terrain. Il serait ainsi plus facile d'intégrer les activités d'assistance technique de l'ONUSC et ses compétences spécialisées en matière d'application de la Convention dans des initiatives d'aide plus générales.