



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

Distr. générale
14 septembre 2009
Français
Original: anglais

Troisième session

Doha, 9-13 novembre 2009

Point 2 a) de l'ordre du jour provisoire*

Examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption:

Consultation d'experts sur la prévention de la corruption

Réunion d'experts sur les bonnes pratiques pour prévenir la corruption et promouvoir une culture de l'intégrité, tenue à Doha du 9 au 11 février 2009

Note du Secrétariat

I. Introduction

1. À sa deuxième session, tenue à Nusa Dua (Indonésie) du 28 janvier au 1^{er} février 2008, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a estimé qu'il serait bon de faire une plus large place à la prévention de la corruption à sa troisième session.
2. C'est dans cet esprit que le secrétariat de la Conférence, grâce aux généreuses contributions des Gouvernements de la Finlande et du Qatar, a convoqué une réunion d'échange d'idées sur la prévention de la corruption, qui s'est tenue à Doha du 9 au 11 février 2009. L'objectif de la réunion était d'échanger des bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption ainsi que des idées sur la manière de promouvoir la mise en œuvre des mesures préventives énoncées dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale, annexe). Le présent document rend compte de la discussion et des recommandations de la réunion.
4. Les experts participant à la réunion sont convenus qu'une approche progressive était recommandée pour que les mesures anticorruption soient efficaces et durables. Ils ont suggéré qu'à court terme, les efforts se concentrent sur la présentation d'un nombre limité d'initiatives réalistes et mesurables à présenter à la Conférence pour examen, à sa troisième session. Cependant, si l'accent a été mis sur

* CAC/COSP/2009/1.



les stratégies à court et à moyen terme, il a été recommandé que la Conférence prépare aussi le terrain en vue d'une stratégie à long terme. Les experts ont noté que si certaines approches préventives globales répondant à des besoins génériques communs pouvaient être conçues et utilisées, d'autres seraient nécessaires qui tiennent compte de facteurs spécifiques tels que les diversités régionales et nationales et les spécificités de tel ou tel secteur. De même, les initiatives ayant obtenu de bons résultats dans un contexte donné pourraient être immédiatement reproduites ailleurs, tandis que d'autres devraient peut-être faire l'objet d'adaptations. En conséquence, le présent document expose les mesures requises à court, moyen et long terme pour prévenir la corruption, conformément aux recommandations du groupe d'experts. Leurs opinions sur la portée de ces actions sont également exposées.

II. Mesures à court terme visant à prévenir la corruption

A. Collecte, organisation, analyse et diffusion d'informations sur les bonnes pratiques pour prévenir la corruption

1. Observations des experts

4. En ce qui concerne la collecte, l'organisation, l'analyse et la diffusion d'informations sur les bonnes pratiques pour prévenir la corruption (art. 5, 6, 9, 12 et 13), les experts sont convenus qu'il était nécessaire de topographier les mesures et pratiques existantes en matière de prévention de la corruption pour en évaluer l'incidence et recenser ce que les approches permettant d'obtenir de bons résultats avaient en commun. Cet exercice permettrait de mieux faire la distinction entre les approches facilement reproductibles et celles qui étaient spécifiques à un contexte, à un secteur ou à un pays. Les experts ont proposé que, sur la base des points communs que présentaient les approches couronnées de succès, des modèles et matrices génériques soient élaborés, qui puissent ensuite être adaptés pour répondre aux besoins des différents contextes. Les experts ont fait observer que si l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) devrait demander des renseignements aux États parties sur les pratiques permettant effectivement de prévenir la corruption, des connaissances étendues en la matière étaient disponibles auprès d'autres sources. Ils ont souligné que pour éviter les doubles emplois tout en tirant partie des ressources existantes, il faudrait encourager la coopération entre les détenteurs de ces connaissances et leurs éventuels bénéficiaires. Même si la collecte d'informations sur l'application de la Convention était une activité permanente du secrétariat, les experts ont admis qu'à court terme, l'accent devrait être mis sur l'identification et l'analyse des bonnes pratiques dans un nombre limité de domaines clés: l'éducation, la passation des marchés publics et les partenariats entre secteurs public et privé. Les experts ont suggéré que des ateliers et autres initiatives soient organisés dans un avenir prévisible sur ces sujets.

2. Mesures à prendre

5. Les experts ont noté que les mesures ci-après devraient être prises:

a) La collecte d'informations sur les bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption, l'accent étant mis sur l'éducation, la passation des

marchés publics et les partenariats entre secteurs public et privé. (Par le biais de la liste de contrôle expérimentale pour l'auto-évaluation sur l'application de la Convention contre la corruption, l'UNODC a déjà recueilli des renseignements sur les marchés publics auprès de 72 États parties et 6 signataires);

b) L'identification des points communs des approches ayant obtenu des bons résultats pour prévenir la corruption, l'analyse des informations et l'établissement et la diffusion de modèles et matrices à reproduire;

c) L'organisation d'ateliers et d'autres initiatives.

B. Clarification de la teneur de la loi

1. Observations des experts

6. En ce qui concerne la teneur de la loi (art. 5, 6 et 8), les experts ont suggéré que pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté ni d'interprétation arbitraire de la Convention, les États parties s'emploient à clarifier la teneur de la loi en ce qui concerne des questions spécifiques telles que la réglementation et les moyens d'empêcher les conflits d'intérêts, le népotisme et le "copinage". Les experts ont recommandé aux États parties d'identifier des modèles existants d'autoréglementation et d'élaborer des codes de conduite professionnels (art. 8). Si ces modèles et codes ont été reconnus comme étant spécifiques aux différents pays ou secteurs, les experts ont suggéré d'élaborer des outils et lignes directrices permettant d'identifier les points communs dans les systèmes existants d'autoréglementation pour le secteur public (par exemple, éléments fondamentaux, structure et moyens de promouvoir l'adoption et la diffusion de modèles d'autoréglementation de ce type). De plus, les experts se sont ralliés à l'idée consistant à établir des procédures pour régler des problèmes éthiques non seulement au niveau national mais également sur le lieu de travail. Cette approche a été considérée comme généralement applicable et, même si ces recommandations s'adressaient surtout aux États parties, l'UNODC devrait aider les États à élaborer de tels outils et lignes directrices. Il pourrait sembler que l'élaboration d'outils et de lignes directrices n'aurait pas d'impact tangible immédiat mais il convient de noter que le respect de la Convention par leurs législations nationales et l'interprétation sans ambiguïté de ces lois constituaient un élément fondamental de la prévention de la corruption.

2. Mesures à prendre

7. Les experts ont noté que les mesures ci-après devaient être prises:

a) Identification des formes existantes d'autoréglementation et élaboration de codes de conduite professionnels;

b) Établissement de procédures pour régler les problèmes éthiques sur le lieu de travail;

c) Élaboration d'outils et de lignes directrices pour l'autoréglementation du secteur public.

C. Élaboration de politiques générales de lutte contre la corruption

1. Observations des experts

8. En ce qui concerne l'élaboration de politiques générales contre la corruption (art. 5 et 6), les experts ont proposé que les États parties les considèrent comme faisant partie intégrante des politiques visant à prévenir la criminalité. Ils ont également accueilli favorablement l'idée de mener des évaluations des risques et de la vulnérabilité pour recenser les situations et secteurs potentiellement menacés par la corruption ou que cette dernière touche de manière récurrente (par exemple, zonage, licence et construction). Les experts ont recommandé l'utilisation d'une approche contextuelle de la prévention de la criminalité pour réduire les risques et les vulnérabilités. Cette démarche se fonde sur l'hypothèse que la corruption dépend dans une large mesure des circonstances. Pour obtenir des résultats, les stratégies anticorruption doivent donc s'employer à corriger les facteurs défavorables en minimisant les possibilités de corruption et en améliorant l'efficacité des contrôles. Les experts ont aussi préconisé l'élaboration d'indicateurs d'alerte rapide dans le cadre de la démarche contextuelle de la prévention de la criminalité. Ils ont mis en relief les différences existant entre la corruption systémique et les formes de corruption mineures et recommandé qu'il en soit tenu compte pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques anticorruption. De plus, ils ont souligné l'importance de disposer d'un ou de plusieurs organismes nationaux chargés de coordonner les efforts en la matière. Ils ont une nouvelle fois affirmé que pour être efficaces, ces organismes devaient fonctionner de manière totalement indépendante.

2. Mesures à prendre

9. Les experts ont noté que les mesures ci-après devraient être prises:
- a) Intégrer les politiques de lutte contre la corruption dans les politiques de prévention de la criminalité;
 - b) Effectuer des évaluations des risques et de la vulnérabilité (une assistance pourrait être nécessaire pour réaliser ces évaluations et en analyser les résultats);
 - c) Élaborer des indicateurs d'alerte rapide.

D. Passation de marchés publics

1. Observations des experts

10. En ce qui concerne la passation des marchés publics (art. 9), les experts ont reconnu que des connaissances et informations complètes sur la prévention de la corruption dans les procédures de passation des marchés publics étaient disponibles auprès de sources très diverses. Les experts ont suggéré que, à titre d'activité à court terme, l'UNODC réunisse un petit nombre d'États parties intéressés, ainsi que des experts et représentants du secteur privé, pour aligner les systèmes de passation des marchés publics de ces États sur l'article 9 de la Convention. Ils ont suggéré que les États parties élaborent des systèmes informatisés ("passation électronique" et portails de transparence) non seulement pour régir la passation des marchés publics mais aussi pour suivre et identifier les cas suspects. De plus, ils se sont déclarés

favorables à l'idée d'élaborer des procédures de radiation des entreprises. Les experts ont recommandé de collaborer avec le secteur privé pour élaborer un pacte indiquant les étapes nécessaires pour promouvoir et mettre en œuvre une réforme du système de passation des marchés publics, avec les incidences budgétaires correspondantes. Ces mesures ont été considérées comme généralement applicables.

2. Mesures à prendre

11. Les experts ont noté que les mesures ci-après devraient être prises:

a) À court terme, un petit nombre d'États parties, en partenariat avec des représentants du secteur privé, devraient revoir et aligner leurs systèmes de passation des marchés publics sur l'article 9 de la Convention;

b) Élaboration et reproduction de systèmes informatiques ("passation électronique" et portails de transparence);

c) Élaboration de procédures pour la radiation des entreprises;

d) Établissement d'un pacte avec le secteur privé, portant notamment sur la question des ressources nécessaires pour mettre en œuvre la réforme de la passation des marchés publics.

E. Mise en place de partenariats efficaces entre les secteurs public et privé pour prévenir la corruption

1. Observations des experts

12. En ce qui concerne la mise en place de partenariats efficaces entre les secteurs public et privé en vue de prévenir la corruption (art. 12), pour améliorer le dialogue avec le secteur privé, les experts ont recommandé d'établir un cadre approprié pour lancer des initiatives globales et sectorielles touchant les entreprises. Des ateliers régionaux ou sous-régionaux pourraient être organisés pour discuter de manière approfondie de la réforme du secteur public. Les experts ont par ailleurs reconnu la nécessité de recenser les éléments qui permettraient une autoréglementation optimale du secteur privé.

13. Les experts se sont déclarés favorables à l'idée d'introduire des incitations pour encourager le secteur privé à modifier les pratiques commerciales dont il était avéré qu'elles étaient sources de vulnérabilité et à l'idée d'encourager les entreprises privées à participer aux actions de prévention. Il a été recommandé aux États parties d'adopter une approche "de la carotte et du bâton".

14. Une autre recommandation dans ce domaine concernait l'identification et l'élaboration d'outils et de modèles en vue d'une autoréglementation du secteur privé, telle que des normes d'intégrité, des programmes visant à faire effectivement respecter les dispositions et des procédures de vérification externe. Les experts ont en outre reconnu qu'il fallait recenser les éléments qui permettraient une autoréglementation optimale du secteur privé. Outre ces mesures spécifiques aux pays, les experts ont recommandé l'élaboration de modèles et matrices génériques.

2. Mesures à prendre

15. Les experts ont noté que les mesures ci-après devraient être prises:

- a) Renforcer le dialogue avec le secteur privé, identifier le cadre approprié et mobiliser les partenaires;
- b) Fournir des incitations à changer les pratiques commerciales créant une vulnérabilité à la corruption;
- c) Associer le secteur privé à la prévention de la corruption;
- d) Recenser les éléments constituant des modèles d'autoréglementation optimale;
- e) Recenser les éléments d'une réglementation optimale par l'État du secteur privé.

F. Participation de la société

1. Observations des experts

16. S'agissant d'encourager la participation de la société (art. 5, 6, 10 et 13), les experts ont proposé que les États parties sensibilisent le public à la corruption, aux lois pertinentes et aux responsabilités et devoirs des agents publics. Ils ont recommandé que l'on encourage les sociétés à passer d'une culture de l'acceptation et de la corruption à une culture de rejet et de condamnation de cette pratique. Ils ont aussi recommandé que l'accès à l'information (par exemple, par le biais des portails de transparence) soit encouragé. Les experts ont estimé qu'il s'agissait là de mesures généralement applicables mais ont admis que des ajustements pourraient être nécessaires en fonction des pays.

2. Mesures à prendre

17. Les experts ont noté que les mesures ci-après devraient être prises:

- a) Sensibiliser le public à la corruption, aux lois pertinentes et aux responsabilités et devoirs des agents publics;
- b) Inciter les sociétés à passer d'une culture de l'acceptation de la corruption à une culture de rejet de cette pratique et promouvoir l'accès à l'information (par exemple, par le biais des portails de transparence).

III. Mesures à moyen terme pour prévenir la corruption

A. Évaluation de l'incidence des politiques et analyse des écarts

1. Observations des experts

18. En ce qui concerne l'évaluation de l'incidence des politiques et l'analyse des écarts (art. 5 et 6), les experts ont indiqué que si l'évaluation de l'incidence des politiques de lutte contre la corruption et la réalisation d'analyse des écarts était des initiatives qui relevaient des pays, l'UNODC pourrait prêter son concours en élaborant une méthodologie commune et des outils et directives connexes.

2. Mesures à prendre

19. Les experts ont noté que les mesures ci-après devraient être prises:

a) Les États doivent évaluer l'incidence de leurs politiques de lutte contre la corruption (une liste informatisée complète pour l'auto-évaluation sous forme d'une application informatique développée pour recueillir des renseignements sur le respect par les États des dispositions de la Convention, qui doit être présentée à la Conférence à sa quatrième session, contient des questions visant à déterminer si des évaluations ont été menées pour juger de l'efficacité des mesures prises au plan national);

b) Les États doivent mener des analyses des écarts (la liste complète pour l'auto-évaluation établie à partir d'un modèle informatique, une fois remplie, pourrait être utilisée comme point de départ d'une analyse complète des écarts en ce qui concerne l'application de la Convention).

B. Collaboration avec les médias

1. Observations des experts

20. En ce qui concerne la collaboration avec les médias (art. 10), tout en tenant compte de l'importance de l'indépendance des médias, les experts ont recommandé que les médias contribuent plus activement à informer le public en ce qui concerne la corruption. Ils ont reconnu qu'il fallait aussi promouvoir l'intégrité au sein des médias. À cette fin, les experts ont instamment recommandé l'élaboration de modèles à l'intention des médias ainsi que de programmes de formation et directives en vue d'une transmission responsable de l'information au public. Pour ce qui est de la coopération entre les autorités publiques et les médias, les experts ont été d'avis que les États parties devraient introduire des campagnes de sensibilisation du public générales et ciblées et organiser des concours à l'intention des médias pour récompenser ceux qui rendent compte des questions touchant la corruption de la manière la plus sensible et responsable. Tout en jugeant que ces mesures étaient généralement applicables, les experts ont reconnu que des adaptations pourraient être nécessaires en fonction des pays.

2. Mesures à prendre

21. Les experts ont noté que les mesures ci-après devraient être prises:

a) Élaboration de modèles, programmes de formation et directives à l'intention des journalistes;

b) Coopération entre les autorités publiques et les médias dans les domaines ci-après:

i) campagnes de sensibilisation du public générales et ciblées;

ii) concours récompensant les médias qui rendent compte de la manière la plus sensible et la plus responsable des questions touchant la corruption.

IV. Mesures à long terme pour prévenir la corruption

A. Mesures éducatives

1. Observations des experts

22. Pour instiller une culture d'intégrité dans les sociétés, les administrations publiques et le secteur privé, les experts ont recommandé les mesures éducatives généralement applicables ci-après:

- a) Identification de valeurs éthiques dans les secteurs public et privé;
- b) Examen des programmes scolaires pour déterminer si ces valeurs y sont bien prises en compte et la manière dont elles le sont et corriger les éventuelles contradictions dans les manuels scolaires;
- c) Incorporer des valeurs éthiques dans les manuels scolaires;
- d) Former les auteurs et responsables de la publication des manuels scolaires;
- e) Former les enseignants;
- f) Incorporer des valeurs éthiques dans l'éducation permanente et la gestion des établissements scolaires au moyen par exemple de journées spéciales et de concours;
- g) Collaborer avec les médias pour renforcer les valeurs éthiques.

23. En ce qui concerne l'enseignement primaire, les experts ont recommandé que les États élaborent des sites web appropriés pour les enfants, des dessins animés, des concours de rédaction ou dessin sur la lutte contre la corruption, créent des clubs et mettent en place d'autres programmes scolaires.

24. En ce qui concerne l'enseignement supérieur et spécialisé (art. 7, par. 1 d) et art. 8, par. 1), l'École supérieure internationale de lutte anticorruption, à établir avec l'appui du Gouvernement autrichien, de l'UNODC et de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), pourrait être utilisée comme modèle pour créer des académies régionales. Les mesures à prendre en ce qui concerne l'enseignement supérieur devraient s'adresser tout particulièrement aux dirigeants actuels et futurs des entités à la fois publiques et privées. Les programmes d'enseignement devraient prévoir une formation à l'éthique et à la sensibilisation à la législation anticorruption. Les experts ont aussi indiqué qu'il faudrait encourager la formation de troisième cycle, les études et recherches universitaires et la création de bibliothèques en ligne.

25. En ce qui concerne la promotion de l'éducation permanente et de la formation (art. 7, par. 1 d) et art. 8, par. 1), les experts ont recommandé d'organiser des campagnes ciblées de sensibilisation du public pour donner lieu à des discussions faisant intervenir des exemples concrets, dans les entreprises et dans l'administration publique.

26. Le Président de la réunion a proposé de rédiger un document exposant succinctement les grandes lignes des différentes méthodes à utiliser en rapport avec l'enseignement primaire, secondaire et supérieur/universitaire.

2. Mesures à prendre

27. Les experts ont noté que les mesures ci-après devraient être prises:

- a) Création de sites web pertinents pour les enfants, de dessins animés, de concours de rédaction ou de dessin sur la lutte contre la corruption, établissement de clubs et mise en place d'autres programmes scolaires;
 - b) Établissement d'académies régionales de lutte contre la corruption sur le modèle de l'Académie internationale anticorruption;
 - c) Promotion de la formation du troisième cycle et des études et recherches universitaires;
 - d) Création de bibliothèques en ligne;
 - e) Campagnes de sensibilisation du public générales et ciblées et discussion d'exemples concrets;
 - f) Élaboration d'un document expliquant les différentes approches en matière d'éthique à appliquer dans les domaines de l'éducation primaire, secondaire et supérieure/universitaire.
-