



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

Distr. générale
8 octobre 2019
Français
Original : anglais

Huitième session

Abou Dhabi, 16-20 décembre 2019

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

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

Performance du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, en particulier du deuxième cycle d'examen, et mesures à prendre pour achever ce cycle

Note du Secrétariat

Résumé

Le présent document donne une vue d'ensemble de la performance du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, en particulier du deuxième cycle d'examen. On y trouvera des recommandations sur les mesures à prendre pour achever ce cycle, compte dûment tenu des incidences procédurales et budgétaires connexes.

* CAC/COSP/2019/1.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 3/1, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a décidé que chaque phase d'examen du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention comprendrait deux cycles, d'une durée de cinq ans chacun. Au paragraphe 13 des termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application, qui figure en annexe de la résolution 3/1 de la Conférence des États parties, il est précisé que l'examen de tous les États qui sont parties à la Convention au début d'un cycle d'examen devrait être terminé avant qu'un nouveau cycle ne commence.

2. Quatre ans après le lancement du deuxième cycle d'examen, le premier cycle est presque achevé, 169 résumés analytiques sur 184 ayant été adoptés. Le deuxième cycle, en revanche, accuse d'importants retards à toutes les étapes des examens : actuellement, la durée médiane des examens de la première année est supérieure à 31 mois, et seuls 27 des 113 examens des première, deuxième et troisième années du deuxième cycle ont été achevés. La dernière année du deuxième cycle se terminant en juin 2021, une analyse de la performance du Mécanisme s'impose, l'accent devant être mis sur les mesures nécessaires à l'achèvement du deuxième cycle.

3. Le présent document donne donc une vue d'ensemble de la performance du Mécanisme, en particulier des progrès accomplis au cours du deuxième cycle en l'état actuel des choses, et donne un certain nombre de recommandations sur les mesures qu'il convient de prendre pour achever les examens de pays dans le cadre de ce cycle, à savoir notamment la possibilité de prolonger le deuxième cycle de la première phase, ainsi que les incidences budgétaires et procédurales connexes.

II. Bilan statistique des premier et deuxième cycles d'examen

4. Les données présentées dans les figures I et II montrent le chemin parcouru, en octobre 2019, dans la conduite des examens de pays au cours du premier cycle du Mécanisme d'examen de l'application et des quatre premières années du deuxième cycle, respectivement.

Figure I

Ensemble des progrès réalisés au cours du premier cycle

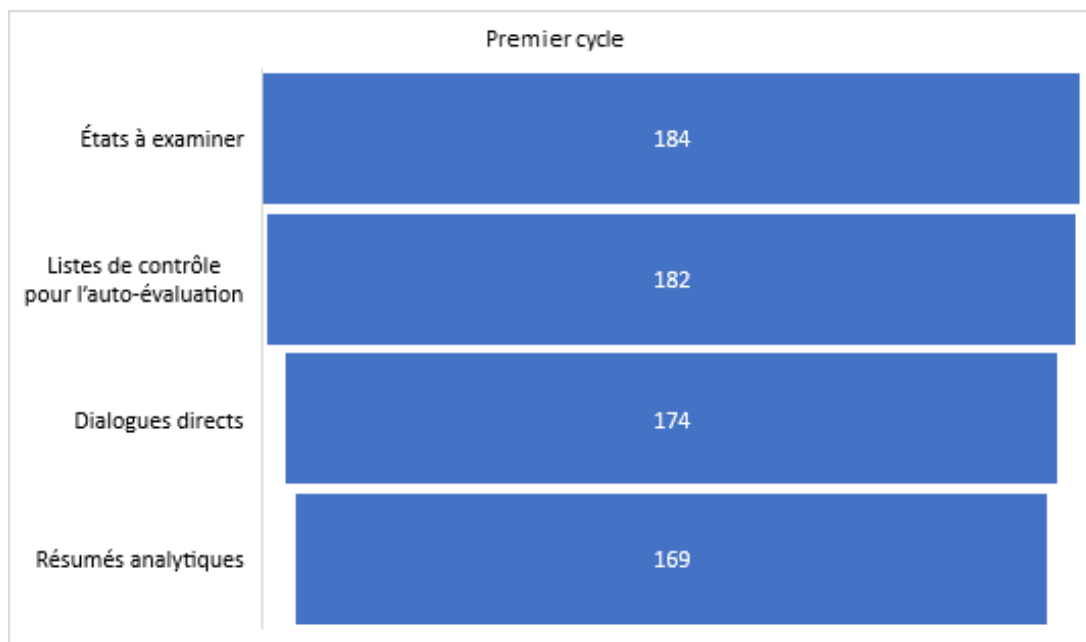
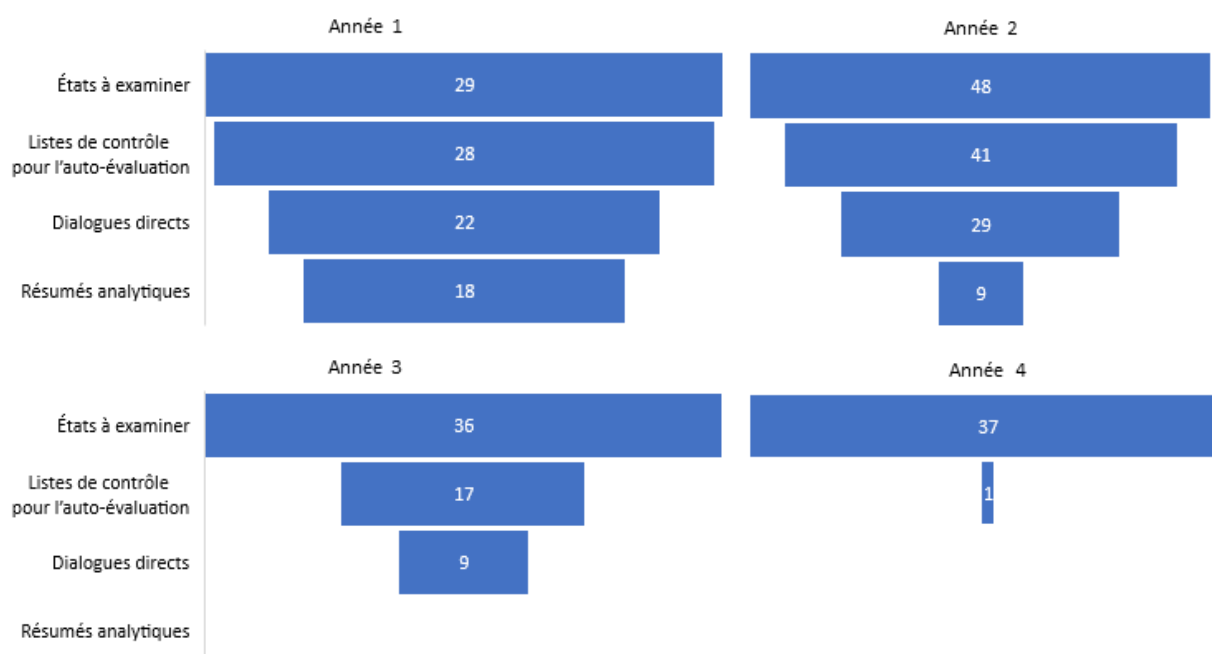


Figure II
Progrès réalisés de la première à la quatrième année du deuxième cycle



III. Analyse des délais constatés lors des étapes décisives du processus d'examen

5. Les retards pris dans l'achèvement des examens de pays et l'arriéré correspondant ont été analysés en vue de déterminer si le deuxième cycle d'examen pourrait être terminé en juin 2021, comme prévu.

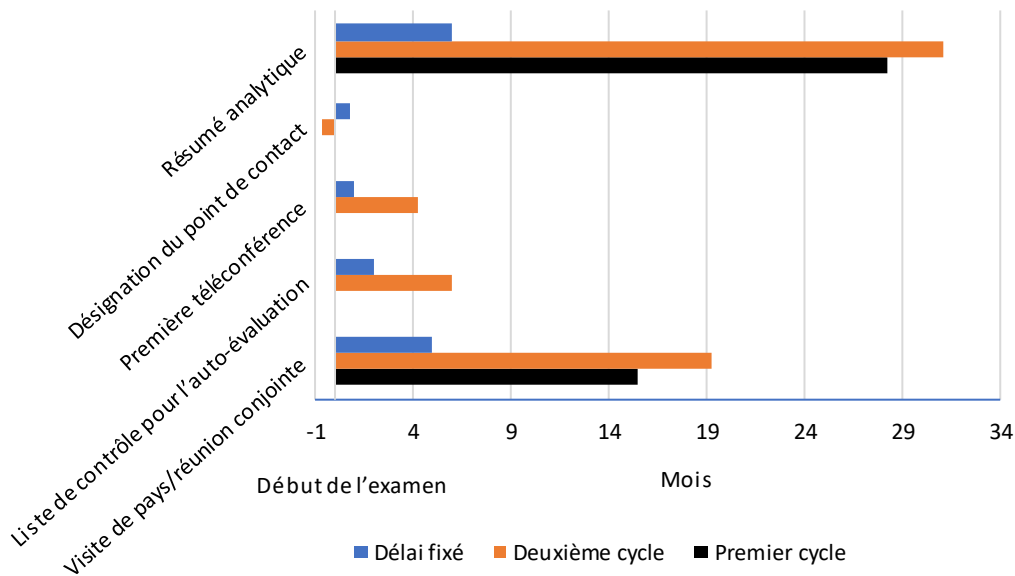
6. Dans cette perspective, les délais indicatifs fixés dans les termes de référence du Mécanisme d'examen et dans les Lignes directrices à l'usage des experts gouvernementaux et du secrétariat pour la conduite des examens de pays¹ ont été comparés aux délais réellement constatés lors des examens au cours des deux cycles. Pour mieux représenter la durée type d'un examen, on a calculé les valeurs médianes. Ces dernières, contrairement aux valeurs moyennes, sont moins influencées par les observations aberrantes isolées qui, autrement, fausseraient les valeurs globales des données².

7. La figure III présente une comparaison globale de l'avancement des examens réalisés au cours des premier et deuxième cycles, depuis le début des examens de pays ; l'analyse des différentes étapes analysées sera développée ci-dessous.

¹ Figurant dans le calendrier type des examens de pays établi sur la base des termes de référence du Mécanisme d'examen et des lignes directrices à l'usage des experts gouvernementaux et du secrétariat (www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/IRG_model_country_review_schedule.pdf).

² Pour les différentes étapes des examens analysées dans le présent document, les valeurs moyennes sont plus élevées que les valeurs médianes correspondantes, étant donné que les premières sont sensibles aux valeurs aberrantes extrêmes. Par exemple, certains examens du premier cycle ont eu une durée bien plus longue, de 60, 80, 100 mois ou même plus, que celles de la majorité. Si la durée médiane de l'ensemble des examens du premier cycle est de 28,3 mois et peut déjà être calculée (même si certains examens ne sont pas encore achevés), la durée moyenne actuelle avoisine les 32 mois et augmentera à mesure que les examens restants se termineront. Toutes les valeurs médianes qui avaient déjà été calculées au moment de la rédaction du présent document sont représentées dans l'analyse ; pour d'autres, les données disponibles n'étaient pas suffisantes à ce moment.

Figure III
Durée médiane des examens de pays : délais fixés et délais réels

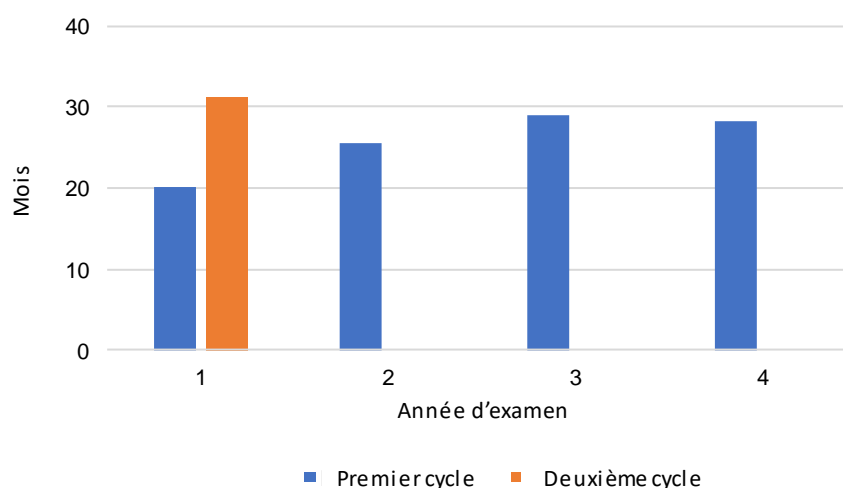


1. Analyse des différentes étapes des examens

a) Du début de l'examen à l'achèvement du résumé analytique

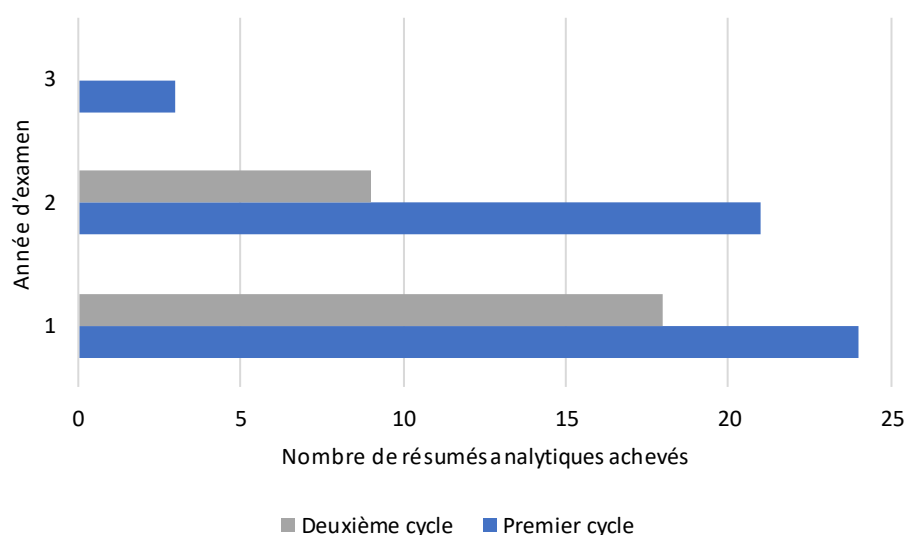
8. D'après les termes de référence, un examen de pays complet devrait durer six mois. Aux fins de la présente analyse, on a considéré que la fin de l'examen de pays correspondait à l'achèvement du résumé analytique, puisque la date d'achèvement du rapport d'examen de pays, généralement plus tardive, n'a pas été prise en compte. Les 184 examens du premier cycle (achevés et en cours) ont une durée médiane de plus de 28 mois, soit plus de quatre fois le délai indicatif fixé. Pour plus de 90 % de ces examens, des résumés analytiques ont été établis ; et il reste 15 résumés analytiques à achever. Une augmentation régulière peut être observée de la première à la troisième année, puis la médiane se stabilise à un niveau élevé pendant la quatrième année. Par ailleurs, la durée continue de s'allonger lors du deuxième cycle, au cours duquel les examens de la première année ont une durée médiane de plus de 31 mois, plus longue que toutes les valeurs médianes observées pendant les quatre années du premier cycle.

Figure IV
Délai médian entre le début de l'examen et l'achèvement du résumé analytique



9. Les retards accumulés au cours du deuxième cycle sont plus importants qu'au premier : à l'issue des trois premières années du deuxième cycle, moins d'un quart des résumés analytiques ont été achevés (27 sur 113). À une date comparable du premier cycle (mi-septembre 2013), près du double des résumés avaient été terminés (47 %, soit 48 des 103 examens des trois premières années).

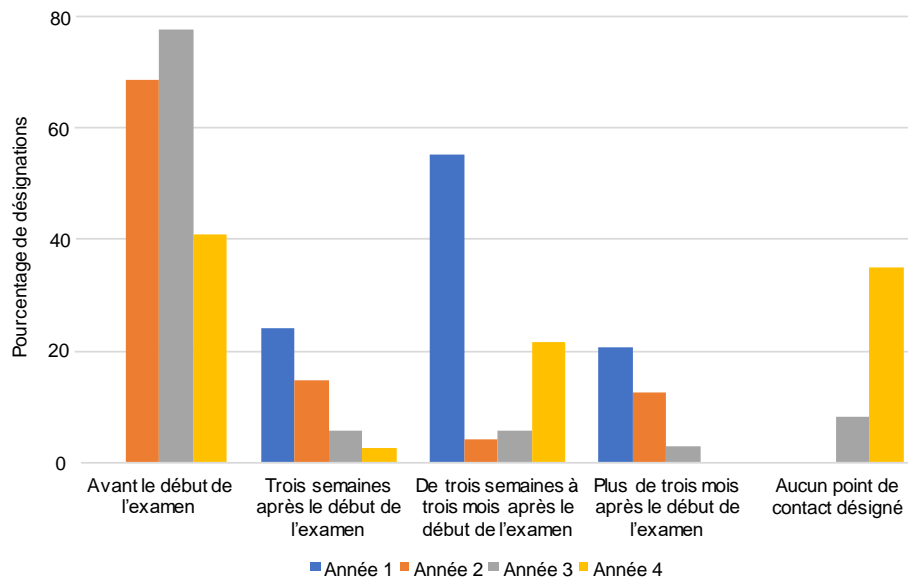
Figure V
Nombre médian de résumés analytiques achevés en septembre 2013 (premier cycle) et en septembre 2019 (deuxième cycle)



b) Du début de l'examen à la désignation d'un point de contact

10. Au moment de la rédaction de la présente note, plus de 140 points de contact sur 184 avaient été désignés pour le deuxième cycle. Près des trois quarts des candidatures ont été soumises dans le délai indicatif de trois semaines suivant la date de début de l'examen, voire avant cette date. Toutefois, malgré ce bilan positif, pour plus de 10 % des examens de la troisième année et plus d'un tiers des examens de la quatrième année, les points de contact n'ont pas encore été désignés ou l'ont été après plus de trois mois, ce qui retarde les examens dès cette étape initiale.

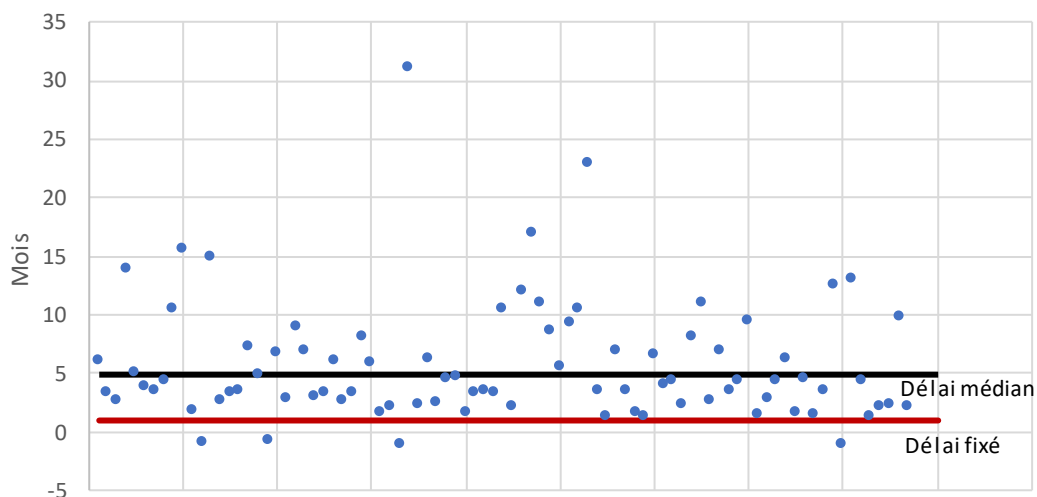
Figure VI
Deuxième cycle d'examen : délai entre le début de l'examen et la désignation d'un point de contact



c) Du début de l'examen à la première téléconférence ou visioconférence

11. Bien que les termes de référence prévoient que la première téléconférence ou visioconférence doit se dérouler au plus tard un mois après le début de l'examen, le délai médian pour les trois premières années du deuxième cycle est de cinq mois (compte tenu du fait que près d'un cinquième des premières téléconférences ou visioconférences n'ont pas encore eu lieu).

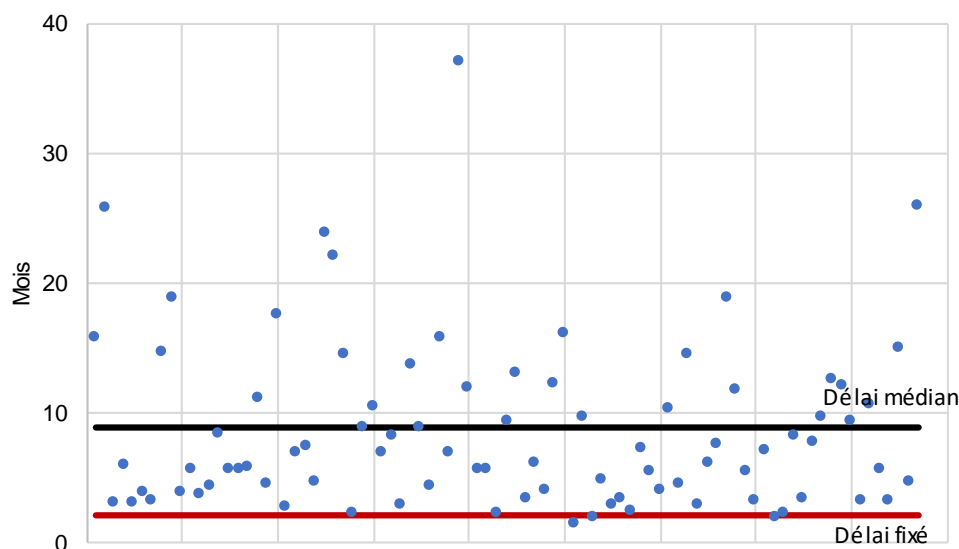
Figure VII
Deuxième cycle d'examen : délai entre le début de l'examen et la première téléconférence



d) Du début de l'examen à la présentation de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation

12. Le délai indicatif prévu pour la présentation de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation est de deux mois après la date de début de l'examen. La médiane pour les trois premières années du deuxième cycle est supérieure à 8,5 mois (compte tenu du fait que près d'un quart des listes de contrôle pour l'auto-évaluation n'ont pas encore été présentées).

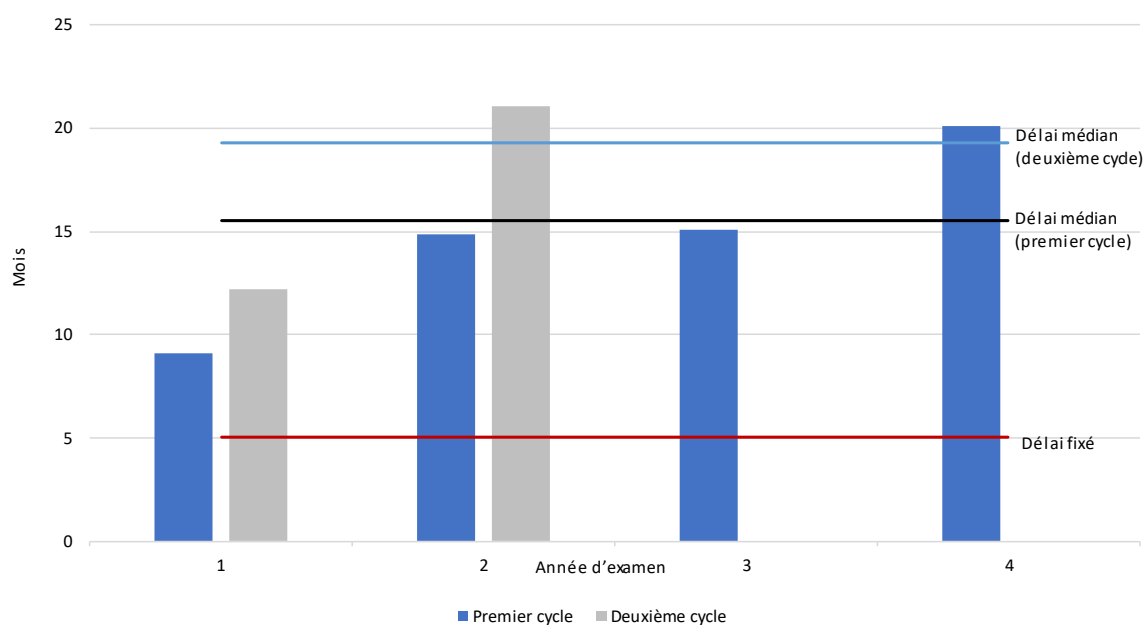
Figure VIII
Deuxième cycle d'examen : délai entre le début de l'examen et la présentation de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation



e) **Du début de l'examen à la visite de pays ou à la réunion conjointe**

13. Les termes de référence prévoient deux mois de dialogue direct, suivis de la rédaction du projet de rapport d'examen de pays dans un délai d'environ cinq mois après le début de l'examen. Pour les examens effectués au cours du premier cycle, le délai médian avant la conduite d'une visite de pays ou d'une réunion conjointe est supérieur à 15 mois (compte tenu du fait que pour certains examens, la visite de pays ou la réunion conjointe n'a pas encore eu lieu) et continue d'augmenter au fil des années d'examen. On observe une tendance similaire pour les examens du deuxième cycle (première et deuxième année), avec une médiane globale supérieure à 19 mois, les délais médians pour chaque année d'examen étant plus longs de plusieurs mois que ceux des première et deuxième années du premier cycle.

Figure IX
Délai médian entre le début de l'examen et la visite de pays ou la réunion conjointe



2. Causes et conséquences des retards dans l'achèvement des examens de pays

14. Un certain nombre de raisons expliquant les retards dans l'achèvement des examens de pays ont été mises en évidence dans la documentation établie précédemment par le secrétariat, les retards importants pris à deux étapes – la soumission par les États parties de leurs réponses aux listes de contrôle pour l'auto-évaluation et l'élaboration finale des résumés analytiques et des rapports d'examen de pays – étant les plus décisifs. D'autres facteurs expliquent le retard global : a) les retards conséquents dans la désignation de points de contact par certains États examinés ; b) les retards conséquents dans la désignation d'experts par les États examinateurs ; c) le nombre de langues utilisées pour certains examens, un délai supplémentaire étant alors nécessaire pour traiter la documentation de travail ; et d) le délai nécessaire pour que toutes les parties concernées parviennent à un consensus sur les résumés analytiques et les rapports d'examen de pays. En outre, de nombreux États parties ont signalé que la complexité du chapitre II et les consultations approfondies qu'ils devaient tenir avec les acteurs concernés étaient à l'origine de la plupart des retards.

15. En complément des informations fournies ci-dessus, il convient de noter qu'au moment de l'achèvement officiel du premier cycle d'examen, la Convention ne comptait que 144 Parties, ce qui a eu des conséquences sur la charge de travail du secrétariat. Au deuxième cycle, la plupart des États examinés pendant la troisième ou quatrième année font également office d'États examinateurs pour les examens en cours au titre de la même année ou des années précédentes, ce qui alourdit la charge de travail de toutes les parties concernées. Plus concrètement, plus de 90 % des États parties qui ont commencé à être examinés au cours de la quatrième année jouent également le rôle d'États examinateurs dans le cadre d'examens retardés des années précédentes ou d'examens en cours de la même année. C'est aussi le cas de plus de 80 % des États examinés la troisième année. À cause de ces retards, chaque membre du personnel du secrétariat travaillant sur les examens de pays est actuellement responsable, en moyenne, de 18,3 examens. La nécessité de réaliser de manière simultanée les examens retardés et ceux des années suivantes nuit aux capacités d'examen des États et du secrétariat. Par ailleurs, les retards et l'absence fréquente de réponse de la part des États parties alourdissent la charge de travail du secrétariat, qui doit assurer le suivi, et compliquent la programmation et la planification.

3. Conclusions et projections

16. Il ressort de l'analyse que des retards s'accumulent à tous les stades de l'examen et tout au long des années d'examen, la durée médiane d'un examen de pays étant supérieure à 31 mois la première année du deuxième cycle. Si l'on part du principe que les examens se poursuivront à leur rythme actuel, moins de la moitié de ceux des quatrième et cinquième années du deuxième cycle auront été achevés à la date prévue pour la fin du cycle, en juin 2021. Au vu de l'actuelle durée médiane, il est donc peu probable que le deuxième cycle soit achevé à la fin de la cinquième année.

17. Pour achever au moins la majorité des examens de pays avant le début de la phase suivante tout en préservant leur qualité, il est nécessaire de prolonger le deuxième cycle. De même que la Conférence a décidé, dans sa résolution 6/1, de lancer le deuxième cycle de la première phase alors que tous les examens du premier cycle n'étaient pas terminés, même si la plupart d'entre eux l'étaient, la deuxième phase pourrait être lancée lorsque la majorité des examens du deuxième cycle seront achevés. Les solutions envisagées comprennent, entre autres, une prolongation jusqu'à la fin de 2023 ou une prolongation de trois années entières, compte tenu des scénarios suivants :

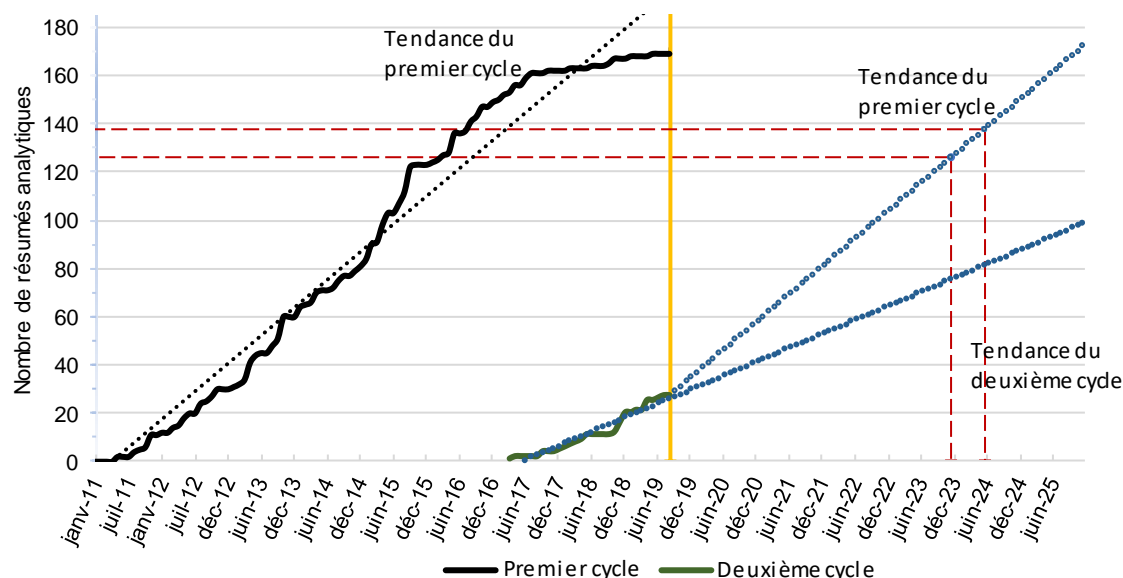
a) La figure X indique que, si l'on projette sur le deuxième cycle la tendance du premier cycle pour ce qui est du délai d'achèvement des examens, 68,5 % (126 sur 184) des examens du deuxième cycle seront achevés d'ici à la fin de 2023 ;

b) Comme l'illustre l'analyse des délais dans la figure X, les examens du deuxième cycle se caractérisent non seulement par des retards plus importants que

ceux du premier cycle à des dates comparables, mais aussi par un allongement des délais au fil des années d'examen (voir figure II). Si cette tendance au ralentissement se poursuit, seuls 40,7 % des examens seront terminés à la fin de 2023, et 44 % d'ici à juin 2024. Les États parties et le secrétariat devront donc redoubler d'efforts pour inverser cette tendance et atteindre un taux d'achèvement plus élevé.

Figure X

Projection du nombre cumulé de résumés analytiques achevés



IV. Possibilité d'une prolongation du deuxième cycle et aspects procéduraux

18. La Conférence n'a pris aucune décision formelle concernant le calendrier exact du cycle d'examen, des directives étant données dans ses résolutions 3/1 et 6/1 et aux paragraphes 13, 40 et 47 des termes de référence. Le paragraphe 3 de la résolution 3/1 fixe la durée de chaque cycle d'examen à cinq ans, et les paragraphes 6 et 7 de la résolution 6/1 établissent que la cinquième année du deuxième cycle est la dernière année de ce cycle. Parallèlement, au paragraphe 13 des termes de référence du Mécanisme d'examen, la Conférence a décidé que l'examen de tous les États qui sont parties à la Convention au début d'un cycle d'examen devrait être terminé avant qu'un nouveau cycle ne commence, et le paragraphe 47 des termes de référence prévoit que la phase d'examen est finalisée lorsque le stade atteint dans l'application de tous les articles de la Convention dans tous les États parties a été examiné. Le paragraphe 13 des termes de référence permet, dans des cas exceptionnels, de lancer un nouveau cycle avant que les examens du cycle précédent ne soient tous terminés.

19. La Conférence a donc limité les cycles à cinq ans en espérant que tous les examens seraient achevés à la fin de chaque cycle. Bien qu'elle ait envisagé la possibilité, dans des cas exceptionnels, de lancer un nouveau cycle avant que les examens ne soient tous terminés, elle est démunie face au scénario actuel, où la limite des cinq ans approche sans que la totalité ou la majorité des examens soient achevés.

20. Lu en parallèle avec les résolutions 3/1 et 6/1 de la Conférence, le paragraphe 13 des termes de référence donne donc lieu à deux interprétations. D'un côté, les dispositions peuvent être comprises comme suggérant qu'un nouveau cycle ne commence pas tant que les examens ne sont pas tous achevés, à moins que la Conférence ne décide de lancer le cycle suivant plus tôt que prévu. D'un autre côté, chaque cycle pourrait commencer automatiquement, les États parties et le secrétariat étant tenus d'achever tous les examens en temps voulu, à savoir dans un délai de cinq

ans. Selon la première interprétation, aucune prolongation formelle ne serait nécessaire, puisqu'un nouveau cycle devrait être lancé, tandis que la deuxième interprétation impliquerait la nécessité d'une prolongation formelle, faute de quoi le nouveau cycle commencerait automatiquement après la conclusion du cycle actuel de cinq ans.

21. Peu d'indications peuvent être tirées du lancement du deuxième cycle, décidé dans la résolution 6/1 de la Conférence, qui y constatait explicitement qu'un grand nombre d'États devenus parties à la Convention au début du premier cycle avaient achevé leurs examens, que plusieurs autres étaient à un stade avancé du processus (quatrième alinéa) et que certains nouveaux États parties avaient déjà achevé leur examen (cinquième alinéa). Il est donc difficile de savoir si la Conférence a choisi le scénario d'un lancement anticipé car de nombreux examens étaient achevés, ou si elle est partie du principe qu'à l'issue du cycle de cinq ans, le suivant commençait automatiquement.

22. En décidant de la voie à suivre, la Conférence pourrait appuyer la théorie selon laquelle un cycle ne se termine que lorsque tous les examens sont achevés, mais qu'un lancement anticipé est envisageable dans des cas exceptionnels. Le cas échéant, la Conférence aurait placé la barre haut pour l'achèvement du premier cycle, car les quatrième et cinquième alinéas de la résolution 6/1 établissent que la référence pour l'achèvement du premier cycle est un « nombre élevé » d'examens terminés. Comme seuls 27 des 113 examens des trois premières années du deuxième cycle sont terminés, les circonstances exceptionnelles justifiant un lancement anticipé ne sont pas réunies, ce qui signifie qu'aucune prolongation explicite n'est nécessaire tant qu'un plus grand nombre d'examens n'est pas terminé.

23. D'autres arguments étayaient la théorie selon laquelle chaque cycle dure cinq années civiles et, sachant que les États parties et le secrétariat sont censés avoir achevé tous les examens dans ce délai, la nouvelle phase commence automatiquement et peut même être lancée plus tôt par la Conférence. Dans ce cas, il serait nécessaire de prolonger officiellement la première phase, au moyen d'une décision ou d'une résolution.

24. Avec un taux d'achèvement réaliste de moins de 70 % des examens d'ici à la dixième session de la Conférence, fin 2023, les options de prolongation seraient, entre autres, les suivantes :

a) Prolongation officielle jusqu'en décembre 2023. En projetant les tendances du premier cycle sur le deuxième, partant donc du principe que le taux d'achèvement aura presque atteint 70 % en décembre 2023, la Conférence pourrait décider de prolonger la première phase de 2,5 ans, jusqu'à fin 2023. Sous réserve que ce taux d'achèvement soit atteint, ce qui pourra faire l'objet de nouvelles analyses et projections en amont de la neuvième session de la Conférence, en 2021, celle-ci pourrait lancer la phase suivante lors de sa dixième session, en 2023 ;

b) Prolongation jusqu'en juin 2024. Si l'on estime qu'il faut plus de temps pour atteindre un taux d'achèvement satisfaisant, la Conférence pourrait décider de prolonger la première phase de trois années complètes, jusqu'en juin 2024. Si la tendance est plus positive que ce que les projections actuelles suggèrent, la Conférence pourrait convenir de lancer plus tôt que prévu la phase suivante à sa dixième session.

V. Incidences budgétaires

25. Lorsqu'elle a lancé le deuxième cycle du Mécanisme, la Conférence des Parties a prié le secrétariat, au paragraphe 17 de sa résolution 6/1, de déterminer si le solde négatif des ressources pouvait être compensé par une optimisation des coûts ou des contributions volontaires, et d'en tenir compte lorsqu'il soumettrait le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2018-2019. Comme suite à cette demande, le secrétariat avait étudié combien il manquait de ressources pour faire fonctionner le

Mécanisme pendant les deux premières années du deuxième cycle, et conclu qu'à moins que des mesures de renforcement de l'efficacité permettent d'absorber au minimum 10 semaines de travail, le manque global de personnel ne pouvait pas être compensé par une optimisation des coûts. Si des dispositions ont été prises pour mobiliser des contributions volontaires supplémentaires de manière à couvrir les dépenses de fonctionnement du Mécanisme d'examen de l'application, le manque global de contributions volontaires ne permettait pas d'utiliser des fonds extrabudgétaires pour financer les postes supplémentaires nécessaires, à savoir un poste P-4 et deux postes P-3 de spécialiste de la prévention du crime et de la justice pénale, et les dépenses connexes de maintenance informatique et de communication pour l'exercice biennal 2018-2019.

26. Au moment de l'adoption de la résolution [71/208](#), intitulée « Action préventive et lutte contre la corruption et le transfert du produit de la corruption, facilitation du recouvrement des avoirs et restitution de ces avoirs à leurs propriétaires légitimes, notamment aux pays d'origine, conformément à la Convention des Nations Unies contre la corruption », l'Assemblée générale a appris que les ressources budgétaires nécessaires au financement de ces trois nouveaux postes et des autres objets de dépense seraient étudiées lors de l'examen du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2018-2019.

27. Le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2018-2019 [[A/72/6 \(Sect. 16\)](#)] prévoyait une augmentation de 454 300 dollars pour financer trois nouveaux postes de spécialiste de la prévention du crime et de la justice pénale (1 P-4 et 2 P-3) et les services communs dont leurs titulaires auraient besoin pour contribuer aux travaux du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption. La création de ces postes avait été demandée en vue de permettre au secrétariat de s'acquitter du mandat que lui avait confié la Conférence des États parties, défini en particulier dans les résolutions 3/1 et 6/1 de la Conférence et dans la résolution [64/237](#) de l'Assemblée générale, de réaliser efficacement des examens de pays dans les délais prescrits et de veiller à ce que la procédure d'examen réponde aux plus hautes exigences en termes de qualité, conformément à la résolution [71/208](#) de l'Assemblée générale.

28. Dans sa résolution [72/261](#) du 24 décembre 2017, intitulée « Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2018-2019 », l'Assemblée générale a décidé d'approuver la création de trois postes de spécialiste de la prévention du crime et de la justice pénale (1 P-4 et 2 P-3) dont les titulaires contribueraient aux travaux du Mécanisme.

29. La prolongation du deuxième cycle jusqu'à fin 2023 aurait des incidences financières minimales sur le financement extrabudgétaire du Mécanisme. Elle n'aurait aucune incidence sur le budget ordinaire, puisque les trois postes (1 P-4 et 2 P-3) et les frais généraux de fonctionnement correspondants seraient maintenus pendant la durée du mécanisme d'examen.

VI. Recommandations

30. Compte tenu des informations figurant dans le présent document, il semble nécessaire de prolonger la durée du deuxième cycle afin que les examens en cours et à venir soient achevés, y compris ceux des États qui ont récemment adhéré ou ne sont pas encore parties à la Convention, et que leur qualité soit garantie. Une prolongation permettrait en outre de préparer comme il convient la prochaine phase d'examen, qui doit débiter à l'issue du deuxième cycle.

31. La Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption souhaitera peut-être prendre en considération l'exemple récent des principes directeurs et caractéristiques du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant, établis par la Conférence des Parties à cette Convention,

qui prévoient que « le passage à une nouvelle phase n'est possible que lorsque 70 % des examens prévus au début de la phase précédente ont été achevés, à moins que la Conférence n'en décide autrement »³.

32. La Conférence des États parties souhaitera donc peut-être envisager de prolonger le deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application jusqu'à la fin de 2023 ou jusqu'en juin 2024, afin que la majorité des examens de pays du deuxième cycle puissent être achevés.

³ Résolution 9/1 de la Conférence, annexe, par. 10.