



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

Distr. générale
28 septembre 2010
Français
Original: anglais

Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption

Vienne, 13-15 décembre 2010

Bonnes pratiques de prévention de la corruption et dispositifs réglementaires destinés au secteur public*

Document d'information établi par le Secrétariat

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Bonnes pratiques visant à prévenir la corruption dans la gestion des finances publiques	3
III. Bonnes pratiques visant à promouvoir l'intégrité et la transparence dans l'administration publique	6
IV. Mesures de sensibilisation visant à prévenir la corruption	7
V. Partenariats entre les secteurs public et privé pour prévenir la corruption	10
A. Partenariats public-privé à l'échelle internationale	10
B. Partenariats sectoriels public-privé	12
C. Partenariats public-privé à l'échelle nationale	12
VI. Dispositifs réglementaires destinés au secteur public, y compris dispositions relatives aux conflits d'intérêts et codes de conduite professionnels	14
VII. Conclusions et recommandations	18

* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.



I. Introduction

1. À sa troisième session, tenue à Doha du 9 au 13 novembre 2009, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté la résolution 3/2 sur les mesures préventives, dans laquelle elle a décidé de constituer un groupe de travail intergouvernemental provisoire à composition non limitée chargé de la conseiller et de l'aider à mettre en œuvre le mandat dont elle avait été investie en matière de prévention de la corruption. Le Groupe de travail a été constitué conformément à l'article 63 de la Convention des Nations Unies contre la corruption¹.

2. Dans cette même résolution, la Conférence a décidé que le Groupe de travail s'acquitterait des fonctions suivantes:

a) Aider la Conférence à élaborer et à accumuler des connaissances dans le domaine de la prévention de la corruption;

b) Faciliter l'échange d'informations et d'expériences entre les États sur les mesures préventives et les pratiques en la matière;

c) Faciliter la collecte, la diffusion et la promotion des meilleures pratiques de prévention de la corruption;

d) Aider la Conférence à encourager la coopération entre toutes les parties prenantes et tous les secteurs de la société pour prévenir la corruption.

3. Dans la même résolution, la Conférence a prié l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) de recueillir, d'analyser et de diffuser des informations sur les bonnes pratiques dans le domaine de la prévention de la corruption en tenant compte des connaissances existantes au sein du système des Nations Unies et d'autres organisations pertinentes et en mettant tout particulièrement l'accent sur la passation des marchés publics, la gestion des financements publics, l'intégrité et la transparence dans l'administration publique, les activités de sensibilisation et les partenariats entre les secteurs public et privé pour prévenir la corruption. La Conférence a également prié l'Office de recueillir, d'analyser et de diffuser des informations sur les dispositifs réglementaires existants destinés au secteur public, et notamment les dispositions relatives aux conflits d'intérêts, et sur les codes de conduite professionnels, et de rendre compte au Groupe de travail des efforts déployés à cet égard.

4. En application de la résolution 3/2, le Secrétariat s'est efforcé de recueillir des informations sur les bonnes pratiques de prévention de la corruption dans les domaines susmentionnés et d'en faire une analyse préliminaire en vue d'établir le présent rapport. Si celui-ci se veut un recueil des connaissances existantes au sein du système des Nations Unies et d'autres organisations pertinentes, il ne prétend pas être exhaustif. Il donne plutôt une vue d'ensemble des pratiques de prévention de la corruption recensées par les organismes, fonds et programmes des Nations Unies et par d'autres organisations compétentes, ou signalées par les États parties à la Convention.

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2349, n° 42146.

5. À cet égard, il convient de rappeler que, dans sa résolution 1/2, 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. Dans la même résolution, elle a exhorté les États parties, et invité les États signataires, à remplir la liste de contrôle et à la renvoyer à l'Office dans le délai indiqué par ce dernier. À ce jour, 91 États parties ont communiqué des informations sur l'application d'un nombre limité d'articles de la Convention. Alors qu'une analyse globale de ces informations a été présentée à la Conférence à ses deuxième² et troisième³ sessions, le présent rapport rend compte de manière plus précise des efforts menés et des pratiques suivies pour appliquer les dispositions en question, telles que l'article 5 et les paragraphes 2 et 3 de l'article 9, qui portent respectivement sur les politiques et pratiques de prévention de la corruption et sur la gestion des finances publiques.

6. Compte tenu du fait que les connaissances et la documentation existantes sur la prévention de la corruption dans le cadre de la passation des marchés publics sont plus vastes que celles dont on dispose dans d'autres domaines de la prévention de la corruption, le Secrétariat a rendu compte des bonnes pratiques relatives à la passation des marchés publics dans un document d'information distinct (CAC/COSP/WG.4/2010/3).

II. Bonnes pratiques visant à prévenir la corruption dans la gestion des finances publiques

7. La bonne gestion des finances publiques joue un rôle clef dans la prévention de la corruption. Lorsque la réglementation et les procédures relatives à l'établissement et à l'adoption du budget sont peu claires ou insuffisantes, ou lorsque la surveillance et le contrôle des dépenses publiques ne sont pas assez approfondis, cela crée une vulnérabilité aux abus et, souvent, à la corruption. Connaître les pratiques efficaces en matière de gestion des finances publiques est donc une étape indispensable pour le recensement, le transfert et l'adaptation des bonnes pratiques.

8. Au niveau international, plusieurs organisations ont réalisé des recueils de bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques. Le site Web "Gouvernance et gestion publiques" de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comprend des informations sur la gestion financière publique, notamment sur la budgétisation et les dépenses publiques et sur les finances publiques⁴. Il présente également des bonnes pratiques dans ces deux domaines. La base de données de la Banque mondiale sur la réforme de la gestion des finances publiques⁵ comprend notamment des monographies nationales, des exemples de bonnes pratiques, des modèles de référence, des conseils et des orientations. Le site Web du Centre des Nations Unies pour le développement des capacités en matière de passation de marchés relie un vaste réseau de particuliers et

² CAC/COSP/2008/2.

³ CAC/COSP/2009/9.

⁴ www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html.

⁵ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTFINANCIALMGMT/0,,menuPK:313336~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:313218,00.html>.

d'organisations de pays développés et de pays en développement. Il offre un cadre pour l'échange d'informations sur les travaux de recherche, les analyses, les méthodes, les outils et les enseignements tirés de l'expérience concernant le développement des capacités dans le domaine de la passation de marchés⁶.

9. Les sites Web de la Banque asiatique de développement (section sur la gestion financière)⁷, de la Banque interaméricaine de développement (section sur les finances publiques)⁸ et de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire⁹ présentent également des bonnes pratiques. En outre, le site du U4 Anti-Corruption Resource Centre recense les meilleures pratiques et enseignements tirés de l'expérience dans sa section sur la corruption dans la gestion des finances publiques¹⁰.

10. Le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont publié, en 2004, un manuel intitulé "Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: Policies and Practices"¹¹, qui rend compte des politiques et pratiques suivies en matière de gestion des finances publiques dans la région arabe. Fruit d'un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le Fonds monétaire international et divers donateurs, le programme "Dépenses publiques et responsabilité financière" (PEFA)¹² présente sur son site Web le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, qui fournit des informations sur la mesure et le contrôle de la performance en la matière. Le site contient actuellement plus de 80 rapports d'évaluation de pays établis sur la base des indicateurs de performance énumérés dans le Cadre. Tout en étant centrés sur le contrôle et les résultats, ces rapports mettent également en relief les bonnes pratiques nationales.

11. Conscient de l'importance d'un système de gestion financière transparent et responsable pour prévenir la corruption, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) va organiser, en février et mars 2011, un cours d'apprentissage en ligne sur la lutte contre la corruption dans la gestion des finances publiques. Ce cours comprendra les cinq modules suivants: introduction au concept de corruption; corruption dans la gestion des finances publiques; mesures de lutte contre la corruption dans la gestion des finances publiques; systèmes de gestion de l'intégrité: un moyen de lutter contre la corruption; et corruption et blanchiment d'argent.

12. L'UNODC a recensé quelques pratiques nationales relatives à la gestion des finances publiques. Certains des 91 États parties qui ont répondu à la liste de contrôle expérimentale pour l'auto-évaluation de l'application de la Convention ont donné des exemples d'application réussie du paragraphe 2 de l'article 9, en vertu duquel les États doivent prendre des mesures pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques, et du paragraphe 3, qui prévoit

⁶ www.unpcdc.org.

⁷ www.adb.org/Financial-Management/default.asp.

⁸ www.iadb.org/en/topics/public-finance/public-finance,1199.html.

⁹ www.cabri-sbo.org/; <http://www.cabri-sbo.org/fr/publications-et-documents>.

¹⁰ www.u4.no/themes/pfm/main.cfm.

¹¹ www.igac.net/pdf/publications_desa_arabtransparency_e.pdf.

¹² <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PEFA/0,,menuPK:7313471~pagePK:7313134~piPK:7313172~theSitePK:7327438,00.html>.

la préservation de l'intégrité des documents concernant les dépenses et recettes publiques. Si les documents CAC/COSP/2008/2 et CAC/COSP/2009/9 présentent une analyse globale du respect de ces dispositions, certains des exemples d'application réussie qui ont été fournis méritent un examen plus approfondi.

13. Au sujet de ses procédures d'adoption du budget national (art. 9, par. 2, al. a), le Brésil a déclaré qu'aucun investissement dont l'exécution dépassait l'exercice budgétaire ne pouvait avoir lieu sans avoir été au préalable inclus dans le plan quadriennal. La Loi sur les orientations budgétaires tentait de synchroniser la Loi sur le budget annuel avec les objectifs et les buts déterminés dans le plan quadriennal. Le Nigéria a indiqué que la loi budgétaire annuelle votée par son Assemblée nationale prévoyait un suivi constant de l'exécution du budget et une supervision par l'Assemblée.

14. Au sujet des mesures adoptées pour communiquer en temps utile les dépenses et les recettes (art. 9, par. 2, al. b), le Brésil a indiqué que sa Constitution fédérale prévoyait l'obligation de publier, dans les 30 jours suivant la fin de chaque période de deux mois, un rapport récapitulatif sur l'exécution du budget. Il a également fait savoir que le Bureau du Contrôleur général avait créé un portail Web pour la transparence, lequel contenait des informations sur les ressources utilisées par les départements fédéraux, ou transférées à d'autres niveaux de l'administration, rendant ainsi compte des opérations, d'un montant total de plus de cinq mille milliards de dollars des États-Unis, effectuées par les administrations publiques. La Colombie a déclaré que toutes les entités publiques devaient rendre compte de leurs recettes et dépenses au Bureau du Contrôleur général, qui était habilité à demander des plans correctifs (entre mars et octobre 2006, 104 plans de ce type avaient été soumis). Les rapports concernant les recettes et les dépenses étaient saisis dans une base de données¹³ qui fournissait également des renseignements sur la mise en œuvre du Plan national de développement. L'Afghanistan a indiqué qu'un livret présentant en détail les recettes et les dépenses était publié régulièrement (tous les trimestres et tous les ans) et affiché sur le site Web du Ministère des finances. Chypre a indiqué qu'elle avait un système informatisé d'information financière et de comptabilité de gestion, utilisé par tous les ministères, qui fournissait des données mises à jour quotidiennement sur les recettes et les dépenses.

15. S'agissant des mesures adoptées pour créer ou renforcer le système de normes de comptabilité et d'audit (art. 9, par. 2, al. c) et les systèmes de gestion des risques et de contrôle interne (art. 9, par. 2, al. d), le Nigéria a indiqué que son Assemblée nationale était habilitée à procéder à l'audit des ministères, départements et organismes et à obliger leurs agents à fournir des explications sur l'exécution du budget. L'Indonésie a déclaré que la Cour des comptes nationale était chargée de vérifier la gestion des finances de l'État. Elle a en outre indiqué que chaque institution gouvernementale était dotée de son propre service d'audit interne. La Tanzanie a déclaré que chaque ministère, département et organisme avait un service d'audit interne et qu'un rapport annuel global de ces services était publié par le Vérificateur général des comptes. La Lettonie a indiqué que le Ministère des finances soumettait au conseil des ministres et au Bureau d'audit de l'État un rapport annuel sur les travaux des services d'audit interne des autres ministères et institutions.

¹³ www.sigob.gov.co.

16. En ce qui concerne les mesures correctives adoptées en cas de manquement aux exigences du paragraphe 2 de l'article 9 (art. 9, par. 2, al. e), le Canada a indiqué que la Loi fédérale sur la responsabilité créait une nouvelle infraction de détournement de fonds publics, sanctionnée par le versement d'une amende pouvant aller de 5 000 à 14 000 dollars canadiens et par le renvoi automatique de tout fonctionnaire reconnu coupable de cette infraction.

17. En ce qui concerne les mesures adoptées pour préserver l'intégrité des documents concernant les dépenses et recettes publiques (art. 9, par. 3), les Philippines ont déclaré que l'atteinte à l'intégrité des livres et des états comptables constituait une infraction administrative pour laquelle les fonctionnaires étaient passibles de licenciement et de perte de tout droit à prestation.

III. Bonnes pratiques visant à promouvoir l'intégrité et la transparence dans l'administration publique

18. L'importance de l'adoption et de la mise en œuvre de bonnes pratiques qui favorisent l'intégrité et la transparence dans l'administration publique est largement reconnue. Elle a été encore davantage mise en relief récemment du fait des très fortes sollicitations auxquelles l'administration publique a été soumise par la nécessité de réagir à la crise financière mondiale. Concernant la transparence, il a aussi été question, ces derniers temps, de l'accès aux informations. Plusieurs initiatives prises aux niveaux international et national pourraient renseigner utilement sur les bonnes pratiques dans ce domaine.

19. Dans sa résolution 2001/45, le Conseil économique et social a créé le Comité d'experts de l'administration publique. Ce comité, qui se réunit une fois par an à New York, soutient les travaux du Conseil dans le domaine de la promotion et du développement de l'administration publique et de la gouvernance dans les États Membres en rapport avec les objectifs du Millénaire pour le développement¹⁴. Son programme pour 2011-2013 comprend notamment des travaux sur les organismes, les pratiques, les problèmes et les politiques en matière de transparence et de responsabilité dans l'administration publique, y compris la relation entre l'administration et les institutions de contrôle des finances publiques.

20. La Division de l'administration publique et de la gestion du développement du DAES promeut la bonne gouvernance et une administration publique saine. Dans ce cadre, elle a travaillé sur les liens entre corruption, mauvaise administration et gestion déficiente, réalisant des études et des recueils de lois et de pratiques, et organisant des activités d'assistance technique. Ces travaux ont notamment facilité l'élaboration et l'adoption de la Charte de la fonction publique en Afrique¹⁵ et de la Charte ibéro-américaine de la fonction publique¹⁶ (voir aussi la section VI ci-après).

21. Le PNUD est actif à la fois dans le domaine de la lutte contre la corruption et dans celui de l'administration publique. À cet égard, il convient de noter que l'adoption de normes élevées d'intégrité et de transparence dans le secteur public est essentielle afin d'assurer efficacement les services nécessaires pour atteindre les

¹⁴ www.unpan.org/cepa.asp.

¹⁵ Document A/56/63-E/2001/21.

¹⁶ Document A/58/193.

objectifs du Millénaire pour le développement. Le Programme concernant la gouvernance dans la région arabe¹⁷ est un exemple d'initiative prise par le PNUD en faveur de la transparence et de la responsabilité, notamment dans le secteur public. Le PNUD appuie également les efforts faits par les États pour mettre en place des mesures reposant sur le mérite dans le secteur public, dont des systèmes de compensation et de rémunération fondés sur le comportement professionnel¹⁸.

22. L'OCDE considère l'intégrité dans l'administration publique comme un élément fondamental de la bonne gouvernance¹⁹. Elle aide en particulier les pays à examiner et moderniser leur cadre d'intégrité en recensant les bonnes pratiques et en élaborant des principes, lignes directrices et outils. Cet examen vise principalement à identifier les domaines les plus vulnérables à la faute professionnelle, au détournement de fonds et à la corruption. La méthode s'appuie sur les Principes de l'OCDE propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public²⁰, auxquels les responsables politiques à différents niveaux de gouvernement peuvent se référer. L'OCDE a aussi mis au point des outils de diagnostic, des références et des indicateurs visant à faciliter l'examen du cadre d'intégrité du pays. Les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public²¹ sont un autre produit utile dans ce domaine (voir aussi la section VI ci-après).

23. On trouvera des informations complémentaires parmi les ressources sur la dématérialisation des procédures gouvernementales mentionnées dans la section II du document CAC/COSP/WG.4/2010/3.

IV. Mesures de sensibilisation visant à prévenir la corruption

24. La sensibilisation du public aux effets négatifs de la corruption fait partie intégrante d'une stratégie efficace de prévention de la corruption. Dans sa résolution 3/2, la Conférence des États parties a reconnu que, si les États parties étaient responsables de l'application de la Convention, la promotion d'une culture d'intégrité, de transparence et de responsabilité et la prévention de la corruption incombaient à toutes les parties prenantes et à tous les secteurs de la société, conformément aux articles 7 à 13 de la Convention. À partir de l'expérience de l'UNODC et d'autres organisations compétentes, ainsi que des réponses des États parties à la liste de contrôle pour l'auto-évaluation, la présente section propose un catalogue non exhaustif des initiatives en cours en matière de sensibilisation, sans chercher à évaluer leur impact.

¹⁷ www.pogar.org/governance/transparency-and-accountability.aspx.

¹⁸ PNUD, Institutional Reform and Change Management: Managing Change in Public Sector Organisations, 2006: www.undp.org/capacity/instit.shtml.

¹⁹ www.oecd.org/document/2/0,3343,fr_2649_34135_42341816_1_1_1_1,00.html.

²⁰ www.oecd.org/dataoecd/59/54/1899161.pdf.

²¹ www.oecd.org/document/46/0,3343,fr_2649_34135_42340516_1_1_1_1,00.html.

25. Dans sa résolution 58/4 du 31 octobre 2003, l'Assemblée générale a, pour sensibiliser au problème de la corruption et faire connaître le rôle de la Convention des Nations Unies contre la corruption dans la lutte contre celle-ci et dans sa prévention, proclamé le 9 décembre Journée internationale de la lutte contre la corruption. Depuis, de nombreux organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales ont mené de grandes campagnes de sensibilisation à ce problème.

26. Ainsi, l'UNODC a lancé la campagne "Votre NON compte"²², qui vise à sensibiliser les esprits à la corruption et aux effets négatifs qu'elle a sur les personnes et les sociétés, et à promouvoir la Convention et la célébration de la Journée internationale de la lutte contre la corruption. Pour marquer la Journée de 2009, l'UNODC et le PNUD ont lancé une campagne mondiale qui mettait en avant le fait que la corruption faisait obstacle à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et avait un impact sur l'éducation, la santé, la justice, la démocratie, la prospérité et le développement. Cette campagne s'appuyait notamment sur des prospectus, des affiches, des CD et des communiqués de presse communs. L'UNODC a également invité tous ses bureaux extérieurs à célébrer la Journée internationale de la lutte contre la corruption et de nombreux chefs d'État ont participé aux activités organisées à cette occasion. Les bureaux extérieurs ont notamment organisé des tables rondes, des salons d'information, des conférences de presse, des séminaires universitaires et des concours d'écriture et de courts métrages afin de diffuser des informations par l'intermédiaire des chaînes de télévision et de radio, des journaux et des réseaux de téléphonie mobile nationaux. La campagne "Votre NON compte" de 2009 a également eu une résonance importante sur Internet, grâce au site Web, au groupe Facebook correspondant et au fil Twitter de l'UNODC.

27. L'UNODC et le Programme de communication pour la gouvernance et la responsabilité de la Banque mondiale ont organisé, en marge de la troisième session de la Conférence des États parties²³, une manifestation qui a permis à des professionnels de la lutte contre la corruption d'échanger des données d'expérience sur la collaboration avec les médias et les bonnes pratiques en matière de sensibilisation. Cette manifestation a fait ressortir que les actions de sensibilisation et les actions pédagogiques faisaient partie intégrante des efforts de lutte contre la corruption et qu'il était important de recenser les critères de succès des campagnes. Elle a permis de conclure que, pour être efficaces, ces campagnes nécessitaient un large appui, la formation de coalitions, un bon esprit d'initiative, une médiatisation importante et des pressions de la part de l'opinion publique. Les exemples de campagnes anticorruption ci-après sont tirés de présentations faites dans le cadre de cette manifestation.

28. Le programme intitulé "Un œil de lynx sur l'argent public" du Bureau du Contrôleur général du Brésil vise à promouvoir le changement dans la société par le biais de l'éducation, de l'accès à l'information et de la mobilisation sociale. À cette fin, le Bureau a créé une "école en ligne" qui propose des cours gratuits sur le contrôle interne, le contrôle social, le contrôle social du programme d'éducation du Gouvernement et les marchés publics. Il a également distribué plus de 1,5 million d'exemplaires gratuits de brochures. Le programme "Un pour tous et tous pour un

²² www.unodc.org/yournocounts/fr/index.html.

²³ www.unodc.org/yournocounts/fr/events/doha-2009.html.

pour l'éthique et la citoyenneté" du Bureau du Contrôleur général et de l'Institut Maurício de Sousa est destiné à promouvoir la citoyenneté, l'éthique et la responsabilité parmi les éducateurs, les étudiants, les familles et les communautés. Dans le cadre de ces programmes, le Bureau du Contrôleur général a publié des bandes dessinées et a organisé des concours de courts métrages et des concours de dessins pour les enfants. Il a en outre un site Web de sensibilisation spécialement conçu pour les jeunes²⁴.

29. L'équipe de sensibilisation du Bureau de l'Ombudsman rwandais parcourt le pays pour encourager la population à combattre, rejeter et dénoncer la corruption. Ses groupes cibles sont notamment les écoles secondaires et les établissements d'enseignement, les fonctionnaires, le secteur privé, la société civile, les médias et la police. Le Bureau a également créé des "clubs anticorruption" au sein d'écoles secondaires et d'établissements d'enseignement. Pour aider les Rwandais à signaler les cas de corruption, il a mis en place des cybercafés spéciaux et des numéros de téléphone gratuits. Entre autres activités de sensibilisation, il a aussi créé des panneaux porteurs de messages anticorruption, des pièces de théâtre, des récompenses de l'intégrité et des compétitions sportives sur le thème de la lutte contre la corruption.

30. L'organisation 5th Pillar, qui a son siège aux États-Unis d'Amérique, est une organisation non gouvernementale engagée dans diverses initiatives de sensibilisation, comme la campagne "Zero Currency to Fight Corruption". Dans le cadre de cette campagne, 5th Pillar a distribué dans le monde entier des billets d'une dénomination de zéro comportant un message anticorruption et destinés à être donnés aux fonctionnaires corrompus demandant un pot-de-vin. En 2007, l'organisation a ainsi distribué un million de billets de 0 roupie dans toute l'Inde. Le site Web "Zero Currency"²⁵ permet de télécharger ces billets en de nombreuses monnaies.

31. Parmi les informations qu'ils ont communiquées sur l'application de l'article 5 de la Convention à l'aide de la liste de contrôle pour l'auto-évaluation, plusieurs États ont décrit leurs pratiques en matière de sensibilisation à la corruption. Les paragraphes ci-après présentent des extraits de leurs réponses.

32. Le Bureau de lutte contre la corruption du Brunei Darussalam a fait appel aux médias pour adresser à la population des messages anticorruption, par exemple en diffusant des représentations de scènes inspirées d'affaires réelles sanctionnées par la justice. En outre, le Bureau de lutte contre la corruption et le Ministère de l'éducation ont lancé une campagne nationale prévoyant que tous les établissements d'enseignement – du primaire au niveau pré-universitaire – traitent de divers aspects de la prévention de la corruption. Le Bureau a également organisé des conférences, des présentations itinérantes et des expositions sur ce thème au niveau local.

33. Adoptant une approche à l'échelle des villages, la Commission indépendante contre la corruption de Maurice a créé des cercles d'intégrité avec la participation des dirigeants des communautés en question, et elle a sensibilisé les populations aux questions de corruption dans le cadre de cours du soir dispensés dans plusieurs langues.

²⁴ www.portalzinho.cgu.gov.br/.

²⁵ <http://zerocurrency.org/>.

34. Le Ministère polonais de l'intérieur et de l'administration a créé, en coopération avec d'autres institutions, un site Web destiné à informer le public des efforts menés par le Gouvernement pour prévenir la corruption et diffuser des renseignements sur les bonnes pratiques nationales et internationales de lutte contre la corruption. Grâce à ce site, le public peut aussi porter à l'attention des autorités compétentes, de façon anonyme, des cas de corruption.

V. Partenariats entre les secteurs public et privé pour prévenir la corruption

35. Ces dernières années, les acteurs des secteurs public et privé sont parvenus à la conclusion que les actions unilatérales ne permettaient pas d'obtenir des résultats efficaces et durables dans la lutte contre la corruption. L'engagement, la participation et la coopération de tous les secteurs de la société, y compris l'administration publique et le secteur commercial, sont nécessaires pour apporter une réponse globale au problème de la corruption.

36. Dans sa résolution 3/2, la Conférence des États parties a souligné le rôle que le secteur privé devait jouer dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène. Dans sa résolution 3/4 sur l'assistance technique, elle a engagé les États et l'UNODC à continuer de mettre en place et de promouvoir des partenariats coordonnés, y compris entre les secteurs public et privé, pour tirer parti des ressources en vue de faire progresser les activités d'assistance technique. On trouvera dans la présente section, qui se fonde sur l'expérience de l'UNODC et d'autres organismes concernés et sur la documentation existante en la matière, une vue d'ensemble non exhaustive d'initiatives qui ont réuni les secteurs public et privé dans la lutte contre la corruption. L'impact de ces initiatives n'a pas été évalué.

A. Partenariats public-privé à l'échelle internationale

37. Le Pacte mondial²⁶, principale initiative mondiale d'entreprises citoyennes, a été lancé en 2000. À ce jour, il a été signé par plus de 7 500 entreprises réparties dans plus de 135 pays, et des réseaux locaux existent ou sont en cours de création dans 90 pays. Il s'agit d'un pacte par lequel des entreprises s'engagent volontairement à aligner leurs opérations et leurs stratégies sur 10 principes universellement acceptés touchant les droits de l'homme, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption. Le dixième principe se lit comme suit: "Les entreprises sont invitées à agir contre la corruption sous toutes ses formes, y compris l'extorsion de fonds et les pots-de-vin"; adopté en juin 2004, peu après l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption par l'Assemblée générale, il met en évidence le fait que les acteurs des secteurs public et privé partagent la responsabilité de la lutte contre la corruption. La Convention est l'instrument juridique qui sous-tend ce dixième principe.

38. Le Groupe de travail sur le dixième principe du Pacte mondial est une plate-forme multipartite composée de plus de 50 organisations qui représentent les entreprises, les syndicats, les organisations internationales et la société civile. Il a

²⁶ www.unglobalcompact.org/Languages/french/index.html.

publié récemment deux documents, à savoir un guide sur la communication d'informations concernant le dixième principe et un guide pour la lutte contre la corruption dans la chaîne logistique qui s'adresse aux clients et aux fournisseurs.

39. Le portail Internet Business Fighting Corruption²⁷ de la Banque mondiale donne des conseils aux entreprises et à leurs partenaires pour réduire la corruption par le biais de l'action collective. En 2008, la Banque mondiale a publié sur ce sujet un guide qui est le fruit d'efforts conjoints menés par des entreprises, des organisations internationales et des organisations non gouvernementales, et qui est destiné à quiconque est responsable d'un projet ou d'un marché de grande envergure et à tous ceux qui subissent, directement ou indirectement, les effets néfastes de la corruption sur le milieu des affaires et la société.

40. Le Pacte d'intégrité²⁸ est un instrument mis au point par Transparency International pour aider les pouvoirs publics, les entreprises et les organisations de la société civile à lutter contre la corruption dans le domaine des marchés publics. Il s'agit d'un accord passé entre un gouvernement ou une administration publique et tous les soumissionnaires à un appels d'offres public. En énonçant les droits et les obligations des parties, ce pacte doit permettre de faire en sorte qu'aucune d'elles ne verse, propose, demande ou perçoive de pots-de-vin ni n'agisse de connivence avec une autre pour remporter un marché ou l'exécuter. Il oblige en outre les soumissionnaires à signaler toutes les commissions et autres frais payés par eux dans le cadre du marché. En cas de violation de ces règles, des sanctions sont appliquées: perte ou non-attribution du marché, rétention de la caution de soumission ou de bonne exécution, obligation de verser des dommages-intérêts ou inscription sur liste noire pour les soumissionnaires, et actions pénales ou disciplinaires pour les fonctionnaires.

41. L'UNODC a acquis une certaine expérience des partenariats avec des entités privées dans la mise en œuvre de projets de lutte contre la corruption. Il a ainsi publié en septembre 2009, en coopération avec PricewaterhouseCoopers (PwC), un rapport intitulé "Anti-Corruption Policies and Measures of the Fortune Global 500"²⁹. Cette étude, qui a été réalisée par PwC à titre gracieux et qui a bénéficié d'une contribution généreuse de la Suède, recense les mesures que les sociétés figurant dans le classement Fortune Global 500 de 2008 ont adoptées pour combattre la criminalité économique et la corruption. Elle vise à orienter les sociétés qui souhaitent adopter et mettre en œuvre une politique efficace de lutte contre la corruption mais ne possèdent peut-être pas les compétences nécessaires à cette fin, ou qui se proposent de réexaminer et de renforcer les mesures qu'ils ont déjà mises en place.

42. La Conférence des États parties et les groupes de travail qu'elle a mis sur pied mettent en permanence l'accent sur l'acquisition de connaissances dans les domaines couverts par la Convention. Dans ce cadre, l'UNODC a lancé un projet visant à réunir, valider et diffuser ces connaissances. Le répertoire en ligne des outils et ressources de lutte contre la corruption, ou UNODC TRACK (Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge), réunit des données juridiques et

²⁷ www.fightingcorruption.org/.

²⁸ www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

²⁹ www.unodc.org/unodc/fr/corruption/anti-corruption-policies-and-measures-of-the-fortune-global-500.html.

analytiques actuelles et validées dans les domaines couverts par la Convention. Ce portail, qui sera lancé le 9 décembre 2010, est développé avec les technologies les plus avancées, grâce à la contribution gracieusement apportée par Microsoft pour la première phase du projet.

B. Partenariats sectoriels public-privé

43. L'Initiative de transparence des industries extractives³⁰ regroupe des pays, des sociétés, des investisseurs, des organisations internationales et des représentants de la société civile désireux de renforcer la transparence et la responsabilité dans le secteur extractif. Elle vise à promouvoir la transparence des recettes par le biais d'une méthode permettant de contrôler et de comparer les montants versés par les entreprises et les recettes perçues par les pouvoirs publics au niveau national.

44. Les initiatives régionales d'application de la législation et de gouvernance en matière forestière³¹ concernent les questions liées à l'exploitation forestière illicite. Organisés conjointement par des États producteurs de bois, d'autres États et la Banque mondiale, ces processus politiques visent à mobiliser les États producteurs, consommateurs et donateurs au niveau ministériel pour qu'ils combattent l'exploitation forestière illicite, ainsi que le commerce et la corruption qui y sont associés. Dans le cadre de cette initiative, des conférences ministérielles se sont tenues dans la région de l'Asie de l'Est et du Pacifique en 2001, en Afrique en 2003, et en Europe et en Asie du Nord en 2005. Après la mobilisation d'un appui politique, il s'agit maintenant de passer à la mise en œuvre de projets et de réformes dans certains pays et régions.

C. Partenariats public-privé à l'échelle nationale

45. Des efforts plus ou moins concluants ont déjà été faits pour réunir et analyser des données sur les partenariats public-privé conclus à l'échelle nationale. Le portail Internet Business Fighting Corruption de la Banque mondiale, précédemment mentionné, présente 35 initiatives collectives de lutte contre la corruption, avec les bonnes pratiques et les enseignements qui en ont été tirés. La publication du Pacte mondial intitulée "Business Against Corruption: Case Stories and Examples"³² passe elle aussi en revue certaines initiatives d'action collective. Si nombre d'entre elles mériteraient d'être mises en valeur, le présent rapport en résume brièvement cinq, qui présentent un intérêt tout particulier.

46. Un groupe de travail composé de représentants d'organisations des secteurs public et privé, d'organisations internationales et de la société civile a été constitué au Nigéria, en 2008, pour élaborer des principes d'éthique des affaires. Au terme d'une recherche documentaire³³ visant à recenser les modèles existants, il a créé quatre groupes d'experts du secteur privé chargés de définir un ensemble minimum de principes à observer pour assurer l'éthique et la transparence dans les

³⁰ <http://eiti.org/fr>.

³¹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:20636550~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:985785,00.html>.

³² www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/BACbookFINAL.pdf.

³³ Cette recherche a été dirigée par Business Action Against Corruption.

transactions commerciales au Nigéria. Des discussions de groupe ont également été menées avec des citoyens ordinaires, qui ont proposé des principes similaires à ceux qui avaient été identifiés par les experts. L'UNODC coopère avec des associations du secteur privé pour faire en sorte que ces principes soient acceptés par diverses parties prenantes. Le Bureau de l'UNODC pour le Nigéria participe à cette initiative dans le cadre du projet visant à promouvoir la transparence et des pratiques commerciales éthiques dans le secteur privé nigérian, à établir des principes commerciaux solides et à appuyer les partenariats public-privé pour en garantir la mise en œuvre.

47. Le Forum national de lutte contre la corruption d'Afrique du Sud³⁴, qui comprend des représentants des pouvoirs publics, des entreprises et de la société civile, a été lancé en 2001. Chaque secteur est représenté par 10 membres qu'il nomme. Le Forum cherche à créer un consensus national grâce à la coordination de stratégies sectorielles de lutte contre la corruption. À cette fin, il conseille le gouvernement sur la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la corruption et certains secteurs sur l'amélioration des stratégies sectorielles. Le partenariat entre les secteurs public et privé et la société civile a encore été renforcé par le Programme national de lutte contre la corruption élaboré en 2005 et actualisé en 2009.

48. Le Pacte brésilien des entreprises pour l'intégrité et contre la corruption est une initiative fondée sur des principes qui a été instaurée en 2006. S'inspirant de la Convention des Nations Unies contre la corruption et des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, il a été lancé par l'Institut Ethos pour la responsabilité sociale des entreprises, en collaboration avec le cabinet de conseil PATRI (spécialisé dans les relations avec les pouvoirs publics et l'action publique), l'UNODC, le PNUD et le Comité brésilien du Pacte mondial. Le Pacte brésilien a été instauré pour combattre les pratiques illégales dans le milieu des affaires et le milieu politique et pour diffuser les bonnes pratiques en matière d'éthique des affaires. Il consiste en neuf recommandations visant à renforcer la transparence dans les transactions commerciales, en particulier celles qui sont liées aux campagnes électorales. Les membres de cette initiative doivent s'engager publiquement à respecter les principes écrits et à appliquer les règles internes, qui interdisent toute forme de corruption. Actuellement, le Pacte compte déjà plus de 500 signataires, y compris de nombreuses grosses entreprises brésiliennes. De nouveaux membres rejoignent régulièrement ses rangs, grâce notamment aux campagnes médiatiques qui en font la promotion. Par ailleurs, le Bureau du Contrôleur général du Brésil a dressé en 2008 une liste noire³⁵ que le secteur privé utilise pour vérifier s'il y a eu des irrégularités de gestion dans telle ou telle autre entreprise. En 2010, ce Bureau a lancé un site Internet visant à souligner le rôle que les entreprises devraient jouer en matière de prévention et de lutte contre la corruption³⁶. Il s'emploie également à dresser une liste publique des entreprises qui ont prouvé leur détermination à appliquer les mesures d'intégrité.

³⁴ www.nacf.org.za/.

³⁵ www.portaldatransparencia.gov.br.

³⁶ <http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/AreasAtuacao/IntegridadeEmpresas/index.asp>.

49. Le Pacte coréen anticorruption et protransparence est une initiative fondée sur des principes; il a été signé par des responsables des secteurs public et privé et de la société civile en vue de renforcer la transparence, de promouvoir la lutte contre la corruption et de former des alliances contre la corruption entre ces différents secteurs en Corée. Il repose sur la participation volontaire et la coopération mais les contrevenants sont dénoncés publiquement. Depuis qu'il a été signé en 2005, des pactes sectoriels ont été conclus dans les domaines de la construction, de la santé, des affaires sociales, de la finance et de l'éducation. Selon la Banque mondiale, le Pacte a été le catalyseur de l'adoption ou de la révision de 16 lois anticorruption en Corée. Il a aussi joué un rôle essentiel dans la création du Réseau local du Pacte mondial.

50. La fondation Business for Integrity and Stability of Our Nation 2020 (BISYON 2020)³⁷ a été établie en 2004 aux Philippines. Cette fondation privée lancée et dirigée par des entreprises a pour objectif principal de mobiliser des ressources pour appuyer des campagnes et des projets de lutte contre la corruption dans le pays. À cette fin, BISYON 2020 a mis sur pied le Fonds philippin pour l'intégrité, qui soutient des projets menés par des organismes tant publics que privés. Ce fonds est financé par un mécanisme d'échange de créances, des contributions du secteur privé et des dons individuels. Tous les dons sont déductibles des impôts. BISYON 2020 collabore avec le PNUD pour appliquer et exiger les normes de transparence et de responsabilité les plus élevées, notamment dans la communication d'informations précises aux donateurs pour tous les projets qu'il soutient financièrement.

VI. Dispositifs réglementaires destinés au secteur public, y compris dispositions relatives aux conflits d'intérêts et codes de conduite professionnels

51. S'il existe un certain nombre de dispositifs réglementaires destinés à lutter contre la corruption dans le secteur public, ceux-ci prennent fréquemment la forme de codes de conduite professionnels. Ces derniers sont prévus au paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention, qui dispose que les États parties s'efforcent d'appliquer des codes de conduite pour l'exercice correct, honorable et adéquat des fonctions publiques. En tant qu'instruments de lutte contre la corruption, la plupart des codes de conduite contiennent des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et servent à définir des normes régissant les obligations et les fonctions des employés auxquels ils s'appliquent, dans les administrations publiques et de nombreuses organisations internationales publiques³⁸.

52. Pour ce qui est de l'élaboration de codes de conduite, le paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention exige des États parties qu'ils prennent acte des initiatives pertinentes d'organisations régionales, interrégionales et multilatérales, telles que le Code international de conduite des agents de la fonction publique annexé à la résolution 51/59 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 1996.

³⁷ www.bisyon2020.org/.

³⁸ Voir la circulaire "Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies" (ST/SGB/2002/13), qui sert de code de conduite pour les fonctionnaires de l'Organisation.

Les dispositions relatives aux conflits d'intérêts et à l'impartialité sont des composantes essentielles du Code international de conduite. Elles s'appliquent aux agents qui occupent des postes de responsabilité, auxquels il est demandé de fonder leurs décisions exclusivement sur les faits, sans tenir compte de considérations extérieures qui pourraient les influencer. Selon l'article 4 du Code, pour éviter les conflits d'intérêts, les agents de la fonction publique "ne doivent opérer aucune transaction, assumer aucune position ou fonction ou avoir aucun intérêt financier ou commercial ou autres intérêts du même ordre qui soient incompatibles avec la nature et l'accomplissement de leurs fonctions, charges et devoirs". Le portail³⁹ du Réseau d'information en ligne des Nations Unies sur l'administration, administré par le DAES, présente un certain nombre de dispositifs réglementaires destinées au secteur public. On y intégrera également prochainement les codes de conduite de la fonction publique de plus de 100 pays, dans le cadre de la nouvelle base de connaissances contenant des études sur l'administration publique de divers pays⁴⁰. Selon une première analyse de ces informations, il apparaît que les codes de conduite des agents publics prévoient des mesures de lutte contre la corruption, ainsi que des dispositions générales en matière d'éthique destinées à promouvoir un niveau élevé d'intégrité. La Charte de la fonction publique en Afrique, qui est annexée à un rapport du Conseil économique et social à l'Assemblée générale⁴¹, contient un code de conduite de l'agent public qui aborde à plusieurs reprises la notion d'éthique. Ce code donne des définitions détaillées de l'intégrité et de la probité morale, et contient des dispositions relatives à la déclaration de patrimoine pour prévenir les conflits d'intérêts et l'enrichissement illicite. La Charte ibéro-américaine de la fonction publique, qui est également annexée à un rapport du Conseil économique et social à l'Assemblée générale⁴², repose sur des principes directeurs tels que l'éthique, l'honnêteté, la transparence, l'intégrité dans la gestion des ressources publiques et les moyens d'empêcher les conflits d'intérêt.

53. Au niveau national, les codes de conduite des agents publics peuvent être établis à partir de plusieurs sources. Il s'agit principalement de sources normatives, comme des textes réglementaires, ou contractuelles. La source a des incidences en matière de procédure, en particulier pour ce qui est du niveau de preuve requis et des sanctions encourues en cas de non-respect.

54. Certains codes de conduite peuvent viser des secteurs précis des services publics. Plusieurs types de codes sectoriels ont ainsi été élaborés en plus des codes qui s'appliquent aux agents publics en général. Des exemples de codes qui ont été mis au point pour les agents des services responsables de l'application des lois et des autorités judiciaires, ainsi que pour les membres des organes législatifs et d'autres élus, sont brièvement présentés ci-après.

55. Pour ce qui est des responsables de l'application des lois, des codes de conduite spécifiques sont mis au point compte tenu de la nature de leurs fonctions et de la marge de manœuvre dont ils disposent. Ces agents sont plus susceptibles que

³⁹ www.unpan.org/DPADM/StandardsCodes/RegionalPublicServiceCharter/tabid/1291/language/en-US/Default.aspx.

⁴⁰ www.unpan.org/unpacs.

⁴¹ A/56/63-E/2001/21, disponible à l'adresse <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001906.pdf>.

⁴² A/58/193, disponible à l'adresse <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012368.pdf>.

d'autres d'être exposés à la corruption lorsqu'ils s'occupent d'infractions liées à de grosses sommes d'argent, et ils sont confrontés à des délinquants qui ont souvent la motivation et les ressources nécessaires pour essayer de corrompre les enquêteurs ou d'autres responsables de l'application des lois. C'est pour cette raison que l'Assemblée générale a adopté, dans sa résolution 34/169 du 17 décembre 1979, le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois. Celui-ci prévoit, à son article 7, que les responsables de l'application des lois ne doivent commettre aucun acte de corruption et qu'ils doivent s'opposer vigoureusement à tous actes de ce genre. D'après d'autres recherches effectuées par l'UNODC, certains codes de conduite nationaux destinés aux responsables de l'application des lois prévoient des mesures supplémentaires pour les protéger de la corruption, comme la conduite des interrogatoires en présence de témoins ou, dans la mesure du possible, leur enregistrement sur support audio ou vidéo.

56. Contrairement à de nombreux autres agents publics, les agents du système judiciaire jouissent d'un degré élevé d'indépendance et d'une grande marge de manœuvre dans leur travail. Le premier paragraphe de l'article 11 de la Convention, tout en soulignant l'indépendance des magistrats et leur rôle crucial dans la lutte contre la corruption, exige des États parties qu'ils prennent des mesures pour: a) renforcer leur intégrité; et b) prévenir les possibilités de les corrompre. Les codes de conduite nationaux pour les magistrats s'inspirent souvent des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, qui ont été approuvés par le Conseil économique et social (résolution 2006/23). Ces Principes ont été élaborés par un groupe de juges aux traditions juridiques différentes, avec l'appui de l'UNODC, pour fournir un cadre régissant la conduite judiciaire. L'UNODC a publié en septembre 2007 un commentaire relatif aux Principes de Bangalore⁴³ qui explique en détail des notions telles que l'intégrité, l'impartialité et la rectitude. Certaines règles contenues dans des codes de conduite nationaux sont élaborées par les juges eux-mêmes et visent principalement à assurer la neutralité, en réalité et en apparence. De telles dispositions prévoient des normes relatives à la conduite à observer, notamment l'interdiction des contacts avec les parties intéressées et le rejet des procédures où l'impartialité peut être mise en doute. D'autres mesures destinées à éviter les conflits d'intérêts concernent les apparitions ou les déclarations publiques des juges, l'interdiction d'exercer une autre activité ou les restrictions en la matière et les déclarations d'intérêts.

57. Comme l'engagement partisan peut jouer un rôle clef dans l'obtention et l'exercice de fonctions électives, des codes de conduite spécifiques sont mis au point pour les membres d'organes législatifs et autres élus. Dans leur cas, des conflits d'intérêts peuvent survenir en relation avec des activités impliquant leurs électeurs et leur parti politique. C'est pourquoi les codes de conduite qui s'appliquent aux élus mettent généralement l'accent sur la transparence. L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) a élaboré à l'intention des parlementaires, en collaboration avec la Westminster Foundation for Democracy, un manuel consacré à l'éthique et au code de conduite parlementaires⁴⁴. Celui-ci donne des orientations en matière d'éthique et de conduite qui tiennent compte des contextes politique et culturel et respectent les normes internationales. Il énonce des mesures visant à prévenir les conflits d'intérêt et

⁴³ www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf.

⁴⁴ www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf.

proscrit l'usage de privilèges législatifs pour un avantage personnel ou à d'autres fins non législatives. Le site Internet⁴⁵ de l'Union interparlementaire propose des liens vers les sites des parlements d'une centaine d'États. Une première analyse des informations qu'on y trouve permet de constater que les codes de conduite nationaux destinés aux élus prévoient des mesures tendant à délimiter l'étendue de l'immunité législative ou parlementaire, qui ne doit pas servir à soustraire ceux qui en bénéficient de toute responsabilité pénale. Ces codes régissent également les conflits d'intérêts en recommandant des mesures relatives à l'obligation de déclaration du patrimoine et des transactions financières ainsi qu'aux dons et aux comptes de partis politiques, et ils interdisent le versement de sommes d'argent aux parlementaires pour l'exercice normal de leurs fonctions officielles.

58. Des règles supplémentaires plus sévères peuvent être adoptées pour les ministres et autres hauts responsables politiques auxquels leur poste confère un pouvoir, une influence et un niveau hiérarchique dont ne jouissent pas les autres fonctionnaires. Le paragraphe 5 de l'article 8 de la Convention exige des États parties qu'ils prennent des mesures faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public. Le premier paragraphe de l'article 52 prévoit qu'ils adoptent les mesures nécessaires pour que les institutions financières soumettent à une surveillance accrue les comptes que des personnes qui exercent, ou ont exercé, des fonctions publiques importantes et des membres de leur famille et de leur proche entourage cherchent à ouvrir ou détiennent directement ou cherchent à faire ouvrir ou font détenir par un intermédiaire. Si ces mesures peuvent entraîner l'adoption de codes de conduite spécifiques pour les personnes qui exercent des fonctions publiques importantes, il n'existe pas de normes mondiales dans ce domaine. Le Code de conduite des Commissaires⁴⁶ de l'Union européenne est un exemple de dispositif réglementaire international destiné aux personnes exerçant des fonctions publiques importantes. Il dispose que "l'élimination de tout risque de conflit d'intérêts contribue à assurer l'indépendance". À cette fin, le Code oblige les Commissaires à déclarer leurs intérêts financiers et leurs activités professionnelles, ainsi que ceux de leur conjoint.

59. Un élément clef de tout dispositif réglementaire est la définition et l'application de sanctions en cas de violation ou de non-respect d'une norme prescrite. Le paragraphe 6 de l'article 8 de la Convention prévoit que chaque État partie envisage de prendre des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui enfreignent les codes ou normes de conduite. Cette disposition donne acte du fait que les codes de conduite devraient constituer le fondement de l'action disciplinaire et prévoir des procédures et des sanctions en cas de non-respect. Si la plupart des codes examinés dans le cadre du présent rapport contiennent ce genre de dispositions, les informations concernant l'application de sanctions en cas de non-respect semblent rares.

⁴⁵ www.ipu.org/french/home.htm.

⁴⁶ SEC(2004) 1487/2.

VII. Conclusions et recommandations

60. Dans sa résolution 3/2, la Conférence demandait notamment au Groupe de travail de faciliter la collecte, la diffusion et la promotion des meilleures pratiques de prévention de la corruption. Elle priait aussi l'UNODC de recueillir, d'analyser et de diffuser des informations sur les bonnes pratiques dans ce domaine en tenant compte des connaissances existantes au sein du système des Nations Unies et d'autres organisations pertinentes.

61. Ce rappel étant fait, le présent rapport n'a pas pour ambition de broser un tableau exhaustif des pratiques suivies dans le domaine de la prévention de la corruption, ni d'analyser leur impact sur le plan qualitatif, analyse nécessaire pour identifier les bonnes pratiques.

62. Pour pouvoir identifier et diffuser des bonnes pratiques en matière de prévention, il faut d'abord prendre différentes mesures. Dans un premier temps, il faut accumuler des connaissances, c'est-à-dire une somme d'exemples de pratiques suffisamment importante et, partant, représentative. Ensuite, il est indispensable de déterminer comment faire la différence entre pratiques existantes et bonnes pratiques. Enfin, il est nécessaire de déterminer comment diffuser les bonnes pratiques et les reproduire en les adaptant aux conditions locales.

63. Pour ce qui est du premier point, le Groupe de travail voudra peut-être examiner comment l'Office pourrait réunir de manière plus systématique des informations sur les pratiques existantes en matière de prévention de la corruption. Comme le montre le présent rapport, ce genre d'informations peut provenir tant du système des Nations Unies et d'autres organisations compétentes que des États. Grâce au prix Champion du service public décerné par l'ONU, le DAES a réuni un certain nombre de bonnes pratiques en matière de transparence et de responsabilité dans le secteur public qu'il a diffusées au moyen d'une publication intitulée "Good Practices and Innovations in Public Governance" (2009). Le Groupe de travail voudra peut-être recommander que l'Office établisse des voies de communication et d'échange d'informations plus systématiques avec ces organismes. Il voudra peut-être aussi encourager les États à fournir, à titre volontaire, des informations pertinentes à l'Office. À ce sujet, on rappellera que dans sa résolution 1/8, intitulée "Pratiques optimales pour lutter contre la corruption", la Conférence invitait les États à présenter des propositions concernant les pratiques optimales relatives à un aspect de la Convention qui pourrait être jugé prioritaire. Vingt-cinq d'entre eux ont répondu à cet appel, ce qui a permis à l'Office de commencer à réunir des bonnes pratiques dans plusieurs domaines couverts par la Convention. Un autre moyen permettant aux États d'échanger des bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption est le mécanisme d'examen de l'application de la Convention, que la Conférence a adopté à sa troisième session (résolution 3/1). Toutefois, le chapitre de la Convention consacré aux mesures préventives ne sera examiné que pendant le deuxième cycle d'examen, qui commencera en 2015. Pour que l'Office puisse accumuler suffisamment de connaissances sur les pratiques existantes en matière de prévention, le Groupe de travail voudra peut-être recommander que les États parties fournissent à titre volontaire, par le biais de la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation, des informations sur les efforts qu'ils déploient pour mettre en œuvre le chapitre consacré aux mesures préventives. Cela pourrait notamment être

recommandé pour les États qui ne seront ni examinés ni examinateurs pendant la première année du premier cycle d'examen.

64. Pour ce qui est des deuxième et troisième points susmentionnés, le Groupe de travail voudra peut-être recommander une approche s'inspirant de débats similaires qui ont eu lieu au sein du système des Nations Unies et des conclusions de ces débats. Le DAES a publié en 2006 un document relatif aux innovations en matière de gouvernance et d'administration publique. Il a aussi publié en 2009, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), un guide sur le transfert et l'adaptation des innovations en matière de gouvernance. S'ils concernent des sujets différents, bien qu'ayant un lien avec la prévention de la corruption, ces documents donnent des informations utiles sur les indicateurs de bonnes pratiques et sur la reproduction et la transférabilité des bonnes pratiques. À partir de ces travaux, le Groupe de travail voudra peut-être recommander que l'Office mette au point, en consultation avec les entités concernées du système des Nations Unies, des indicateurs pour l'évaluation qualitative de l'impact des pratiques de prévention. Cette évaluation, qui doit permettre de mesurer en quoi une pratique contribue à diminuer les niveaux de corruption ou la tolérance face à la corruption, est une étape nécessaire pour la mise au point d'approches et de dispositifs visant la reproduction des bonnes pratiques. Enfin, le Groupe de travail voudra peut-être recommander que l'Office, en collaboration avec d'autres départements et organismes des Nations Unies, facilite le transfert et l'adaptation des bonnes pratiques.
