



Dispositions institutionnelles pour la prévention de la corruption :  
Réflexions autour de la mise en œuvre de l'Article 6 de la  
Convention des Nations Unies contre la corruption

Karen Hussmann  
Hannes Hechler  
Miguel Peñailillo

**U4 ISSUE 2009:9**  
**Traduction d'U4 ISSUE 2009:4**



# Dispositions institutionnelles pour la prévention de la corruption :

Réflexions autour de la mise en œuvre de l'Article 6 de la  
Convention des Nations Unies contre la corruption

de

Karen Hussmann

Hannes Hechler

Miguel Peñailillo

**U4 Issue 2009:9**



## **Publication U4**

Disponible en ligne sur :

[www.U4.no/document/publications.cfm](http://www.U4.no/document/publications.cfm)

Et sur commande à :

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Chr. Michelsen Institute

Jekteviksbakken 31

5006 Bergen

Tlf: + 47 47 93 80 00

Fax: + 47 47 93 00 01

E-mail: [U4@U4.no](mailto:U4@U4.no)

[www.U4.no](http://www.U4.no)

U4 ([www.U4.no](http://www.U4.no)) est un centre de ressources virtuel à l'usage des donateurs qui souhaitent gérer efficacement les problèmes de corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans le cadre de leurs activités. Nous y proposons des études ciblées, des formations locales ou par correspondance, un service d'assistance et enfin, un large choix de ressources en ligne – autant de services qui devraient permettre aux organismes donateurs d'entreprendre des actions à la fois mieux coordonnées et plus adaptées aux réalités du terrain.

Le Centre est géré par le Chr. Michelsen Institute (CMI : [www.cmi.no](http://www.cmi.no)), fondation privée de recherche en sciences sociales située à Bergen, en Norvège, qui se consacre à l'étude de questions liées au développement et aux droits de l'homme.

Organismes partenaires de U4 : DFID (Royaume-Uni), Norad (Norvège), Sida (Suède), Gtz (Allemagne), Cida (Canada), Ministère hollandais des Affaires étrangères, BTC (Belgique). et AusAID (Australie).

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux du ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des organismes partenaires de U4.

Droits d'auteur 2009 – U4 Anti-Corruption Resource Centre

Traduction : Maelle Duquesne

(Crédits photos :

crazytales562, <http://www.flickr.com/photos/crazytales562/2584071170/>

Leonieke, <http://www.flickr.com/photos/mokblog/478643511/>

\*\* Maurice \*\*, <http://www.flickr.com/photos/mauricedb/2706292588/>

Bovinity, <http://www.flickr.com/photos/bovinity/2883368341/in/set-72157607462211917/>

Marmottekidor, <http://www.flickr.com/photos/marmottekidor/3127367763/>

Ikikon\_18, <http://www.flickr.com/photos/siddharthashukla/2587740180/>

Ingvild Hestad, CMI)

## **Index des termes employés**

CNUCC, Convention des Nations Unies contre la corruption, politique anti-corruption, prévention de la corruption, coordination des politiques publiques, suivi des politiques publiques, mise en œuvre des politiques publiques, diffusion des connaissances, dispositions institutionnelles, organes / services anti-corruption

## **Numéro de projet**

29402

## **Titre du projet**

U4 Anti-Corruption Resource Centre

# Table des matières

Remerciements.....	6
Synthèse .....	6
Résumé Exécutif .....	7
<b>1. Introduction .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Quelle est la finalité de l'article 6 ? .....</b>	<b>11</b>
2.1. L'obligation des États Parties de veiller à l'existence d'un ou de plusieurs organes de prévention de la corruption .....	12
2.2. L'indépendance et les ressources nécessaires .....	12
<b>3. Les implications de la mise en œuvre de l'article 6 sur les politiques publiques.....</b>	<b>13</b>
3.1. La mise en œuvre des politiques anti-corruption .....	14
3.2. La supervision de la mise en œuvre des politiques anti-corruption.....	16
3.3. La coordination de la mise en œuvre des politiques anti-corruption et de la supervision.....	17
3.4. Accroître et diffuser les connaissances relatives à la prévention de la corruption .....	19
3.4.1. <i>Accroître les connaissances</i> .....	19
3.4.2. <i>Diffuser les connaissances</i> .....	20
3.5. Les moyens nécessaires à l'organe ou aux organes : indépendance et ressources .....	22
<b>4. Les différentes options de dispositions institutionnelles pour la prévention de la corruption.....</b>	<b>24</b>
<b>5. Considérations finales.....</b>	<b>25</b>
<b>6. Références .....</b>	<b>28</b>

## Remerciements

La présente publication est le fruit des précieux échanges que nous avons entretenus avec nos partenaires du monde entier. Nous ne serions toutefois pas parvenus aux mêmes résultats sans les précieuses contributions des partenaires qui ont généreusement accepté d'en effectuer la révision. Nous souhaiterions ici adresser nos plus sincères remerciements à Gretta Fenner-Zinkernagel (consultante indépendante), Phil Matsheza (PNUD), Jessica Schultz (Chr. Michelsen Institute, Norvège), Pauline Tamesis (PNUD), Marijana Trivunovic (consultante indépendante), Eduardo Vetere (International Association of Anti-Corruption Associations, IAACA), Dimitri Vlassis (ONUSC, Vienne), Robert J. Williams (Durham University, Royaume-Uni), et Johanna Wysluch (German Technical Cooperation, GTZ), pour leurs critiques constructives tout au long de la rédaction de ce document.

## Synthèse

De quel genre d'institutions un État doit-il se doter pour lutter efficacement contre la corruption ? Que signifie l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), qui requiert des États qu'ils assurent l'existence d'un ou de plusieurs organes de prévention de la corruption ? Certains y voient une invitation à instituer des organismes spécialisés dans la prévention de la corruption, un seul par pays de préférence. Si c'est effectivement une des options possibles, nous proposons toutefois ici une autre vision. En effet, les organismes en question étant appelés à assurer des tâches aussi diverses que la mise en œuvre, la coordination et la supervision des politiques anti-corruption, il semble indispensable que les gouvernements prévoient d'impliquer non pas une seule, mais tout un éventail d'institutions. Après une analyse dissociée des différentes fonctions prévues au titre de l'article 6, que nous effectuerons dans une perspective de mise en application des politiques publiques, nous tenterons de définir la notion d'« indépendance nécessaire » à laquelle doivent veiller les États pour que le ou les organes de prévention de la corruption puissent mener leur mission à bien sans l'ingérence éventuelle de tierces parties. Nous verrons également que cette « indépendance nécessaire » n'implique pas les mêmes obligations selon qu'elle renvoie à des missions de coordination, de supervision ou de mise en œuvre de politiques anti-corruption ou encore, à l'accroissement et à la diffusion des connaissances sur le sujet.

## Résumé Exécutif

La corruption est un phénomène aux multiples facettes, contre lequel un État doit nécessairement impliquer une multitude d'institutions, étatiques ou non. Il peut avoir recours à des organes déjà en place, en créer de nouveaux, ou préférer une alliance mixte. Il doit également clarifier les mandats et les fonctions de chacun et spécifier les rapports qui les lient. En d'autres mots, un État doit définir les *dispositions institutionnelles*<sup>1</sup> sur lesquelles reposent ses efforts de lutte contre la corruption.

La présente publication U4 analyse le contenu et les objectifs de l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) – un des articles fondateurs de la Convention –, en vertu duquel les États sont tenus d'assurer l'**existence** d'un ou plusieurs organes de **prévention de la corruption**. L'article, qui revêt caractère obligatoire, est complémentaire de l'article 5 relatif aux politiques et aux pratiques de prévention de la corruption. Nous étudierons ici les conséquences de l'application de l'article 6 sur les politiques publiques de prévention de la corruption.

Parallèlement aux dispositions spécifiques sur les organes de prévention de la corruption, l'article 6 énonce **plusieurs des fonctions** que ces derniers doivent remplir, à savoir **la mise en œuvre, la coordination et la supervision des politiques anti-corruption**, ainsi que **l'approfondissement et la diffusion des connaissances en matière de prévention de la corruption**. Les États Parties sont également tenus de veiller à **l'indépendance** de ce ou ces organes et de les pourvoir des **ressources** nécessaires à leurs activités. Ces obligations ont un certain nombre de répercussions sur l'élaboration des politiques publiques. L'analyse dissociée des différents volets de l'article 6, effectuée dans une perspective de mise en œuvre des politiques, devrait permettre de dégager des pistes de réflexion utiles aux responsables politiques, dirigeants d'institutions publiques et bailleurs qui accompagnent les pays dans la mise en œuvre de la CNUCC.

Sur les six **fonctions élémentaires** que, conformément à l'article 6, le ou les organes doivent assurer, la première – **la mise en œuvre des politiques anti-corruption** – renvoie à la batterie de mesures préventives édictées dans le Chapitre II. Ces dernières ne sont généralement pas appelées « politiques anti-corruption »<sup>2</sup> mais se réfèrent plutôt à un secteur ou un régime réglementaire spécifique : procédures de passation de marchés publics, politiques de probité, de transparence ou encore, d'accès à l'information... Une institution publique à elle seule ne peut raisonnablement pas se charger de mettre en œuvre toutes ces politiques de manière efficace ; la tâche demande l'intervention conjointe de plusieurs services. C'est bien souvent une gageure, non seulement parce que ces politiques anti-corruption impliquent de nombreuses institutions à la fois, mais en plus parce qu'elles rencontrent généralement de vives résistances. Pour être efficace, leur mise en œuvre requiert en outre des **procédures structurées et systématiques de communication, de formation et de pilotage**, basées sur des rôles et des responsabilités clairement définis ; elle exige également que les États Parties mobilisent tout un éventail d'institutions, dont bien souvent la plupart existent déjà.

La **supervision des politiques anti-corruption** constitue la seconde fonction décrite dans l'article 6. Parce qu'elle permet à la fois d'obtenir un retour sur les résultats et le rendement prévus et d'identifier les difficultés et les mesures de redressement nécessaires, la supervision est un facteur d'efficacité. Pourtant, elle est sans doute l'aspect le moins valorisé des efforts internationaux de lutte contre la corruption. Dans la mesure où la mise en œuvre des politiques anti-corruption implique une multitude d'institutions à différents niveaux de l'administration publique, il n'est sans doute pas inutile de

---

<sup>1</sup> Nous emploierons ici le terme de *dispositions institutionnelles* pour la lutte contre la corruption pour désigner l'existence et l'interaction de différentes institutions publiques qui, dans un pays donné, ont un mandat et/ou un rôle à jouer dans la prévention et la lutte contre la corruption.

<sup>2</sup> Bien que les « politiques anti-corruption » spécifiques ne portent en général pas ce nom, nous emploierons cependant ce terme tout au long du rapport pour désigner l'arsenal des politiques de prévention de la corruption dans son ensemble (comprenant les politiques en matière de passation de marchés publics, de probité, d'accès à l'information ou encore, de transparence).

procéder à une analyse de la notion de supervision, qui permettra de mieux en appréhender la complexité. Nous classerons l'activité de supervision en trois types :

- Les mécanismes de **supervision intra-institutionnelle** devraient exister au sein de chacune des agences impliquées dans la mise en œuvre d'une politique anti-corruption spécifique, de manière à contrôler les résultats de ces dernières vis-à-vis de leurs responsabilités et de leurs objectifs concrets respectifs. Ce type de supervision devrait s'inscrire dans le cadre d'une procédure régulière de contrôle des performances.
- Les procédures de **supervision au niveau interinstitutionnel** permettent de contrôler l'impact global d'une politique anti-corruption spécifique par le suivi des performances de toutes les institutions impliquées. Les stratégies gouvernementales de lutte contre la corruption reposant sur tout un ensemble de politiques, les États pourraient charger plusieurs institutions d'en assurer la supervision (par exemple, un bureau de suivi de la politique de passation de marchés publics, pour la politique de passation de marchés publics ; un conseil national pour la transparence, pour l'accès à l'information, etc.).
- La **supervision à l'échelon national** peut s'avérer utile si les États Parties entreprennent une stratégie globale de lutte contre la corruption au niveau national. Cette tâche, très différente des deux autres, peut être assignée à une institution nationale centrale. Elle peut notamment permettre de suivre les performances générales des pays en matière de prévention de la corruption, d'identifier d'éventuelles difficultés, de définir les priorités et, potentiellement, d'évaluer la conformité de la stratégie nationale avec la CNUCC et les autres obligations internationales de chaque pays.

Pour assurer la supervision des politiques anti-corruption, procédure nécessaire mais complexe, de nombreux pays devront certainement adopter une approche graduelle, adaptée à leurs capacités.

La troisième fonction énoncée dans l'article 6 est la coordination de la mise en œuvre des politiques anti-corruption, fondamentale étant donnée la multitude d'institutions publiques impliquées dans l'application de la stratégie de lutte contre la corruption nationale. Les fonctions de **coordination de la mise en œuvre des politiques** et de **coordination de la supervision de la mise en œuvre des politiques** doivent être clairement différenciées, car elles seront probablement confiées à des institutions différentes. La création de mécanismes de coordination devrait être guidée par deux questions clés : i) la coordination de quoi ? et, ii) la coordination de qui ? Durant la **phase de mise en œuvre** de politiques spécifiques de prévention de la corruption, la coordination des différents services impliqués sera probablement nécessaire pour l'élaboration de stratégies et d'outils de communication communs, ainsi que pour la conception de mécanismes de pilotage. La coordination de la mise en œuvre d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption est en revanche plus complexe, et devra être confiée à un organe ou un bureau du pouvoir exécutif jouissant de suffisamment de capacités et de poids politique pour contraindre les autres institutions gouvernementales à coopérer. Pendant la **phase de supervision**, la coordination des parties prenantes est indispensable pour collecter, partager et analyser l'information, échanger des expériences, tirer des leçons des différentes initiatives et, le cas échéant, introduire des mesures de redressement. Dans les pays appliquant des politiques de prévention spécifiques, ces fonctions peuvent être assumées par les services responsables de chacune des politiques (par exemple, le bureau chargé des passations de marchés publics, le service d'éthique publique, etc.). Par contre, la coordination de la supervision d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption pourra être confiée soit à un organe indépendant du gouvernement soit à un service autonome. Dans les deux cas, l'entité devra avoir suffisamment d'influence politique et de capacités institutionnelles pour convaincre toutes les autres institutions publiques participantes de coopérer. En fin de compte, les facteurs qui entravent généralement le plus la coordination interinstitutionnelle sont le manque de capacités institutionnelles, les rivalités entre institutions et le coût considérable des opérations.

La quatrième fonction stipulée dans l'article 6 se rapporte à **l'accroissement et à la diffusion des connaissances** relatives à la prévention de la corruption. Les besoins et les possibilités de recherches en matière de prévention de la corruption sont tels qu'il n'est ni raisonnable ni utile de centraliser cette activité auprès d'une seule organisation gouvernementale. A l'inverse, chaque État devrait encourager plusieurs institutions publiques et privées à mener des recherches, tout en veillant à centraliser les informations en différents points facilement accessibles. Les États Parties devront ensuite définir l'objectif et le public cible de la **diffusion de ces informations**. La publication à l'intention du secteur public pourrait être effectuée par un service, une entité ou un organisme public ou semi-public centralisé, par exemple celui qui se charge d'effectuer des recherches sur la corruption. Il conviendrait que ce type d'organe de gestion des connaissances du secteur public en matière de prévention de la corruption soit étroitement lié à l'organe ou aux organes de coordination et de supervision. D'un autre côté, les informations diffusées au grand public visent généralement d'autres objectifs, comme la mobilisation autour de réformes de lutte contre la corruption, l'information du public sur les effets des politiques et mesures de prévention de la corruption ou encore, la sensibilisation des citoyens. Certains gouvernements ont assigné les fonctions d'éducation à la prévention de la corruption et de diffusion des connaissances à des services spécialisés dans la lutte contre la corruption mais, ces derniers n'ayant pas les capacités de couvrir un champ d'action très large, cette stratégie convient peu aux pays vastes et ruraux. Pour toucher le grand public, les États Parties ont en revanche l'alternative de former des coalitions avec la société civile et les médias. Ils doivent cependant veiller à ce que ces derniers aient toute la liberté d'action nécessaire et puissent accéder aux informations qui leur sont utiles.

En dernier lieu, l'article 6 stipule que le ou les organes chargés de la prévention de la corruption doivent être **suffisamment indépendants** et disposer des **ressources matérielles et du personnel nécessaires** à l'exécution de ses ou de leurs fonctions. Le concept d'indépendance requiert une analyse du contexte de chaque pays, et plus particulièrement des fonctions précises dont se voient investis le ou les organes de prévention de la corruption ainsi que du contexte politique et juridique dans lequel il ou ils opèrent. Pour les besoins de ce rapport, nous ferons ici la distinction entre l'indépendance *organisationnelle*, *fonctionnelle* et *financière*. Le type d'indépendance dont les organes ont besoin varie selon leurs fonctions et dépend des dispositions institutionnelles du pays. Les gouvernements doivent par ailleurs consentir à leur allouer les ressources matérielles nécessaires et proposer des programmes spéciaux de formation à leur personnel. Ces conditions sont déterminantes pour la viabilité et l'efficacité du ou des organes de prévention de la corruption. Or de nombreux pays en développement risquent de manquer de ressources pour les honorer.

La lecture attentive de l'article 6, son interdépendance avec l'article 5 et l'analyse concise et systématique des conséquences de sa mise en œuvre à l'échelon national laissent présager d'une tâche complexe. L'article 6 reconnaît les multiples dispositions institutionnelles de prévention de la corruption déjà en place dans les États Parties. Il observe également que ces derniers doivent (re-)définir les dispositions institutionnelles en vigueur ou à venir selon leurs systèmes juridiques et institutionnels. Malgré cela, certains pays et experts, dans une interprétation quelque peu étroite de l'article 6, revendiquent l'instauration d'un seul et unique service de lutte contre la corruption. Inspirés par le succès de services anti-corruption polyvalents de Hong Kong et Singapour, d'autres – parmi lesquels certains bailleurs – exigent quant à eux la création d'une unique institution qui se chargerait à la fois de la prévention de la corruption, de la mise en vigueur des lois et de la sensibilisation du public. Les expériences négatives des nombreux pays qui ont tenté d'imiter ces modèles incitent néanmoins à la prudence.

Dans ce rapport, nous tenterons de démontrer pourquoi les États Parties doivent assigner les fonctions énumérées dans l'article 6 non pas à une seule, mais à plusieurs institutions. Pour cela, ils devront d'abord définir l'objet de leur action, puis les méthodes pour y parvenir et, enfin, identifier l'institution la plus appropriée pour chaque fonction. Les différents mandats et hiérarchies institutionnels devront à cet effet être clairement définis. Une bonne compréhension des interactions des institutions entre elles devrait par ailleurs optimiser la (re-)définition des dispositions institutionnelles pour la prévention de la corruption.

# 1. Introduction

Les institutions sont fondamentales. Or leur intégrité, leur légitimité et leur fonctionnement sont menacés par la corruption, les obligeant à une vigilance de tous les instants. La corruption est un phénomène aux multiples facettes, contre lequel un État doit nécessairement impliquer pléthore d'institutions, étatiques ou non, qui seront les vecteurs de la mise en œuvre des politiques anti-corruption (et de toutes les autres). Il peut avoir recours à des organes déjà en place, en créer de nouveaux, ou préférer une alliance mixte, en faisant appel ou non à des organes spécialisés dans la lutte contre la corruption. Il doit également prévoir périodiquement de renforcer ses institutions ou d'en instaurer de nouvelles, clarifier les mandats et les fonctions de chacune, spécifier les rapports qui les unissent et leur allouer les ressources adéquates. En d'autres mots, un État doit définir les *dispositions institutionnelles*<sup>3</sup> sur lesquelles reposent ses efforts de lutte contre la corruption.

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC),<sup>4</sup> qui constitue à ce jour le premier accord de lutte contre la corruption sur la scène internationale, reconnaît l'importance des institutions dans la prévention et la lutte contre la corruption.<sup>5</sup> En ce sens, elle ne stipule pas seulement les **mesures** à prendre pour enrayer la corruption (en l'occurrence, diverses mesures de prévention, de répression et de coopération) mais énonce également leurs **méthodes** de mise en œuvre, à savoir, tout un ensemble de politiques et d'institutions coordonnées de lutte contre la corruption, reposant sur une coopération étroite entre ces dernières.

La présente publication U4 vise à exposer les difficultés et les obstacles que les États Parties rencontrent dans l'assignation de fonctions spécifiques de prévention de la corruption à une ou plusieurs institutions. Plus concrètement, nous analyserons le contenu et les objectifs d'un des articles fondateurs de la CNUCC, l'article 6. Cet article, qui revêt caractère obligatoire, est étroitement lié à l'article 5, qu'il complète. Celui-ci énonce que les États Parties sont tenus « d'élaborer, appliquer ou poursuivre des politiques coordonnées » de prévention de la corruption. Nous étudierons donc parallèlement les deux articles et analyserons la finalité de l'article 6, non seulement dans une perspective juridico-institutionnelle, mais aussi au vu de ses conséquences sur les politiques publiques de prévention de la corruption.

L'analyse dissociée des différents volets de l'article 6, effectuée dans une perspective de mise en application des politiques, devrait permettre de dégager des pistes de réflexion utiles aux responsables politiques, dirigeants d'institutions publiques et bailleurs qui accompagnent les pays dans la mise en œuvre de la CNUCC. Le risque d'une lecture potentiellement trop étroite de cet article existe, qui ne mesurerait pas l'ampleur des implications politiques dérivant de l'interdépendance de l'article 5 et l'article 6 d'un côté, et de ces deux articles et des autres dispositions préventives énoncées dans le Chapitre II de la CNUCC de l'autre. Ainsi, par exemple, certains experts et bailleurs revendiquent l'instauration d'un **seul et unique** service spécialisé dans la lutte contre la corruption. Si une telle approche peut être valide dans le cadre de la Convention, l'article, pour sa part, laisse clairement le choix aux gouvernements de charger un ou plusieurs organes publics de la prévention de la corruption. Le Guide législatif de la CNUCC réaffirme d'ailleurs ce principe lorsqu'il énonce que « l'Article 6 ne

---

<sup>3</sup> Nous emploierons ici le terme de « dispositions institutionnelles pour la lutte contre la corruption » pour désigner l'existence et l'interaction de différentes institutions publiques qui, dans un pays donné, ont un mandat et/ou un rôle à jouer dans la prévention et la lutte contre la corruption

<sup>4</sup> La CNUCC poursuit les objectifs suivants: i) prévenir et lutter contre la corruption, ii) favoriser la coopération internationale et iii) promouvoir l'intégrité, la transparence et la gestion saine des affaires publiques. La CNUCC, et plus particulièrement le Chapitre II sur les mesures de prévention de la corruption, prévoient un certain nombre de dispositions qui relèvent de principes et de normes clés en matière de bonne gouvernance. Nous suivrons ici la terminologie employée par la Convention en matière de lutte contre la corruption ; les principes de bonne gouvernance seront donc sous-jacents à notre analyse.

<sup>5</sup> La CNUCC stipule explicitement que les États parties doivent assurer l'existence d'un ou de plusieurs organes de prévention de la corruption (art. 6) et l'existence d'un ou de plusieurs organes, ou de personnes, spécialisés dans la lutte contre la corruption (art. 36).

prévoit pas la constitution d'un service spécifique à un niveau en particulier, l'essentiel étant la capacité à remplir les fonctions énumérées » (ONUDC 2006). Comme nous le verrons, les répercussions de l'article 6 sur les politiques publiques laissent penser que la seconde approche est largement préférable. D'après certains, l'article 6 recommanderait également l'existence d'un ou plusieurs organes **spécialisés** dans la prévention de la corruption (OCDE 2008, ONUDC 2004). Ici encore, nous considérons qu'il est plus judicieux que les institutions gouvernementales investies du mandat le plus large intègrent des politiques et des mécanismes de prévention de la corruption à leurs responsabilités actuelles.

Au-delà des enjeux que sont la volonté politique et les capacités institutionnelles, nous nous concentrerons sur la complexité d'une mise en œuvre efficace de l'article 6 de la CNUCC. Par cet angle d'approche novateur, nous espérons à la fois susciter les débats nationaux parmi les responsables politiques et les experts et stimuler la recherche et l'analyse sur ces questions.

Dans cette optique, nous consacrerons la deuxième partie de ce rapport à l'analyse sommaire du contenu et de la finalité de l'article 6 et à la définition des **fonctions** (mise en œuvre des politiques, pilotage et coordination de la mise en œuvre des politiques et diffusion des connaissances) du ou des organes de prévention ainsi que des **caractéristiques** dont ce ou ces derniers doivent pouvoir bénéficier (indépendance de toute influence indue, ressources matérielles et personnel spécialisé). Dans la troisième partie, nous verrons les répercussions de la mise en œuvre de l'article 6 sur les politiques publiques et tenterons de déterminer les modalités optimales de mise en œuvre des différentes fonctions et caractéristiques institutionnelles. La quatrième partie sera consacrée aux différentes alternatives qui s'offrent aux États Parties et autres acteurs nationaux pour la définition des dispositions institutionnelles nationales en matière de prévention de la corruption. Les bailleurs devraient également pouvoir s'inspirer de ces réflexions pour leur travail d'assistance technique aux États Parties.

## 2. Quelle est la finalité de l'article 6 ?

L'article 6 du Chapitre II de la CNUCC relatif « à l'organe ou aux organes de prévention de la corruption » stipule ce qui suit :

1. Chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que : a) L'application des politiques visées à l'article 5 de la présente Convention et, s'il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application ; b) L'accroissement et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption.
2. Chaque État Partie accorde à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1 du présent article l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions, devraient leur être fournis.
3. Chaque État Partie communique au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le nom et l'adresse de l'autorité ou des autorités susceptibles d'aider d'autres États Parties à mettre au point et à appliquer des mesures spécifiques de prévention de la corruption.

L'analyse de l'article 6 requiert tout d'abord d'examiner son contenu et sa finalité.<sup>6</sup> Cet article, situé au début du Chapitre II sur les mesures préventives, s'intitule « organe ou organes de prévention de la

<sup>6</sup> Cet article est né lors de la première réunion de négociation, sur une proposition de l'Autriche et des Pays-Bas qui valorisaient de manière positive l'article 31 de la Convention sur le crime organisé transnational. L'article a été étoffé au cours des négociations sur la base des propositions d'un groupe de travail du Comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption. Pour plus de détails, consulter les Nations unies (2002).

corruption ». Il est interdépendant et complémentaire de l'article qui le précède, l'article 5, relatif aux politiques et pratiques de prévention de la corruption. L'article 6 se divise en trois paragraphes. Nous en analyserons ici les deux premiers : la nécessité de veiller à l'**existence** d'un ou de plusieurs organes de prévention de la corruption, et l'obligation de doter ce ou ces organes des **moyens nécessaires** à l'exercice de leurs fonctions.

## 2.1. L'obligation des États Parties de veiller à l'existence d'un ou de plusieurs organes de prévention de la corruption

L'article 6 établit clairement et directement l'obligation de chaque État partie de garantir l'existence d'un ou de plusieurs organes chargés de la prévention de la corruption. Les caractéristiques spécifiques de ce ou ces organes relèvent des principes fondamentaux du système juridique de chaque État. Si l'article ne préconise aucune de ces caractéristiques, l'obligation de constituer un ou plusieurs organes constitue en revanche une obligation.

### La constitution d'un ou de plusieurs organes

L'article 6 offre aux États Parties la possibilité de confier la responsabilité de la prévention de la corruption à un ou plusieurs organes. Notons que, lors des négociations, les avant-projets de la Convention laissaient également tous aux États Parties le choix de désigner ou de créer un ou plusieurs organismes. Dans certains pays, une institution telle qu'un service de lutte contre la corruption peut centraliser une part importante des efforts de prévention de la corruption et se voir confier la formulation, la coordination et la supervision de l'application des politiques anti-corruption. Dans d'autres États, cette tâche peut relever d'une multitude d'acteurs institutionnels régis par un système complexe de missions et d'autorité en matière de prévention de la corruption. C'est notamment le cas lorsque, par exemple, des bureaux gouvernementaux d'éthique, des organes de contrôle interne et des services sectoriels tels que le service en charge des marchés publics se partagent les responsabilités de la prévention de la corruption. Ces différentes modalités feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans les chapitres suivants.

### Un ou des organes préventifs

Le paragraphe 1 de l'article 6 stipule que le ou les organes doivent être préventifs, se charger d'appliquer, de coordonner et de superviser les politiques anti-corruption et veiller à l'accroissement et à la diffusion des connaissances relatives à la prévention de la corruption. Bien que ces fonctions soient citées à titre d'exemple, il apparaît clairement que les rédacteurs souhaitaient voir chaque État partie se doter d'un ou de plusieurs organes responsables des politiques de prévention de la corruption.<sup>7</sup>

## 2.2. L'indépendance et les ressources nécessaires

Le paragraphe 2 de l'article 6 édicte que le ou les organes doivent être dotés, premièrement, de l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions et deuxièmement, des ressources qui leur permettront de remplir leur tâche.

La Convention ne donne aucune précision sur le concept d'**indépendance**, qui est donc laissé à la libre interprétation de chacun.<sup>8</sup> Il faut néanmoins le comprendre comme la possibilité, pour le ou les

---

<sup>7</sup> Initialement, au cours des négociations, cet article a fait l'objet de nombreuses modifications au sujet des fonctions du ou des organes de prévention. Finalement, les signataires se sont accordés sur le fait que l'objectif des fonctions à remplir devait être la prévention, étroitement liée aux politiques publiques, comme l'indique le texte final.

<sup>8</sup> Les négociations n'ont pas abouti sur une définition précise de la notion d'indépendance du ou des organes de prévention de la corruption. Plusieurs propositions ont été examinées, parmi lesquelles l'indépendance

organes, d'exercer leurs fonctions de manière efficace. Les États Parties satisferont à cette obligation si, d'une part, ils investissent le ou les organes de l'autorité et des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions spécifiques de prévention de la corruption qui leur sont assignées et si, d'autre part, ils veillent à ce que le ou les organes ne subissent aucune influence indue. Pour ce faire, ils devront essentiellement s'efforcer de protéger le ou les organes de toute intervention inconvenante d'une tierce partie et s'abstenir eux-mêmes d'interférer de manière abusive auprès du ou des organes. Les méthodes que chaque État partie emploiera pour satisfaire à cette disposition seront, comme dans le cas du premier paragraphe, déterminées par les principes fondamentaux de son système juridique.

Le paragraphe 2 de l'article 6 édicte par ailleurs que les États Parties sont tenus de fournir les **ressources** nécessaires au bon fonctionnement du ou des organes de prévention de la corruption. Sont notamment inclus les ressources matérielles, le personnel spécialisé et la formation de ce personnel. Cette disposition de la Convention a caractère contraignant, bien que l'étendue et le volume des ressources et procédures concernées soient assujettis à la législation interne et aux processus décisionnels de chaque pays. Notons que les auteurs de la Convention considéraient que l'allocation de ressources à l'organe ou aux organes de prévention de la corruption était indispensable. Ils reconnaissaient donc que, sans ressources suffisantes, ce ou ces organismes verraient leur indépendance compromise, d'où le lien entre les deux dispositions.

### 3. Les implications de la mise en œuvre de l'article 6 sur les politiques publiques

Lorsqu'ils s'efforcent d'appliquer l'article 6, les États Parties doivent tenir compte d'un certain nombre de facteurs déterminants pour leurs politiques publiques. Il en va de même pour les bailleurs qui leur fournissent une assistance technique.

Dans l'article 6 de la Convention, la mention « d'un ou de plusieurs organes » de prévention de la corruption reflète la diversité des dispositions institutionnelles qui s'offrent potentiellement à chaque État partie selon son contexte national et son système politique et juridique. Venant compléter l'article 6 lui-même, le guide législatif de la Convention clarifie comment ce dernier doit être traduit dans la pratique : « L'article 6 ne prévoit pas la constitution d'un service spécifique à un niveau en particulier ; l'essentiel est la *capacité à remplir les fonctions énumérées dans l'article.* » (ONU DC 2006, 16) Ces fonctions, nous l'avons vu, incluent l'application des politiques visées à l'article 5 et, s'il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application, ainsi que l'accroissement et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption.

Il faut savoir que les négociateurs de la CNUCC considéraient que les mesures administratives et juridiques de lutte contre la corruption, parmi lesquelles la batterie de dispositions préventives énoncées dans le Chapitre II de la Convention,<sup>9</sup> ne suffisaient pas ; ils souhaitaient leur apporter la cohérence et la viabilité de politiques anti-corruption, lesquelles à leur tour devaient être mises en œuvre par un ou plusieurs organes de prévention de la corruption (Peñailillo, 2008). Nous analyserons maintenant ce que les différentes fonctions assignées à l'organe ou aux organes de prévention de la corruption au titre de l'article 6 impliquent dans la pratique, et verrons que ces fonctions peuvent être remplies par une ou par plusieurs institutions, sans oublier les autres dispositions préventives énoncées par la CNUCC.

---

« nécessaire », « adéquate », « opérationnelle », sans que les parties puissent s'accorder sur un terme plus précis (Nations unies 2002).

<sup>9</sup> Les dispositions en question sont les suivantes : Secteur public (art. 7), Codes de conduite des agents publics (art. 8), Passation de marchés public et gestion saine des finances publiques (art. 9), Reporting public (art. 10), Mesures relatives aux services et aux poursuites judiciaires (art. 11), Secteur privé (art. 12), Participation de la société civile (art. 13) et Mesures de prévention du blanchiment d'argent (art. 14).

### 3.1. La mise en œuvre des politiques anti-corruption

Comme nous l'avons vu, l'une des fonctions qu'un État partie peut assigner à l'organe ou aux organes visés à l'article 6 est l'**application des politiques de lutte contre la corruption** énoncées dans l'article 5 de la CNUCC. Avant de mesurer la portée de cette disposition, il peut être utile de revenir sur ce que la Convention entend par politiques anti-corruption, souvent réduites à des stratégies nationales globales de lutte contre la corruption.

Les politiques anti-corruption nationales<sup>10</sup> peuvent adopter différentes formes : politiques anti-corruption explicites (qui trouvent souvent leur expression dans des stratégies anti-corruption ou d'autres politiques similaires), politiques transversales pour la transparence ou l'intégrité du secteur public, ou encore amalgame de réformes du secteur public, souvent considérées comme des programmes anti-corruption implicites.<sup>11</sup> Il est difficile d'établir une distinction claire entre ces différentes options, qui ne sont pas incompatibles et sont souvent combinées les unes avec les autres dans la réalité. Soulignons que la mise en œuvre des dispositions préventives visées au Chapitre II de la CNUCC fait souvent l'objet d'une série de politiques transversales (programmes législatifs, réformes de la gestion et de l'administration des finances publiques, audits gouvernementaux et externes, politiques pour la transparence et la probité, etc.), sous la tutelle de différents ministères, services et autres organismes publics.<sup>12</sup>

Si l'adoption de politiques publiques est importante, la clé de leur succès réside dans la qualité de leur mise en œuvre. L'application de politiques de prévention de la corruption est tout aussi délicate que celle des autres politiques, mais est plus complexe du fait de la nature transversale des mesures (qui veut que plusieurs institutions publiques soient impliquées en même temps) et de leur incidence sur la distribution du pouvoir et la génération des revenus (illicites) – sans compter qu'elles rencontrent souvent une profonde résistance au changement.<sup>13</sup>

Pour être efficace, la mise en œuvre des politiques anti-corruption doit faire l'objet de **procédures structurées et systématiques de communication, de formation et de supervision**, et s'appuyer sur des rôles et des responsabilités bien définis. Ces processus devront au moins prévoir :

- La traduction des objectifs globaux en directives politiques précises prévoyant la définition des rôles et des responsabilités de chacune des parties concernées
- La transmission de l'orientation stratégique à tous les services publics impliqués et à leur personnel

---

<sup>10</sup> Paragraphe tiré de Hussmann (2007).

<sup>11</sup> Ces réformes centrales du secteur public couvrent souvent des domaines tels que la gestion des dépenses publiques et la transparence financière, la fonction publique, la justice et la décentralisation.

<sup>12</sup> Par exemple, la mise en œuvre des articles 7 et 8 peut relever de réformes de la fonction publique ou de politiques de gestion du secteur public dirigées par une commission de la fonction publique, un ministère de la fonction publique, un ministère aux réformes d'État ou un autre organisme analogue, mais la responsabilité de certaines de ces dispositions peut incomber à des bureaux d'éthique publique ou à des services de prévention de la corruption. La mise en œuvre de l'article 9 relève des politiques de gestion des finances publiques qui, par définition, impliquent la participation de différentes institutions publiques, comme le ministère des finances, les bureaux du contrôleur général ou du vérificateur des comptes, les bureaux en charge des marchés publics, etc. De la même façon, la mise en œuvre de l'article 11 ne dépend pas de l'exécutif mais requiert que les institutions du système judiciaire telles que la cour suprême, les conseils judiciaires, les bureaux du ministre de la Justice ou du procureur général ou encore, le pouvoir législatif, introduisent et/ou révisent les mesures d'intégrité.

<sup>13</sup> Par exemple, des réformes visant à assainir le financement des parties politiques peuvent modifier la distribution du pouvoir électoral, ou des réformes relatives au recrutement d'agents publics peut entraver le favoritisme dans la distribution des affectations. De même, la simplification des procédures administratives ou l'introduction d'un mécanisme efficace de supervision et la participation de la société civile peuvent limiter les tentatives de corruption et donc, les revenus supplémentaires des agents publics.

- La formation sur les objectifs et leurs répercussions organisationnelles et procédurales, adaptée au rôle spécifique de chaque service participant et aux différents niveaux de hiérarchie
- L'élaboration et la diffusion d'instructions administratives et procédurales détaillées à toutes les institutions publiques concernées
- L'instauration de dispositions et de procédures organisationnelles susceptibles de catalyser la coopération et la participation de toutes les parties prenantes
- La définition des besoins en matière de contrôle et l'instauration de dispositifs ad hoc de pilotage et de supervision, dont un système d'information et de communication et un mécanisme de coordination
- La mise en œuvre d'un programme de gestion du changement prévoyant l'identification des partisans et des opposants au changement, ainsi qu'un ensemble de mesures incitatives
- L'identification des ressources nécessaires et leur allocation

Une institution publique à elle seule ne peut raisonnablement pas se charger de toutes ces mesures de manière efficace ; la tâche demande l'intervention conjointe de plusieurs organismes. Dans le cas d'une politique pour la probité publique ou l'accès à l'information, par exemple, si la communication et la formation peuvent relever d'un service ou bureau central, la traduction des mesures publiques dans la pratique relève cependant de chacun des ministères, départements et autres services publics. En outre, pour que ces politiques soient réellement efficaces, le gouvernement doit prévoir l'instauration d'une entité ou d'un mécanisme de gestion des réclamations et des plaintes. Pour prendre un autre exemple, la communication et la formation en matière de passation de marchés publics peuvent être confiées à un bureau central de gestion des marchés publics, mais l'application courante des politiques en la matière engagera à la fois les bureaux de passation de marchés publics de chaque ministère et service public, le bureau d'adjudication ou l'entité analogue s'il y a lieu et enfin, le bureau du contrôleur général ou du vérificateur des comptes, notamment si des procédures de contrôle ex ante sont prévues. Idéalement, l'État prévoirait également un mécanisme de gestion des plaintes. L'assignation des responsabilités et des mandats à une ou à plusieurs institutions publiques dépend quant à elle du contexte politique, juridique et institutionnel de chaque pays.

La mise en œuvre d'une stratégie ou politique nationale globale de lutte contre la corruption s'avère encore plus complexe, car elle implique l'application de toute une batterie de politiques de prévention de la corruption.<sup>14</sup> La responsabilité de la mise en œuvre de chaque mesure relève ici des services gouvernementaux sectoriels correspondants – qui sont investis du mandat juridique, de l'autorité et des capacités institutionnelles nécessaires –, alors que la coordination et la supervision générale pourront être concentrées au sein d'un seul service (voir chapitre 3.2 et 3.3). En fait, certains pays ont commis l'erreur de confier la responsabilité générale de la mise en œuvre de leur politique ou stratégie nationale de lutte contre la corruption à une commission anti-corruption nationale, sans tenir compte du fait que ces institutions n'ont généralement pas l'autorité nécessaire pour obtenir la coopération des tout puissants ministères.<sup>15</sup> Ainsi, par exemple, le ministère des finances, le bureau du contrôleur général ou du vérificateur des comptes et le bureau d'adjudication ou l'entité analogue, chargés de la mise en œuvre des réformes en matière de gestion des finances publiques ou de passation de marchés publics dans le cadre d'une stratégie anti-corruption nationale, seront souvent peu disposés à coopérer avec un organisme de lutte contre la corruption.

---

<sup>14</sup> Les stratégies ou politiques anti-corruption nationales s'inspirent souvent des politiques et des réformes du secteur public, surtout dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la réforme de la fonction publique et de la justice, de la décentralisation, de la promotion de la participation de la société civile et du renforcement des médias (Husmann 2007).

<sup>15</sup> De nombreux pays connaissent ce problème, qui tend à être sous-estimé des gouvernements eux-mêmes. Si le rôle de coordination incombe à un service de niveau subalterne, les organes constitutionnels et statutaires risquent de refuser discrètement de coopérer, ce qui contribue à affaiblir des organismes anti-corruption déjà fragiles (Husmann 2007).

En somme, la mise en œuvre de politiques de prévention de la corruption visées à l'article 6 exige inéluctablement la mobilisation d'une multiplicité d'institutions et de services publics. Les politiques de prévention de la corruption, qui renvoient à la série de mesures préventives mentionnées au Chapitre II de la Convention, ne sont généralement pas conçues comme des politiques anti-corruption en tant que telles mais plutôt comme des politiques ciblées de passation de marchés publics, de probité, de transparence, d'accès à l'information, etc. Elles reposent donc sur tout un éventail d'institutions, dont la plupart sont déjà souvent en activité.

### 3.2. La supervision de la mise en œuvre des politiques anti-corruption

La **supervision** de la mise en œuvre des politiques anti-corruption constitue la seconde fonction du ou des organes décrite dans l'article 6. Cette fonction est essentielle pour toutes les parties prenantes à l'application des politiques anti-corruption. Elle est en effet un facteur d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques, parce qu'elle permet à la fois d'obtenir un retour sur les résultats et le rendement prévus, de détecter des difficultés et des facteurs « d'attraction ou répulsion », et d'identifier les mesures de redressement nécessaires en cas d'écart des objectifs initiaux. La supervision objective et régulière des politiques anti-corruption fait partie intégrante de la responsabilité publique, et la publication transparente des résultats qui en découlent est indispensable à la crédibilité des mesures prises auprès des institutions concernées et du grand public. L'article 5 de la CNUCC reconnaît d'ailleurs que les États doivent s'efforcer « d'évaluer périodiquement les instruments juridiques et les mesures administratives pertinents en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption. »

La supervision des politiques anti-corruption est sans doute l'aspect le moins valorisé des efforts internationaux de lutte contre la corruption. De récentes études démontrent que la supervision de la mise en œuvre des stratégies ou politiques anti-corruption nationales est particulièrement insuffisante, purement formelle, ou inexistante. Cet état de fait vient compliquer la mise en œuvre déjà difficile des politiques anti-corruption : sans informations concrètes sur les résultats et les impacts générés, personne n'est, ou ne peut être, contraint de rendre des comptes, de même qu'il est impossible de prendre des mesures correctives (Hussmann 2007). La notion de supervision devrait en outre être redéfinie et/ou élargie de manière à mieux refléter la complexité de la mise en œuvre des politiques anti-corruption et à mieux détailler les niveaux institutionnels concernés, que nous diviserons ici en trois : *intra-institutionnel*, *interinstitutionnel* et *national*, et dont nous tenterons maintenant de dégager les grandes lignes. Pour mieux susciter la réflexion du lecteur, nous avons choisi de ne pas intégrer les difficultés potentielles du processus à notre analyse, même si nous savons que, dans la pratique, la supervision de la mise en œuvre des politiques n'est jamais simple.

Dans la mesure où les politiques de prévention de la corruption sont de nature transversale et que leur mise en œuvre implique une multitude d'institutions à différents niveaux de l'administration publique (comme nous l'avons vu au chapitre 3.1), les performances de chaque service impliqué devraient faire l'objet d'une procédure de supervision alignée sur les responsabilités et les objectifs concrets de chacun d'entre eux. Un tel mécanisme de supervision intra-institutionnel devrait relever d'un système de contrôle régulier des performances. Parallèlement à cette procédure, l'impact global des politiques devrait être évalué par le biais d'un processus de supervision interinstitutionnelle appliqué à toutes les institutions concernées par la mise en œuvre des politiques anti-corruption. Ce niveau de supervision doit nécessairement se baser sur le reporting régulier résultant de la supervision intra-institutionnelle, et doit préférablement être confié à un organisme public spécifique bénéficiant pour cela d'un mandat juridique, de soutien politique, des capacités institutionnelles requises et de l'indépendance nécessaire (voir chapitre 3.5). Par exemple, la supervision de la mise en œuvre d'une politique de passation de marchés publics peut être assignée à un bureau central responsable des marchés publics, un bureau d'adjudication national ou tout autre service analogue ; la supervision d'une politique de gestion des conflits d'intérêt peut incomber à un bureau d'éthique nationale, un ministère de la fonction publique, ou tout autre service du même ordre ; la supervision d'une politique d'accès à l'information peut être confiée à un bureau ou conseil national pour la transparence ou au bureau d'un médiateur. De plus, dans certains pays, des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont lancé des audits

de performance, également connus sous le nom d'estimation des performances des services gouvernementaux, qui permettent d'analyser la rentabilité, le rendement opérationnel et l'efficacité générale des programmes gouvernementaux vis-à-vis de leurs objectifs (Peñailillo 2009). Ce type de supervision interinstitutionnelle devrait faire partie intégrante des procédures régulières de contrôle et d'évaluation de l'efficacité des politiques respectives.

Enfin, les États Parties adoptant une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption pourraient prévoir d'assigner le contrôle des performances de la mise en œuvre générale de cette dernière à une institution nationale centrale. Ce type de supervision nationale permet à un État à la fois de suivre ses performances globales en matière de prévention de la corruption, d'identifier d'éventuelles faiblesses et de définir ses priorités. Il peut également mettre ces procédures à profit pour rendre des comptes aux secrétariats de la CNUCC et des autres conventions de lutte contre la corruption. Notons toutefois que la supervision nationale ne peut donner de résultats significatifs que si elle peut obtenir des données régulières et crédibles des mécanismes de supervision intra-institutionnelle et interinstitutionnelle sur lesquels elle se base, ce qui ne va pas forcément de soi étant donnée la faiblesse des systèmes de gestion de l'information et l'insuffisance des capacités institutionnelles de certains pays (Peñailillo 2009). De plus, contrairement aux autres types de supervision, l'instauration d'un mécanisme de supervision nationale implique un certain nombre de contraintes, et notamment :

- L'autorité et le poids institutionnels (par exemple, une institution de supervision nationale aurait-elle le mandat et le soutien politique suffisants pour imposer à de puissants ministères ou services publics de rendre des comptes ?)
- L'instauration d'un système de gestion de l'information adéquat, basé sur des indicateurs pertinents (par exemple, comment le reporting national peut-il être compatible avec le reporting de niveau supérieur ? Comment garantir l'objectivité, la crédibilité et la rigueur des évaluations ? Comment permettre la participation et la contribution indépendantes de la société civile ? [Hussmann 2007]<sup>16</sup>)
- Les capacités institutionnelles (par exemple, quel genre de ressources humaines et financières obtiendrait une institution de supervision nationale ? Comment évaluer le système de supervision de temps en temps ?)

Cela ne signifie pas qu'il soit irréalisable de confier la tâche de la supervision nationale à un organe particulier, mais plutôt que les dispositifs de suivi doivent avoir parfaitement identifié et intégré ces contraintes. Si de nombreux pays, et plus particulièrement des pays en développement, ont bien instauré des stratégies anti-corruption nationales et différents types de systèmes de supervision, la plupart d'entre eux restent toutefois bien souvent purement théoriques (Norad 2008, Hussmann 2007). L'analyse approfondie des contraintes rencontrées jusqu'à présent devrait permettre de tirer des leçons utiles aux futurs efforts de supervision.

### 3.3. La coordination de la mise en œuvre des politiques anti-corruption et de la supervision

La troisième fonction énoncée dans l'article 6 est la **coordination** de la mise en œuvre des politiques anti-corruption. Cette tâche implique que toutes les institutions publiques participant à la mise en œuvre « de politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées »<sup>17</sup> entreprennent leurs

<sup>16</sup> La supervision continue des performances du secteur public effectuée par la société civile dans certains domaines des activités gouvernementales a contribué à impulser des changements et a apporté une certaine crédibilité et un soutien du public dans de nombreux pays.

<sup>17</sup> Voir article 5 de la CNUCC : « Chaque État Partie élabore et applique ou poursuit [...] des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité. »

activités de façon cohérente et autour d'un objectif commun. Elle revêt encore plus d'importance lorsque plusieurs institutions publiques et, dans certains cas, semi-publiques, participent à la mise en œuvre des politiques anti-corruption, ce qui est le cas dans la plupart des pays étant donné qu'il est rare qu'une institution ait l'autorité juridique et les compétences institutionnelles nécessaires pour appliquer à elle seule les multiples mécanismes et outils de prévention de la corruption visés au Chapitre II de la CNUCC (Peñailillo, 2008).

Des études ont démontré que, dans les États affichant de faibles capacités de coordination interinstitutionnelle, les mesures et politiques anti-corruption ont un impact très limité (Peñailillo, 2008).<sup>18</sup> Cela semble compréhensible dans la mesure où, nous l'avons vu, les politiques et mesures de prévention de la corruption impliquent souvent un large éventail d'institutions publiques qui reçoivent des missions précises de prévention de la corruption mais dont le mandat institutionnel est bien plus large (passation de marchés publics, gestion financière, administration de la fonction publique). Par ailleurs, les mécanismes préventifs s'appliquent également à des institutions publiques qui n'interviennent pas expressément dans la lutte contre la corruption mais fournissent des services publics tels que la santé, l'éducation ou l'équipement. Du fait de ce mélange complexe d'institutions, toutes plus ou moins impliquées dans la mise en œuvre des politiques anti-corruption, il devient très difficile d'établir les mécanismes de coordination adéquats.<sup>19</sup>

Qu'implique donc la charge de coordination des politiques anti-corruption pour le ou les organes concernés ? Les fonctions de coordination de la **mise en œuvre des politiques** et de coordination de la **supervision de la mise en œuvre des politiques** doivent être clairement différenciées, car elles seront probablement confiées à des institutions différentes. La création de mécanismes de coordination devrait être guidée par ces deux questions clés au moins : i) la coordination de quoi ? et, ii) la coordination de qui ?

Durant la **phase de mise en œuvre** de politiques spécifiques de prévention de la corruption, la coordination des différents organes impliqués sera probablement nécessaire pour la conception de programmes, l'élaboration de stratégies et d'outils de communication, ainsi que pour la création de mécanismes de pilotage et de supervision. La coordination de la mise en œuvre d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption est en revanche plus complexe. L'expérience suggère qu'il est préférable d'en confier la charge à un organe ou un bureau du pouvoir exécutif jouissant des capacités et du poids politique nécessaires pour inspirer suffisamment confiance aux autres institutions gouvernementales et obtenir leur coopération (Hussmann 2007). Elle pourrait également être assumée par un forum multi-institutionnel animé sur une base permanente ou tournante par une des institutions membres.

Pendant la **phase de supervision**, la coordination des parties prenantes est indispensable pour recueillir, partager et analyser l'information, échanger des expériences, tirer des leçons des différentes initiatives et, le cas échéant, introduire des mesures correctives. Dans les pays appliquant des politiques de prévention spécifiques, ces fonctions peuvent être assumées par les services responsables de chacune des politiques (par exemple, le bureau chargé des passations de marchés publics, le service d'éthique publique, etc.). Par contre, la coordination de la supervision d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption pourra être confiée soit à un organe indépendant du gouvernement, soit à un service autonome. Dans les deux cas, l'entité devra avoir suffisamment d'influence politique et de capacités institutionnelles pour convaincre toutes les autres institutions publiques participantes de coopérer. Si, en plus d'être indépendant du pouvoir exécutif, cet organisme jouit d'une certaine crédibilité et de confiance publique, il risque par contre d'avoir des difficultés à accéder aux

---

<sup>18</sup> « Les Rapports nationaux relatifs au mécanisme de suivi de la Convention interaméricaine contre la corruption, par exemple, ont à maintes fois recommandé aux États parties de renforcer leur coordination interinstitutionnelle. »

<sup>19</sup> Un rapport récemment publié indique que la coordination est souvent insuffisante ou inexistante et que les institutions chargées de cette fonction ne sont pas assez proactives (Hussmann 2007).

informations requises. Assigner la coordination de la supervision régulière de la stratégie de lutte contre la corruption nationale à un organe de l'exécutif et confier les évaluations extérieures périodiques à une institution ou un institut de recherche indépendant pourraient donc constituer une bonne alternative.

En fin de compte, les facteurs qui entravent généralement le plus la coordination interinstitutionnelle sont le manque de capacités institutionnelles, les rivalités entre institutions et le coût considérable des opérations. La conception d'un modèle institutionnel exigera donc de mettre les bénéfices attendus et les coûts prévisionnels en balance.

### 3.4. Accroître et diffuser les connaissances relatives à la prévention de la corruption

D'après l'article 6, la quatrième fonction pouvant être assumée par un ou plusieurs organes est **l'accroissement et la diffusion des connaissances** relatives à la prévention de la corruption. Les connaissances sont une condition sine qua non à la prise de décision des pouvoirs publics et à l'élaboration, la délibération et la supervision de politiques de qualité. Elles sont en outre tout aussi importantes pour créer une demande citoyenne de réformes anti-corruption et nourrir le soutien de l'opinion publique sur les mesures entreprises. De quel type de connaissances s'agit-il, dans quel but doivent-elles être produites et diffusées, et à quel public s'adressent-elles, sont autant de questions que nous allons aborder maintenant.

Alors qu'il existe pléthore d'informations sur la corruption, les niveaux de connaissances sur ce phénomène restent très incertains, sans parler des connaissances sur sa prévention. De même, très peu de témoignages existent des initiatives mises en œuvre avec succès dans les différents contextes nationaux. Dans l'ensemble, il devient urgent de « transformer les connaissances et les attitudes en comportements et en pratiques bien concrets » (Norad 2008). Sans entrer dans le détail sur les différences de définition entre l'information et les connaissances, la logique intrinsèque de l'article 6 laisse penser que les négociateurs de la CNUCC reconnaissent eux-mêmes la nécessité de bien comprendre les causes de la corruption, ses formes, ses conséquences, sa dynamique et enfin, les meilleurs moyens de l'éradiquer.

L'article 6 stipule que les connaissances relatives à la prévention de la corruption doivent être accrues et diffusées. Les États Parties sont donc tenus de produire des connaissances non seulement sur la corruption elle-même, mais aussi sur la prévention de la corruption, ainsi que sur leurs propres politiques et mesures préventives. Dans ce sens, l'article 6 renvoie à nouveau à l'article 5, qui notifie que les États Parties doivent s'efforcer « d'évaluer périodiquement les instruments juridiques et mesures administratives pertinents en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption ». Si de nombreuses institutions publiques et privées s'emploient à générer des connaissances sur la corruption, l'article 6 de la CNUCC stipule toutefois que la responsabilité politique et juridique de cette tâche incombe aux gouvernements nationaux. L'analyse qui suit se concentre donc uniquement sur le rôle des institutions gouvernementales dans la création et la diffusion des connaissances.

#### 3.4.1. Accroître les connaissances

Que signifie *accroître* les connaissances ? Dans quel but ? Pour quel public ? Quel genre de connaissances ? Dans le contexte de la CNUCC, l'accroissement des connaissances relatives à la prévention de la corruption peut avoir différents **objectifs**, que nous classerons ici en trois grandes catégories :

- i) les connaissances nécessaires à l'élaboration, la mise en œuvre, la supervision et le suivi des politiques
- ii) les connaissances diffusées lors de la formation et de la spécialisation des agents publics

- iii) les connaissances requises pour générer et conserver le soutien du public aux réformes de prévention de la corruption, y compris à des fins de sensibilisation du public.

Ces connaissances sont généralement destinées à différents **publics**, que l'on peut regrouper en trois catégories :

- i) les décideurs et dirigeants politiques
- ii) les agents publics dans le cadre de leur travail quotidien
- iii) le grand public, composé de multiples individus, parties prenantes et organisations.

Enfin, les connaissances, qui seront approfondies par le biais d'études, de rapports de suivi, ou de toute autre méthode, peuvent adopter de nombreuses **formes** : études de référence, enquêtes de perception, études sectorielles, études économique-politiques, analyses des parties prenantes, tableaux de bord d'indicateurs, rapports d'examen, etc.

Les objectifs, publics et formes de connaissances qui entrent en ligne de compte sont si variés qu'il semble évident que ces efforts peuvent, et doivent, être entrepris par plusieurs institutions. La recherche gouvernementale sur la corruption et sur sa prévention est une fonction qui a souvent été assignée à des organes spécialisés dans la lutte contre la corruption. Les résultats de leur travail sont pour l'instant peu documentés, et tout porte à croire que, face aux contraintes de capacités, les activités de recherches coûteuses seront externalisées (Meagher 2004, de Sousa 2006).<sup>20</sup> On peut donc se demander si les recherches en matière de prévention de la corruption doivent impérativement être centralisées auprès d'organes spécialisés, ou si elles pourraient également être confiées aux universités, instituts de recherche, instituts nationaux de statistiques, groupes de réflexion et même, aux organisations de la société civile. En outre, lesdits organes spécialisés étant souvent proches de l'exécutif et/ou mandatés pour effectuer les recherches, leurs travaux courent le risque d'être politisés, et donc de perdre en qualité et en objectivité.

En somme, les besoins et les possibilités de recherches en matière de prévention de la corruption sont tels qu'il n'est ni raisonnable ni utile de concentrer cette activité en une seule organisation gouvernementale. A l'inverse, chaque État devrait veiller à ce que les connaissances soient collectées en différents points, centralisées si possible et facilement accessibles.

### 3.4.2. Diffuser les connaissances

Avant de pouvoir être diffusées, les connaissances relatives à la prévention de la corruption doivent être collectées. Du fait de la nature transversale du problème, les informations requises sont disséminées parmi la multitude d'institutions et de disciplines scientifiques existant en la matière. La tâche n'est donc pas aisée. **Rassembler les connaissances existantes** en un point centralisé et facilement accessible, comme par exemple un site Internet ou une bibliothèque en ligne, permettrait à un maximum d'institutions et de parties prenantes d'y accéder.<sup>21</sup> Cela faciliterait par ailleurs l'identification des domaines non couverts par les recherches et permettrait de faire un état des lieux des compétences disponibles. La tâche pourrait par exemple être confiée à une entité publique ou à une université qui, pour réaliser un travail efficace, devrait se voir allouer des ressources conséquentes. D'un autre côté, les pays disposant d'une connectivité convenable pourront exploiter la rapidité de transfert des informations que leur apportent les technologies de l'information et de la communication. Dans tous les cas, la collecte des connaissances doit toujours être réalisée en fonction de l'objectif et du public cible de leur diffusion ultérieure.

---

<sup>20</sup> Meagher, qui a passé en revue 30 de ces organes, identifie « la recherche et l'analyse préventive » comme l'une de leurs six fonctions courantes.

<sup>21</sup> La Commission indonésienne pour l'éradication de la corruption KPK, par exemple, a instauré la Anti-Corruption Clearing House.

### La diffusion des connaissances auprès des institutions publiques :

Les connaissances relatives à la corruption et à sa prévention doivent être diffusées tout au long des différents stades des réformes anti-corruption, mais elles doivent l'être davantage en phase de mise en œuvre des politiques adoptées. C'est en effet grâce aux connaissances qui leur seront transmises lors de formations que les agents publics acquerront les compétences nécessaires à la bonne application desdites politiques. Cependant, les recherches en matière de corruption consistent bien souvent en de longs et minutieux rapports, formulés dans un jargon théorique et/ou spécialisé. Tout organe chargé de diffuser des connaissances devra donc prendre soin d'en adapter le style et le format en fonction du public cible. La diffusion auprès du secteur public pourrait être assignée à un service public ou semi-public centralisé, ou à un organe – celui-là même qui serait chargé de recueillir les informations relatives à la corruption –, qui devra toutefois rester en relation avec les instituts publics de formation ou autres organismes analogues. En outre, les institutions impliquées dans la mise en œuvre des politiques anti-corruption étant elles-mêmes susceptibles de produire des informations sur leurs activités, sur leurs impacts et sur les difficultés qu'elles rencontrent, la gestion publique des connaissances relatives à la prévention de la corruption devra impérativement se faire en corrélation avec la fonction de coordination et de supervision (voir chapitre 3.3).

### La diffusion des connaissances auprès du grand public :

La diffusion des connaissances au grand public répond à différents objectifs, parmi lesquels la mobilisation autour des réformes de lutte contre la corruption, l'information du public sur les effets des politiques et mesures de prévention de la corruption, la sensibilisation des citoyens,<sup>22</sup> ou même l'éducation à la prévention de la corruption (Marquette 2007, Keen 2000).<sup>23</sup> En effet, s'inspirant de l'approche tripartite de 'prévention-répression-éducation' de la Commission indépendante de lutte contre la corruption de Hong Kong (ICAC), certains États ont assigné une fonction d'éducation à la prévention de la corruption et de diffusion des connaissances à des services spécialisés dans la lutte contre la corruption. En fait, il semblerait que l'ICAC tire l'essentiel de son succès de son travail d'éducation du public. Soulignons toutefois que ces activités nécessitent des ressources considérables et qu'elles sont menées sur une zone très réduite et urbanisée. L'expérience n'est donc pas forcément reproductible facilement (Marquette 2007).<sup>24</sup> (Dans les pays vastes et essentiellement ruraux, les gouvernements qui souhaitent élargir l'impact de leurs initiatives peuvent par exemple former des coalitions avec la société civile et les médias – en prenant soin de laisser à ces derniers toute la liberté d'action nécessaire et un accès total aux informations dont ils ont besoin.) Dans tous les cas, les États devront veiller à ce que leurs campagnes de sensibilisation aillent au-delà des questions de corruption et d'éthique en tant que telles. Les citoyens doivent en effet être informés de l'ensemble des mesures de prévention de la corruption adoptées et du rôle qu'ils doivent jouer pour assurer leur succès. Ils doivent donc avoir connaissance de principes de prévention de la corruption tels que la transparence, le devoir de rendre des comptes, la participation et l'accès à l'information.

En somme, l'approfondissement et la diffusion des connaissances relatives à la prévention de la corruption relevant généralement d'une multitude d'institutions étatiques et non-étatiques, les États Parties devraient surtout s'employer à instaurer un environnement propice à la production et à la

---

<sup>22</sup> Pour plusieurs raisons : premièrement, on part du principe que le public exerce une surveillance des activités du gouvernement. Deuxièmement, les citoyens sont non seulement les victimes de la corruption, mais ils en sont également les auteurs (lorsqu'ils offrent des dessous-de-table, achètent des emplois, etc.). Troisièmement, les politiciens, les agents publics, les juges, etc. sont eux-mêmes des citoyens et leur connaissance du sujet est censée avoir des effets positifs sur la conduite du secteur public (Marquette 2007).

<sup>23</sup> « L'éducation du public peut inclure la diffusion d'informations et la sensibilisation à la corruption, le changement des perceptions et des attitudes vis-à-vis de la corruption, et la transmission des nouvelles compétences nécessaires à la lutte contre la corruption. » (Keen 2000, 6).

<sup>24</sup> Comme l'ont conseillé Doig, Watt et Williams (2005), les États parties devraient donc se poser les questions suivantes : « Les organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption devraient-ils s'engager dans l'éducation à la corruption pour les sociétés à la fois vastes et rurales ? Ces organismes sont généralement de petite taille et n'ont pas nécessairement les compétences nécessaires en matière d'éducation. Tous les États disposent de services d'éducation – doivent-ils assumer la responsabilité de l'éducation à la corruption ? »

collecte des connaissances, et veiller à la facilité d'accès et à la libre circulation des informations, lorsqu'elles sont publiques notamment.<sup>25</sup> De même, ils devraient encourager les recherches indépendantes. La collecte des connaissances et leur diffusion, dans le secteur public en particulier, pourraient être confiées à un organe unique, indépendant et doté des ressources nécessaires à l'exercice de cette fonction, qui pourrait par ailleurs contribuer à l'identification des domaines non couverts par les recherches.

### 3.5. Les moyens nécessaires à l'organe ou aux organes : indépendance et ressources

Comme nous l'avons vu au chapitre 2.2, l'article 6 stipule que le ou les organes chargés de la prévention de la corruption doivent être dotés de l'indépendance, du personnel spécialisé et des ressources matérielles nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Si chacun de ces critères est indispensable, nous nous emploierons surtout à définir ce que la notion d'*indépendance nécessaire* implique au regard des fonctions que nous avons vues dans les chapitres précédents. Nous dresserons tout d'abord un cadre conceptuel des différents types d'indépendance, que nous illustrerons par les distinctions opérées dans le cadre de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).<sup>26</sup> Dans un deuxième temps, après un examen rapide de différents exemples d'organes de prévention de la corruption, nous verrons que « l'indépendance nécessaire » du ou des organismes doit être définie selon leur fonction et/ou leurs objectifs.

L'INTOSAI classe l'indépendance institutionnelle en trois catégories : *l'indépendance organisationnelle*, *fonctionnelle* et *financière*. *L'indépendance organisationnelle* est définie comme le degré le moins probable de participation du gouvernement aux nominations des dirigeants des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), à leurs fonctions et à leurs processus décisionnels. *L'indépendance fonctionnelle* signifie que les ISC sont en mesure d'exercer leurs fonctions sans aucune ingérence de tierces parties ou du pouvoir exécutif, qui interviendraient par exemple pour faire obstacle à une procédure d'audit ou en influencer les priorités, les méthodes ou les résultats. *L'indépendance financière* se réfère au fait que le gouvernement ne puisse ni entraver ni restreindre les activités des ISC par une réduction de leur budget et/ou du budget d'autres organes associés. Bien que ces distinctions conceptuelles renvoient ici aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques, elles sont en réalité applicables à bien d'autres domaines. Elles illustrent en outre parfaitement les différentes formes d'indépendance dont devraient jouir les organes de prévention de la corruption en fonction du contexte politique et juridique dans lequel ils évoluent.

Deux facteurs au moins doivent être pris en compte pour évaluer le type et le degré d'indépendance dont devrait disposer un ou plusieurs organes de prévention de la corruption : *le contexte politique et juridique* dans lequel opère l'organe en question, et les *fonctions* qui lui ont été assignées. Pour en revenir à l'exemple des ISC, dans une démocratie parlementaire, une institution supérieure de contrôle des finances publiques est souvent le bras technique du parlement, lequel est quant à lui l'organe de contrôle politique du pays. Dans un tel contexte, et dans la mesure où l'ISC est censée assurer le contrôle externe de l'exécutif, elle devrait jouir d'une indépendance organisationnelle, fonctionnelle et, idéalement, financière vis-à-vis de ce dernier. En réalité, il est pourtant probable qu'elle pâtisse d'une grande dépendance organisationnelle au regard du parlement et que l'indépendance fonctionnelle des deux organismes soit très limitée. Le cas d'un bureau gouvernemental ou public d'éthique, par exemple, est très différent. Faisant partie intégrante du pouvoir exécutif, il n'aura naturellement que très peu d'indépendance organisationnelle, fonctionnelle, et même financière. Il serait cependant souhaitable qu'il jouisse au moins d'une certaine indépendance fonctionnelle

<sup>25</sup> Ce qui est de toute façon prévu dans les mesures préventives de la CNUCC.

<sup>26</sup> L'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), fondée en 1953, est une organisation autonome, indépendante et non politisée dont l'objectif est la promotion des échanges d'idées et d'expériences entre ses membres, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) du monde entier, dans le domaine de l'audit gouvernemental.

vis-à-vis des autres institutions gouvernementales pour parer à d'éventuelles interférences abusives de la part de ces dernières.

Dans la mesure où l'article 6 ne fournit pas de détails sur le concept d'*indépendance nécessaire*, il est impossible d'appliquer la même réflexion à l'organe ou aux organes de prévention de la corruption sans au préalable procéder à une analyse du contexte dans lequel chacun d'eux évolue. Dans cette optique, il convient non seulement de tenir compte des systèmes juridiques, institutionnels et politiques de chaque pays, mais aussi de la mission particulière assignée à l'organe ou aux organes de prévention. Ainsi, en ce qui concerne la **mise en œuvre** des politiques anti-corruption et leur coordination, l'indépendance nécessaire renvoie essentiellement à l'*indépendance financière* (c'est-à-dire au fait que le ou les organes soient assurés de disposer des ressources nécessaires à l'exercice de leurs fonctions), tout simplement parce que la plupart des organes de mise en œuvre des politiques relèvent du pouvoir exécutif et jouissent donc rarement d'indépendance organisationnelle. Un certain degré d'*indépendance fonctionnelle* leur permettrait par ailleurs de se préserver de toute immixtion abusive d'autres organes gouvernementaux dans leurs initiatives. Par exemple, une commission de la fonction publique ou un organe public analogue qui souhaite mettre en place un système d'affectation au mérite pour les hautes fonctions doit être protégé de toute influence indue des parties politiques, ministres, hauts fonctionnaires et/ou groupes d'intérêt susceptibles de vouloir modifier la conception du système ou fausser la procédure de sélection.

De la même manière, un gouvernement doit s'assurer que l'institution chargée de la **coordination** de la mise en œuvre des politiques anti-corruption puisse assumer sa fonction sans subir l'intrusion injustifiée d'un autre organe gouvernemental. L'institution en question devra donc disposer de suffisamment d'*indépendance financière* et *fonctionnelle*, tant au niveau juridique que politique, pour ne pas être écartée ou ignorée par d'autres puissants organes publics.

L'indépendance nécessaire à l'organe ou aux organes investis d'une fonction de **supervision** varie selon le type de supervision effectuée. Ainsi, la supervision intra-institutionnelle (par le biais d'évaluations des performances, d'audits internes, etc.) exigera un minimum d'*indépendance fonctionnelle* ; la supervision interinstitutionnelle (par exemple dans le cas d'un service de passation de marchés publics ou d'un bureau d'adjudication supervisant une politique de passation de marchés publics) demandera une certaine *indépendance* à la fois *fonctionnelle* et *financière* ; pour la supervision nationale d'une stratégie anti-corruption globale, l'*indépendance fonctionnelle* et *financière* de l'organe est indispensable, et son *indépendance organisationnelle* fortement souhaitable pour s'éviter toute interférence indue de tierces parties.

En ce qui concerne l'**accroissement et la diffusion des connaissances**, l'*indépendance organisationnelle* et *fonctionnelle* vis-à-vis de l'exécutif garantit une certaine neutralité politique, qui peut s'avérer précieuse pour le ou les organes chargés de cette fonction. Ce ou ces derniers peuvent jouer un rôle moteur dans l'orientation du discours public relatif à la corruption et à sa prévention, dans l'établissement de recommandations et dans l'apport d'une vision affranchie de toute tendance politique.

Enfin, concernant l'obligation faite aux États Parties d'allouer à l'organe ou aux organes les ressources nécessaires, les gouvernements doivent impérativement instaurer des procédures en la matière et consentir à allouer les ressources matérielles requises, offrir des possibilités d'évolution professionnelle et proposer des programmes de formation au personnel spécialisé. Ces conditions sont déterminantes pour la viabilité et l'efficacité du ou des organes de prévention de la corruption ; or de nombreux pays en développement risquent de manquer de ressources pour les honorer.

## 4. Les différentes options de dispositions institutionnelles pour la prévention de la corruption

La lecture attentive de l'article 6 de la CNUCC, son interdépendance avec l'article 5 et l'analyse concise et systématique des répercussions de sa mise en œuvre à l'échelon national laissent présager d'une tâche complexe pour les États Parties. L'article 6, qui se concentre sur les fonctions et les caractéristiques clés du ou des organes chargés de la prévention de la corruption et encourage l'existence de plus d'une institution spécialisée en la matière, reconnaît les multiples dispositions institutionnelles de prévention de la corruption déjà en place dans les États Parties, et suggère également que ces derniers (re-)définissent les dispositions institutionnelles en vigueur ou à venir selon leurs systèmes juridiques et institutionnels.

Malgré cela, comme nous l'avons vu, certains pays et experts font une interprétation quelque peu étroite de l'article 6 et, à ce titre, revendiquent soit l'instauration d'un seul et unique service de lutte contre la corruption, soit la création d'organes de prévention de la corruption « spécialisés » (OCDE, 2008 ; ONUDC, 2004). D'autres, pour la plupart originaires de pays où la corruption est perçue comme très répandue, envient des succès d'organismes anti-corruption polyvalents de Hong Kong, de Singapour ou du Botswana, réclament la création d'une institution unique qui se chargerait à la fois de la prévention de la corruption, de la mise en vigueur des lois et de la sensibilisation du public. Les expériences négatives des nombreux pays qui ont tenté de reproduire ces modèles incitent néanmoins à la prudence (l'analyse des causes de ces échecs dépassant le cadre de ce rapport, nous n'approfondiront pas cette question). Les gouvernements ont en outre souvent utilisé la création de services de lutte contre la corruption comme faire-valoir politique pour démontrer publiquement leur engagement (souvent vain) dans la lutte contre la corruption. Malgré l'échec évident de ces méthodes exportées de manière irréfléchie, nombre de bailleurs continuent toutefois de soutenir ce genre d'initiatives, au risque de les voir se solder par un énorme gâchis de ressources et une grande déception du public.

Le contexte est ici un facteur déterminant. En ce sens, la définition de dispositions institutionnelles les plus respectueuses possible de l'esprit de l'article 6 exige une analyse des contextes politiques et institutionnels spécifiques de chaque pays. Le Guide législatif de la CNUCC va d'ailleurs dans ce sens lorsqu'il stipule que « l'Article 6 ne prévoit pas la constitution d'un service spécifique à un niveau en particulier, l'essentiel étant la capacité à remplir les fonctions énumérées dans l'article » (ONUDC 2006, 16).

Nous l'avons vu, les répercussions de l'article 6 sur les politiques publiques des États Parties pousseront certainement ces derniers à assigner les fonctions de prévention de la corruption à plusieurs institutions. Pour cela, ils devront tout d'abord définir l'objet de leur mission, puis définir leurs méthodes de travail et, enfin, identifier l'institution la plus appropriée pour chaque fonction. Les différents mandats et les hiérarchies institutionnelles devront à cet effet être clairement définis, qui permettront également de mieux cerner les interactions liant les différentes institutions. Enfin, les États Parties doivent se garder de simplement « importer » les modèles d'autres pays.

Harmoniser le cadre institutionnel d'un pays en matière de prévention de la corruption est une tâche importante qui, dans la pratique, relève d'une véritable gageure. Les institutions évoluent généralement de façon ad hoc et n'obéissent pas nécessairement à des objectifs clairs ou à une organisation globale. Les initiatives anti-corruption suivent quant à elles des tendances et des motivations politiques inconstantes et dépendent de dirigeants hétéroclites. De trop nombreuses méthodes officielles sont vouées à l'échec et le maintien des dispositions institutionnelles en place les plus efficaces demande toute l'attention des États. Idéalement, les États Parties devraient pouvoir s'inspirer des leçons tirées des exemples de dispositions institutionnelles en vigueur dans les autres pays. La prévention de la corruption, et plus particulièrement la mise en œuvre, la supervision et la coordination des politiques anti-corruption, s'avèrent cependant très peu documentées, l'essentiel des études ayant jusqu'à présent essentiellement porté sur les organes spécialisés dans la lutte contre la

corruption. Certaines publications plus récentes ont néanmoins élargi leur champ d'étude, qui mériteraient de voir leurs recherches approfondies.<sup>27</sup>

## 5. Considérations finales

L'ambition de ce rapport était de nourrir le débat que mènent actuellement États Parties et spécialistes autour de la mise en œuvre de l'article 6 de la CNUCC. L'étude du contenu et de la finalité de ce dernier a permis de démontrer qu'il constituait une base idéale à l'instauration de politiques et d'institutions de prévention de la corruption à la fois cohérentes et viables. Elle a également révélé la complexité de sa mise en pratique. A la lumière de ces observations, il semble indispensable que les États Parties qui souhaitent (re-)définir leurs dispositions institutionnelles conformément à l'article 6 doivent **avant tout** procéder à l'analyse approfondie de leurs politiques et institutions de prévention de la corruption et générer de solides connaissances en la matière. Nous avons explicitement choisi de ne pas proposer ici de solutions, qui doivent être élaborées en fonction du contexte de chaque pays. Soulignons toutefois qu'au vu des répercussions de l'article 6 sur les politiques publiques, il semble évident qu'une institution ne peut se charger seule d'exercer les fonctions énumérées par la Convention et que les États Parties ont tout intérêt à les confier à un large éventail d'organismes publics. Il est par ailleurs souhaitable que les institutions gouvernementales investies du mandat le plus large intègrent des politiques et des mécanismes de prévention de la corruption à leurs méthodes de gestion institutionnelle. Enfin, l'analyse effectuée devrait pouvoir orienter les États Parties dans la mise en œuvre de l'article 6 de la CNUCC et guider les autres acteurs tels que les pays donateurs qui souhaitent aider ces derniers dans leur tâche. Dans cette perspective, nous leur livrons ici nos principales conclusions :

- Les États Parties doivent être conscients de leur obligation à garantir l'existence d'un ou de plusieurs organes chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que l'application, la supervision et la coordination des politiques anti-corruption (lesquelles sont mentionnées à l'article 5), ainsi que par l'accroissement et la diffusion des connaissances. Pour assurer le bon déroulement de ces missions, les États Parties doivent par ailleurs veiller à doter le ou les organismes de l'indépendance, du personnel et des ressources nécessaires.
- Chaque État partie pourra définir les méthodes à employer, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique. **Les possibilités d'application de l'article 6 sont donc innombrables.**
- Quelle que soit la méthode que le pays choisira pour appliquer l'article 6, il devra veiller à instaurer un système de communication et d'information à la fois efficient et efficace pour rendre des comptes sur ses politiques de prévention de la corruption devant la Conférence des États Parties et les Nations Unies. Cela implique de centraliser les informations pertinentes auprès d'une seule institution publique.
- Un organisme ne pouvant appliquer seul l'arsenal de politiques et de mesures anti-corruption mentionné au Chapitre II de la CNUCC, **les fonctions visées à l'article 6 devront être assumées par un large éventail d'institutions publiques.** Un organe spécialisé de lutte contre la corruption pourrait être l'une de ces institutions.
- **Dans la plupart des pays, les institutions de prévention de la corruption ne sont pas hiérarchisées entre elles** – c'est même souvent le cas dans les pays qui ont instauré un organisme spécialisé de lutte contre la corruption. La majorité de ces institutions exercent un rôle de conseil ou sont chargées de coordonner et de superviser les politiques anti-corruption, mais ne sont pas investies des facultés juridiques et des pouvoirs politiques suffisants pour contraindre les autres organismes à suivre leurs instructions ou à coopérer. L'avantage induit

---

<sup>27</sup> Par exemple, Peñailillo (2008), dans son étude sur les capacités institutionnelles du Chili à mettre en œuvre la CNUCC depuis 2008, fournit un point de vue intéressant, tout comme l'étude du PNUD (2005) sur les dispositions institutionnelles pour la lutte contre la corruption.

par l'étendue potentielle du champ d'action d'un groupe d'institutions de prévention de la corruption est contrebalancé par la difficulté à établir une certaine cohérence et une unité d'action entre ces dernières. Pour cette raison, **la coordination interinstitutionnelle est fondamentale, qui repose sur des objectifs communs et sur une distribution claire des rôles et des responsabilités de chaque organisme.**

- **Les mandats juridiques et institutionnels relatifs aux différentes mesures et politiques de prévention de la corruption sont distribués entre plusieurs ministères et services publics ; la mise en œuvre des politiques anti-corruption ne peut donc être confiée à un seul organisme spécialisé de lutte contre la corruption.** Un organe national tel qu'un service spécialisé de lutte contre la corruption chargé d'appliquer efficacement des politiques anti-corruption nationales ou une stratégie nationale globale pourra, au mieux, s'acquitter de leur coordination et de leur supervision.
- **La supervision de la mise en œuvre des politiques anti-corruption doit être effectuée par des institutions de différents niveaux hiérarchiques et devrait s'inscrire dans une procédure régulière d'évaluation des performances des institutions impliquées dans la prévention de la corruption** (supervision intra-institutionnelle pour garantir la bonne application des politiques à tous les niveaux de l'institution, supervision interinstitutionnelle dans le cas où une politique spécifique est mise en œuvre par plusieurs institutions à la fois, supervision nationale si le pays a adopté une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption). Pour assurer la supervision des politiques anti-corruption, procédure nécessaire mais complexe, de nombreux pays devront certainement adopter une approche graduelle, adaptée à leurs capacités.
- **La coordination de la mise en œuvre des politiques peut obéir à plusieurs objectifs à différents stades du cycle de vie des politiques** (par exemple, une mise en œuvre efficace, la supervision, l'évaluation des leçons tirées de l'initiative ou encore, l'ajustement des politiques) et **doit être effectuée à plusieurs niveaux** (intra-institutionnel, interinstitutionnel et national). De nombreuses institutions sont généralement impliquées dans ces tâches, en fonction de l'orientation stratégique des politiques anti-corruption. C'est également le cas lorsqu'une seule institution, investie d'un mandat plus large, est spécialement chargée de coordonner les politiques au niveau national.
- A l'inverse de la mise en œuvre des politiques, **la supervision et la coordination nationale des politiques anti-corruption pourraient être assignées à une institution ou à un service en particulier.** Les États Parties doivent tout particulièrement veiller à ce que l'organe soit investi d'assez de pouvoir et d'autorité politique et d'un mandat juridique assez large pour contraindre les ministères à s'acquitter de leurs engagements et à exécuter les instructions reçues. S'ils existent déjà, les organismes anti-corruption spécialisés pourraient être en mesure de faciliter les activités de coordination et de supervision, à condition qu'ils puissent travailler en tandem avec les plus hautes autorités susmentionnées. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, il existe cependant de nombreuses autres possibilités.
- **La tâche de l'accroissement et de la diffusion des connaissances relatives à la prévention de la corruption est généralement distribuée entre de nombreuses institutions étatiques et non-étatiques.** Les États Parties doivent donc instaurer un environnement propice à un accès facile aux informations et à la libre circulation des connaissances, et doivent plus particulièrement **garantir accès aux informations publiques.** Si, pour enrichir et élargir les connaissances existantes, les gouvernements doivent encourager la génération de connaissances auprès du plus grand nombre d'acteurs possibles, **la collecte des informations relatives à la prévention de la corruption et leur diffusion, au secteur public en particulier, devraient être centralisées par un unique organisme,** de préférence indépendant du pouvoir exécutif. **La coalition des États Parties avec des organisations de la société civile pourrait par ailleurs faciliter la diffusion des connaissances au grand public.**
- Au vu de l'échec – souvent retentissant – des organismes anti-corruption investis de larges mandats de coordination et de supervision des mesures de prévention de la corruption, les

États Parties devraient sérieusement envisager de réviser leur stratégie. Pour effectuer leurs réformes en connaissance de cause, il leur faudrait entreprendre des **recherches plus approfondies sur les dispositions institutionnelles en vigueur dans différents pays en matière de prévention de la corruption**. Ils pourraient ainsi tirer des leçons en vue de l'application de l'article 6 de la CNUCC.<sup>28</sup> **L'analyse des performances des organismes spécialisés est tout aussi importante pour dresser des conclusions et identifier des solutions.**

En dépit du discours prônant des solutions adaptées à chaque pays, le « battage » international qui entoure la CNUCC et la tentation des États Parties et des partenaires au développement de présenter des initiatives rapides et visibles représentent un certain danger et pourraient bien mener à l'adoption de mesures uniformes et rapides à mettre en œuvre, sacrifiant au passage l'évaluation approfondie des besoins réels des pays. La solution de créer des organismes anti-corruption spécialisés est relativement « facile », donc attrayante, même si la plupart d'entre eux relèvent plus de combines de gouvernements et de donateurs « peu enthousiastes » que d'outils au service de réformes sérieuses. Privilégier certains modèles et les exporter à d'autres pays en partant du principe qu'ils fonctionneront de la même façon entravera plus qu'autre chose la mise en œuvre efficace de la CNUCC. Les États Parties devraient plutôt chercher à appliquer l'article 6 de la CNUCC en fonction de leur contexte national. Pour ce faire, l'objectif intrinsèque de la Convention des Nations Unies, à savoir, le respect de l'**intégrité**, de la **transparence**, du **devoir de rendre des comptes** et de la **gestion saine des affaires publiques**, doit être leur principe directeur.

---

<sup>28</sup> L'étude sur les capacités institutionnelles du Chili à mettre en œuvre la CNUCC fournit un point de vue intéressant à ce sujet. Voir Peñailillo (2008).

## 6. Références

- de Sousa, L (2006) “European Anti-Corruption Agencies: Protecting the Community’s financial interests in a knowledge-based, innovative and integrated manner”, Lisbonne: ISCTE  
à consulter sur : <http://ancorage-net.org/content/comparative/national%20assessment%20survey%20on%20acas%20a%20comparative%20perspective.pdf>
- Doig, A, Watt, D, et Williams, R (2005) “Measuring ‘success’ in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia” *U4 Report* Bergen: CMI/U4  
à consulter sur : <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=100>
- Hussmann, K (ed.) (2007) “Anti-corruption policy making in practice – what can be learned for implementing article 5 of UNCAC” *U4 Report* Bergen: CMI/U4
- Keen, E (2000) “Fighting corruption through education” *COLPI Papers 1* Budapest: Constitutional & Legal Policy Institute  
à consulter sur : <http://www.osi.hu/colpi/files/COLPI1.pdf>
- Marquette, H (2007) “Civic education for combating corruption: Lessons from Hong Kong and the US for donor-funded programmes in poor countries” *Public Administration and Development* 27(3) 239-249
- Meagher, P (2004) “Anti-corruption agencies: A review of experience” *Paper No. 04/02* College Park: Center for Institutional Reform and the Informal Sector
- Nations unies (2002), UN A/AC.261/3/Rev.1 et A/AC.261/3/Rev.2  
à consulter sur :  
[http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/session\\_3/3rev1c1e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_3/3rev1c1e.pdf) et  
[https://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/session\\_4/261\\_3\\_rev2\\_s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_4/261_3_rev2_s.pdf)
- Norad (2008) “Anti-corruption approaches – a literature review”, commandé par le Département d’Evaluation de Norad pour une évaluation conjointe de BAD, Danida, Dfid, Norad, SADEV, et Sida, Oslo: Norad
- OCDE (2008) “Specialised anti-corruption institutions. Review of models” Paris: OCDE
- ONUDC (2004) “The global programme against corruption – UN anti-corruption toolkit” Vienne: ONUDC
- ONUDC (2006) “Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption” New York: ONUDC
- Peñailillo, M (2008), “An assessment of Chile’s institutional capacity for implementing the UNCAC”, commandé par GTZ-UNCAC Project, Eschborn: GTZ
- Peñailillo, M (2009) “How prepared are we to assess real implementation of anti-corruption conventions? Lessons from the Americas” *U4 Issue 2009:3* Bergen: CMI/U4
- PNUD (2005), “Institutional arrangements to combat corruption – a comparative study”, Bangkok: Centre régional du PNUD à Bangkok, Thaïlande







## Synthèse

De quel genre d'institutions un État doit-il se doter pour lutter efficacement contre la corruption ? Que signifie l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), qui requiert des États qu'ils assurent l'existence d'un ou de plusieurs organes de prévention de la corruption ? Certains y voient une invitation à instituer des organismes spécialisés dans la prévention de la corruption, un seul par pays de préférence. Si c'est effectivement une des options possibles, nous proposons toutefois ici une autre vision. En effet, les organismes en question étant appelés à assurer des tâches aussi diverses que la mise en œuvre, la coordination et la supervision des politiques anti-corruption, il semble indispensable que les gouvernements prévoient d'impliquer non pas une seule, mais tout un éventail d'institutions. Après une analyse dissociée des différentes fonctions prévues au titre de l'article 6, que nous effectuerons dans une perspective de mise en application des politiques publiques, nous tenterons de définir la notion d'« indépendance nécessaire » à laquelle doivent veiller les États pour que le ou les organes de prévention de la corruption puissent mener leur mission à bien sans l'ingérence éventuelle de tierces parties. Nous verrons également que cette « indépendance nécessaire » n'implique pas les mêmes obligations selon qu'elle renvoie à des missions de coordination, de supervision ou de mise en œuvre de politiques anti-corruption ou encore, à l'accroissement et à la diffusion des connaissances sur le sujet.