



Comment évaluer la mise en œuvre réelle des conventions de lutte contre la corruption Leçons du continent américain

Miguel Peñailillo

U4 ISSUE 2009:8
Traduction d'U4 ISSUE 2009:3

Comment évaluer la mise en œuvre réelle des conventions de lutte contre la corruption

Leçons du continent américain

de

Miguel Peñailillo

U4 Issue 2009:8

Traduction d'U4 Issue 2009:3



Publication U4

Disponible en ligne sur :

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

www.U4.no

U4 (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), 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

(Crédit photo : François Laso, GTZ)

Index des termes employés

Mécanisme de révision, convention anti-corruption, suivi de la convention, indicateurs de performance, CNUCC, IACAC, MESICIC, UNCAC

Numéro de projet

29402

Titre du projet

U4 Anti-Corruption Resource Centre

Table des matières

Remerciements.....	6
Synthèse.....	6
Résumé Exécutif	7
1. Introduction	10
2. Analyse de la mise en œuvre de l'IACAC.....	11
2.1. En quoi l'expérience de l'IACAC peut-elle être utile au processus de mise en œuvre de la CNUCC.....	11
2.2. Historique de l'IACAC.....	12
2.3. La mise en œuvre de l'IACAC sur le continent américain.....	13
2.4. Le Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (MESICIC).....	15
3. Générer des informations sur les résultats : les expériences du MESICIC	18
3.1. Les différents types d'informations traitées dans le cadre du MESICIC	19
3.2. La qualité des informations traitées dans le cadre du MESICIC	21
4. Les indicateurs de suivi de l'IACAC : des expériences novatrices.....	23
4.1. L'Examen de Transparency International sur l'intégrité publique.....	24
4.2. Une expérience de coopération entre l'État et la société civile : le tableau de bord d'indicateurs du Guatemala	26
5. Que peut-on apprendre de cette expérience en vue du suivi d'autres conventions anti-corruption ?	31
5.1. Quelques remarques préalables	31
5.2. Réflexions autour du suivi de la mise en œuvre de la CNUCC.....	32
6. Références	35

Remerciements

La présente publication est le fruit d'échanges réguliers que nous avons entretenus avec nos partenaires du continent américain. Nous ne serions toutefois pas parvenus aux mêmes résultats sans les précieuses contributions de ceux qui ont généreusement accepté d'en effectuer la révision. Nous souhaiterions ici adresser nos plus sincères remerciements à Dorothee Gottwald (ONUDC, Vienne), Hannes Hechler et Jessica Schultz (Chr. Michelsen Institute, Norvège), Nicolás Raigorodsky (Argentine) et Vera Devine, pour leurs critiques constructives tout au long de la rédaction de ce document. Nous remercions également chaleureusement l'organisation de société civile guatémaltèque Acción Ciudadana, qui nous a laissé libre accès à sa documentation, aimablement traduite de l'espagnol à l'anglais par Michele Bantz. Enfin, nous adressons un grand merci à Karen Hussmann pour son soutien indéfectible, ses commentaires pertinents et son rôle essentiel dans la préparation de ce rapport.

Synthèse

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est le plus abouti des traités internationaux de lutte contre la corruption. Tous amènent cependant une même question : comment évaluer leur mise en œuvre de manière efficace ? De fait, un mécanisme de révision de la mise en œuvre de la CNUCC est actuellement à l'étude. Nous examinerons ici les conclusions tirées de la mise en pratique de la plus ancienne convention de lutte contre la corruption, à savoir la Convention interaméricaine contre la corruption (IACAC), et en dégagerons les critères qui déterminent la performance d'une méthode de révision. Sur le continent américain comme partout ailleurs, les réformes dans leur aspect officiel (c'est-à-dire juridique) sont souvent très distinctes de l'application qui en est faite dans la réalité. Après une analyse du mécanisme de révision de l'IACAC, nous évaluerons la viabilité et les lacunes des informations relatives aux aspects juridiques et à la performance de la mise en œuvre de la convention. Nous détaillerons ensuite la conception d'un tableau de bord d'indicateurs destiné à évaluer certains aspects clés de la mise en œuvre de l'IACAC au Guatemala. Nous verrons que, comme le font ressortir les conclusions de notre étude, l'amélioration des systèmes d'information nationaux et le renforcement des capacités de gestion des informations sont vecteurs d'objectivité en matière de connaissances sur l'évolution des réformes anti-corruption. Les indicateurs de performance, notamment, sont indispensables à la qualité de l'évaluation de la mise en œuvre d'une convention dans un pays donné et à la pertinence des débats sur la question.

Les conclusions de ce rapport devraient permettre d'alimenter les débats que les États parties à la CNUCC mènent actuellement autour de l'instauration éventuelle d'un mécanisme de révision de la convention. Elles peuvent également s'avérer utiles aux différents acteurs nationaux ainsi qu'aux organismes donateurs soucieux de fournir une assistance technique à la mise en œuvre et au suivi de la CNUCC.

Résumé Exécutif

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est le plus abouti des traités internationaux de lutte contre la corruption. Tous amènent cependant une même question : comment assurer un suivi efficace de leur mise en œuvre ? De fait, un mécanisme de révision de la mise en œuvre de la CNUCC est actuellement à l'étude, qui devrait pouvoir s'inspirer des leçons tirées des méthodes appliquées dans le cadre du suivi de la plus ancienne convention de lutte contre la corruption, à savoir, la Convention interaméricaine contre la corruption (IACAC). Les objectifs de cette dernière sont très proches de ceux de la CNUCC, et toutes deux ont également en commun de compter une grande diversité d'États membres et des dispositions au contenu très large. Nous tenterons par ailleurs de démontrer qu'il existe un écart réel entre l'information relative aux transformations formelles induites par le processus et l'information décrivant les changements (résultats et impacts) réellement opérés dans chaque pays. Comme nous le verrons, l'amélioration des systèmes d'information nationaux et le renforcement des capacités de gestion de l'information sont indispensables pour générer des connaissances plus objectives sur la progression de la mise en œuvre des conventions de lutte contre la corruption, et donc sur l'application des réformes anti-corruption. Nous démontrerons par ailleurs que les indicateurs de performance sont de précieux outils dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre d'une convention dans un pays donné. Enfin, nous analyserons un tableau de bord d'indicateurs conçu pour évaluer certains aspects clés de la mise en œuvre de l'IACAC au Guatemala.

Les conclusions que nous tirerons ici devraient permettre d'alimenter les débats que les États parties à la CNUCC mènent actuellement autour de l'instauration éventuelle d'un mécanisme de révision de la convention. Elles peuvent également s'avérer utiles aux différents acteurs nationaux ainsi qu'aux organismes donateurs soucieux de fournir une assistance technique à la mise en œuvre et au suivi de la CNUCC.¹

La Convention interaméricaine contre la corruption et son suivi

La mise en œuvre de l'IACAC s'est dans un premier temps traduite par une longue campagne d'incitation aux réformes pénales en matière criminelle, surtout en Amérique latine. A l'échelon national, même déroulement : de nouvelles législations pénales furent débattues et adoptées avant même que les réformes de prévention ne soient mises en œuvre ; de rares gouvernements ont régulièrement organisé des évaluations publiques de leurs réformes explicites de lutte contre la corruption ; et enfin, les réformes juridiques opérées dans la plupart des pays de la région n'ont à elles seules pas suffi à induire des changements dans la pratique.

Le Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (MESICIC),² accord international à part entière, fut instauré en 2001, soit quelques années après l'entrée en vigueur de l'IACAC. Sur les 33 États parties qui ont ratifié l'IACAC, 28 participent au mécanisme de suivi et ont à ce titre fourni de nombreuses informations au MESICIC sur leur législation et leurs instruments administratifs et judiciaires en vigueur en matière de prévention et de lutte contre la corruption. Le MESICIC a quant à lui apporté un soutien actif aux États parties dans l'analyse systématique de leurs progrès et s'est employé à faciliter la coopération internationale. Le fait que le mécanisme soit public et permette donc la consultation libre des rapports et évaluations élaborés a été déterminant pour la bonne marche du processus. En outre, le MESICIC a encouragé un dialogue constant entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la plupart des pays

¹ Nous emploierons ici le terme de « mise en œuvre » pour désigner le processus d'application pratique des décisions gouvernementales à tous les niveaux du territoire et le terme de « suivi » en référence au processus d'observation de la mise en œuvre à des fins d'évaluation et de rectification.

² Le MESICIC se compose de deux organes : (i) la Conférence des États Parties, organe politique constitué de représentants politiques de tous les États Parties au mécanisme, qui émet les principales décisions et directives ; et (ii), le Comité des experts, organe technique responsable des évaluations pays.

de la région. Dans plusieurs d'entre eux, l'engagement du MESICIC auprès des États parties a clairement incité les acteurs gouvernementaux et la société civile à exécuter les recommandations de l'organisme pour stimuler les débats, conclure des accords politiques et enfin, consolider les programmes de promotion de la transparence et l'agenda anti-corruption.

Des difficultés subsistent

Des difficultés subsistent cependant, qui entravent l'approfondissement du suivi de la mise en œuvre de l'IACAC. Ainsi, malgré l'abondance et la qualité des informations juridiques et procédurales générées par le MESICIC, peu de renseignements concernent les résultats de la mise en œuvre de la convention au niveau national. Peu d'États parties sont en outre capables de fournir des informations qualitatives et quantitatives qui contribueraient à mener une évaluation plus objective de l'impact des mesures qu'ils ont entreprises. Évaluer les progrès, les difficultés et les résultats de la mise en œuvre de la convention, dans une perspective d'analyse des pratiques institutionnelles notamment, exige de produire des informations qui soient à la fois de meilleure qualité, plus objectives et plus accessibles, en particulier sous forme de statistiques et d'indicateurs.

Pour mieux comprendre les priorités des États et déterminer dans quelle mesure ils sont susceptibles de produire des renseignements utiles au mécanisme de suivi, il convient de considérer les différents *types* d'informations qu'ils génèrent aux fins du mécanisme de suivi de l'IACAC (informations juridiques, procédurales ou relatives aux résultats objectifs des pays) ainsi que la *qualité* de ces informations. En ce qui concerne les différents types d'informations, les questionnaires adressés aux États parties ont permis de collecter quantité d'informations juridiques et procédurales ; ils ne contenaient en revanche que très peu de renseignements sur les résultats des mesures prises. En terme de qualité, bien que la plupart des États parties aient fourni des informations sur leurs résultats objectifs, une grande partie de ces données s'est cependant avérée incomplète et décousue, et les sources et les méthodes de collecte des informations en étaient par ailleurs presque systématiquement omises. En fin de compte, si la plupart des États ont apporté des informations d'ordre juridique ou procédural et fourni des statistiques ou des indicateurs, aucun n'a jamais donné de renseignements complets sur les résultats objectifs obtenus dans les différents domaines évalués.

La déficience de la plupart des systèmes nationaux de statistiques et d'information explique en partie les difficultés des États parties à apporter des renseignements exhaustifs et pleinement accessibles au mécanisme de suivi. Les informations portant sur les résultats de la mise en œuvre des mécanismes de prévention et de sanction de la corruption sont bien souvent collectées par les organismes responsables de l'application desdits mécanismes, et ne font l'objet d'aucune **procédure de validation indépendante**. Les critères de qualité de l'information que sont l'intégrité, la fiabilité et l'accessibilité sont donc très rarement garantis. Généralement, non seulement les pays participant au MESICIC disposent de systèmes d'information défaillants, mais ils ont en plus rarement recours à des modèles d'indicateurs pour évaluer les performances de leurs politiques, législations et mécanismes administratifs de lutte contre la corruption.

Toute initiative de suivi de la mise en œuvre d'une convention anti-corruption se voulant réaliste doit prendre ces difficultés en compte et considérer ces informations comme des conditions sine qua non à la réalisation d'un suivi approfondi et satisfaisant.

L'évaluation des performances au Guatemala

Soucieuses de remédier à ces failles, des organisations de la société civile (OSC) latino-américaines ont élaboré différents outils reposant sur un certain nombre d'indicateurs. Un exemple illustratif de tableau de bord d'indicateurs créé au Guatemala – que nous verrons plus loin en détail – démontre que les indicateurs de performance présentent toutes les caractéristiques nécessaires au suivi efficace d'une convention anti-corruption. Le modèle guatémaltèque s'est concentré sur les indicateurs relatifs au **cadre juridique** et aux **performances institutionnelles** du pays. L'exercice a révélé des divergences notoires entre la législation et la réalité. Les indicateurs relatifs aux performances institutionnelles dans les domaines évalués ont en effet fait apparaître des résultats nettement inférieurs à ceux des indicateurs portant sur le cadre juridique. En fait, les domaines examinés atteignent rarement des niveaux acceptables. Cette expérience a permis de démontrer aux pouvoirs publics et aux autres

acteurs le besoin d'améliorer les procédures de gestion et de prise de décision associées à la mise en œuvre de l'IACAC. Elle prouve également que le perfectionnement des législations est important, quoique secondaire, au regard de l'amélioration des pratiques de mise en œuvre de la convention. Enfin, les résultats obtenus permettent de concentrer les efforts sur les domaines identifiés comme les plus déficients.

L'expérience du tableau de bord d'indicateurs au Guatemala a démontré à la fois les limites et les possibilités du suivi de la mise en œuvre de l'IACAC au niveau national. Le rapport qui en est tiré fait ressortir que la plupart des conventions anti-corruption connaissent des failles, la CNUCC y compris. L'IACAC, quant à elle, pâtit de sa diversité thématique, du caractère plus ou moins contraignant de ses dispositions, de la multiplicité des acteurs impliqués dans chacune de ses mesures et du manque de définition des normes qu'elle énonce. Notons par ailleurs que les évaluations des conventions anti-corruption ne recourent généralement à aucun **indicateur de performance**, qui reposent pourtant sur une conception méthodologique et sur des systèmes d'information intergouvernementaux au fort potentiel et devraient à ce titre être employés dans le cadre des évaluations des mesures anti-corruption promues par la CNUCC.

Des facteurs à ne pas négliger

S'ils peuvent paraître élémentaires, plusieurs aspects du suivi des conventions anti-corruption méritent pourtant d'être soulignés : tout d'abord, la diversité des cultures et des réalités des États parties à une convention est un élément clé qu'il convient de prendre en considération à chaque étape des processus de mise en œuvre et de suivi, de manière à ne pas donner l'illusion de comportements et de cultures uniformes. Ensuite, il faut rester conscient du fait que les capacités institutionnelles des États parties à la CNUCC sont très variables. Ce facteur est d'autant plus important qu'il conditionne les capacités des gouvernements à mettre en œuvre la convention et à procéder à la collecte et au traitement d'informations exhaustives, fiables et accessibles en vue de l'évaluation des progrès accomplis et de l'analyse des contretemps rencontrés. Enfin, les mécanismes de suivi ne peuvent être efficaces que s'ils reposent sur un système d'information approprié.

L'expérience de l'IACAC a permis de dégager un certain nombre de réflexions qui peuvent s'avérer utiles aux gouvernements, pouvoirs législatifs, OSC, organismes internationaux et pays donateurs qui participent au débat autour de l'instauration d'un mécanisme de révision de la CNUCC :

- Avec ou sans mécanisme de suivi intergouvernemental, la révision d'une convention anti-corruption requiert à la fois le renforcement des capacités de supervision et l'amélioration de la coordination entre organisations au niveau national.
- Un mécanisme de suivi ou de révision doit reposer sur de multiples outils d'évaluation pour parvenir à une appréciation réaliste de la corruption dans un pays donné, des capacités de l'État à mettre en œuvre la convention et des résultats obtenus.
- L'emploi d'indicateurs dans le cadre du suivi de conventions s'avère particulièrement pertinent à l'échelon national. La diversité des parties prenantes impliquées dans leur création et dans leur validation est fondamentale.
- La participation de la société civile au processus de suivi est précieuse – et s'avère parfois être le seul moyen de suivre l'action du gouvernement – et a fréquemment donné des résultats tangibles et cohérents. La responsabilité du suivi permanent des conventions anti-corruption incombe cependant aux États parties sollicités.
- Les gouvernements doivent impérativement assurer l'accès aux sources d'information nécessaires à l'évaluation de la mise en œuvre des conventions anti-corruption.
- Les processus multilatéraux de révision ne seront productifs que si des débats sont organisés au niveau national pour évaluer l'évolution de la mise en œuvre des conventions anti-corruption et en effectuer un suivi.

1. Introduction

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est le plus abouti des traités internationaux en matière de lutte contre la corruption. S'ils sont différents, ces traités soulèvent cependant tous une même question : comment effectuer un suivi efficace de leur mise en œuvre ? La responsabilité principale en incombe aux États parties³ eux-mêmes, qui sont tenus d'impulser des réformes juridiques dans leurs frontières respectives et de partager les informations dont ils disposent sur les changements opérés. Par ailleurs, les pouvoirs législatifs, la société civile, le secteur privé et surtout, l'organisme international chargé du suivi de chaque convention doivent pouvoir accéder à des informations pertinentes concernant les impacts des mesures liées à la mise en œuvre de ladite convention. Dans le cas de la CNUCC, cela signifie également que les Nations Unies doivent parvenir à sceller des accords au sein d'une communauté d'États parties composite en vue de créer des circuits d'informations susceptibles de faciliter les prises de décisions collectives et de favoriser l'assistance technique et la coopération. Les organismes intergouvernementaux régionaux chargés de superviser les mécanismes de suivi d'autres conventions anti-corruption en plus de celui de la CNUCC devront quant à eux redoubler d'efforts de coordination et prévoir de partager et de traiter un plus gros volume d'informations pour assurer les deux suivis en parallèle.

Nous étudierons ici les leçons tirées de la plus ancienne convention de lutte contre la corruption en vigueur, à savoir la Convention interaméricaine contre la corruption (IACAC).⁴ Cette dernière et la CNUCC affichent des objectifs très proches, et toutes deux ont également en commun une grande diversité d'États membres et des dispositions au champ d'application très large. Les conclusions que nous dégagerons de l'analyse de l'IACAC devraient donc s'avérer utiles au suivi de la CNUCC. Plus concrètement, nous nous appuyerons sur les sept ans d'expérience concrète de 28 pays⁵ en matière de suivi de la convention pour démontrer l'écart qui s'est créé entre l'information relative aux transformations formelles induites par le processus et l'information décrivant les changements (résultats et impacts) réellement opérés dans chaque pays. Nous verrons également que l'amélioration des systèmes d'information nationaux et le renforcement des capacités de gestion de l'information sont indispensables pour générer des connaissances plus objectives sur la progression de la mise en œuvre des conventions de lutte contre la corruption, et donc sur l'application des réformes anti-corruption. Enfin, nous démontrerons que les indicateurs de performance sont des outils précieux au regard des évaluations et des débats concernant la progression de la mise en œuvre d'une convention dans un pays donné.

Notre rapport se divise en trois parties. La première, « Analyse de la mise en œuvre de l'IACAC » (page 11), rend compte de l'expérience du Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (MESISIC) à travers les phases clés du processus de mise en œuvre et de suivi de l'IACAC. La seconde partie, « Générer des informations sur les résultats : les expériences du MESICIC » (page 18), présente la classification des différents types d'informations traitées par le MESICIC et s'inspire de l'expérience des États parties et des organisations de la société civile pour analyser les difficultés qui peuvent surgir dans la production d'informations sur les résultats du processus. La partie suivante, « Les indicateurs de suivi de l'IACAC : des expériences novatrices » (page 23), évalue la pertinence des indicateurs au regard de l'évaluation de la mise en œuvre de la convention et présente différentes expériences originales menées en Amérique latine. Nous détaillerons ici la conception d'un tableau de bord d'indicateurs destiné à évaluer certains

³ « États Parties » est le terme officiel désignant les pays qui ont signé et ratifié une convention.

⁴ Du fait qu'elle soit impulsée par le biais de l'Organisation des États américains (OEA), l'IACAC est également souvent appelée la « Convention de l'OEA contre la corruption ».

⁵ Le mécanisme de suivi de l'IACAC fut créé en tant que traité international à part entière quelques années après l'entrée en vigueur de l'IACAC. Sur les 33 États Parties qui ont ratifié l'IACAC, 28 participent à son mécanisme de suivi (MESICIC).

aspects clés de la mise en œuvre de l'IACAC au Guatemala. Enfin, la dernière partie, « Que peut-on apprendre de cette expérience en vue du suivi d'autres conventions anti-corruption ?? » (page 31), propose une synthèse des expériences étudiées et dégage les leçons à retenir de la production et de l'utilisation des informations dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la toute première convention internationale de lutte contre la corruption.

Les conclusions que nous tirerons de notre analyse devraient permettre d'alimenter les débats que les États parties à la CNUCC mènent actuellement autour de l'instauration éventuelle d'un mécanisme de révision de la convention et qui devraient se concrétiser à l'occasion de la troisième Conférence des États parties qui se tiendra fin 2009 à Doha. Ces leçons peuvent également s'avérer utiles aux différents acteurs nationaux ainsi qu'aux partenaires au développement soucieux de fournir une assistance technique à la mise en œuvre et au suivi de la CNUCC.

2. Analyse de la mise en œuvre de l'IACAC

Nous décrivons dans cette partie le processus de mise en œuvre de l'IACAC sur le continent américain, et plus particulièrement en Amérique latine. Nous étudierons également les principales caractéristiques du mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la convention. Nous emploierons ici le terme de *mise en œuvre*⁶ pour désigner le processus d'application pratique des décisions gouvernementales à tous les niveaux du territoire et le terme de *suivi*⁷ en référence au processus d'observation de la mise en œuvre à des fins d'évaluation et de rectification.

2.1. En quoi l'expérience de l'IACAC peut-elle être utile au processus de mise en œuvre de la CNUCC

Douze ans de mise en œuvre de l'IACAC et sept ans de suivi international de cette mise en œuvre permettent d'identifier avec un certain recul les succès et les échecs d'une période particulière pour un continent très hétérogène. Une telle expérience pourrait en outre être capitalisée et permettre d'optimiser le processus entamé par la CNUCC. La mise en œuvre de l'IACAC et son suivi, de même que les initiatives remarquables des gouvernements et de la société civile, qui ont produit rapports, évaluations et indicateurs, constituent en effet une plateforme de réflexion très révélatrice des capacités potentielles de suivi de chaque pays et de la communauté internationale.

L'expérience de la mise en œuvre de l'IACAC peut se révéler instructive pour les États parties à la CNUCC, notamment parce que les deux conventions partagent les points communs suivants :

Tout d'abord, chacune d'elles s'applique à un groupe d'États à la fois large et hétérogène. Depuis octobre 2008, 126 États ont ratifié la CNUCC, la plupart d'entre eux étant des pays en développement ou sous-développés, les pays développés restant minoritaires. L'IACAC affiche les mêmes caractéristiques : ratifiée par 33 États,⁸ elle ne compte, à l'exception des États-Unis et du Canada, que des pays en développement ou sous-développés – une asymétrie qui a quelque peu entravé la mise en œuvre de la convention. Les pays membres des deux traités affichent par ailleurs des chiffres très

⁶ Cette conceptualisation est issue d'une théorie d'analyse politique. Elle part du principe qu'il n'existe pas de délimitation précise entre une décision gouvernementale et sa mise en pratique (mise en œuvre), car les politiques publiques sont des processus interactifs, dynamiques et multilatéraux. Dans le contexte de notre rapport, la décision gouvernementale originelle est l'accord international appelé IACAC, et la mise en œuvre correspond au processus d'application pratique de cette dernière par le biais d'un ensemble de décisions et d'activités étroitement liées, appliquées dans les limites du territoire national.

⁷ L'observation est ici considérée comme un processus accompagnant la mise en œuvre et devant donner lieu à la rectification de décisions et de mesures prises.

⁸ L'IACAC a été signée par 34 États et ratifiée par 33 d'entre eux.

similaires en matière de gouvernance et de la lutte contre la corruption.⁹ A l'inverse de ces conventions, d'autres traités anti-corruption, comme ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou de l'Union africaine, ont été principalement signés par des pays présentant des conditions de gouvernance et de contrôle de la corruption relativement homogènes. Les États parties à la CNUCC, qui affichent des indicateurs de gouvernance et de contrôle de la corruption très disparates, se voient aujourd'hui confrontés aux mêmes problèmes de mise en œuvre que les groupes composites de pays membres de l'IACAC.¹⁰

En second lieu, la CNUCC et l'IACAC formulent toutes deux des objectifs très semblables et énoncent chacune des dispositions très larges, ce qui favorise grandement une approche globale de la lutte contre la corruption mais complique considérablement le suivi de la mise en œuvre des traités. Si la CNUCC est le dernier mais aussi le plus général des instruments juridiques internationaux de lutte contre la corruption, l'IACAC était pour sa part le premier traité du genre et a intégré dès le début un large éventail de dispositions en matière de prévention et de répression de la corruption, ainsi que sur la coopération dans la lutte contre la corruption.

2.2. Historique de l'IACAC

L'IACAC est le fruit d'un ensemble de phénomènes politiques et économiques. Politiquement, sa création fait suite à une série de scandales de corruption gouvernementale de grande ampleur en Amérique latine.¹¹ Économiquement, les États-Unis avaient intérêt à instaurer des conditions fiscales et juridiques communes dans la région, car les sociétés américaines y étaient tenues de respecter le Foreign Corrupt Practices Act (FCPA - loi anti-corruption).¹² Le projet originel d'IACAC, élaboré entre 1994 et 1996, se concentrait sur la sanction de la corruption et de l'enrichissement illicite, mais il fut par la suite agrémenté de dispositions de prévention et de criminalisation d'autres actes de corruption. Les plateformes panaméricaines que sont l'Organisation des États américains (OEA) et le processus du *Sommet des Amériques*, de même que certains États tels que le Chili, les États-Unis et le Venezuela, très dynamiques dans la promotion et la négociation de l'IACAC, lui ont donné une impulsion politique indéniable et ont à ce titre joué un rôle majeur dans la constitution de la convention.

L'IACAC fut signée en 1996 par 22 pays et entra en vigueur un an plus tard. Le texte de la convention présente tout d'abord quelques définitions, puis les objectifs des États membres et un article approfondi sur les mesures préventives envisagées,¹³ ainsi que des dispositions sur la criminalisation

⁹ D'après les indicateurs *Contrôle de la Corruption et Participation et Transparence* de l'Indice de contrôle de la corruption et de gouvernance de la Banque mondiale. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

¹⁰ Les différents groupes de pays du continent américain tenus d'appliquer l'IACAC peuvent être divisés en : (i) pays affichant des indicateurs de gouvernance élevés, typiques des pays de l'OCDE, tels que le Canada, les États-Unis et le Chili ; (ii) pays montrant un niveau de gouvernance moyen, du niveau des pays d'Asie et d'Europe orientales, comme l'Argentine, le Brésil, le Costa Rica, la Colombie, le Salvador, le Mexique et l'Uruguay ; et (iii) pays au niveau de gouvernance très faible, comme Haïti, le Nicaragua, le Paraguay et le Venezuela, similaires à différents pays de l'ex-Union soviétique et d'Afrique subsaharienne.

¹¹ En 1992, le Président brésilien Fernando Collor de Mello fut destitué de ses fonctions suite à des allégations de corruption et de différents délits. En 1993, le Président mexicain Carlos Salinas fut attaqué par de multiples rumeurs, rapports et allégations de corruption et depuis 1995, son frère purge une peine aux États-Unis. Au Venezuela, le Président Carlos Andrés Pérez fut accusé d'avoir détourné 17 millions de dollars EU et la Cour suprême estima qu'elle disposait de charges suffisantes pour juger le Président et deux de ses ministres. Dans toutes ces affaires et dans bien d'autres, on pensait que les auteurs fuiraient leur pays avec les fonds publics détournés et qu'il serait très difficile de les retrouver et de restituer les sommes exorbitantes placées à l'étranger.

¹² Zedalis, R (1997).

¹³ Cet article traite surtout des transformations juridiques telles que l'établissement de mécanismes de prévention, la promotion de nouvelles législations comptables pour le secteur privé, le renforcement des

de la corruption nationale et transnationale, le détournement de fonds publics, le blanchiment de capitaux provenant d'actes de corruption, l'enrichissement illicite et enfin, le trafic d'influence. Le document établit également différents accords d'assistance juridique mutuelle et de coopération technique et désigne les autorités centrales en la matière. La convention est actuellement appliquée par 33 États parties du continent et compte un certain nombre d'États d'autres régions et différents organismes internationaux comme observateurs permanents.¹⁴ A l'origine, elle ne prévoyait aucun mécanisme de suivi, mais en 2001, 28 des 33 États parties conclurent le MESICIC, introduit par le biais d'un traité intergouvernemental intégré au *Rapport de Buenos Aires*.¹⁵

2.3. La mise en œuvre de l'IACAC sur le continent américain

L'OEA était, et demeure, la plateforme la plus large pour la promotion internationale de l'IACAC. C'est au sein de l'organisation que le traité fut négocié et sa signature encouragée.¹⁶ L'OEA soutient actuellement le MESICIC et fournit une assistance aux États parties pour les inciter à formuler des propositions de réformes juridiques. Elle fait par ailleurs office de plateforme d'aide à l'assistance juridique mutuelle et joue un rôle clé dans la formulation du programme anti-corruption panaméricain.

La mise en œuvre de l'IACAC dans la région a commencé par un long processus de promotion des réformes pénales en matière criminelle, initialement sur la corruption et l'enrichissement illicite, puis sur d'autres délits tels que le trafic d'influence, le détournement de fonds publics, les abus de biens sociaux et le blanchiment d'argent.¹⁷

Par ailleurs, l'approche de l'IACAC prônant le renforcement des mesures de prévention de la corruption coïncida dans les années 1990 avec une vague de réformes des administrations publiques et des gouvernements d'Amérique latine.¹⁸ A l'époque, la convention fournit donc aux gouvernements et aux bailleurs multilatéraux le terrain pour promouvoir les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires en matière d'accès à l'information, de code de conduite des agents publics, de déclaration de patrimoine, de passation de marchés publics, de systèmes de gestion financière pour l'amélioration de la transparence et enfin, de systèmes de recrutement des fonctionnaires. Un grand nombre des initiatives de réformes juridiques étaient alors basées sur les études des législations nationales et sur les lois modèles préconisées par l'OEA.¹⁹ Dans certains pays, l'IACAC a par ailleurs fourni un cadre d'aide à la création de bureaux et de programmes de lutte contre la corruption.²⁰

systèmes de contrôle gouvernementaux, la création de systèmes publics de recrutement et de passation de marchés et enfin, l'implication de la société civile dans la prévention de la corruption.

¹⁴ Un certain nombre d'États sont membres observateurs permanents de l'OEA, et peuvent à ce titre être informés des initiatives entreprises, de manière à garantir que la convention soit bien appliquée et à contribuer aux programmes respectifs. C'est par exemple le cas de l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède, la Suisse et l'Union européenne, sur un total de 56 États.

¹⁵ OEA/MESICIC (2002a).

¹⁶ Pour encourager la ratification de l'IACAC, l'Assemblée générale de l'OEA a adopté le Programme interaméricain de coopération dans la lutte contre la corruption en 1997.

¹⁷ En 1998, la déclaration finale du Sommet des Amériques établissait que : « De nombreux gouvernements [avaient] entrepris des mesures anti-corruption spécifiques, y compris l'adoption ou le renforcement de législations contre la corruption et l'approbation de codes déontologiques pour les agents publics. » Plus loin, elle ajoute que « la plupart des pays du continent mettent en place des systèmes de gestion financière intégrés visant à améliorer la responsabilité et la transparence des ressources publiques ». Voir The White House (1998).

¹⁸ De plus, au cours des vingt dernières années, de nombreux pays de la région ont procédé à une réforme de leur constitution et opéré des transformations de grande envergure dans leur système judiciaire.

¹⁹ L'OEA encourageait l'adoption de lois modèles de sa création, qui furent prises en compte dans la préparation de projets de lois et dans les débats des organes législatifs de nombreux pays latino-américains. Les principales lois modèles traitaient de la corruption et de l'enrichissement illicite. Suite à l'adoption de l'IACAC,

Au niveau national, on constate des similarités dans la mise en œuvre de l'IACAC :

1. **De nouvelles législations pénales furent débattues et adoptées avant même que les réformes de prévention ne soient mises en œuvre.** Cela s'explique de différentes manières. Premièrement, les réformes pour la transparence et la prévention de la corruption ont toujours requis la création de nouveaux organismes publics, de nouvelles fonctions et de nouvelles procédures de mise en œuvre, alors que les réformes pénales reposent déjà sur une base législative, un système de procédures criminelles et des organes législatifs en place. De même, l'implication active de la communauté internationale contre la corruption dans les années 90 ne doit pas être sous-estimée, pas plus que les motivations générales des législateurs à faire rapidement adopter « des lois sévères contre la corruption » en période d'élection ou de forte rivalité politique. Cela étant, plusieurs années après l'approbation des réformes pénales, aucune étude ou évaluation indépendante n'a pour l'instant été réalisée pour mesurer l'impact de ces transformations juridiques. Tout indique que la sanction des actes de corruption prévue par la loi subit le même sort que la législation précédente : l'efficacité des mesures dépend généralement de la capacité du système de chaque pays à dépister et à poursuivre les crimes et également, dans certains cas, de l'utilisation du système juridique à des fins politiques.²¹
2. **Certaines réformes explicites de lutte contre la corruption ont fait l'objet d'évaluations publiques périodiques – ce qui reste toutefois exceptionnel.** Ces évaluations, lorsqu'elles ont eu lieu, sont avant tout le fruit de la volonté politique des organismes chargés de la mise en œuvre des réformes, qui y ont eu recours pour optimiser leur travail. C'est par exemple le cas du Bureau argentin de lutte contre la corruption, du Programme anticorruption colombien ou encore, du Secrétariat mexicain de l'Administration publique. Elles ont également été possibles là où les gouvernements disposaient de meilleures capacités d'évaluation des politiques publiques, comme au Canada, au Chili et aux États-Unis. De nombreux pans des réformes sectorielles pour la prévention de la corruption, pourtant mis en œuvre depuis des années, n'ont cependant fait l'objet que d'une évaluation très partielle. Certaines de ces réformes n'ont même été soumises à aucune évaluation notoire. La présence de bailleurs multilatéraux et le soutien de ces derniers à la mise en œuvre de certaines mesures préventives, notamment en matière de contrôle budgétaire, ont souvent permis d'exercer un contrôle sur les organismes publics responsables de l'application de ces mesures. Il est en revanche difficile d'affirmer que les évaluations effectuées aient amélioré la transparence et la responsabilité des gouvernements vis-à-vis des citoyens.

l'Assemblée générale de l'OEA approuva la Résolution AG/RES/1395 (XXVI-0/96) et chargea le Comité juridique interaméricain d'élaborer une législation modèle sur l'enrichissement illicite et la corruption transnationale, qui devait être mise à disposition des Etats Parties à l'IACAC. Cette législation, qui prévoyait des directives pour les législateurs des Etats Parties à l'IACAC, fut approuvée par l'OEA en 1998. Des lois modèles furent également élaborées sur les normes de conduite pour l'accomplissement correct, honorable et approprié de la fonction publique ; les déclarations de patrimoine, actif et passif ; la protection des personnes dénonçant des actes de corruption ; l'accès à l'information administrative ; et enfin, sur les mécanismes de participation de la société civile à la prévention de la corruption. Les textes peuvent être consultés sur www.oas.org/juridico/spanish/legmod.htm (en espagnol uniquement).

²⁰ Ces bureaux, créés dans les années 90, se sont avérés soit inutiles soit très efficaces. Les premiers incluent par exemple le Bureau national de déontologie publique, aujourd'hui disparu, créé sous le gouvernement de Carlos Menem en Argentine (1998), et le Comité d'intégrité nationale instauré sous le gouvernement d'Arnoldo Alemán au Nicaragua (1998). Le deuxième groupe inclut le Programme anti-corruption du Bureau du Vice-président de Colombie, lancé en 1996 sous le nom de *Plan Transparencia* et toujours en vigueur à ce jour.

²¹ De nombreux pays de la région font l'objet d'allégations d'utilisation constante des législations pénales anti-corruption à des fins politiques contre l'opposition. Au Nicaragua, par exemple, de nombreuses sources ont dénoncé pendant des années la politisation évidente de la Cour suprême et l'utilisation d'organes judiciaires à des fins politiques. Des affaires similaires ont également éclaté au Mexique, au Paraguay, au Pérou et au Venezuela.

3. **Les réformes législatives opérées dans la plupart des pays de la région depuis les années 90 n'ont pas entraîné de changements dans la pratique.** Les rapports intergouvernementaux et les études de la société civile ont révélé un écart considérable entre les législations anti-corruption et les pratiques réelles des États parties à l'IACAC. Si la mise en œuvre de la convention a progressé dans la plupart des pays de la région au niveau juridique, les pratiques gouvernementales et l'intervention d'acteurs privés dans les décisions publiques ne semblent pas vraiment avoir évolué. Dans un rapport sur l'intégrité publique couvrant neuf pays latino-américains, Transparency International établit que si les législations ne sont pas problématiques, les « pratiques gouvernementales constituent en revanche une vraie gageure » étant donné l'écart conséquent observé entre les textes juridiques et les pratiques des organismes publics.²² Mais les OSC ne sont pas les seules qui dénoncent le problème. Ainsi, le MESICIC formule des recommandations à ses États membres concernant la mise en œuvre des dispositions de l'IACAC. La plupart de ces recommandations prônent l'application pratique des législations nationales.²³

2.4. Le Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption (MESICIC)

Depuis 2002, le MESICIC est un catalyseur essentiel du suivi de la mise en œuvre de l'IACAC au niveau national. Les États ont fourni de nombreuses informations au MESICIC sur leur législation et leurs instruments administratifs et judiciaires en vigueur en matière de prévention et de lutte contre la corruption. Le MESICIC a quant à lui apporté un soutien actif aux États parties dans l'analyse systématique de leurs progrès et a contribué à la coopération internationale.

Le *Rapport de Buenos Aires* stipule que les États membres du MESICIC ont convenu de doter le mécanisme des caractéristiques suivantes :

1. Il doit énoncer des procédures et rendre des conclusions impartiales et objectives
2. Il doit garantir une application équitable de ses mesures et un traitement égal aux États parties
3. Il ne doit prévoir d'adopter aucunes sanctions
4. Il doit trouver un équilibre entre la confidentialité et la transparence de ses activités, et
5. Il doit être dirigé sur la base du consensus et du principe de coopération entre les États parties.²⁴

Le MESICIC, qui évalue la mise en œuvre de l'IACAC, se compose de deux organes : (i) la Conférence des États parties, organe politique constitué de représentants politiques de tous les États parties au mécanisme, qui émet les principales décisions et directives ; et (ii), le Comité des experts, organe technique en charge des évaluations pays, normalement formé par les institutions juridiquement ou politiquement responsables de la lutte contre la corruption dans chaque État.

Le processus de suivi de la mise en œuvre de la convention est horizontal. Au début de chaque cycle de révision, le Comité des experts détermine les dispositions de la convention à passer en revue dans

²² Transparency International (2007).

²³ A titre d'exemple, le Comité des experts a émis une recommandation à l'intention de 22 États Parties pour leur conseiller de prendre les mesures nécessaires à l'entrée en vigueur de la législation sur la préservation des ressources publiques. Dans une autre recommandation, il encourage 16 États Parties à adopter des mesures pour garantir l'efficacité des législations en matière de prévention des conflits d'intérêt et 15 autres États Parties à élaborer des mesures solides de prévention des conflits d'intérêt entre fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. OAS/MESICIC (2006c).

²⁴ OAS/MESICIC (2002a).

chaque États partie. Le cycle correspond à la durée nécessaire pour procéder à l'examen des dispositions sélectionnées. Le Comité définit une méthodologie de révision et prépare un questionnaire à l'intention des pays membres. Ce questionnaire, qui permet de collecter toutes les informations nécessaires sur la mise en œuvre des dispositions sélectionnées, se concentre sur les points suivants :

1. Le cadre juridique et institutionnel
2. L'existence et la description des dispositions contraignantes correspondant aux domaines examinés
3. L'existence de mécanismes de mise en œuvre de ces dispositions
4. La pertinence du cadre juridique en vigueur
5. Les résultats objectifs atteints et les statistiques disponibles

Au cours de chaque cycle, les procédures de révision prévoient une période initiale de réponse, au cours de laquelle l'autorité centrale responsable de l'IACAC au niveau national remplit le questionnaire. Les OSC de chaque pays peuvent prendre part à cette phase et compléter le questionnaire, en y ajoutant des renseignements additionnels si besoin. S'ouvre ensuite une phase d'échange d'informations et d'analyse, à laquelle participe un sous-groupe du Comité des experts, composé des experts de deux États parties, assistés du Secrétariat. Enfin, le Comité des experts, réuni en plénière, passe en revue chaque pays soumis à révision, après quoi il publie un rapport, dans lequel il formule ses recommandations au pays en question. La mise en œuvre de ces recommandations fait l'objet d'un suivi lors du cycle suivant.

Entre 2002 et 2008, le MESICIC a procédé à l'examen de la mise en œuvre de multiples dispositions de l'IACAC en matière de prévention, de poursuites criminelles et de coopération dans 28 États parties, achevant ainsi deux cycles de révision sur la base de cette structure et de ces procédures. Le mécanisme a ainsi fait office de catalyseur dans le suivi de l'IACAC au niveau régional et national, et a produit et diffusé la majeure partie des informations relatives à la mise en œuvre de la convention. Pour ces différentes raisons, il est important de comprendre les difficultés auxquelles le processus se heurte encore dans la région. Examinons également le MESICIC et les différentes catégories d'informations qu'il peut être amené à traiter.

L'impact positif du MESICIC

L'OEA propose les rapports et documents du MESICIC en libre consultation sur son site Internet, y compris les rapports élaborés par les États parties et les OSC. Toute partie intéressée a donc accès à quantité d'informations sur la mise en œuvre de l'IACAC et son suivi, en anglais et en espagnol. La nature publique du mécanisme, qui s'est progressivement améliorée au fil des ans sous la pression des gouvernements et des OSC, a été un élément fondamental à l'application effective des décisions du MESICIC dans les pays signataires de l'IACAC.

La contribution du MESICIC se traduit notamment par la stimulation d'un dialogue rapproché entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans de nombreux pays de la région. De leur côté, les États parties ont apporté des informations abondantes sur leurs législations et leurs instruments administratifs et judiciaires en vigueur en matière de prévention et de lutte contre la corruption. Cet échange a contribué à consolider certaines pratiques de révision systématique et de coopération entre les membres. Par ailleurs, parallèlement aux procédures de révision par les pairs auxquelles ils ont pris part – une pratique quelque peu inhabituelle sur le continent et dans cette région avant la création du MESICIC –, certains organismes nationaux de contrôle ont profité du cadre du MESICIC pour entreprendre des initiatives de coopération technique et créer des alliances. En outre, les rapports additionnels fournis par les OSC se sont souvent avérés riches en enseignements sur la cohérence des législations nationales et des mécanismes administratifs avec les objectifs de la convention, et ont en ce sens complété les informations apportées par les gouvernements.

Concernant les effets réels du MESICIC sur les États parties, on a pu observer que dans plusieurs pays, les acteurs gouvernementaux et la société civile avaient appliqué les recommandations du

mécanisme pour encourager les débats, conclure des accords politiques et étoffer les programmes en faveur de la transparence et contre la corruption. C'est notamment le cas du Chili, dont le gouvernement a en 2006 intégré, en plus d'autres éléments importants, les recommandations du MESICIC dans la préparation de son programme pour la probité, la transparence et la qualité des politiques – programme en très grande partie basé sur les engagements dérivés des différentes conventions anti-corruption ratifiées par le pays depuis 1996. Au Nicaragua, les recommandations du MESICIC ont été systématiquement intégrées au débat législatif, qui a abouti en 2007 à l'adoption de la loi sur l'accès à l'information. En Argentine, les OSC et le Bureau anti-corruption ont utilisé les recommandations du mécanisme pour promouvoir, entre autres, la réforme de la législation en matière de déclarations du patrimoine et d'accès à l'information. Les OSC ont par ailleurs activement recouru aux recommandations du MESICIC pour encourager des réformes et participer aux débats législatifs et politiques en Colombie, au Salvador, au Guatemala, au Panama, au Paraguay et au Pérou.

Des difficultés à surmonter

Malgré l'impact très positif du MESICIC, certains facteurs interfèrent qui entravent un suivi plus approfondi de la mise en œuvre de l'IACAC. Ces obstacles peuvent tout aussi bien être liés aux informations fournies par les États qu'aux recommandations du Comité des experts aux États parties. On peut signaler les éléments suivants :

1. Malgré l'abondance et la qualité des informations juridiques et procédurales générées et traitées par le MESICIC, peu de renseignements concernent les résultats de la mise en œuvre de la convention au niveau national. Parmi tous les domaines couverts par la convention, la pénurie d'informations sur les résultats concerne surtout les aspects liés à la prévention de la corruption, et notamment à la prévention des conflits d'intérêt ou aux procédures de recrutement des fonctionnaires.
2. Très peu d'États parties au MESICIC sont capables de fournir des informations qualitatives et quantitatives qui permettraient une évaluation plus objective de l'impact des mesures qu'ils ont entreprises au titre de l'IACAC. Ce problème a plusieurs fois été mis en avant dans les rapports nationaux du Comité des experts, de même que dans le Rapport panaméricain du Premier cycle du MESICIC et dans différents documents de la société civile.²⁵
3. Par ailleurs, dans leurs rapports, de nombreux États parties mentionnent leur difficulté à collecter au sein de leur propre système des données statistiques ou objectives sur les résultats de leurs initiatives, ou ne mentionnent que des informations morcelées. Certains ont d'ailleurs honnêtement et simplement reconnu ces problèmes, déclarant par exemple que « le système d'information dont dispose le pays ne lui permet pas de fournir des données et des statistiques objectives sur les résultats de l'application des normes et mécanismes mentionnés dans cette partie et dans le reste du questionnaire, »²⁶ ou encore « qu'aucune donnée statistique n'est disponible ». ²⁷ D'autres ont quant à eux apporté des renseignements très incomplets²⁸ ou très inégaux suivant les capacités des différents organismes publics à les collecter.²⁹ Seuls

²⁵ Le Rapport panaméricain et les rapports nationaux du premier cycle du MESICIC peuvent être consultés sur www.oas.org/juridico/english/FightCur.html. Les propositions des OSC pour la région peuvent être consultées sur www.transparency.org/regional_pages/americas/conventions/other_documents.

²⁶ Equateur (2006). Le Paraguay reprenait cette idée dans sa réponse au questionnaire du premier cycle, voir Paraguay (2006).

²⁷ Honduras (2006).

²⁸ Par exemple, le Panama au cours du premier cycle du MESICIC et le Guatemala dans le second.

²⁹ Par exemple, la réponse de la Colombie dans le cadre du questionnaire relatif au premier cycle : www.oas.org/juridico/spanish/col_res28.htm.

quelques États ont été en mesure de fournir régulièrement des informations exhaustives sur les résultats de la mise en œuvre de l'IACAC.³⁰

4. L'absence manifeste de motivation de certains États pour susciter une plus large adhésion nationale aux recommandations du Comité des experts constitue également un frein au suivi de la mise en œuvre de la convention. Au niveau national, le degré de diffusion des informations relatives au MESICIC et aux recommandations du Comité détermine leur utilisation ultérieure. Dans la plupart des cas, c'est la société civile qui se charge de cette diffusion. Parfois, les gouvernements. Ces derniers affichent en effet une motivation toute relative à divulguer les recommandations du Comité, et donc à diffuser des informations sur les difficultés rencontrées et les progrès effectués. Certains États parties ont néanmoins montré une réelle volonté de diffuser largement les rapports du Comité des experts et se sont chargés d'élaborer un plan public ou semi-public de mise en œuvre des recommandations reçues, à la révision duquel ils ont associé de multiples acteurs, dont la société civile.³¹ Si les recommandations du Comité ont fait l'objet d'une diffusion limitée, les rapports des gouvernements sur la conformité de leurs initiatives avec les directives reçues ont toutefois apporté des informations utiles sur leurs activités. Notons cependant que les informations fournies sur les mesures entreprises et leur impact dans la pratique restent bien souvent incomplètes.

Evaluer les transformations opérées au niveau national requiert avant tout de produire des informations qui soient à la fois de meilleure qualité et plus accessibles. Les progrès, difficultés et résultats de la mise en œuvre de la convention, considérés dans une perspective d'analyse des pratiques institutionnelles, doivent quant à eux faire l'objet d'informations objectives, notamment sous forme de statistiques et d'indicateurs. Cette question sera examinée plus en détail dans le chapitre qui suit.

3. Générer des informations sur les résultats: les expériences du MESICIC

Un mécanisme de suivi est un instrument juridique et technique qui permet à des États d'évaluer la mise en œuvre d'une convention et de décider des mesures unilatérales, bilatérales ou multilatérales susceptibles d'améliorer l'application du traité international. Pour appréhender correctement l'état d'avancement de la mise en œuvre de la convention dans un pays, un mécanisme de suivi doit se baser sur un système d'information.³² Ce dernier va déterminer la qualité du processus décisionnel entre toutes les parties prenantes. Dans ce chapitre, nous analyserons les forces et les faiblesses du MESICIC au regard des différents types d'informations qu'il est amené à traiter et de la qualité de ces dernières. Nous tenterons ensuite d'en dégager des leçons profitables au futur mécanisme de suivi ou de révision de la CNUCC.

Lorsqu'il procède à l'évaluation de pays membres et formule ses recommandations, le MESICIC s'appuie sur une grande variété de sources d'information. Nous distinguerons deux des grands

³⁰ On peut citer l'Argentine, le Canada, le Chili, le Mexique et les Etats-Unis, pour le premier cycle.

³¹ Par exemple l'initiative promue par l'OAE et cofinancée par le Canada et les Etats-Unis à laquelle ont participé l'Argentine, le Nicaragua et le Paraguay.

³² Dans sa forme la plus simple, un système d'information reçoit des informations, les traite et les renvoie. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre d'une convention, ce mécanisme vise à générer des changements via une procédure de remontée de l'information. L'analyse d'un mécanisme de suivi devrait donc tenir compte du fait que ce dernier se base sur un système grâce auquel l'information remonte jusqu'aux organismes décisionnels responsables de la révision des législations, des politiques publiques et des pratiques. Au niveau national, il s'agit généralement des gouvernements, et au niveau international, des organisations internationales.

domaines qui sont généralement soumis à évaluation³³ dans le cadre des conventions anti-corruption : la **législation** et les **mesures administratives**.³⁴ Le MESICIC évalue ces deux secteurs à travers les informations qu'il reçoit des États parties sur la législation et les mesures entreprises dans chacun des domaines thématiques compris dans les cycles de révision.³⁵

Distinguer, d'un côté, les types d'informations générées et, de l'autre, la qualité de ces informations, permet de mieux discerner les catégories les plus valorisées par les États et d'évaluer dans quelle mesure ces derniers sont capables de produire des renseignements utiles aux fins du mécanisme.

3.1. Les différents types d'informations traitées dans le cadre du MESICIC

Conformément à la méthodologie établie par le MESICIC, les informations soumises au Comité des experts doivent comprendre :³⁶

- Le cadre juridique et les autres mesures instaurées par chaque État partie pour la bonne application des dispositions de l'IACAC ;
- L'adéquation de ce cadre juridique aux objectifs de la convention et les résultats de chaque État partie ; et
- Les progrès réalisés dans l'application de la législation et des mesures administratives.

Le questionnaire envoyé dans le cadre du cycle de révision précise par ailleurs cette méthodologie générale. En résumé, les questionnaires remis par les États parties et par les OSC associées au processus de révision doivent contenir les catégories d'informations suivantes :

1. Les **informations d'ordre juridique** décrivent les législations contraignantes en vigueur auxquelles les organismes publics, les agents publics et toute autre personne morale du pays soumis à révision sont tenus de se conformer. Ces descriptions peuvent rester générales (les États peuvent par exemple présenter le droit constitutionnel et les grands principes du système juridique national, les organismes de prévention et de répression de la corruption et les statuts des organismes gouvernementaux et des agents publics) ou entrer dans le détail (et par exemple énoncer les législations spécifiques à des domaines thématiques particuliers, comme

³³ Nous utiliserons le terme d'*évaluation* dans le sens large du concept, qui comprend aussi bien l'analyse des informations que le suivi des activités menées dans chaque État. Le MESICIC emploie plutôt les termes d'*examen* ou d'*analyse*.

³⁴ La législation désigne les normes juridiques en matière de prévention, d'application de la loi et de coopération. Les mesures administratives comprennent les politiques, programmes et systèmes administratifs en vigueur dans les mêmes domaines.

³⁵ Pendant le premier cycle de révision, qui s'est déroulé de 2002 à 2006, le MESICIC a examiné les domaines thématiques de l'IACAC qui suivent : critères et mécanismes de prévention des conflits d'intérêt ; critères et mécanismes de gestion des ressources financières publiques ; systèmes de dénonciation d'actes de corruption ; systèmes de déclaration de patrimoine, actif et passif ; organismes de surveillance de haut niveau ; participation de la société civile à la prévention de la corruption (incluant le droit d'accès à l'information). Le second cycle, achevé en 2008, a passé en revue les systèmes de passation de marchés publics, les procédures de recrutement de fonctionnaires, les systèmes de protection des informateurs d'actes de corruption, et les actes de corruption énoncés dans l'article VI de la Convention (en référence aux tentatives de corruption, aux abus de biens sociaux et au blanchiment de capitaux provenant d'activités illicites).

³⁶ OEA/MESICIC (2006a).

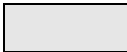
- les contrats publics, la gestion financière de l'État, les systèmes d'exonération fiscale, l'accès à l'information et la participation citoyenne, etc.).
2. Les **informations procédurales** décrivent les mécanismes, procédures, mesures, organismes et systèmes gouvernementaux qui régissent l'application des lois relatives à chaque domaine thématique évalué au cours d'un cycle. Ce type d'information permet généralement d'expliquer comment les règlements et mesures administratifs et les autres systèmes propres à chaque domaine thématique permettent l'application théorique de la réglementation. Il permet notamment de mieux cerner les mesures disciplinaires et les sanctions imposées, les procédures de signalement de violations de la législation ou de manquements à la déontologie ou encore, le mode de fonctionnement des systèmes de contrats publics, de recrutement, de déclarations de biens et de surveillance.
 3. Les **informations sur les résultats** obtenus sont présentées sous forme de comptes-rendus étayés par des données qualitatives et quantitatives sur les initiatives du gouvernement dans chaque domaine thématique et sur les résultats de ces mesures. Il peut tout aussi bien y être question d'un organisme public créé ou réformé pour gérer la lutte contre la corruption, que d'un programme spécialement élaboré contre la corruption ou encore, de mesures gouvernementales. Peuvent également y figurer des chiffres illustrant les actions entreprises par le gouvernement dans un domaine particulier et les résultats de ces actions, à savoir des formations, des campagnes de sensibilisation du public ou des mesures de surveillance, l'augmentation des signalements de cas de corruption, l'amélioration du niveau perçu de corruption ou de victimisation de la population, les bénéfices tirés de la mise en œuvre de systèmes de passation de marchés publics plus transparents, ou la qualité des services publics perçue par les citoyens, par exemple.

Les États parties fournissent les trois types d'informations au MESICIC, de manière plus ou moins détaillée du fait qu'ils ne disposent pas tous des mêmes capacités à renseigner l'intégralité des informations demandées ou qu'ils privilégient certaines informations au détriment des autres. Au total, les questionnaires constituent une source abondante d'informations juridiques et procédurales, mais sont beaucoup moins prolifiques sur les résultats des mesures entreprises, les informations à ce sujet restant très aléatoires d'un domaine à l'autre.

A titre d'exemple, le tableau qui suit indique les différents types d'informations fournies par les pays soumis au second cycle de révision portant sur deux thématiques : les systèmes de passation de marchés publics et les systèmes de recrutement des fonctionnaires.³⁷

³⁷ Ces deux thématiques sont définies dans l'Article III:5 de l'IACAC.

Pays soumis à évaluation	Systèmes de passation de marchés publics transparents, équitables et efficaces			Systèmes de recrutement transparents, équitables et efficaces		
	Informations juridiques fournies	Informations procédurales fournies	Informations fournies sur les résultats objectifs obtenus	Informations juridiques fournies	Informations procédurales fournies	Informations fournies sur les résultats objectifs obtenus
Argentine						
Paraguay						
Nicaragua						
Uruguay						
Equateur						
Honduras						

 OUI  NON

Tout d'abord, on observe que les États parties sont tous en mesure de fournir des informations d'ordre juridique et que la plupart ont également pu apporter des renseignements sur les procédures et les législations en vigueur. En second lieu, les informations semblent globalement plus accessibles pour certaines thématiques (les passations de marchés publics) que pour d'autres (ici, le recrutement des fonctionnaires). Enfin, il apparaît que certains pays sont capables de répondre à des demandes de tous types d'informations quand d'autres peinent à compléter les questionnaires du mécanisme.

3.2. La qualité des informations traitées dans le cadre du MESICIC

La qualité des renseignements traités par le MESICIC est beaucoup plus complexe à cataloguer que les différentes catégories d'informations. Nous définirons ici la qualité comme étant la somme de trois propriétés : l'*intégrité*, la *fiabilité* et l'*accessibilité* – critères auxquels se réfèrent les systèmes de gestion et de contrôle de l'information les plus répandus et que, dans un souci de simplification, nous appliquerons également ici. L'*intégrité* se réfère à l'exactitude et à l'exhaustivité des informations³⁸ fournies, dans le cas présent, sur les législations, procédures et résultats. La *fiabilité* renvoie à la pertinence et à la vérifiabilité des informations, et donc à leur utilité pour le processus de révision et au fait qu'elles puissent être confirmées. L'*accessibilité* des informations signifie que ces dernières sont disponibles sur simple demande ou, en d'autres mots, qu'elles sont suffisamment courantes pour servir aux fins du mécanisme. Des informations de qualité posséderont donc ces trois propriétés.

Les règles et procédures énoncées par le MESICIC visent à favoriser la collecte d'informations de qualité. Conformément à la méthodologie d'évaluation prévue par le mécanisme, les États parties doivent fournir toutes les informations requises dans le questionnaire, qu'ils doivent par la suite souvent compléter en fonction des demandes du groupe chargé de l'évaluation, du Secrétariat du

³⁸ Ces concepts sont ici adaptés des définitions du COBIT, système mondialement reconnu de contrôle et d'audit de l'information et des technologies associées, créé par l'Information Systems Audit and Control Association (ISACA) en 1988. Le COBIT établit sept critères qu'une information doit remplir : efficacité, efficience, confidentialité, intégrité, disponibilité, conformité et fiabilité. Le rapport de contrôle interne du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission mentionne également ces critères.

MESICIC ou du Comité réuni en plénière. Les renseignements indiqués doivent être les plus récents possible et ne doivent en aucun cas renvoyer à une période antérieure à une date prédéterminée.³⁹ Dans un souci de fiabilité des informations, les États parties sont par ailleurs tenus de joindre à leurs réponses des documents descriptifs de leurs législations et de leur réglementation. De même, le Comité des experts est susceptible de consulter les rapports parallèles des OSC et/ou d'autres sources d'informations pour effectuer un recoupement des renseignements fournis dans chaque domaine.

Malgré l'existence de règles clairement établies, la qualité des informations soumises au Comité des experts reste très aléatoire, en particulier à propos des résultats objectifs de la mise en œuvre des dispositions de l'IACAC. Si la plupart des États apportent bien les renseignements requis en la matière, une bonne partie de ces informations reste cependant incomplète et décousue, et manque donc d'intégrité. Un constat que vient aggraver encore davantage la perpétuelle omission des sources et des méthodes de collecte des données.

Le tableau comparatif suivant illustre les difficultés auxquelles sont confrontés les États parties au MESICIC lorsqu'ils doivent produire et présenter des informations quantitatives sur leurs résultats. L'exemple ci-dessous décrit les informations fournies par un petit nombre d'États parties sur les résultats objectifs qu'ils ont obtenus dans un domaine spécifique.⁴⁰

Pays soumis à évaluation	L'État partie fournit des informations sur la mise en œuvre de systèmes de passation de marchés publics transparents, équitables et efficaces		
	Présente des résultats sur ses objectifs de transparence, d'équité et d'efficacité	Présente des résultats pour chacun des domaines gouvernementaux dans lesquels le système de passation de marchés publics devrait être appliqué	Cite des sources vérifiables
Argentine			
Paraguay			
Nicaragua			
Uruguay			
Equateur			
Honduras			

 OUI

 NON

Pour chacune des thématiques évaluées, très peu de pays participant au MESICIC ont présenté des données statistiques ou objectives que l'on puisse qualifier de suffisantes.⁴¹ En effet, s'il est vrai que la

³⁹ Les informations fournies par les États Parties doivent correspondre à une période ultérieure à la date de ratification de la Convention et être les plus à jour possible. Les statistiques, quant à elles, ne doivent pas renvoyer à une période variant entre deux et cinq années avant la date de réponse au questionnaire, en fonction de la thématique concernée. OEA/MESICIC (2006a).

⁴⁰ Le tableau montre les informations fournies sur les résultats objectifs de la mise en œuvre de systèmes de passation de marchés publics transparents, équitables et efficaces (Article III:5 de l'IACAC) dans les six premiers pays contrôlés au cours du second cycle.

⁴¹ Par exemple, au cours du second cycle, le Canada, et dans une moindre mesure le Mexique, en ce qui concerne l'adjudication de marchés publics.

plupart d'entre eux ont fourni des informations juridiques ou procédurales, des statistiques ou des indicateurs, aucun n'a en revanche donné de renseignements complets sur les résultats obtenus et ce, quels que soient les domaines évalués et les cycles effectués. Enfin, notons que les informations transmises au MESICIC sur les résultats objectifs ne permettent généralement pas d'effectuer un suivi de l'évolution des processus nationaux sur plusieurs années.⁴²

Alors que les États parties se sont engagés à se soumettre aux évaluations du MESICIC, la déficience de la plupart de leurs systèmes nationaux de statistiques et d'information explique en partie leurs difficultés à apporter des renseignements exhaustifs et pleinement accessibles au mécanisme de suivi. Les informations portant sur les résultats de la mise en œuvre des mécanismes de prévention et de sanction de la corruption sont bien souvent collectées par les propres organismes chargés de l'application desdits mécanismes et ne font l'objet d'aucune procédure de validation indépendante. Les critères de qualité de l'information que sont l'intégrité, la fiabilité et l'accessibilité sont donc très rarement garantis. Ils sont pourtant indispensables à la valorisation qualitative des informations traitées dans le cadre du mécanisme et donc, à l'amélioration de l'IACAC.

Les difficultés des États parties à recueillir les informations objectives requises pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la convention sur le continent sont bien réelles, et ont d'ailleurs été mises en évidence par les OSC de la région. Toute initiative de suivi de la mise en œuvre d'une convention anti-corruption se voulant réaliste doit en tenir compte et intégrer ces informations comme des conditions sine qua non à la réalisation d'une analyse suffisamment approfondie et satisfaisante. En ce sens, des OSC latino-américaines ont élaboré des outils basés sur différents indicateurs. Voyons maintenant ces initiatives plus en détail.

4. Les indicateurs de suivi de l'IACAC : des expériences novatrices

Le secteur public étant amené à gérer un nombre toujours croissant de ressources très complexes à manipuler, de nombreux pays ont élaboré leurs propres mécanismes d'évaluation des performances de l'administration publique. Généralement, ces mécanismes sont conçus pour mesurer de manière systématique et continue les résultats des institutions publiques, dans une perspective d'amélioration de leurs performances.⁴³ A la base de ces dispositifs : les tableaux de bord d'indicateurs, dont la conception doit répondre à une méthode stricte, garante de leur fiabilité et de leur utilité.⁴⁴ Sans ces critères, analyses et évaluations restent bancales et peuvent biaiser les choix stratégiques de mise en œuvre et de suivi des gouvernements, de même qu'elles risquent d'induire en erreur les autres parties prenantes qui les emploient dans la planification de leurs activités de plaidoyer et/ou de surveillance.

Nous l'avons vu, la plupart des pays participant au MESICIC disposent de systèmes d'information insuffisants ; il se trouve en plus que très peu d'entre eux utilisent des tableaux de bord d'indicateurs pour évaluer la performance de leurs politiques, législations et dispositifs administratifs de lutte contre la corruption, et encore moins pour assurer le suivi de la mise en œuvre des conventions anti-corruption. Dans certains d'entre eux, les organismes responsables des stratégies anti-corruption (à savoir, les bureaux de lutte contre la corruption, de déontologie des services publics ou de vérification

⁴² Dans la majorité des questionnaires complétés par les États Parties au cours du second cycle, les informations objectives et statistiques fournies n'étaient pas compatibles ou comparables avec les informations fournies lors du premier cycle. Même les rapports du Canada ou des États-Unis, dotés de bonnes capacités de collecte et de traitement des informations, sont parfois qualifiables de partiellement complets.

⁴³ OCDE/PUMA (1998).

⁴⁴ Lors de l'élaboration de ces indicateurs, l'OCDE et les pays latino-américains ont identifié au moins dix critères à respecter : (i) Pertinence ; (ii) Homogénéité ; (iii) Indépendance ; (iv) Coût ; (v) Fiabilité ; (vi) Simplicité et exhaustivité ; (vii) Opportunité ; (viii) Pas de redondances ; (ix) Priorité aux domaines contrôlables ; et, (x) Participation. (ECLAC, 2003).

des comptes) s'appuient bien sur des indicateurs de résultats, mais uniquement à des fins institutionnelles et non pour le suivi de la convention. Par ailleurs, ces organismes se heurtent fréquemment à des contraintes institutionnelles et politiques qui limitent leurs capacités, leurs ressources et leurs compétences à mener des évaluations de performance. De manière générale, les systèmes gouvernementaux de contrôle de gestion et d'information, de conception complexe, n'ont pas la flexibilité et la spécificité nécessaires à l'évaluation de la mise en œuvre d'une convention anti-corruption.

En revanche, comme nous le verrons plus loin avec l'exemple du Guatemala, les indicateurs de performance affichent, eux, toutes les caractéristiques d'outils efficaces pour le suivi de conventions anti-corruption. S'ils ne sont généralement pas employés dans ce cadre, la méthodologie et les systèmes d'information gouvernementaux sur lesquels ils reposent offrent d'excellents potentiels et devraient à ce titre être intégrés aux évaluations des mesures anti-corruption prévues par la CNUCC.

Si le MESICIC s'est avéré être un instrument déterminant pour l'évaluation de la mise en œuvre de l'IACAC, il n'en a pas moins ses faiblesses et ses défauts. Il est donc apparu nécessaire d'élaborer des outils complémentaires pour parvenir à une appréciation plus précise des progrès réalisés. Trois expériences ont été menées, qui ont permis la création d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre des conventions anti-corruption du continent, grâce auxquels les OSC devaient pouvoir approfondir l'évaluation menée dans le cadre du MESICIC.

La première de ces expériences, qui a impliqué neuf pays, a été impulsée dans le cadre du Programme régional de TI sur les conventions anti-corruption. Les deux autres, d'envergure nationale, sont des initiatives d'OSC du Guatemala et du Nicaragua. Ce dernier, qui a rencontré certaines difficultés du fait de la complexité de l'exercice et des impératifs de coordination et de coopération entre les différents participants, n'a pour l'instant pas finalisé son analyse. Nous nous limiterons donc à la présentation des deux premières expériences.

4.1. L'Examen de Transparency International sur l'intégrité publique

L'initiative, appelée Examen de l'intégrité publique, est née de « la nécessité, [...] pour la société civile, les gouvernements, les organismes internationaux et les agences de développement, de disposer d'informations pertinentes, tangibles et fiables sur l'état de la mise en œuvre des engagements internationaux dans les différents pays », ⁴⁵ comme le stipule TI dans son rapport final.

Une expérience pilote fut lancée en 2005 dans neuf pays : l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Panama, le Paraguay, le Pérou et le Venezuela, dans lesquels l'outil devait permettre d'évaluer les législations et les pratiques en vigueur en matière de prévention de conflits d'intérêt, de déclarations de patrimoine (actif et passif), de devoir de dénonciation des actes de corruption et de protection des informateurs, conformément aux dispositions de l'IACAC et de la CNUCC. L'exercice visait à la fois à identifier la législation appliquée dans chaque domaine, à capter l'opinion d'experts sur la mise en œuvre de la législation d'après des critères d'évaluation prédéfinis et enfin, à déterminer l'existence de données statistiques sur la mise en œuvre de la convention qui soient accessibles au public.

Chaque examen national s'est déroulé en quatre phases : (i) conception, (ii) mise en œuvre, (iii) traitement des informations et (iv), publication. Si l'objectif n'était pas de dégager des comparaisons entre les pays, il a toutefois été nécessaire de soumettre les experts des neuf pays à des questionnaires structurés et à des instructions communes, de même que les instruments ont dû faire l'objet d'une même procédure de contrôle. Dans chaque pays, une OSC locale s'est chargée de suivre le questionnaire et les instructions pour évaluer le degré de conformité du pays avec les dispositions de l'IACAC. Pour chaque thématique évaluée, des experts ont apporté leur contribution et les services

⁴⁵ Cet exercice s'est inspiré d'un Rapport d'examen similaire de TI sur des pays de l'OCDE. Consulter le rapport sur : www.transparency.org/regional_pages/americas/conventions/report_card#integrity (uniquement en espagnol).

publics ont été priés de fournir les informations et les statistiques dont ils disposaient. Le traitement de ces données a ensuite été confié à des organismes externes (une société privée et un autre consultant), et les résultats à nouveau révisés par des experts. Enfin, dans chaque pays, une OSC a procédé à la diffusion des conclusions de l'examen, tandis que TI s'est chargée de publier les rapports complets des évaluations menées dans les neuf États.⁴⁶

L'expérience a permis de dégager les conclusions suivantes : (i) avant d'envisager d'adopter de nouvelles réformes juridiques globales, les États doivent veiller à la bonne application de celles qu'ils ont introduites il y a quelques années ; (ii) si les experts ont pu observer l'existence de nouvelles normes, ils relèvent en revanche que les pratiques en matière de prévention de la corruption n'évoluent pas et que l'application institutionnelle des législations reste trop superficielle. Priorité doit donc être donnée à l'efficacité des pratiques en matière de prévention de la corruption ; et enfin, (iii) chacun des neuf pays évalués doit s'employer à consolider ses données statistiques et ses indicateurs relatifs à l'intégrité publique et veiller à ce que ces informations soient librement accessibles au public. L'examen a en effet mis en avant des difficultés récurrentes à obtenir des informations précises et objectives auprès des institutions publiques responsables de la mise en œuvre des normes et des mécanismes promus par l'IACAC en matière d'intégrité publique.

Concernant les données statistiques, le rapport final fait ressortir que :

Les données statistiques se sont avérées particulièrement limitées en ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêt et les mécanismes de dénonciation et de protection des informateurs. La collecte d'information dans ces domaines n'a en effet été fructueuse que respectivement dans 20% et 30% des cas. [...] Les données sur les déclarations de patrimoine sont à peine plus disponibles (43%), sans doute du fait que les pays disposent d'institutions spécialisées dans ce domaine et ont souvent instauré des systèmes de suivi en la matière.

Le MESICIC fait état des mêmes difficultés que les OSC à obtenir ce genre d'informations, et préconise d'ailleurs que tous les États parties participant « adoptent des indicateurs en vue de l'évaluation objective des progrès réalisés dans les tâches nécessaires à la mise en œuvre des recommandations. »⁴⁷

L'initiative de TI, en tant qu'expérience pilote, s'est heurtée à de nombreux obstacles, soigneusement rapportés par le réseau des neuf OSC participantes.⁴⁸ Tout d'abord, l'exercice a permis de révéler, d'un côté, la difficulté technique de l'élaboration d'outils d'évaluation uniformes pour des contextes culturellement et juridiquement différents et de l'autre, la complexité de la comparaison des différents pays. Pour cette raison, le rapport final n'intègre pas de telles comparaisons et analyse plutôt les résultats de l'examen par thématique. En second lieu, dans tous les pays, les OSC ont eu les plus grandes difficultés à trouver des données statistiques et des indicateurs susceptibles de compléter l'analyse des experts. Les prochains exercices du genre devront en tenir compte. A ce qu'il semble, les déficiences des systèmes d'information relatifs à la mise en œuvre des conventions anti-corruption constituent un problème récurrent.

⁴⁶ Transparency International (2007).

⁴⁷ OEA/MESICIC (2006c) page 26.

⁴⁸ Les OSC participant à l'initiative ont organisé des ateliers pendant l'évaluation et se sont également rencontrées à l'occasion du traitement des données recueillies, à Washington, DC (2004) et Berlin (2009).

4.2. Une expérience de coopération entre l'État et la société civile : le tableau de bord d'indicateurs du Guatemala

Le processus

En 2006 et 2007, un groupe d'OSC guatémaltèques, coordonné par l'organisation non gouvernementale Acción Ciudadana, a mené une autre initiative remarquable de création d'outils de contrôle intégrant des indicateurs. Plusieurs organisations guatémaltèques de citoyens avaient déjà contribué aux deux cycles de révision du MESICIC en présentant des rapports indépendants. Considérant que le soutien à la mise en œuvre de l'IACAC ne devait pas se limiter à la seule rédaction de rapports, elles ont décidé de perfectionner de nouveaux outils au service de leur action.

De là, ces OSC se sont consacrées à l'élaboration d'indicateurs propres à l'évaluation et au suivi de l'IACAC. Partant du principe que des informations tirées d'indicateurs susciteraient globalement davantage de consensus et d'adhésion et seraient moins sujettes à de mauvaises interprétations, et considérant que de tels indicateurs pouvaient être présentés sous forme de chiffres ou de graphiques d'aide à la prise de décision en matière de lutte contre la corruption en général et pour la mise en œuvre de l'IACAC en particulier, elles eurent l'idée de créer un *tableau de bord d'indicateurs* pour le Guatemala.

Avant tout, elles se sont employées à trouver un certain équilibre entre les aspects politiques et techniques de leur initiative. A cet effet, Acción Ciudadana a invité les OSC les plus représentatives des différentes thématiques du tableau de bord à participer, de manière à optimiser l'impact du projet et les activités de suivi ultérieures. Dans le même temps, les organisations ont cherché à concevoir des outils performants, en vue de limiter les débats et les conflits politiques. La recherche de cet équilibre fut plus longue que prévu, car les OSC devaient s'assurer de la qualité de la participation, de la coordination et des aspects techniques. Leur première tâche fut de former une équipe représentative d'OSC. Elles élaborèrent ensuite une méthodologie qui leur permit d'assurer la participation de toutes les parties prenantes. Enfin, elles procédèrent au recueil et au traitement des informations.

La méthodologie

Huit OSC furent chargées d'élaborer les indicateurs⁴⁹, axés sur les législations et les pratiques (ou performances institutionnelles) en vigueur dans sept domaines thématiques couverts par l'IACAC et appliqués à 22 entités gouvernementales.⁵⁰ Deux types d'indicateurs furent donc conçus autour du *cadre juridique* et des *performances institutionnelles* du pays, étayés par deux sources d'informations :

1. Pour le *cadre juridique*, près de 20 experts ont évalué, sur la base de différents modèles, l'existence de dispositions législatives dans chaque domaine et, le cas échéant, la qualité (ou l'adéquation) de ces dernières. L'*existence* des dispositions a été vérifiée en comparant ces dernières aux niveaux et aux outils techniques prédéfinis dans la méthodologie. L'évaluation de leur *qualité* a consisté à mesurer leur pertinence thématique, leur stabilité normative, leur portée, leur mise à exécution automatique et leur taux d'application.
2. Pour les indicateurs de *performance institutionnelle*, 24 institutions publiques ont rempli des questionnaires sur leurs *niveaux d'activités* et leurs *résultats* dans différents domaines. Les indicateurs d'activités et de résultats se basent par exemple sur les faits suivants : le nombre de

⁴⁹ Le groupe d'OSC était réuni en une « Equipe de suivi de la mise en œuvre de l'IACAC au Guatemala ».

⁵⁰ Les domaines thématiques évalués sont : (i) la prévention des conflits d'intérêt ; (ii) l'obligation, pour les agents publics, de dénoncer les actes de corruption ; (iii) les systèmes de protection des informateurs ; (iv) les procédures de déclaration de patrimoine ; (v) les systèmes de passation de marchés publics ; (vi) les procédures de recrutement de fonctionnaires ; et (vii) les mécanismes de participation de la société civile. Certains pans de l'examen incluaient également la CNUCC comme source d'interprétation utile pour éviter tout vide juridique et définir les normes et indicateurs internationaux.

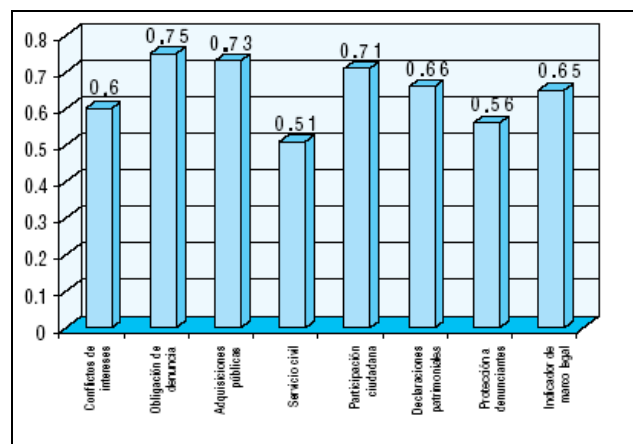
dénonciations d'actes de corruption, la proportion d'enquêtes menées par rapport aux dénonciations faites par des agents publics, le taux de sanctions suite à des dénonciations faites par des agents publics (dans le domaine du devoir de dénonciation des agents publics), la proportion de demandes de protection d'informateurs et la part de demandes acceptées (dans le domaine de la protection des informateurs), la part de marchés publics passés par appels d'offre, la proportion de décisions d'adjudication de marchés publics publiées et enfin, le taux d'objections aux adjudications (dans le domaine de la passation de marchés publics).

Pour parer au risque de voir le manque de volonté politique entraver la collecte d'informations, l'équipe d'OSC a formé une alliance avec le Bureau présidentiel pour la transparence et la lutte contre la corruption. Cette collaboration s'est avérée décisive pour l'efficacité de l'initiative, du fait qu'elle a envoyé un signal politique fort aux institutions publiques sources et a permis aux acteurs sociaux et publics de partager objectifs et informations.⁵¹

Les résultats

L'examen réalisé a permis de dégager de multiples indicateurs sur le cadre juridique et les performances institutionnelles du Guatemala et par-là même de suggérer au gouvernement l'orientation à donner à ses initiatives anti-corruption. En ce qui concerne le cadre juridique, par exemple, on a pu constater que le pays prévoyait des dispositions de mise en œuvre de l'IACAC dans tous les domaines évalués. La *qualité* des ces dispositions s'est cependant avérée insuffisante, en particulier dans les domaines clés de l'intégrité de la fonction publique que sont par exemple la prévention des conflits d'intérêt, les procédures de recrutement des fonctionnaires, la protection des informateurs ou encore, les déclarations de patrimoine. Le graphique qui suit synthétise les indicateurs sur le cadre juridique :

Figure 1 Indicateurs sur le cadre juridique relatif à la mise en œuvre de l'IACAC



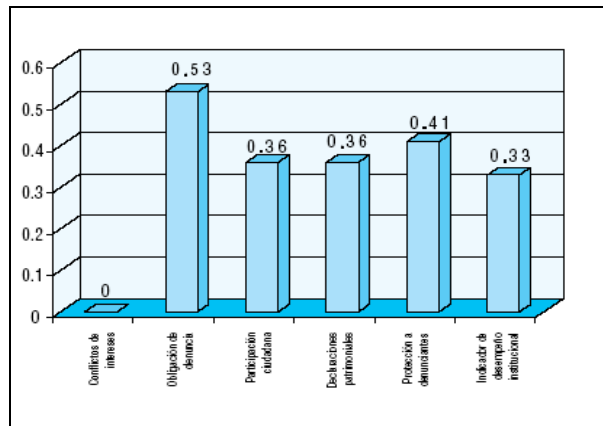
Echelle de pondération des indicateurs du cadre juridique : 0-0,33 insatisfaisant ; 0,34-0,66 moyennement satisfaisant ; 0,67-1,0 satisfaisant. (Abscisse [de gauche à droite] : Conflits d'intérêt, Devoir de dénonciation, Marchés publics, Fonction publique, Participation des citoyens, Déclarations de patrimoine, Protection des informateurs, Indicateur de cadre juridique). Source: *Mapa de Indicadores sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Acción Ciudadana, 2007.*

Ce diagnostic contraste nettement avec celui des indicateurs relatifs aux performances institutionnelles du pays, et révèle des écarts notables entre la législation et la réalité au Guatemala. Par ailleurs, les indicateurs sur les performances institutionnelles font apparaître des résultats largement inférieurs à

⁵¹ Le projet a été présenté à six organismes gouvernementaux et le bureau présidentiel de lutte contre la corruption a offert de collaborer à l'exercice.

ceux du cadre juridique. En fait, comme on peut le voir dans le graphique ci-dessous, la plupart des domaines évalués atteignent à peine un niveau acceptable, et l'un d'entre eux s'avère même complètement insatisfaisant :

Figure 2 : Indicateurs sur les performances institutionnelles en matière de mise en œuvre de l'IACAC



Echelle de pondération des indicateurs sur les performances institutionnelles : 0-0,33 insatisfaisant ; 0,34-0,66 moyennement satisfaisant ; 0,67-1,0 satisfaisant. (Abscisse [de gauche à droite] : Conflits d'intérêt, Devoir de dénonciation, Participation des citoyens, Déclarations de patrimoine, Protection des informateurs, Indicateur de performance institutionnelle). Source: *Mapa de Indicadores sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Acción Ciudadana, 2007.*

Dans le graphique qui suit, la comparaison des données fait très clairement apparaître les écarts observés :

Figure 3: Tableau de bord d'indicateurs de la mise en œuvre de l'IACAC d'après le cadre juridique et les performances institutionnelles

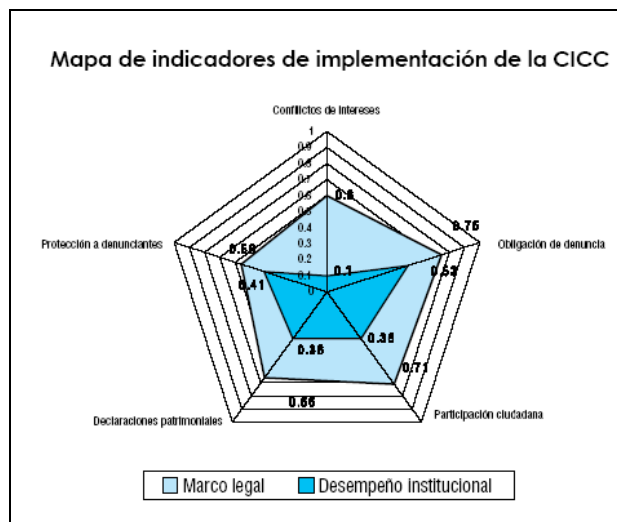


Tableau de bord d'indicateurs de la mise en œuvre de l'IACAC (dans le sens des aiguilles d'une montre, en commençant en haut : Conflits d'intérêt, Devoir de dénonciation, Participation des citoyens, Déclarations de patrimoine, Protection des informateurs).

(Légende : de gauche à droite : Cadre juridique, Performances institutionnelles). Source: *Mapa de Indicadores sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Acción Ciudadana, 2007*

Ce schéma représente de manière simplifiée tout un ensemble d'éléments complexes et interdépendants. Le rapport présente les résultats par thématique et donne une interprétation de leur pondération, tant au regard de la *qualité* du cadre juridique que de l'*efficacité* de l'exécution. Par exemple, concernant le cadre juridique en vigueur en matière de prévention des conflits d'intérêt, le rapport stipule que les experts ont identifié les faibles taux d'exécution automatique et d'application des normes nationales comme étant deux lacunes majeures. Il conclut à ce sujet que la probabilité de mise en pratique de ces normes est très faible et exigerait l'instauration de nouveaux mécanismes contraignants. Enfin, le rapport explique le manque d'efficacité dans l'exécution des activités institutionnelles par l'absence d'initiatives de l'organisme public responsable de l'application de ces normes, à savoir, le Bureau du Président de la Cour des comptes.

Les conclusions générales du rapport font état de plusieurs défis majeurs : « Dans une perspective de mise en œuvre de l'IACAC, la portée des dispositions reste encore insuffisante et les performances institutionnelles sont encore clairement en deçà du cadre juridique en vigueur. » Elles font également ressortir que « ... de toute évidence, à court terme la lutte contre la corruption dans le pays dépend essentiellement du perfectionnement des procédures (décisionnelles et exécutives), des mécanismes et des instruments en vigueur. Les réformes juridiques sont bien entendu complémentaires et nécessaires, mais ne constituent pas un frein en la matière. »⁵²

Concernant la mise en œuvre des thématiques couvertes par la convention, le rapport spécifie ce qui suit :

Lorsque le cadre juridique et les performances institutionnelles affichent des écarts importants, comme c'est par exemple le cas en matière de conflits d'intérêt, de déclaration de patrimoine et de participation des citoyens, l'accent devra être mis sur l'optimisation de la gestion et de l'exercice efficace du pouvoir public. Lorsque la différence entre les deux types d'indicateurs est moins marquée et/ou lorsque l'indicateur relatif au cadre juridique n'atteint pas la moyenne des deux indicateurs combinés, comme dans le cas de la protection des informateurs et des conflits d'intérêt, la priorité doit être donnée aux réformes juridiques.⁵³

A la lumière de cette expérience, on constate d'une part, que le tableau de bord d'indicateurs a permis de dégager des conclusions précieuses pour les responsables politiques et les autres parties prenantes concernant la nécessaire amélioration des procédures décisionnelles et administratives de mise en œuvre de l'IACAC et d'autre part que, si la révision des lois en vigueur est importante, elle reste secondaire. De plus, grâce aux résultats de l'évaluation, les pouvoirs publics peuvent désormais orienter leurs efforts sur les domaines identifiés comme les moins performants. C'est par exemple le cas du Bureau présidentiel pour la transparence et la lutte contre la corruption au Guatemala qui, s'appuyant sur le rapport, a pu identifier la prévention des conflits d'intérêt comme une priorité dans sa stratégie d'intervention. De leur côté, les médias ont revu leur discours, cessant de revendiquer l'adoption d'une nouvelle loi sur l'enrichissement illicite pour exiger l'application de la législation en vigueur.⁵⁴ Ces avancées sont malheureusement fragiles, notamment en raison des revirements de priorités d'un gouvernement à l'autre. Un an après l'évaluation, le Guatemala a élu un nouveau gouvernement, qui n'a pas reconduit la stratégie que son prédécesseur avait définie grâce au tableau de bord d'indicateurs.

⁵² Acción Ciudadana (2007).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Entretien avec le Directeur d'Acción Ciudadana.

La coopération entre les OSC et le gouvernement a été un facteur décisif pour parvenir à un consensus. Le succès de l'initiative était impossible sans une certaine entente politique, tant autour de la définition des caractéristiques que devaient revêtir les mesures anti-corruption nationales pour optimiser la transposition de l'IACAC dans le contexte du pays que pour obtenir les renseignements objectifs nécessaires auprès des sources d'informations gouvernementales. Soulignons également que l'utilisation d'indicateurs a donné lieu à l'élaboration de tableaux illustrant de manière simple et accessible l'avancement de la mise en œuvre de l'IACAC, grâce à quoi les citoyens ont pu s'informer et débattre publiquement des mesures à prendre. Enfin, les résultats de l'examen constituent une base tangible sur laquelle les futures évaluations nationales de la mise en œuvre de l'IACAC pourront s'appuyer.

L'expérience du tableau de bord a montré les limites et les possibilités de suivi de la mise en œuvre de l'IACAC au niveau national.⁵⁵ Le cadre conceptuel du tableau de bord indique que

... le contenu des conventions anti-corruption fait normalement l'objet d'un langage générique, d'engagements thématiquement incomplets et de degrés variables d'accord autour du caractère juridiquement contraignant des engagements. Ces caractéristiques sapent les possibilités d'effectuer des évaluations uniformes et comparables entre les États et a fortiori, au sein d'un même pays.⁵⁶

D'après le rapport, les conventions de lutte contre la corruption connaissent toutes des limites, la CNUCC y compris. L'IACAC, quant à elle, pâtit à la fois de sa diversité thématique,⁵⁷ du caractère plus ou moins contraignant de ses dispositions, de la multiplicité des acteurs impliqués dans chacune de ses mesures ou encore, du manque de définition des normes qu'elle édicte.

Un autre aspect de l'initiative guatémaltèque s'avère très intéressant, en particulier d'un point de vue juridique : pour surmonter les limites inhérentes à l'élaboration d'indicateurs de mise en œuvre de conventions anti-corruption, les OSC participantes ont employé différentes mesures méthodologiques.⁵⁸ Ainsi, elles ont ainsi explicitement décidé de : (i) sélectionner les dispositions de l'IACAC les mieux définies et les plus faciles à regrouper ; (ii) partir du principe que les États s'engagent réellement à appliquer progressivement les dispositions de l'IACAC ; (iii) limiter le champ d'étude aux institutions publiques les plus représentatives du pays ; et (iv) s'inspirer d'expériences internationales reconnues pour traduire les dispositions de la convention en critères de référence bien définis au niveau national. Ces choix méthodologiques préalables à l'étude ont largement facilité la conception des indicateurs et optimisé les ressources disponibles pour l'évaluation.

La méthodologie élaborée mérite certainement d'être affinée, et son utilisation dépendra des futurs cadres de coopération. Elle constitue toutefois une initiative pionnière au Guatemala, et prouve surtout que les intérêts des OSC et des pouvoirs publics peuvent converger. La collaboration qui s'ensuit permet un meilleur accès aux informations de base, disséminées parmi les différents organismes publics, et renforce la légitimité politique du processus.

⁵⁵ Acción Ciudadana (2007).

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ L'IACAC est la première convention anti-corruption et n'est donc pas optimale ; mais elle représente aussi, à l'instar de toute autre convention du genre, l'accord le plus abouti qu'un ensemble de pays ait pu conclure sur des mesures susceptibles de lutter contre la corruption, dans la mesure où elle reconnaît que la corruption est un phénomène historiquement variable qui peut adopter de nombreuses formes.

⁵⁸ L'ONG qui a dirigé l'élaboration du tableau de bord guatémaltèque ayant participé à l'examen de TI, le groupe a pu capitaliser sur son expérience.

Les leçons tirées de l'expérience

Les leçons tirées de cet exercice peuvent contribuer à éviter que d'autres processus similaires, à l'étude ou déjà en cours, ne répètent les mêmes erreurs. Le suivi de la CNUCC, par exemple, devrait s'en trouver renforcé. Bien que le tableau de bord d'indicateurs soit le fruit d'une expérience nationale spécifique, avec ses erreurs et ses limites, il revêt des points communs évidents avec d'autres initiatives de lutte contre la corruption utilisant également des indicateurs. Les principales conclusions que l'on peut tirer de l'expérience sont les suivantes :

- Transformer des dispositions internationales générales en indicateurs nationaux a exigé des parties prenantes qu'elles reconnaissent les limites d'un travail basé sur une convention internationale. **Pour surmonter ces difficultés, les acteurs impliqués ont dû s'accorder** sur les méthodes nécessaires à l'adaptation des normes internationales en critères de référence accessibles au pays ainsi que sur les sources internationales à consulter.
- **La coopération entre la société civile et le gouvernement a permis de dégager un consensus** sur le choix des indicateurs les plus importants pour l'évaluation de chaque mécanisme de prévention de la corruption et sur la méthode de collecte des informations nécessaires à l'élaboration de ces indicateurs. Elle s'est également avérée fondamentale pour la collecte d'informations objectives auprès des sources gouvernementales qui, comme l'a démontré l'examen de TI sur l'intégrité publique, reste souvent problématique dans la région.
- **Du fait de l'implication d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans la collecte et dans le traitement des données, les informations publiées ont reçu un accueil très favorable et joui d'une grande crédibilité.** Le prestige des OSC et la collaboration entre la société civile et le gouvernement ont apporté aux résultats plus de légitimité qu'ils n'en auraient eu si l'exercice avait été mené par l'une des deux parties seulement.
- **L'outil basé sur les indicateurs de performance a facilité l'évaluation de la couverture juridique et de l'application pratique de la législation** (performances institutionnelles) **dans les différents domaines.** Il a également permis l'identification de domaines dans lesquels les réalités de jure et de facto étaient très dissemblables.
- La création d'indicateurs a donné lieu à **l'élaboration de tableaux illustrant de manière simple et accessible l'avancement de la mise en œuvre de l'IACAC**, grâce à quoi le grand public a pu s'informer et prendre part aux débats sur la question. Les médias, et à travers eux, les citoyens, sont les premiers bénéficiaires de ces outils.

5. Que peut-on apprendre de cette expérience en vue du suivi d'autres conventions anti-corruption ?

Les expériences menées dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de l'IACAC sur le continent américain et les leçons tirées de l'utilisation des informations collectées par le MESICIC ou les OSC sont autant d'enseignements précieux pour les gouvernements, les organismes publics, les partenaires au développement et toute autre partie prenante nationale impliquée dans la mise en œuvre et le suivi d'une convention anti-corruption en général, et de la CNUCC en particulier.

5.1. Quelques remarques préalables

S'ils peuvent paraître élémentaires, plusieurs aspects du suivi des conventions anti-corruption méritent d'être soulignés avant d'aborder les conclusions finales de notre analyse. Tout d'abord, les conventions de lutte contre la corruption constituent avant tout des accords juridico-politiques conclus à un moment déterminé entre plusieurs États. A ce titre, chacun d'eux s'engage à s'attaquer à la corruption dans sa forme locale. **La diversité des cultures et des réalités des États parties à une convention est donc un élément clé qu'il convient de prendre en considération** à chaque étape des

processus de mise en œuvre et de suivi, de manière à se garder de donner l'illusion de comportements et de cultures uniformes.

En second lieu, les objectifs du suivi d'une convention doivent être parfaitement définis. Si le suivi de traités internationaux peut théoriquement remplir plusieurs fonctions, comme l'évaluation de la bonne application des dispositions, l'uniformisation des stratégies d'action et la promotion de la coopération et de l'assistance technique, **l'existence et le fonctionnement d'un mécanisme de suivi doivent toutefois répondre explicitement aux objectifs premiers des négociateurs.** Dans le cas de la CNUCC, les États parties énoncent leurs objectifs généraux dans l'article premier⁵⁹ et leurs objectifs spécifiques dans l'article 63. Ce dernier stipule le souhait de renforcer les capacités des États parties et la coopération entre eux en vue de la réalisation des objectifs de la convention et de la promotion et du suivi de sa mise en œuvre.

De manière tout aussi importante, il convient de retenir que **les capacités institutionnelles des États parties à la CNUCC sont très variables.** Ce facteur est d'autant plus important qu'il conditionne les capacités des gouvernements à mettre en œuvre la convention et à procéder à la collecte et au traitement d'informations complètes, fiables et accessibles en vue de l'évaluation des progrès accomplis et de l'analyse des contretemps rencontrés. Si certains États disposent des capacités institutionnelles suffisantes pour assumer le suivi de la convention sans l'appui d'intervenants externes, d'autres en revanche ne peuvent mener cette tâche à bien qu'avec le soutien et/ou l'intervention extérieure d'universités, d'ONG spécialisées ou d'associations professionnelles, entre autres acteurs non gouvernementaux susceptibles d'apporter une contribution utile. Toute négociation autour de mécanismes de suivi, de même que toute définition de critères en matière de collecte d'informations dans le cadre de ces mécanismes, doit impérativement tenir compte de la variabilité des capacités institutionnelles des États parties.

Enfin, **les mécanismes de suivi ne peuvent être efficaces que s'ils reposent sur un système d'information approprié.** Un mécanisme de suivi est un instrument juridique et technique qui permet à des États d'évaluer la mise en œuvre d'une convention et de décider des mesures unilatérales, bilatérales ou multilatérales nécessaires à l'amélioration de l'application du traité international. La qualité du processus décisionnel dépend donc dans une large mesure du système d'information dans lequel il puise, lui-même dépendant des capacités nationales de chaque État partie. L'expérience a démontré de nombreuses fois qu'il était trop risqué de baser des décisions publiques sur un système d'information intergouvernemental ou national défaillant en termes d'intégrité, de fiabilité et d'accessibilité. L'estimation préalable des systèmes d'information et de la qualité des informations est donc une étape incontournable. Tout mécanisme de suivi intergouvernemental repose sur la capacité des États à générer des processus et à fournir les données requises au niveau national.

5.2. Réflexions autour du suivi de la mise en œuvre de la CNUCC

A la lumière de ces considérations, un certain nombre de réflexions peuvent être dégagées qui devraient s'avérer utiles aux gouvernements, pouvoirs législatifs, OSC, organismes internationaux et pays donateurs participant au débat autour de l'instauration d'un mécanisme de révision de la CNUCC (également appelé « mécanisme de révision » dans le cadre des négociations de la convention).

1. **Avec ou sans mécanisme de suivi intergouvernemental, la supervision d'une convention anti-corruption requiert à la fois le renforcement des capacités nationales de surveillance et l'amélioration de la coordination entre organisations au niveau national.** L'expérience du MESICIC montre que l'information provient finalement intégralement des États parties. Elle risque toutefois de ne pas parvenir au mécanisme de suivi, ou alors seulement

⁵⁹ A savoir, promouvoir des mesures plus efficaces et efficaces de prévention et de lutte contre la corruption, promouvoir et ratifier la coopération internationale et l'assistance technique pour la prévention de la corruption, et promouvoir l'intégrité, la transparence et la gestion saine des affaires publiques et de la propriété de l'Etat.

partiellement, si ces derniers ne disposent pas des systèmes d'information adéquats. Un grand nombre d'États parties à la CNUCC participent déjà aux mécanismes régionaux de suivi d'autres conventions anti-corruption. Si ces initiatives peuvent faciliter la collaboration des États autour du projet de mécanisme de suivi de la CNUCC, les capacités nationales de gestion et de coordination de la collecte d'informations restent malgré tout très inégales. Par ailleurs, de nombreux États parties à la CNUCC ne contribuent à aucun autre mécanisme de suivi, et rien n'indique qu'ils aient les capacités suffisantes pour apporter au processus des informations qui soient à la fois complètes, accessibles et fiables. Cela étant, les États parties devraient prévoir d'intégrer la question du renforcement des systèmes d'information anti-corruption nationaux à tout éventuel mécanisme de suivi de la CNUCC. Ils pourraient par exemple inscrire cette tâche dans le cadre de la mission de consolidation de la coordination entre organisations assumée par la CNUCC.

2. **Un mécanisme de suivi ou de révision doit reposer sur de multiples outils d'évaluation pour parvenir à une appréciation réaliste de la corruption dans un pays donné, des capacités de ce dernier à mettre en œuvre la convention et de ses résultats.** De tels outils doivent pouvoir étayer l'analyse de questions juridiques, mais aussi politiques et administratives, de la même manière qu'ils doivent permettre d'évaluer les performances réelles des institutions. Les politiques publiques de lutte contre la corruption, et plus particulièrement les résultats et les impacts des activités entreprises par les États en la matière, doivent en effet faire l'objet d'une évaluation. Une convention doit avant tout viser une amélioration de la situation de facto et non pas de jure. Seule l'utilisation de données et d'indicateurs objectifs peut garantir une analyse suffisamment approfondie des *résultats* et des *impacts* de l'action gouvernementale, et donc générer un état des lieux précis et réaliste de la mise en œuvre d'une convention.
3. **Le suivi de la mise en œuvre d'une convention est plus productif s'il se base sur l'évaluation de la situation spécifique d'un seul pays plutôt que sur un classement ou une comparaison des différents pays.** L'expérience des ONG latino-américaines décrite dans le chapitre 3 en est d'ailleurs une parfaite illustration. Dans la mesure où certains facteurs juridiques et culturels compliquent l'emploi d'outils d'analyse uniformes, il convient que les évaluations soient conçues de manière à traduire les normes internationales dans chaque contexte national. Elles seront ainsi mieux acceptées localement et légitimeront la procédure de suivi. En outre, les évaluations pourraient s'étaler dans le temps, la situation du pays à différentes périodes devenant ainsi la base de comparaison.
4. **L'emploi d'indicateurs dans le cadre du suivi de conventions s'avère particulièrement pertinent à l'échelon national. La diversité des parties prenantes impliquées dans leur création et dans leur validation est toutefois fondamentale⁶⁰** et oblige les parties intéressées à s'accorder sur la définition de normes concrètes applicables au niveau national. L'élaboration et l'utilisation d'indicateurs alimentent ainsi le débat à l'échelon local et investissent le traité international d'une identité nationale. Comme l'a démontré l'expérience du Guatemala, le débat national autour des indicateurs et du suivi de la convention favorise l'adaptation des traités internationaux en dispositions juridiques concrètes et contribue donc à leur donner du sens au niveau national.
5. **La participation de la société civile au processus de suivi est précieuse** – et s'avère parfois être le seul moyen de superviser l'action du gouvernement – et, nous l'avons vu, a fréquemment donné des résultats tangibles et cohérents. Légitimés et perfectionnés par la société civile, les efforts de suivi intergouvernementaux entrepris sur le continent américain se sont trouvés considérablement renforcés. Au cours des deux cycles de révision du MESICIC, les OSC ont entrepris des recherches et des études régulières et apporté des données et des statistiques supplémentaires au Comité des experts du MESICIC. Elles ont pour cela su unir les efforts universitaires, sociaux et citoyens et obtenir le soutien de bailleurs publics et privés.

⁶⁰ Consulter par exemple Bonnefoy et Armijo (2003).

- Les gouvernements ont trouvé dans leur participation un complément précieux à leurs efforts de suivi des conventions anti-corruption.
6. Malgré cela, la création d'indicateurs de suivi de conventions anti-corruption est une tâche si complexe et si décisive qu'elle ne peut la plupart du temps être confiée qu'aux États eux-mêmes. Les ONG ne disposent généralement pas des ressources, des compétences techniques et des informations suffisantes pour s'en charger de manière continue. **Si leur participation est indispensable et qu'elles sont capables d'entreprendre des initiatives innovantes, la responsabilité du suivi permanent des conventions anti-corruption incombe cependant aux États parties, qui doivent pour ce faire veiller à se munir d'outils d'évaluation modernes.**
 7. **Les gouvernements doivent impérativement assurer l'accès aux sources d'information nécessaires à l'évaluation de la mise en œuvre des conventions anti-corruption** et ce, aussi bien dans le cas d'un mécanisme de révision intergouvernemental que pour une initiative de suivi citoyenne. Au-delà des changements de stratégies politiques, l'engagement des gouvernements à long terme dépendra de leur volonté de se montrer transparents sur les informations publiques et de développer leurs capacités d'évaluation des procédures de mise en œuvre des mesures adoptées. Parallèlement à cela, les États devront également s'employer à diffuser le plus largement possible les informations relatives au suivi de la CNUCC au sein des administrations publiques, structures complexes se partageant la responsabilité de la mise en œuvre de la convention. La volonté politique est elle aussi morcelée entre de multiples organismes publics. La diffusion d'informations à chacune des administrations et la participation d'acteurs externes sont donc les deux vecteurs les plus susceptibles d'inciter les gouvernements à produire et à publier des informations.
 8. **Pour s'assurer de la fiabilité des données et des informations traitées, les initiatives nationales de systèmes d'indicateurs devraient adhérer à des critères internationaux ou reconnus en matière de systèmes d'information.** En effet, si les exercices de suivi requièrent la maîtrise des domaines thématiques couverts par la CNUCC, ils exigent également que les systèmes d'information, les méthodologies d'élaboration des indicateurs et le maniement des statistiques suivent un ensemble de normes et de pratiques reconnues.
 9. **Les processus multilatéraux de révision ne seront productifs que si des débats sont organisés au niveau national pour évaluer l'évolution de la mise en œuvre des conventions anti-corruption et en effectuer un suivi.** Parce qu'elle suscite la participation des citoyens, l'utilisation d'indicateurs favorise ces débats. S'ils sont généralement maniés par des juristes et des spécialistes, les indicateurs une fois simplifiés catalysent en effet les débats parmi le grand public et vulgarisent les enjeux du suivi pour les citoyens. Cela a notamment été le cas dans des domaines comme les procédures budgétaires et les politiques de prévention de la criminalité, qui ont vu les débats politiques évoluer en débats sur de nouvelles politiques à mettre en œuvre.

6. Références

- Acción Ciudadana (2007) *Mapa de Indicadores sobre la implementación de la CICC en Guatemala*
à consulter sur: www.accionciudadana.org.gt/Documentos/mapaindicadores.pdf
- Argentine (2006) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_arg_sp.htm
- BAD/OCDE (2006) *Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries*, Paris: OCDE
à consulter sur:
www.oecd.org/document/22/0,3343,en_34982156_34982460_36831894_1_1_1_1,00.html
- BAD/OCDE (2007) *Supporting the fight against corruption in Asia and the Pacific – Rapport annuel 2007* BAD/OCDE Paris: OCDE
à consulter sur: www.oecd.org/dataoecd/46/42/40485068.pdf
- Banque interaméricaine de développement (2006) "La política de las políticas públicas", *Editorial Planeta*, Harvard University: David Rockefeller Center for Latin American Studies
- Biscaretti di Ruffia, P (2006) *Introducción al derecho constitucional comparado*, Tlalpan: Fondo de Cultura Económica de México
- Bonnefoy, J C et Armijo, M (2003) *Indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago: CEPAL/ILPES
- Bonnefoy, J (2003) "Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina", *Bulletin n°13*, Santiago: CEPAL/ILPES
- Canada (2008) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_can_sp.htm
- CEPAL (2007) "Evaluación de programas". *Notes Techniques*, Santiago: CEPAL/ILPES
- Chili (2007) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sp.htm
- COBIT (1998) *Objetivos de control para la información y tecnologías afines*, Rolling Meadows: Information Systems Audit and Control Association
- Cunill, N et Ospina, S (eds) (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Caracas: CLAD
- Equateur (2006) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_sp.htm
- États-Unis d'Amérique (2008) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/usa.htm
- Honduras (2006) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_hnd_sp.htm
- Hussmann, K et Peñailillo, M (2007) "How can Technical Assistance support the Implementation of UNCAC?", *Document stratégique U4*, Bergen: CMI/U4, à consulter sur:
www.u4.no/themes/uncac/documents/technical-assistance-background-paper.pdf
- IT Governance Institute (2007) *IT Governance using COBIT and VALLITM Studentbook*, Rolling Meadows: ITGI
- Kaufmann, D, Kraay, A et Mastruzzi, M (2007) *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, Washington D.C.: Banque mondiale, à consulter sur:
info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp
- Maison blanche (1998) *Words into deeds. Progress since the Miami Summit*, Washington D.C.: La Maison blanche
à consulter sur: www.summit-americas.org/WordsintoDeeds-eng.htm

- Malem Seña, J F (2000) *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelone: Gedisa Editorial
- Mexique (2007) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_sp.htm
- Muñiz, L et Monfort, E (2005) *Aplicación práctica del Cuadro de Mando Integral*, Barcelone: Gestión 2000
- Nations Unies (2003) *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*, New York: Nations Unies
à consulter sur: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html
- Nicaragua (2006) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_nic_sp.htm
- OCDE (1997) *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Paris: OCDE
à consulter sur:
www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html
- OCDE/PUMA (1998) "Best Practices Guidelines for Evaluation", *Policy Brief N°5*, Paris: OCDE
à consulter sur: www.oecd.org/dataoecd/11/56/1902965.pdf
- OEA (1996) *Inter-American Convention against Corruption (IACAC)*, Washington D.C.: OEA,
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/FightCur.html
- OEA (1997) *Inter-American Program of Cooperation to Fight Corruption*, Washington D.C.: OEA,
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/mesicic_conf_est_parte_II_prog_intam_en.pdf
- OEA (2000) *Comparative Analysis of follow-up on commitments assumed in international agreements*, Washington D.C.: OEA
- OEA/MESICIC (2002a) *Report of Buenos Aires*, Washington D.C.: OEA
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/mesicic_docs_en.htm
- OEA/MESICIC (2007) *Rules of Procedure*, Washington D.C.: OEA
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/mesicic_docs_en.htm
- OEA/MESICIC (2002b) *Methodology for the review of the implementation of the provisions of the Inter-American Convention against Corruption selected in the first round*, Washington D.C.: OEA
- OEA/MESICIC (2006a) *Methodology for the review of the implementation of the provisions of the Inter-American Convention against Corruption selected in the second round and for follow-up on the recommendations formulated in the first round*, Washington D.C.: OEA
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/mesicic_method_IIround.pdf
- OEA/MESICIC (2002c) *Questionnaire in relation to the provisions selected by the Committee of Experts to be analyzed in the first round*, Washington D.C.: OEA
- OEA/MESICIC (2006b) *Questionnaire in relation to the provisions selected by the Committee of Experts to be analyzed in the second round and for follow-up on the recommendations formulated in the first round*, Washington D.C.: OEA
- OEA/MESICIC (2006c) *Hemispheric Report (First round of review)*, Washington D.C.: OEA
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/mec_ron1_inf_hemis_en.pdf
- OEA /MESICIC (2003 – 2006) *National Reports of the first round of Argentina, Paraguay, Nicaragua, Uruguay, Ecuador, Honduras, Bolivia, Peru, Costa Rica, Venezuela, Mexico, Colombia, Panama, Chile, El Salvador, Dominican Republic, Canada, United States, Guatemala, Brazil*, Washington D.C.: OEA
- OEA /MESICIC (2006 – 2008) *National Reports of the second round of Argentina, Paraguay, Nicaragua, Uruguay, Ecuador, Honduras, Bolivia, Peru, Costa Rica, Venezuela, Mexico, Colombia, Panama, Chile, El Salvador, Dominican Republic, Canada, United States, Guatemala, Brazil*, Washington D.C.: OEA

- Paraguay (2006) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/ury.htm
- Pieth, M, Low, L, Cullen, P et al (2007) *The OECD Convention on Bribery. A Commentary*,
Cambridge: Cambridge University Press
- Pressman, J et Wildawsky, A (1998) *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en
Washington se frustran en Oakland*, Tlalpan: Fondo de Cultura Económica de México
- Transparency International (2007) *Integridad Pública en América Latina: ¿Contribuye el marco legal
latinoamericano a que los funcionarios sean íntegros? ¿Coincide la práctica con la ley?*,
Berlin: Transparency International
à consulter sur:
[www.transparency.org/content/download/29719/452044/file/Informe_regional_Report%](http://www.transparency.org/content/download/29719/452044/file/Informe_regional_Report%20en%20espa%20nol.pdf)
- Uruguay (2006) "Response to the questionnaire MESICIC/OEA – 2nd Round", *MESICIC OEA*
à consulter sur: www.oas.org/juridico/english/ury.htm
- Zedalis, R (1997) "Internationalizing prohibitions on foreign corrupt practices: the OAS Convention
and the OECD revised recommendation", *Journal of World Trade*, 31(6) 45-61

Synthèse

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est le plus abouti des traités internationaux de lutte contre la corruption. Tous amènent cependant une même question : comment évaluer leur mise en œuvre de manière efficace ? De fait, un mécanisme de révision de la mise en œuvre de la CNUCC est actuellement à l'étude. Nous examinerons ici les conclusions tirées de la mise en pratique de la plus ancienne convention de lutte contre la corruption, à savoir la Convention interaméricaine contre la corruption (IACAC), et en dégagerons les critères qui déterminent la performance d'une méthode de révision. Sur le continent américain comme partout ailleurs, les réformes dans leur aspect officiel (c'est-à-dire juridique) sont souvent très distinctes de l'application qui en est faite dans la réalité. Après une analyse du mécanisme de révision de l'IACAC, nous évaluerons la viabilité et les lacunes des informations relatives aux aspects juridiques et à la performance de la mise en œuvre de la convention. Nous détaillerons ensuite la conception d'un tableau de bord d'indicateurs destiné à évaluer certains aspects clés de la mise en œuvre de l'IACAC au Guatemala. Nous verrons que, comme le font ressortir les conclusions de notre étude, l'amélioration des systèmes d'information nationaux et le renforcement des capacités de gestion des informations sont vecteurs d'objectivité en matière de connaissances sur l'évolution des réformes anti-corruption. Les indicateurs de performance, notamment, sont indispensables à la qualité de l'évaluation de la mise en œuvre d'une convention dans un pays donné et à la pertinence des débats sur la question.

Les conclusions de ce rapport devraient permettre d'alimenter les débats que les États parties à la CNUCC mènent actuellement autour de l'instauration éventuelle d'un mécanisme de révision de la convention. Elles peuvent également s'avérer utiles aux différents acteurs nationaux ainsi qu'aux organismes donateurs soucieux de fournir une assistance technique à la mise en œuvre et au suivi de la CNUCC.